

Expediente *Parlamentario* 24

INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA

CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO EN EL TRABAJO LEGISLATIVO



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Francisco Berlín Valenzuela
Juan Carlos Cervantes Gómez

Agosto de 2010

Expediente Parlamentario 24

INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA

Francisco Berlín Valenzuela

CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO

EN EL TRABAJO LEGISLATIVO

Juan Carlos Cervantes Gómez

Derechos Reservados:

Agosto de 2010



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

© Enero de 2007

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

Coordinación y Revisión Editorial

Rafael Velazquez Gallegos

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López



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

INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA

Francisco Berlín Valenzuela

9

I. Introducción

11

II. Objetivo

19

III. Antecedentes históricos

23

IV. Marco legal actual

27

V. Marco conceptual de Interpretación.

29

VII. La Interpretación del inciso “f” del artículo 72
de la Constitución General de la República

39

VII. ANEXO:

45

CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO EN EL TRABAJO LEGISLATIVO

Juan Carlos Cervantes Gómez

57

Introducción

59

I. ¿Quién controla al Congreso?

61

II. Autonomía Parlamentaria

63

III. Controles jurisdiccionales de la constitucionalidad
de los actos del Poder Legislativo

73

Conclusiones

89

Referencias

93

INTERPRETACIÓN LEGISLATIVA

Francisco Berlín Valenzuela*

*Director de la Casa de la Cultura Jurídica, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Jalapa Veracruz.

I. Introducción

Así como en la Ciencia Jurídica en general, el tema de la Técnica Jurídica reviste una gran importancia por su contenido, ya que mediante su estudio es posible encontrar soluciones a problemas fundamentales que están referidos a: a) la elaboración del derecho, b) la interpretación de la norma jurídica, c) la aplicación del derecho en general, y d) la integración del

derecho¹; en el campo del Derecho Parlamentario existe una rama denominada Técnica Legislativa que aborda también diversos problemas específicos relacionados con: a) la integración de normas al orden jurídico con base en datos de la realidad social y jurídica, b) la ordenación normativa dentro del sistema vigente del Derecho, a partir de la interpretación de supuestos de realización fáctica posible, y, por último c) la interpretación de la razón y contenido de normas jurídicas que ingresarán al sistema legal observando su unidad, coherencia, integridad, coactividad, institucionalización y organización jerárquica normativa.

Las reflexiones contenidas en este trabajo se centran en la exposición de los argumentos en que se funda el tema de la interpretación legislativa como método de creación de normas generales, para establecer y relacionar tanto las coincidencias y las diferencias que pueden existir entre la Técnica Jurídica y la Técnica Legislativa; a partir de las consideraciones de que la primera estudia básicamente los efectos de una ley vigente respecto a su aplicación a casos particulares, poniendo énfasis en la interpretación que de ella hacen los órganos jurisdiccionales del Estado (judiciales o administrativos), mientras que la segunda está referida a los procesos de creación de las leyes por parte del Poder Legislativo.

Al respecto, el profesor Diez Picazo², expresa que: "... la interpretación es siempre un operación sumamente compleja, en la cual, no pueden escindirse los hechos y el derecho, la selección de la norma sobre la que se opera, su reconstrucción y la atribución de sentido a la misma. En buena parte de los equívocos que en esta materia se producen, proceden de la confusión entre texto y norma. El texto de la norma son fenómenos completamente distintos. (...)". A continuación considera citando a Leszek Nowak³, que aunque exista el texto, el texto no es nunca la norma. Las normas no aparecen en los textos más que en casos muy excepcionales: La solución de las reglas de interpretación consiste justamente en que permiten reconstruir las normas partiendo de las prescripciones, de los enunciados o de los textos legales dictados por el legislador. (El subrayado es del autor de este trabajo). La norma es preciso hallarla a través de la

¹ Cfr. Cisneros Farias Germán. La interpretación de la Ley, pps. 19 in fine, Editorial Trillas 2000 (reimp. 2003). México.

² Experiencias Jurídicas y Teoría del Derecho. Pág. 235. Ed. Ariel. 1ª. ed. 1973. Barcelona. España.

³ "La Racionalidad del Legislador como elemento de la Interpretación Jurídica", publicado en el Volumen de los études de Logique Juridique, editado por el Centre National de Recherches de Logique, en Bruselas (Vol. III, 1969)

interrelación de textos distintos por medio de lo que antes llamábamos "décodage". Desde luego, no parece muy apropiado en este autor, confundir la interpretación de las normas y la interpretación del derecho con lo que es una pura interpretación de textos. La interpretación de textos es una "hermenéutica", pero la hermenéutica no agota el campo de la interpretación jurídica, sino que es sólo un instrumento para ella.

La interpretación, concebida como operación total de búsqueda del Derecho, es una operación que no se produce sólo en el terreno de la decisión de los casos concretos. La interpretación es una actividad de perfiles mucho más amplios. En cierta medida, el legislador no es más que un intérprete del derecho cuando trata de plasmar en un texto legal aquello que en un momento dado, dentro de un conjunto de circunstancias y para una serie de supuestos hipotéticos sobre conflictos hipotéticamente previstos, es Derecho.⁴

Raz⁵, en un excelente artículo titulado ¿Por qué interpretar? pregunta ¿cómo y para qué interpretar?, luego parte de la hipótesis de que el derecho es siempre un orden incompleto que requiere de interpretación constante ya sea para explicarlo o para crear nuevo derecho. Por ello, afirma, "Las sociedades políticas son sociedades en las cuales, autoridades reconocidas como tales, están facultadas para actuar en nombre de la sociedad y, en particular, decidir como debe comportarse la gente en tal sociedad en cuestiones en que puede haber desacuerdos sobre los principios o conflictos de intereses entre los miembros de la sociedad. Este aspecto del derecho sugiere que el derecho típicamente consiste en estándares públicamente proclamados, hechos disponibles, para que la gente pueda guiarse por ellos. Pero la interpretación es posible sólo cuando el significado de lo que es interpretado no es obvio. Por tanto, si la interpretación es fundamental para el derecho, entonces tiene que ser *dudoso* que el derecho pueda estar disponible para los súbditos."

Para Mazzerese⁶ la interpretación jurídica, a través del tiempo ha sido comparada con la traducción o, bien, caracterizada como una traducción de algún tipo. Así, según la más usual idea de traducción, la analogía pareciera pretender que en un nivel intralingüe (i. e. al nivel del mismo lenguaje

⁴ Díez Picazo, *ibídem*. Pág. 236 y sigs.

⁵ Raz Joseph. ¿Porqué interpretar? Revista Isonomía, número 5 octubre de 1996, pág. 26. ITAM, México.

⁶ Mazzerese Tecla. La Interpretación Jurídica como traducción. Esclarecimientos provenientes de una analogía común. Estudio publicado en Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. No. 9., Pps. 73-102, ITAM., 1998, México.

natural), de la interpretación no puede resultar sino un cambio ineludible e inevitable en el contenido significativo de la expresión lingüística en cuestión; de manera parecida, a lo que ocurre con la traducción a nivel interlingüe (i. e. al nivel en que uno se mueve de un lenguaje natural a otro).

En términos generales, algunos estudiosos del tema afirman que la interpretación jurídica pertenece al campo de investigación de la hermenéutica jurídica. En principio considero impropia esta suposición, pues no se puede ni debe confundir, ni mucho menos sustituir, el término interpretación por el de hermenéutica, porque en la realidad no se trata de términos sinónimos o equivalentes.

En estricto sentido, la hermenéutica es considerada como la disciplina científica que tiene como objeto el estudio de la sistematización de los principios y métodos interpretativos; así, cualquier método de interpretación es una aplicación directa de la hermenéutica, ya que la interpretación descubre y fija los principios que rigen en aquella y, por ende, la hermenéutica viene a ser una teoría científica de la actividad interpretativa.

La descripción tradicional de la interpretación jurídica la refiere como la acción de interpretar; la cual puede ser de diversos tipos colmo son: la *interpretación auténtica*, que es la que realiza el mismo legislador de la ley, la *interpretación doctrinal*, que es aquella que esta fundada en las opiniones de los juristas, y, por último, la *interpretación usual*, que es la autorizada por la jurisprudencia de los Tribunales.⁷ Algunos autores hablan de la interpretación popular, que es hecha por el público en general y en muchas ocasiones por los miembros de los partidos políticos y grupos de presión, con el propósito de que sirva a sus intereses particulares o de grupo.

Existen además desde el punto de vista doctrinario, otros tipos de interpretación de las normas o de la ley, entre los que destacan la interpretación: a) *gramatical* o *literal*, b) *doctrinal*, c) *judicial*, d) *administrativa*, e) *auténtica*, f) *sistemática*, y, g) *histórica*.

También la interpretación puede ser referida al sujeto que la realiza haciendo labores de intérprete y a la finalidad buscada, considerándose entonces como:

⁷ Nueva Enciclopedia Sopena. Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Pág. 489. Tomo III, Ed. Ramón Sopena. Barcelona, España. 1957.

***) Gramatical**, se basa en la explicación del contenido literal y significado que es aceptado comúnmente y hace comprensible los efectos de las palabras que forman el texto legal, generalmente, este tipo de interpretación la llevan a cabo personas no expertas, generando conclusiones que resultan limitadas por una visión no técnica ni jurídica del contenido de la ley;

***) Doctrinal** o teórica, que es realizada por los juristas en estudios y trabajos de investigación sobre el ordenamiento jurídico positivo y está basada en el método científico determinado por ellos mismos y que, en general, se funda sobre ciertos principios básicos, rectores y esenciales de los valores postulados en las normas; así como en los criterios de elucidación y tendencias constitutivas del Derecho;

***) Judicial**, que se realiza cuando ante un caso concreto se debe aplicar la norma general por parte de los jueces, magistrados y ministros de los diferentes órganos que componen los poderes judiciales, ya sean de competencia federal o local, pudiendo ser de diversas clases: *interpretación analógica, extensiva o restrictiva*, dependiendo del tipo de norma interpretada o del principio buscado para resolver el conflicto jurídico planteado a estudio.

Pero también los Tribunales Federales han considerado que la interpretación que realizan puede considerar espacios de investigación más amplios que los señalados por la ley; en efecto, la Segunda Sala⁸ ha sostenido que "...el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, solo ofrece un criterio orientador, al señalar que: "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.", mientras que en su párrafo tercero dispone que: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Sin embargo, (conector contra argumentativo) es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así

⁸ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, mayo de 2001. Tesis: 2da. LXIII/2001. Pág. 448. Cita en Dehesa Dávila Gerardo. Introducción a la Retórica y la Argumentación. Págs.301-302. 4ª. ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. 2007.

como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil.

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que “la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho a fin de resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto, sometidas a su conocimiento, *considerando que todo el sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los conceptos que lo van integrando.*”

***) Administrativa.** Este tipo de interpretación generalmente se produce en tres momentos: a) cuando el ejecutivo recibe la nueva ley o decreto que le envía el Congreso General o, en su caso, la Cámara competente, para efecto de que formule las observaciones que considere pertinentes y en caso negativo proceda a su promulgación, publicación y observancia; b) cuando por conducto de sus órganos jurisdiccionales tiene obligación de resolver aplicando el supuesto normativo a un caso concreto; y, c) cuando ejerce su atribución de reglamentar las normas generales o dictar las directrices dirigidas al público con el propósito de que cifiñ su conducta a su cumplimiento.

***) Auténtica,** que tradicionalmente se acepta como aquella que realiza el legislador, considerado como el Poder Legislativo del Estado, entre otros, en alguno de estos diferentes momentos:

a) Cuando en la exposición de motivos que informa el cuerpo de su Iniciativa de Ley o Decreto expone los hechos, circunstancias o datos que fundan y motivan el acto normativo que solicita del Congreso.

b) Cuando en la exposición de motivos del Dictamen de Comisiones que califica la iniciativa de ley o decreto realiza una relación pormenorizada, exponiendo las razones que fundan y motivan la decisión de decretar la norma, tanto en lo general como en lo particular, de cada uno de los artículos que la componen.

c) Cuando dentro del texto de la propia norma define conceptos, describe supuestos de conducta o determina ciertas reglas de interpretación de la misma, estableciendo remisiones por suplencia a otras normas pertenecientes o no al mismo cuerpo legal, en cuyo caso se llama interpretación contextual.

d) Cuando analiza los efectos o consecuencias que genera la existencia o aplicación de una norma, ya sea por los órganos competentes del estado o por los particulares y decide reformularla para mantener su vigencia, y,

e) Cuando a petición de parte explica las razones o los fundamentos, supuestos y/o los alcances que contienen las normas, en cuyo caso esta interpretación se denomina no contextual, porque se produce posterior a la publicación de la norma, por un órgano colegiado del Congreso y se comunica por medio de un decreto, tal y como se explicará más adelante;

***) Sistemática**, este tipo de interpretación implica estudiar las conexiones y relaciones existentes, dentro del sistema del cual forma parte la norma. Su escrutinio abarca todos aquellos efectos y consecuencias que se producen entre los diferentes artículos que conforman tanto la definición del supuesto de conducta establecido, sus propias consecuencias, como la determinación de la posible sanción aplicable por la infracción o violación de la norma;

***) Histórica**, es aquella que se realiza atendiendo a la indagación del origen de los hechos sociales, económicos, políticos, culturales o jurídicos que dan origen y son fuente de la decisión del estado de establecer una política pública, cuyo sustento sea el conjunto de normas que regularan los fenómenos reales o sentidos, de acuerdo a las necesidades, intereses y expectativas de los grupos sociales integrantes de una comunidad nacional.

Según Savigny ⁹, de manera poco afortunada, en su alegato de oposición se manifiesta en contra de todo intento de codificación del derecho, tal y como lo propusieron los seguidores de la escuela codificadora nacida del Código de Napoleón, afirma que “el Derecho se forma en el tiempo, mediante sentimientos y juicios humanos, sobre lo justo y lo injusto en los actos de relación de la vida jurídica. Ese derecho refleja el espíritu nacional (volksgeist). El Derecho se crea en el pueblo, prescindiendo de la

⁹ Citado por Cisneros Farías German en “La interpretación de la Ley”, pág. 93, 2da. Reimpresión 2003. Edit. Trillas, México.

mente legislativa. El jurista debe conocer la historia del derecho o la formación histórica de las instituciones y el valor de la formación. Un derecho nacido de la dinámica de la colectividad contribuye a la cohesión política de este pueblo. Siendo así, el derecho no puede establecerse por el legislador con el propósito de codificarlo o encerrarlo en un código. El derecho de tomar en cuenta los factores económicos, culturales, morales y políticos que lo crearon”.

Lo anterior, explica el por qué de la función de indagación que le fue atribuida al Parlamento en mi libro Derecho Parlamentario ¹⁰.

donde afirmé que: “no debe soslayarse que en considerable medida la legislación deriva de la intención o buenos propósitos de solucionar, mediante disposiciones jurídicas, problemas ya existentes que operan en el ámbito del país o afectan a su población aún cuando se hayan originado en el exterior del Estado afectado. A lo anterior, debemos relacionar el hecho de que el desarrollo científico permite, en nuestro tiempo, postular hipótesis, a partir de las experiencias y teorías disponibles, sobre los acontecimientos futuros y mediante el empleo de la prospectiva en los diversos campos del quehacer humano y del conocimiento de la naturaleza, para llegar a conclusiones que, expresadas en la ley o en formas de interpretar la ley, produzcan beneficios a las naciones y eviten daños a sus pobladores. ...”

¹⁰ Berlín Valenzuela Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica, México, págs. 177 y siguientes.

II. Objetivo:

Es indudable que el tema de la interpretación legislativa, constituye un capítulo importante dentro del estudio del Derecho Parlamentario, la cual ha sido insuficientemente estudiada, no obstante su trascendencia y necesario conocimiento, tanto para los miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión, como de los Congresos de las entidades federativas, así como para todos los interesados en temas parlamentarios, pues al no haber sido explorado con amplitud el tópico de este tipo de interpretación, no obstante, que existe

consenso en clasificarla como “interpretación auténtica”, en la teoría y en la práctica se controvierte su existencia, naturaleza jurídica, alcances y consecuencias de obligatoriedad.

Por tales razones, el estudio referido a nuestro país, analiza en principio el texto y contexto de la norma contenida en el inciso “f” del artículo 72 de la Constitución General de la República que indica que: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

Como se desprende de este inciso, existen tres actividades diferentes que están relacionadas en dicho mandato; o mejor dicho, una regla genérica que debe aplicarse en tres actos normativos específicos que son: 1) la interpretación, 2) la reforma, y 3) la derogación, de dos tipos de actos legislativos: a) las leyes y b) los decretos.

Por tanto, se aborda tal regla como el requisito *prima facie* indispensable o de procedibilidad para iniciar cualquiera de las tres actividades indicadas, para las cuales indefectiblemente se debe observar el procedimiento fijado para la formación de la ley.

Ahora bien, en primer término es conveniente despejar el supuesto contenido en el inciso “f” del artículo mencionado, estableciendo el objeto y la finalidad de cada una de las actividades indicadas:

a) Formar la ley: por este término se comprende un proceso complejo que tiene como principio la ordenación sistematizada y de mutua relación entre la realidad de los datos concretos de evidencia física o la realidad del conocimiento formalizado, que ha recogido el legislador para elaborar su abstracción jurídica y concretarla en supuestos normativos de ulterior realización.

Con tales estudios influye el procedimiento reglamentario que conduce al acto racional colectivo de la Asamblea General, que expresa la voluntad del legislador creando aquellas normas abstractas, de conducta obligatoria, nuevas o renovadas, que por su mandato ingresan al orden jurídico positivo vigente, como supuestos de posible realización o abstención futura.

Al respecto Recaséns Siches¹¹, citando a Rudolf Von Ihering, dice: “que los conceptos abstractos y generales no han constituido el punto de partida en la elaboración del Derecho Positivo. Por el contrario, las más de las veces, la creación de Derecho ha tenido a la vista determinadas situaciones reales; y ha buscado los medios eficaces para realizar tal propósito. Solo después de todo eso es cuando se forman conceptos

¹¹ Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho. Pág. 41. 2da. Edi. Editorial Porrúa. México, 1973..

generales para la mejor ordenación y el mejor manejo de la materia jurídica. Ahora bien, tales conceptos abstractos y generales no son los padres, sino que son mas bien los hijos de razonamiento que presidió la creación del Derecho”.

Mas adelante, citando a Cowan¹² dice: “El derecho legislado es la reconciliación de grupos de presión en competencia, mediante fóulas que se proponen reducir las tensiones, allanar las diferencias y representan los mejores intereses humanos, tal y como los intereses son valorados por el legislador”. Mas adelante indica que una norma jurídica es un pedazo de vida humano objetivada en tanto que están ahí como pautas o modos de conducta. Sea cual fuere su origen concreto (consuetudinario, legislativo, reglamentario, judicial, etc.), una norma jurídicas encarna un tipo de acción humana que, después de haber sido vivido y pensado por el sujeto o los objetos que la produjeron, dejan un rastro o queda el recuerdo como plan, que se convierte en pauta normativa apoyada por el poder jurídico, es decir, por el Estado.

b) La interpretación auténtica, que como ya se apuntó anteriormente, la realiza el legislador en varios planos y momentos de la construcción o reconstrucción de la norma:

En un primer momento, se produce cuando investiga, indaga, analiza y estudia todos y cada uno de los hechos que se producen en la vida social y mediante el análisis lógico crea una serie de supuestos que incorpora dentro de la propia norma, la cual enuncia, define o descifra los principios en que fue fundada, los valores que postula, los bienes que tutela, los fines que persigue, los destinatarios que pueden aplicarla o, en su caso, observarla o cumplirla, y hasta la descripción de los medios o procedimientos que admite para mantener su vigencia legal y su validez operativa.

En otro momento, cuando trata de actualizar o “recrear” de algún modo las normas existentes, ya sea que aún estén vigentes pero carezcan de validez y aplicación funcional y/o práctica. En este momento el legislador interpreta la utilidad de la norma para resolver los conflictos latentes o existentes en la propia sociedad; si la norma no sirve de marco para resolverlos o establecer los principios de solución, entonces el legislador, interpretando ambos mundos, el de la realidad y el de la existencia de las normas jurídicas, procederá a crear nuevo derecho.

¹² Ibid. Pág. 127.

También se produce esta interpretación cuando el legislador reforma, atendiendo las reglas que regulan los procesos de adición, sustitución, ordenación parcial o total del contenido de los supuestos normativos vigentes.

Finalmente, cuando el legislador realiza el procedimiento de derogación, para suprimir total o parcialmente el texto de los artículos que se elaboran y ordenan por las unidades básicas de la estructura de la ley: tales como los párrafos, fracciones, apartados, incisos, subincisos y oraciones directivas.

De allí que la exposición contenida en este trabajo, quede centrada en la función de interpretación, con efectos de argumentación para la integración normativa, que por atribución constitucional corresponde al Congreso General, misma que en la casuística referida muestra características diferentes a otros métodos, reglas o modos de interpretación jurídica, aunque como ya se anticipo tenga con todos ellos rasgos comunes y aplique el mismo hilo conductor en la finalidad de crear, recrear, explicar o poner en claro, mediante la emisión de otra u otras normas, el sentido de cada uno de los supuestos, conceptos, fines, principios o valores enunciados por el orden jurídico creado a partir de la constitución.

Desde estos planos, la investigación tiende a caracterizar la naturaleza de la interpretación auténtica; luego, caracterizarla para definirla e identificar su aplicación dentro del proceso legislativo. Ello implica considerarla como: a) interpretación general y como interpretación especial; b) como interpretación de datos y hechos de la realidad para convertirlos en supuestos generales, abstractos, de cumplimiento obligatorio que son constitutivos de la norma; c) como interpretación activa y pasiva, según la autoridad del Congreso que la realiza; y, finalmente, como constructiva, reconstructiva y/o deconstructiva; en suma, dependiendo de la etapa en que se realiza, la vertiente y el órgano del poder público que la lleva a cabo, la interpretación se convierte en un prisma de múltiples dimensiones.

III. Antecedentes históricos.

A lo largo de nuestra evolución constitucional, los constituyentes han considerado como función esencial del poder legislativo, realizar la interpretación de las leyes y decretos. Aunque no se precisa el método para hacerlo, la interpretación legislativa se vincula al propio procedimiento de la creación o derogación de normas; mismo que es regulado por el Reglamento Interior de la Cámara o del Congreso que en los diferentes momentos históricos ha regido en el Poder Legislativo y de una manera simple, la interpretación legislativa de la realidad y de la forma en que esta

debe ser transformada en normas de conducta obligatoria, ha quedado referida en la llamada “exposición de motivos” que debe acompañar a una iniciativa de ley o que forma parte del dictamen con proyecto de ley que emite una comisión de estudios legislativos.

Aunque no tuvo vigencia formal en la nueva España, la Constitución Política de la Monarquía Española conocida como la Constitución de Cádiz de 1812, en el Capítulo VII que trata de las facultades de las Cortes, en su artículo 131, por primera vez les otorga en su base primera, la facultad para “proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.”

El primer antecedente nacional se encuentra en el artículo 106 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que apareció el 27 de octubre de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán, en el cual se retoma esa facultad exclusiva que atribuye expresamente al Supremo Congreso Mexicano, en su carácter de cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, la pertenencia (o la facultad) para “examinar y discutir los proyectos de ley que se propongan y sancionar las leyes, *interpretarlas* y derogarlas en caso necesario.”

En la Constitución Federal de 1824, en el Título III, que trata de la organización del Poder Legislativo, en su sección sexta que estableció el procedimiento para la formación de las leyes expresa, en el artículo 64, la siguiente fórmula “En la *interpretación*, modificación o revocación de la leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación.”

Además, se inscribe la llamada interpretación auténtica de la Constitución, en su artículo 165, al afirmar que “Solo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre (la) inteligencia de los artículos de esta Constitución y de la (sic) Acta Constitutiva.”

En las Leyes Constitucionales de 29 de octubre de 1836, se establece un tipo diferente de lo que se podría catalogar como interpretación auténtica que puede realizar el Congreso a manera de una facultad especial para expedir leyes declaratorias de otras leyes, y que sólo puede efectuarse cuando medien y se satisfagan los requisitos que para ello se establecen; entre otros, que se presente iniciativa y se agote el procedimiento parlamentario que debe concluir, por necesidad lógica, en un Decreto.

En efecto, en la Tercera Ley que trata la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, su artículo 27, expresa: “El Supremo Poder Ejecutivo y

la Alta Corte de Justicia podrán cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen 15 para proponerla.”

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de junio 13 de 1843, en el Título IV dedicado al Poder Legislativo, con mayor precisión que en otros antecedentes, se establece como primordial la función interpretativa tal y como consta en el texto del artículo 63, que precisa: “En la interpretación, modificación o revocación de las leyes o decretos, se guardaran los mismos requisitos que deben observarse en su formación.”

Por otra parte, en el artículo 66 que se inscribe en las facultades del Congreso General, su fracción primera refiere otro tipo de interpretación, al parecer solo y exclusivamente destinada a las leyes de la administración pública en cuyo caso se estaría atribuyendo la facultad de reglamentación de las mismas, ya que su texto dice: “Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia.”

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 instituye un tipo especial de interpretación respecto de las leyes expedidas por los Estados, puesto que faculta al Congreso General para declarar su nulidad cuando de las mismas se desprenda un ataque a la Constitución o a las Leyes Generales.

También faculta a la Suprema Corte para que con la intervención de las legislaturas de los Estados (siguiendo el modelo modificado de un Congreso permanente) para que, sin controvertir su contenido, decidan únicamente si la ley expedida por el Congreso General es o no anticonstitucional y, si la declaración fuera afirmativa tal decisión se debería publicar e insertar en la ley anulada.

El procedimiento consignado es el siguiente: (artículo) 22, Toda Ley de los Estados que ataque a la Constitución o las Leyes Generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

El artículo 23 señala: “Si dentro de un mes publicada una ley del Congreso General fuere reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados o seis senadores o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.”

Concluye el artículo 24 que “en el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la Ley de cuya invalidez se trate, es o no anticonstitucional, y en toda declaración afirmativa se insertarán a la letra la ley anulada, y el texto de la Constitución o la Ley General a que se oponga.”

La facultad interpretativa del poder legislativo fue suprimida en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857. Posteriormente, el 13 de noviembre de 1874, al reformarse el artículo 71 se reincorpora dicha facultad sin que existan razones explícitas en el dictamen correspondiente.

Por último, en la Constitución de 1917 se encuentra vigente el texto del inciso que es materia de este estudio, tal y como enseguida se expone.

IV: Marco legal actual.

En el Capítulo Primero del Título Tercero de la Constitución General de la República, se consigna en el artículo 49, la existencia del Supremo Poder de la Federación, que para su ejercicio se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Luego, destina el Capítulo Segundo, que divide en cinco Secciones, a la integración, organización, funcionamiento y procedimientos que debe seguir el propio Congreso Federal; así como cada una de sus Cámaras (diputados y senadores) por separado y/o de manera sucesiva durante la

realización de los procedimientos que cumplen en ejercicio de sus facultades y atribuciones.

En el propio Capítulo II (Segundo), la Sección marcada con el número II (dos romano), define quienes tienen derecho de iniciar leyes y se describe con amplitud la casuística a que se sujeta el procedimiento legislativo, regulando la intervención del Poder Ejecutivo, en la etapa final de dicho proceso cuando ya se perfeccionó y agotó el trabajo del Congreso, concediéndole la facultad para aceptarla y/o someterse a su imperio; o, formular observaciones, devolviéndola a la Cámara remitente (que en su caso, se denomina cámara revisora); y, si es procedente, ordenar publicar la ley o decreto que ha emitido el Congreso o, en su caso, la que ha decretado la Cámara de Diputados, cuando se trata del ejercicio de una facultad que le es exclusiva.

Dentro de este catálogo, nuestro análisis se centra en el contenido del inciso “j” del artículo 72, que como ya se anticipó textualmente consigna: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.”

Del texto de esta disposición enunciativa, en particular, se analizará el concepto “*interpretación*”, a que alude la regla del inciso referido.

V. Marco conceptual de Interpretación.

Interpretación. (lat. Interpretatio; ingl. Interpretation; franc. Interprétation; alem. Interpretation, Auslegung; ital. Interpretazione). De su etimología latina se genera el vocablo *interpretatio (onis)*, y ésta a su vez deriva del verbo *interpretor* (aris, ari, atus, sum) que tiene diversas significaciones, según el contexto donde se aplique, entre otras, tales como “servir de intermediario”, “venir en ayuda de”. De la misma familia, la palabra *interpres-interpretis*, significa agente entre dos partes, mediador, negociador, intermediario que explica y pone en lenguaje accesible lo que

se encuentra en un lenguaje desconocido. En este último sentido y por extensión, *interpretatio* significa explicación, esclarecimiento, descifrar el sentido o la significación de alguna cosa.¹³

De esta forma, interpretar consiste en dotar de significado, mediante un lenguaje significativo, a ciertos objetos (signos, fórmulas, textos) y se conecta con el vocablo argumentar que, en diversas operaciones del pensamiento tienden a establecer la justificación de lo explicado, la base de racionalidad de lo que se explica.

También, para que la interpretación cobre expresión de conocimiento formulado, debe ser expuesta, es decir, debe hacerse pública. Este hecho implicará que cualquier persona pueda revisar el trabajo del intérprete: problema determinado, método aplicado, fundamento, hechos considerados, razones invocadas, argumentos para sustentarla y las conclusiones de su validez. Por ello, la interpretación siempre debe constar por escrito y ello obliga a los intérpretes para incorporar en los diversos documentos que elaboran, una parte o capítulo específico donde se exponga su metodología.

Desde el campo de la filosofía, algunos autores de lingüística exponen que en la interpretación se entiende como la posibilidad de referir un signo a su designado o también la operación mediante la cual el sujeto (intérprete) refiere un signo a su objeto (designado).

Aristóteles tituló con el nombre de “La Interpretación”, al libro en el cual estudió la relación de los signos lingüísticos con los pensamientos y la de los pensamientos con las cosas. Para tal efecto consideró que “las palabras son signos (...) del entendimiento que son las mismas para todos y que constituyen las imágenes de objetos (del conocimiento) que son idénticas para todos”

Cohen¹⁴, por otro lado, afirma que debe distinguirse con toda claridad entre la función de explicar y el acto de argumentar, pues para él son, en efecto, distintos. La esencia de la distinción radica en la intencionalidad, interés o propósito que tenga el hablante, en su caso, el intérprete.

Una explicación puede ser definida como un grupo de enunciados o un relato, de los cuales se puede inferir lógicamente aquello que se desea

¹³ Tamayo y Salmorán Rolando. Diccionario Jurídico Mexicano. Voz. Interpretación jurídica. Pp. 1793-1799, Tomo “I-O”, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Coed. Editorial Porrúa, S. A. y UNAM. Tercera Edición. México, 1989.

¹⁴ Copi, Irving y Cohen, Introducción a la Lógica, México, Limusa, 2000, págs. 50 y ss. Cit. por Gerardo Dehesa Dávila. Introducción a la Retórica y la Argumentación. Pág. 181, 4ta. Ed. 2007, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación,. México.

poner en claro (explicar), y cuya postulación en sí misma disminuye el carácter problemático o desconcertante. Esta distinción se puede explicar con la fórmula: Q porque P. Si estamos interesados en establecer la verdad de Q y ofrecemos P como evidencia de ello, entonces, como Q porque P., formula un argumento. Sin embargo, si reconocemos la verdad de Q como no problemática, y al menos tan cierta y conocida como la verdad de P, pero estamos interesados en explicar por qué Q, entonces "Q porque P." no es un argumento sino una explicación. No debe olvidarse que en cada caso, el contexto es el que puede ayudar a distinguir la intención del legislador o del jurista intérprete.

El hecho de incluir dentro del objeto de la interpretación, los enunciados argumentativos no significa que el autor identifique interpretación y argumentación como funciones o métodos iguales. En este orden de ideas, Guastini establece la existencia de diferencias, por ejemplo, dentro del proceso para las decisiones constitucionales, entre las que se conocen como la justificación interna y justificación externa, siendo esta última el procedimiento argumentativo a través del cual se motiva la elección de las premisas normativas.

No obstante y pese a que no las identifica, afirma que para aplicar la justificación externa se puede usar la teoría general de la interpretación. A pesar de poderse diferenciar claramente la actividad argumentativa de la interpretativa, en la teoría de Guastini parece existir una íntima relación entre ellas en cuanto tal y, como veremos posteriormente, toda interpretación intrínseca debe llevar aparejada siempre y en cualquier caso un proceso de argumentación.

Esta teoría considera a la interpretación como un proceso intelectual que reexpresa mediante el lenguaje interpretativo los contenidos implícitos o fundantes del lenguaje interpretado. Esta afirmación que parece tan simple y obvia, tiene consecuencias de gran trascendencia en el proceso legislativo.

Asensi Sabater¹⁵, por su parte afirma que "toda operación sobre derecho implica interpretar. Incluso, las disposiciones más claras precisan de tal comprensión intelectual. Se ha afirmado que el viejo brocardo de <in claris non fit interpretatio> no puede ser aceptado ya como una guía segura. Toda operación específica de interpretación¹⁶, hasta la más simple, altera la

¹⁵ Constitucionalismo y derecho constitucional. Valencia. Tirant lo Blanch, 1996, p. 188; cit. Ibídem.

¹⁶ Tamayo y Salmorán Rolando. Razonamiento y Argumentación Jurídica. El Paradigma de la Racionalidad y la Ciencia del Derecho. P.136. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2007.

presunta transparencia de la norma. Y al contrario, como decía el monje Abelardo en su "Apología o Confesión de la Fe" nada hay también dicho que no pueda ser mal interpretado. La interpretación supone una operación que no puede evitar "traspasar" el texto. Lo cruza y lo transforma, por así decirlo. Se trata, en fin, de uno de los muchos efectos de lenguaje, que constituye necesariamente el soporte de la norma."

Interpretar, por tanto, consiste en dotar de significado, mediante un lenguaje significativo, ciertas cosas, signos, fórmulas o acontecimientos (objeto significado). De ahí, que interpretar consista en un acto de significación, esto es, un acto por el cual se asigna un significado específico a ciertos hechos, signos, fórmulas o palabras. El acto de significación es siempre expresado en un lenguaje.¹⁷

En el caso de la formulación de leyes, las palabras comunes del lenguaje cotidiano organizan los textos de los cuerpos generales y las unidades denominadas artículos, cuyas estructuras se integran por normas jurídicas. Desde esta perspectiva, la interpretación actúa como principio y exteriorización expresiva del lenguaje de significaciones normativas contenidas en supuestos ya descriptivos, declarativos o prescriptivos; y, todos ellos, por necesidad lógica del orden al que pertenece, tendrán en su origen el lenguaje natural de textura abierta que emplea el legislador, pero son portadoras de la estructura y extensión jurídica que el lenguaje de la significación jurídica le impone el Derecho.

Genaro Carrió¹⁸ al responder a la crítica que formuló Sebastian Soler contra la exposición de sus ideas en el texto de referencia, la sintetiza diciendo que para advertir cuáles son las características del lenguaje jurídico -esto es, el de las normas de derecho- no hay que leer a estas últimas como las del juez en trance de dictar sentencia. Hay que leerlas como las leen los hombres corrientes en cuánto miembros de una polis para la cual las palabras de las normas constituyen derecho positivo. Ver al derecho tal como lo ve el juez en el momento en que se tiene que interpretarlo es concebir al derecho como derecho judicial. Ese es un error de graves consecuencias.

En tal contexto argumenta que: es cierto que el lenguaje común es ambiguo y vago. También es verdad que el lenguaje jurídico no es, ni podría

¹⁷ Notas sobre Derecho y Lenguaje.. Pgs. 143 in fine. Abeledo Perrot. 2da. Ed. (4ta. Reimpresión), 1990, Buenos Aires, Argentina.

¹⁸ Notas sobre Derecho y Lenguaje.. Pps. 143 in fine. Abeledo Perrot. 2da. Ed. (4ta. Reimpresión), 1990, Buenos Aires, Argentina.

ser, un lenguaje formalizado. Lo que ocurre es que la sola inserción de un modo expresivo en el contexto de una norma convierte en expresión técnica a la más común de las palabras. Ésa transformación basta para corregir las deficiencias del lenguaje común. No es que la ciencia del derecho como un sistema de significaciones precisas se ceda en préstamo al legislador. El proceso real se produce precisamente en la dirección inversa.

La Enciclopedia Jurídica Omeba¹⁹ refiere que: “es frecuente sobre todo tratándose de leyes que representan una innovación o una modificación substancial o importante de la legislación anterior, hacerlas preceder de un preámbulo mas o menos extenso encaminado a explicar el alcance y significación de la nueva norma o de las razones y fundamentos que la justifican y que tanto pueden ser de orden estrictamente jurídico como de sentido político. Ese preámbulo o parte preliminar de las leyes —cuando lo tienen— se llama exposición de motivos”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁰ establece el criterio de que la obligatoriedad de la jurisprudencia no implica la derogación de una ley por un poder diverso al legislativo, ya que la interpretación jurídica de una ley “es fijar su sentido, llevar el precepto a sus últimas consecuencias, realizar la voluntad de la ley en los casos concretos sometidos a la jurisdicción de un juez, la facultad de interpretar la ley es condición ineludible del ejercicio exhaustivo de la función jurisdiccional (...). Cuando el dador se refiere a la realización de la voluntad de la ley, implícitamente refiere los motivos que acompañaron la decisión del legislador”.

En otra sentencia establece que: “Una de las reglas mas usuales prescribe que las palabras de la ley deben entenderse según su significación propia y natural, al no constar que el legislador las entendió de otro modo”.

Expuesto lo anterior, cabe afirmar que el lenguaje del derecho se conforma con el lenguaje natural que de diario usa una comunidad nacional, pero que, al construir con él las proposiciones normativas, éstas adquieren, dentro del orden jurídico, una connotación diferente que pudiera llamarse jurídicamente tecnicada.

Por tanto, es pertinente aceptar que el legislador interpreta los hechos o los datos de la realidad describiéndolos con un lenguaje natural y al realizar la abstracción necesaria para construir los supuestos de las conductas

¹⁹ Osorio Florit, Manuel. Tomo II, pág. 633, voz: Exposición de motuivos, ed. Driskill, Argentina. 1981. Notas sobre Derecho y Lenguaje.. Pps. 143 in fine. Abeledo Perrot. 2da. Ed. (4ta. Reimpresión), 1990, Buenos Aires, Argentina.

²⁰ Seminario Judicial de la Fewderación, Quinta época, tomo CXXXV, pág. 1685, Revisión Fiscal 304-54, Arronis Castro, Manuel, 25 de Agosto de 1955, unanimidad de cinco votos.

deseadas, los redacta en términos jurídicos, es decir, utilizando las palabras de la ley. En este paso de un lenguaje a otro es cuando se presenta el primer proceso de interpretación legislativa.

Cuando el legislador interpreta, lo hace en diferentes momentos del proceso de creación de leyes y, por tanto consta en diferentes documentos: en la iniciativa de la ley, en la parte expositiva que se denomina “exposición de motivos”. Igual sucede en el dictamen que elabora la comisión legislativa encargada de poner a punto la discusión de la propuesta de la ley. Por último, en la minuta donde consta la aprobación de la ley, por parte del pleno de una cámara.

No obstante esta primera aproximación definitoria, es pertinente señalar que el concepto interpretación también se relaciona directa o indirectamente con diversos sinónimos que expresan o aclaran de una u otra manera algunas de las funciones inherentes a la propia interpretación; así encontramos en nuestro idioma cotidiano los siguientes sinónimos: comentario, explicación, análisis, comprensión, aclaración, elucidación, descripción, definición, disquisición, demostración, deducción, inferencia, conclusión, glosa y ejecución.²¹

De cada una de estas palabras sinónimas, en cierta forma y de acuerdo al contexto en que se empleen como herramienta para describir, se obtienen variantes en la explicación de los contenidos, métodos y fines de la interpretación, p. ej. el comentario interpretativo se ha definido como aquel en el que “además de los hechos, se agregan otros elementos –causas o efectos- relacionados con esos hechos para valorarlos a la luz de la razón²² y *los principios del Derecho* (cursivas del autor de este trabajo)

Camposeco²³ refiere que el acto de emitir una ley o un decreto, en estricto sentido constituye un acto de autoridad legitimado por la constitución, ya que el poder único del estado se divide para su ejercicio en las tres funciones de legislar, administrar e impartir justicia. Por tanto, debe aplicarse la regla que la propia constitución marca para los actos de autoridad, es decir, que toda ley o decreto, por ser actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados.

²¹ Corripio Fernando. Gran Diccionario de Sinónimos. Voces afines e incorrecciones. Voz: interpretación. Pág. 658. Ed. Bruguera. 2da. Ed. Barcelona. España. 1977.

²² Martín Vivaldi, Gonzalo. Curso de Redacción. Pág. 374., Ed. Prisma. XIX Edición. México. Sin fecha.

²³ Cfr. Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su publicación y divulgación, 1ª. ed. 2005, Secretaría de Gobernación. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación.

Además, la producción de normas es una actividad consistente en crear (nuevas) normas jurídicas porque, al decir de Crisafulli²⁴ son actos normativos aquellos “creadores de nuevo derecho; que modifican el orden jurídico existente; hacen surgir derechos y obligaciones que antes no existían; dan vida a relaciones jurídicas; constituyen, en suma, el ordenamiento jurídico.”

La actividad del estado (actos concretos) se manifieste materialmente en las funciones indicadas, reafirma la idea de la unicidad del poder general del Estado, que únicamente se exterioriza en diferentes actos y distintas situaciones²⁵.

Al respecto, Kelsen²⁶ señala: “como quiera que el sentido auténtico de lo que se conoce de ordinario bajo el nombre de “poder estatal” es la validez de un orden jurídico y, por tanto, implícitamente, la unidad de ese poder, mientras que la idea de la partición de esa validez es un absurdo, pueden predicarse también como consecuencias del concepto del poder del Estado la unidad e indivisibilidad del mismo”. El mismo autor sigue expresando: “por su parte, Jellinek sostiene que “así como lo que es interiormente distinto tiende a exteriorizarse de un modo diferente, de igual suerte las diversas funciones propenden a mostrarse en órganos peculiares.

La separación de las funciones corresponde a la división del trabajo entre los órganos. Esto quedará justificado en tanto se haga alusión a la diferencia de los órganos y de las funciones, que es lo que se ha venido haciendo durante la historia de la doctrina de éstas. El poder del Estado no se deja fraccionar en sus manifestaciones exteriores, de suerte que pueda hacerse una división de las funciones por los órganos correspondientes. Han sido mas bien consideraciones acerca de los fines las que han determinado las funciones que a cada órganos se habían de encomendar.”

Con base en estas ideas Camposeco²⁷ expone que la facultad de “interpretación (legislativa)” se inscribe en el funcionamiento del sistema normativo institucional que involucra la participación e intervención del

²⁴ Citado por Riccardo Guastini, *Concepciones de las Fuentes del Derecho*, en *Revista Isonomía*, pág 168.número 11, octubre de 1999. ITAM. México.

²⁵ Cfr. Carlos de Silva. *La Jurisprudencia, la Interpretación y Creación de Derecho*. *Isonomía*, *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* número 5, octubre 1996, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

²⁶ *Ibidem*. Pag. 9.

²⁷ *La Exposición de Motivos de las Leyes. Una cuestión inexplorada por la Técnica Legislativa*, en *Propuesta de Reformas Legales e Interpretación de las Normas existentes*. T. II, pág. 1357-1383. Barra Mexicana. Colegio de Abogados. Edit. Themis. 1a edición, Méxicdo, 2002.

poder unitario denominado supremo poder de la Federación, cuya acción se identifica a través de sus poderes formalizados los que expondrán, en ciertos momentos y etapas del proceso de integración del sistema de normas jurídicas, sus razones para interpretar los hechos, y las razones o argumentos que fundarán en acto legislativo.

Todo este conjunto de elementos, debidamente clasificados, ordenados y justificados se van a referir en el documento de presentación de la iniciativa de ley o decreto y subsistirán como la razón de la ley hasta la aplicación oportuna de las normas de autorización del Estado (concretamente por el Ejecutivo), para reconocer la validez de la norma jurídica legislada que se expresa en la promulgación y publicación de la ley o decreto.

Posteriormente, dentro del plazo legal, el poder judicial federal puede en ejercicio de sus funciones interpretar todos estos antecedentes referidos en la exposición de motivos del Dictamen de la Ley para determinar la correcta fundamentación y motivación, así como la validez de su inserción dentro del sistema de regulación constitucional para resolver si su aplicación controvierte o no; o, si es inconstitucional o no, procediendo a dictar la resolución pertinente.

Por ello, desde este enfoque, la interpretación que refiere la constitución deja de ser una simple función aislada para convertirse en la pieza angular de un proceso de integración y argumentación, para fundar y motivar el acto del poder legislativo.

Los actos que dictan las cámaras del Congreso Federal son de orden público porque emanan del poder del Estado que tiene la responsabilidad de crear y mantener la unidad y coherencia del orden jurídico positivo vigente. Por tanto, deben acatar el principio de legalidad constitucional que obliga y exige toda autoridad del Estado de fundar y motivar sus resoluciones o sus actos de autoridad.

En esta lógica y orden de los principios constitucionales, por fundamentación jurídica general de un acto legislativo se debe entender, primero, que el Congreso o la Cámara que expide la ley es un órgano, simple o colegiado, legalmente creado con anterioridad al hecho, investido de la potestad para decretarla y que observa, para su creación, un conjunto de preceptos constitucionales o de reglas propias, pero autorizadas por un ordenamiento superior, y que, cuando satisface todos y cada uno de estos requisitos cumple con las exigencias de legalidad y legitimidad.

Por fundamentación general de los hechos o actos reales, se entiende que el acto que dicta el Congreso tiene como base social los requerimientos

propios de la sociedad, concretados en información objetiva cuantificada o cualificada por el método que se haya seleccionado o las estadísticas de un campo específico de actividad productiva; y, en lo particular, tendrá como base jurídica la existencia de una norma superior fundante, que le permite adquirir la calidad de jurídica fundada y la dota, a su vez, de una naturaleza fundante de los actos jurídicos que de ella nacerán al adquirir el rango de fuente formal del derecho. Además, cuando la norma fundada sirve de norma fundante, participa en el proceso generador de la unidad del discurso jurídico y sirve como vehículo integrador de cada norma al orden general y al sistema particular del cual formará parte.

Esta fundamentación particular del propio acto legislado, tiene, por propia necesidad lógica de existencia conceptual y jurídica que cumplir con los principios esenciales de su enraizamiento con la realidad social, cultural, económica o política. Por esta razón, cada norma que emite el poder legislativo, necesariamente se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran su ordenamiento, deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

“Acto legislativo”, “decreto” y “ley”, pueden considerarse sinónimos, aunque cada uno tenga características de propia identificación constitucional, se vinculan formalmente desde el derecho positivo, para efectos de su control constitucional ya que, siendo actos de autoridad deben portar los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por la preceptiva constitucional.

Como ya se afirmó, el legislador en el contexto de descubrir los hechos de la realidad social debe aplicar no sólo su intuición política sino un conjunto de estrategias para identificarlos, definir la problemática que generan por ausencia de normatividad, recolectar por medios objetivos los datos relevantes, analizarlos en conjuntos diferenciados, en los que hayan sido agrupados, para luego depurarlos y proceder a la interpretación del significado de la nueva información obtenida.

La suma de datos obtenidos por tal procedimiento hace necesaria a su vez, una interpretación que sienta la base de la argumentación que requiere la elaboración de los supuestos de las posibles conductas normadas y, para ello, tiene que utilizar otros métodos de interpretación e integración jurídica cuyo resultado tiene que ser evaluado, primero para determinar su viabilidad de inserción en el orden jurídico existente, luego prospectar los efectos de posible aceptación o rechazo social al cumplimiento de lo que

ordena la norma, medir el costo beneficio de sus consecuencias económicas y sociales en relación con la taxonomía de las sanciones previstas, entre otras actividades interpretativas.

Así, la "interpretación legislativa" tiene como principio recabar los hechos del mundo real y como finalidad regular sus efectos sobre o entre las personas, construyendo hipótesis y dotando de significados jurídicos a los supuestos normativos que integran los artículos de las leyes, partiendo para fundamentar tanto del análisis de los supuestos legales existentes como del análisis de aquella realidad que requiere y aún no ha sido normada por el Derecho. En ambos casos, estamos refiriendo a la interpretación como actividad exclusiva del poder legisferante del Estado, dentro del proceso integrador de la generalidad y abstracción de las normas que son base del Derecho positivo.

Por ello, la interpretación, desde la perspectiva legislativa actual y no sólo entendida como la interpretación auténtica u originaria -referida durante el siglo pasado-, puede ser expuesta desde otros diferentes puntos de vista, que sin ser los únicos, permiten comprenderla dentro del proceso en que se produce; entre ellos se pueden mencionar, a manera de ejemplo:

- Como proceso de comunicación entre el legislador y el conjunto de circunstancias y la recolección y depuración del conjunto de hechos y demandas que expresan la existencia de necesidades de la población y/o de modernización o actualización de las leyes;
- como acto que debe satisfacer un requisito de procedibilidad indispensable para sustentar la iniciativa de ley;
- como método de análisis de los supuestos contenidos en las normas existentes, tanto en su estructura interna, como su expresión lingüística, su jerarquía, competencia de acción y su ensamble dentro del orden jurídico constitucional vigente;
- como proceso de valoración cuantitativa de la necesidad social y su expresión analítica por medio de métodos estadísticos que sirvan de la fundamentación objetiva traducida en datos reales de los hechos no regulados;
- como método de integración para reglamentar las normas indicativas que contiene la Constitución, tales como leyes orgánicas, reglamentarias y las ordinarias.
- Como método de análisis de los impactos económicos, sociales, culturales y políticos que la emisión de las normas produce.

- Como método de retroalimentación para comprender las razones de los jueces integradas en la jurisprudencia cuando analizan los supuestos de la norma al caso concreto

Por todas esas razones, hoy se acepta que la interpretación legislativa requiere el empleo de varios métodos de interpretación y de la aplicación de diversas técnicas derivadas de otros campos del conocimiento. Además de que la interpretación legislativa está asociada a la argumentación para la adecuada construcción e integración de los supuestos normativos; y que todas estas acciones deben quedar detalladas y referidas en el capítulo del documento de iniciativa de ley o decreto, que se conoce como la exposición de motivos.

Así, el legislador interpreta por un lado, los principios de la Constitución General y los ordena mediante normas que incorpora al orden vigente; por otro, interpreta la validez y vigencia (utilidad) de la aplicación de las normas ordinarias existentes; y, por último, interpreta las diversas expresiones contenidas en las demandas de la sociedad para ampliar o proteger sus derechos, colectivos o individuales.

VII. La Interpretación del inciso “f” del artículo 72 de la Constitución General de la República

Expuesto lo anterior, para iniciar la exploración del tema de la interpretación legislativa (de las normas jurídicas) que la Constitución General de la República, establece en el inciso “f” de su artículo 72, como facultad del Congreso de la Unión, se habrá de fijar, entre otros y dada la limitación del espacio destinado al tema, estos presupuestos de partida:

a).- Que tal inciso contiene un aparente supuesto de procedibilidad, cuando en realidad constituye un mandato indicativo para iniciar un proceso normativo; y, por otro lado, un mandato excluyente, porque sólo pueden llevar a cabo tal interpretación cierto número de personas de derecho público;

b).- Que tiene como premisa de realización, la ejecución de un conjunto de acciones y la toma de alternativas de cursos posibles, si y sólo si, se producen ciertos supuestos previsibles, entre otros: *) crear nuevas normas

jurídicas; **) reformar, por adición, sustracción o sustitución, los supuestos jurídicos de normas ya existentes; ***) suprimir, parcial o totalmente, el texto y por consecuencia la vigencia, ya sea de una o algunas normas vigentes o la totalidad de un conjunto íntegro de normas vigentes dentro del orden positivo existente;****) y, por último, que puedan cumplirse los presupuestos ordenados por las normas de autorización que para todos y cada uno de los actos resultantes (leyes o decretos) de los procedimientos indicativos antes señalados, cobren plenitud y obligatoriedad jurídicas.

c).- Que la citada facultad de interpretación (legislativa) se inscribe en el funcionamiento articulado de un sistema normativo institucional, que involucra la participación e intervención de los órganos representativos de los poderes formalizados, que constituyen en su ejercicio conjunto, el supremo poder de la Federación; es decir, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Tales poderes tienen el deber de exponer, en ciertos momentos y etapas del proceso integral de conformación de leyes, las razones que consideren atinentes para interpretar, desde la argumentación consignada en la exposición de motivos de la iniciativa de ley o decreto y hasta la etapa final de aplicación oportuna de las normas de autorización que tiene atribuidas el Estado, para obedecer, someterse al imperio y reconocer la validez de la norma jurídica legislada; e, incluso, su viabilidad constitucional.

Desde este enfoque, la interpretación que refiere la constitución deja de ser una simple regla de procedimiento que enuncia un requisito previo a la acción legislativa, para convertirse en el primer acto integrador del proceso legislativo ordinario, constitucional o extraordinario, según sea el fin que persiga el acto legislativo final que dicte el Congreso de la Unión.

d) Que la facultad interpretativa atiende la aplicación de varias reglas tomadas de las distintas técnicas que se engloban, como conjunto instrumental, dentro de la llamada técnica legislativa; sin olvidar la inclusión de los principios jurídicos presupuestados como básicos del orden jurídico y esenciales para realización de los fines teleológicos del derecho; es decir, que la creación de la estructura de los supuestos internos de la norma debe ser congruente con la expresión gramatical y su forma de organización conceptual de su texto;

El marco del análisis se inserta en el proceso legislativo federal que comprende la realización de un conjunto de actos, aplicación de reglas y

ejecución de trámites establecidos previamente por la ley, en los que participan exclusivamente ciertas personas de derecho público o los poderes del estado --como entidades independientes o asociadas-- quienes tienen atribuido el derecho constitucional para iniciar, oponerse, vetar (o, incluso, declarar la suspensión de efectos) de los actos que en forma de leyes o decretos expide el Congreso de la Unión.

Tal conjunto de actos formales solo se producen durante el proceso legislativo, cuando se cumplen por parte de los actores del mismo ciertas formalidades, en tiempos precisos, ante los propios órganos del poder legislativo o del ejecutivo o de las entidades federadas (cuando se trata del proceso de reforma constitucional), los cuales, para tal exclusivo efecto están dotados de competencia plena para decretar, conforme a reglas previas de autorización, la creación de nuevas leyes, su reforma, modificación, derogación o abrogación y para ordenar la fecha del inicio de su cumplimiento y fijar o delimitar su vigencia temporal y legal.

Esto explica que en nuestro sistema de producción de leyes, existe colaboración y corresponsabilidad de los tres poderes del Estado y cada uno, dentro del proceso decreta actos que simultánea o separadamente consolidan la validez del acto normativo.

En relación a los puntos anteriores, resulta muy oportuno y enriquecedor conocer los puntos de vista sostenidos por el Profesor Manuel Atienza²⁸, en su interesante ponencia intitulada *“Razón Práctica y Legislación”*, presentada en el Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social, celebrado en Göttingen, Alemania en agosto del año 1991. Para él “la noción de racionalidad debería constituir el eje en torno al cual articular los saberes y prácticas jurídicas. Tendríamos así, por un lado, una serie de técnicas jurídicas encaminadas a incrementar la racionalidad del Derecho y en donde cabría diferenciar --aunque únicamente como momentos de un mismo proceso de racionalización-- la técnica (o técnicas) legislativas y la técnica de la interpretación y aplicación del derecho (la dogmática jurídica en el sentido tradicional)”.

Sostiene este autor que. “el proceso de la producción de las leyes puede verse como una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: los editores, los destinatarios, el sistema jurídico, los fines y los

²⁸ Atienza Manuel. Ponencia presentada en el Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social, celebrado en Göttingen, Alemania. Agosto de 1991. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios (No. 3). Primera época. Vol. 1. Septiembre-Diciembre de 1991., págs. 9 y siguientes.

valores. Desde una perspectiva muy abstracta, puede decirse que los editores son los autores de las normas; los destinatarios, aquéllos a quienes éstas se dirigen; el sistema jurídico, el conjunto del que forma parte la nueva ley; los fines, los objetivos o metas (entendidos en el sentido más amplio) que se persiguen al establecer las leyes; y los valores, las ideas que sirven para justificar dichos fines”

Teniendo presente estos elementos, afirma que es posible distinguir diversos niveles de racionalidad, los cuales pueden ser interpretados de manera distinta de acuerdo a como funcionen los valores y los criterios para resolver posibles conflictos entre los fines que se presentan en cada nivel. De acuerdo a la justificación ética que se tiene de los medios y los fines, deriva Manuel Atienza cinco niveles de racionalidad: “Una racionalidad lingüística (R1), en cuanto que el emisor (editor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario); una racionalidad jurídico-formal (R2), pues la nueva ley debe insertarse armoniosamente en un determinado sistema jurídico; una racionalidad pragmática (R3), pues la conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley; una racionalidad teleológica (R4), pues la ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos; y una racionalidad ética (R5), pues las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores, que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.”

A continuación, en la página siguiente se inserta un cuadro elaborado por el autor, en el que transmite gráficamente una idea de conjunto de estos niveles de racionalidad:

Emisores	Destinatarios	Sistema jur.	Fines	Valores
R1 Emisor	Receptores del mensaje (legal)	Conjunto de enunciados (mensajes) y de canales para transmitirlos	Claridad; precisión	Comunicación
R2 Organo al que se atribuye capacidad de producir D. legislado	Individuos y órganos a los que se dirigen las leyes	Conjunto de normas (en sentido amplio) válidamente establecidas	Sistematicidad; plenitud y coherencia	Seguridad; previsibilidad
R3 Organo al que se presta la obediencia (soberano)	Burocracia e individuos que prestan obediencia (súbditos)	Conjunto de normas eficaces (o bien de comportamientos)	Cumplimiento del D. (traducción de las normas en acciones)	Mantenimiento del orden; eficacia
R4 Portadores de intereses sociales (particulares, grupos de presión, etc.)	Afectados por la regulación del interés o necesidad social	Conjunto de medios para conseguir fines sociales	Cumplimiento de objetivos sociales; redistribución de la riqueza, aumento o disminución de la protección social, reducción del desempleo, mantenimiento de ventajas políticas, económicas, etc.	Eficiencia social
R5 Autoridad legítima	Obligados moralmente a obedecer las leyes	Conjunto de normas, acciones e instituciones evaluables éticamente	Libertad, igualdad, justicia	Naturaleza, dignidad humana, consenso, etc.

Después de analizar estos distintos niveles de racionalidad, el Profesor Atienza sostiene que “la racionalidad en la producción de las leyes se mide entonces por el grado de adopción de las medidas necesarias para evitar defectos sintácticos u oscuridades semánticas, por la utilización de los canales adecuados para transmitir el mensaje (publicaciones oficiales o medios de comunicación,) etc. Actuar racionalmente implica por tanto hacerlo utilizando conocimientos procedentes de disciplinas como la lingüística, la lógica, la información o la psicología (pienso sobre todo en la psicología cognitiva)”.

Con su explicación de estos niveles de racionalidad concluye el autor, “se configura un análisis de la racionalidad legislativa de tipo interno: desde cada uno de los niveles de racionalidad. Los elementos de la actividad legislativa se ven de una cierta forma, con lo que se delimita un criterio de racionalidad y se sugiere una serie de técnicas a utilizar para incrementar la racionalidad”.

Finalmente, considero que nuestra cultura jurídica requiere incrementar el tratamiento de este tema de la interpretación legislativa, pues son escasos los trabajos que se han elaborado para su tratamiento, no obstante que como lo manifesté líneas arriba, constituye un importante tema del Derecho Parlamentario que hay que seguir explorando. Sirvan tan solo estas

líneas, para llamar la atención de los estudiosos del derecho a fin de que se interesen por hacer nuevas aportaciones al mismo.

VII. ANEXO:

1. Se anexa al presente trabajo un ejemplo de un proceso de interpretación, contenido en el Dictamen de Decreto Interpretativo, referente al sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Legislatura	LIX.....Año III
Periodo	Primer Ordinario
Gaceta Parlamentaria.	No. 1846-III
Fecha	Septiembre 22, 2005

DE DECRETO INTERPRETATIVO DEL SEXTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GENERACIÓN, CONDUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y ABASTECIMIENTO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER CARRILLO SOBERÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La y los que suscriben, diputada y diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por el artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto interpretativo del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos.

En la Constitución Federal de 1824 apareció por primera vez en el artículo 165 la forma de cómo debían resolverse las dudas que ocurrieran sobre inteligencia de los artículos de la Ley Fundamental y del Acta Constitutiva.

En la sesión del 9 de junio de 1824 se dio la discusión del artículo 64, en cuanto a la interpretación ó modificación ó derogación de las leyes ó decretos, estableciéndose que se guardarían los mismos requisitos que se prescriben para su establecimiento.

Durante esta sesión se llevó a cabo un debate que tenía como fin la argumentación tanto a favor como en contra de la aprobación de la interpretación legislativa.

En ésta discusión se escucharon argumentos de todo tipo, dentro de los que resaltan los de diputados como Florentino Martínez quien manifestó “que si en la interpretación de las leyes intervinieran las dos Cámaras, podría darse el caso que una interpretara de una forma y la otra de manera distinta, y no pudiendo convenir ambas, quedando así la ley incierta o confusa”. O como la de Crescencio Rejón, que argumentó, que “si corridos los trámites correspondientes, resultaba desechada la interpretación dada por una Cámara, se podrían dar otras, hasta que se aprobara alguna, siendo imposible que se dejará de hacer, porque las Cámaras no podrían dar interpretaciones exóticas e inadmisibles” entre otros tantos legisladores interesados en este tema y cuyos argumentos, fueron de los más destacados para aprobar la interpretación legislativa en el Constituyente de 1824.

Como antecedentes a la discusión sobre esta interpretación legislativa, podemos mencionar la sesión ordinaria del 6 de diciembre de 1836 en donde se aprobó por unanimidad de votos el artículo 5° que establecía que

sólo al Congreso General toca resolver las dudas de artículos constitucionales; facultad que se estableció en la Séptima Ley de las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

A mayor abundamiento sobre la importancia de este tema, el ensayo de una Constitución publicado en Puebla en 1841 denominado “Ocios de un Mexicano” analiza y establece en el Título II, artículo 1° referente al derecho de seguridad individual que:

En las declaraciones de duda de ley, la declaración odiosa no retrocederá su efecto sobre hechos consumados, y sí la favorable para solo reponer lo que por mala inteligencia de ella fuere gravosamente ejecutiva. Pero si cualquiera de los extremos produce gravamen a una u otra parte, no tendrá efecto alguno lo que era de dudosa inteligencia, sino desde la declaración de su sentido.

De lo anterior inferimos, que las entidades federativas, ya conocían de las dudas de ley.

Ahora bien, en el proyecto de Constitución del 25 de agosto de 1842, signada por José F. Ramírez Díaz y Pedro Ramírez Guevara dentro de las atribuciones de la Corte de Justicia se estipulaba en la fracción VIII del artículo 112 “el oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley genera, y juzgándolas fundadas, consultar sobre ellas al Congreso, iniciando la declaración conveniente”; es decir, se imponía la obligación a la Corte Suprema de consultar las dudas sobre la inteligencia de una ley general.

Aunado a lo antes expuesto, correspondía al Senado resolver definitivamente las dudas que les propongan los gobernadores en el caso de la fracción II del artículo 148. Si el senado no diere su resolución dentro de los quince días de su recibo, quedará deferida aquella a la Cámara de Diputados.

El artículo 63 de las Bases Orgánicas de la República de 1843 estipulaba que en la interpretación, modificación, o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación; abobándose por unanimidad de votos el 28 de abril de 1843.

La facultad interpretativa que nos ocupa, fue suprimida en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, pero se restablece, con la reforma del artículo 71 de 13 de noviembre de 1874 y posteriormente se vuelve a plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 hasta nuestros días.

La Ley Suprema, actualmente señala en su artículo 70, que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto y que la facultad prevista en el artículo 72, inciso f), de la Ley Fundamental, se erige como un mecanismo de control, incluso, superior a la jurisprudencia; ello en razón de que la obligatoriedad de esta última se encuentra limitada por la ley; en cambio la interpretación del Poder Legislativo tendría formalmente el rango de ley ya que sus actos, pueden adoptar la forma de ley o decreto, y por ende, sería obligatoria para todos los órganos que la aplican así como para los gobernados, que deben cumplirla.

El Congreso de la Unión al ejercer la facultad referida, se convierte en auténtico intérprete, tanto de las leyes federales como de la Constitución, en este último caso la comparte con las asambleas legislativas locales, en sus respectivos ámbitos.

El procedimiento contenido en el inciso f), del artículo 72 de la Carta Fundamental, es conocido como duda de ley, mismo que sigue el procedimiento de formación legislativa, y con el cual se caracteriza al Congreso de la Unión como intérprete auténtico.

No obstante la facultad contenida en el citado inciso f), del artículo 72 de nuestra Constitución, mediante la cual erige al legislador ordinario en intérprete vinculante, son nulas las veces que recurre a ella.

Que el motivo del presente decreto, es ejercer la facultad anteriormente expuesta, con el único propósito de interpretar la última parte del párrafo sexto el artículo 27 del Código Político de 1917 que a la letra dice:

.....Corresponde Exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Que si bien es cierto que en el Congreso Constituyente de 1917 no contemplo al sector eléctrico, éste, se fijó hasta el año de 1960 estableciendo que corresponderá a la nación, de manera exclusiva, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Dondequiera que se lesionara el interés de la sociedad, dondequiera que los intereses sociales demandaran la intervención del Estado, ahí debería actuar éste, por mutuo propio o por exigencia del pueblo de México. Que todas las obras de beneficio colectivo, que los servicios públicos debían orientarse al servicio de las colectividades y no al beneficio de unos pocos;

ese fue el espíritu del Constituyente Permanente, en voz del diputado José Guillermo Salas Armendáriz.

El Constituyente Permanente en la sesión del 26 de octubre de 1960 y específicamente, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales e Industria Eléctrica de la Cámara de Senadores, en su dictamen de adición al sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental sostenían:

Que el Ejecutivo Federal en su iniciativa expresaba que es propósito de su Gobierno cumplir los postulados de la Revolución Mexicana procurando que el desenvolvimiento y progreso nacionales resulten armónicos en sus beneficios para todos los habitantes de la República; que ello implica aprovechar los recursos naturales de que dispone la nación y los elementos básicos que requiere su integración económica; que las crecientes demandas de energía eléctrica en las diversas actividades económicas de la población, imponen el deber de atenderlas de acuerdo con el ritmo de su crecimiento, lo que implica que la prestación del servicio público de esa energía como en el caso de otros recursos naturales, sean realizados directamente por el Estado conforme a la tesis tradicional de México sobre la materia.

Se agregaba en la exposición de motivos del Ejecutivo, que la prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución; así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto, requieren ser realizados directamente por el estado, a través de los órganos competentes, ya que México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

Las comisiones antes aludidas, por su parte, consideraron tres razones esenciales que operan como fundamento de la adición constitucional:

1°. Los requerimientos del desarrollo del país, de acuerdo con su ritmo actual de crecimiento; 2°. El destino de los recursos de propiedad nacional para beneficio colectivo, y 3°. El concepto de que los servicios públicos básicos deben ser prestados preferentemente por el Estado, y después de hacer algunas apreciaciones sobre esos aspectos hacen notar, por una parte, que los recursos que sirven por ahora para la generación de energía eléctrica son principalmente el agua, el petróleo y el carbón, que son propiedad de la nación, y por la otra, que el aprovechamiento que se haga de esos recursos para la generación de energía eléctrica por la nación, no

significa que se convierta en monopolio del Estado, puesto que las distintas actividades que entrañan ese aprovechamiento sólo se justifica por aquél cuando se destine a la prestación de un servicio público.

La última de sus razones es rotunda, pues en el concepto de los integrantes de las comisiones unidas, el aprovechamiento que se hiciera, para la generación de energía eléctrica por parte de la nación, no constituiría por ende, un monopolio del Estado, puesto que sólo se justificaba cuando se destinara a la prestación de un servicio público.

Las comisiones de la Cámara de Diputados que dictaminaron la adición constitucional el 8 de noviembre de 1960, consideraron atendibles, las razones de la reforma propuesta por la Cámara de Senadores a efecto de agregar la palabra “conducir”, antes de “transformar”, atendiendo razones de orden técnico, pues en su opinión, la Industria Eléctrica comprendía también las actividades de conducción del fluido eléctrico para su transformación y distribución.

Que la tesis del artículo 27 aprobada por el Constituyente de 1917, en cuanto a que sólo al Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de tierras y aguas a que alude en su primer párrafo, era – aseveran- la tesis que dominaba en todo el contenido del precepto.

Al hacer un análisis histórico de tal atribución, encuentran su origen en el reconocimiento que, conforme a las nuevas doctrinas, otorga al Estado el derecho sobre su territorio, estableciendo en su favor el dominio eminente sobre todas las tierras, las aguas y todas las riquezas naturales, siempre en atención al bien público; la vieja teoría del derecho natural del hombre sobre la tierra, adoptada en 1857 ha evolucionado en forma tal que ha sido sustituida por el concepto de utilidad social, de manera que sólo se justifica la utilización de las riquezas naturales cuando redundan en beneficio de toda la sociedad.

Los integrantes de las comisiones estimaron que corresponde al Estado la vigilancia de los recursos naturales, y la intervención en el aprovechamiento de esos elementos naturales, era su necesaria consecuencia.

Es así cómo el artículo 27 –afirman- confiere al Estado Mexicano la propiedad sobre las tierras, aguas y elementos naturales, confiriéndoles un dominio eminente; y como esta propiedad entraña una función social está capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente, a fin de que esa función social sea cumpla de una manera satisfactoria; ante ese principio superior de justicia deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento. El artículo 27 entraña

una garantía social y una limitación declarativa, de los derechos individuales de propiedad ante el interés público.

Concluyen en su dictamen los integrantes de las comisiones que establecido con claridad meridiana el derecho del Estado Mexicano sobre los recursos naturales de su territorio, es consecuencia ineludible que el aprovechamiento de ellos, cuando medie el interés colectivo, debe ser hecho por el propio Estado, dejando a los particulares ese mismo aprovechamiento cuando sólo quede en la esfera individual, sin trascender a un servidor público.

En el debate de 15 de noviembre de 1960 hubo diputados como Eduardo Molina Castillo que mantuvieron una posición en cuanto a que la adición al sexto párrafo del artículo 27 constitucional no había sido una nacionalización de la Industria Eléctrica.

No obstante lo anterior, Francisco Pérez Ríos manifestó entre otros aspectos que:

La nación, no el Estado, había recuperado su soberanía; se ha emancipado de un coloniaje eléctrico que durante ochenta años hemos llevado a costas; se ha emancipado de pagar esos salarios fabulosos a los directivos de la Mexican Lighting que tenían sus grandes oficinas en Toronto.

En otra parte de su discurso señaló:

...la nación, no el Estado, ha recuperado su soberanía; se reserva el derecho de producir, de generar y de distribuir energía eléctrica.

...el acto de reivindicación de los bienes de la nación al servicio de la misma, es un acto que la historia juzgará como uno de los más positivos del Presidente de la República Adolfo López Mateos.

El diputado José Guillermo Salas Armendáriz en uso de la voz afirmaba que:

...Era necesaria una reforma constitucional que impidiera en lo futuro pudieran nuevamente esas empresas volver a manos de extranjeros.

Y por eso esta medida, inspirada en ese profundo sentido de justicia social, quiere poner únicamente al servicio de la nación, al servicio del pueblo de México, los recursos de su potencialidad.

El Gobierno de México lo quiere servir; las empresas eléctricas se adquirieron no porque fuera una operación comercial favorable, sino porque era una imperiosa, una urgente necesidad del país poder controlar y administrar y dirigir con un sentido de justicia social ese potencial eléctrico en beneficio del pueblo de México que lo estaba solicitando.

...Estamos acostumbrados a obtener nuestras necesidades espirituales, políticas y económicas a base de sacrificio, pero vamos hacerlo porque tenemos confianza en que la industria eléctrica, en manos de mexicanos, habrá de servir para que en lo futuro el desarrollo de nuestra industria, el desarrollo de la industria eléctrica no se guíe por intereses económicos, no se guíe por un sentido y un espíritu de lucro, porque no se lleve la electricidad únicamente a donde se produce un interés, una ganancia, porque la necesaria electricidad llegue a servir a los hombres del campo, porque la electricidad con un sentido de justicia social sirva a los hombres del centro, del norte y del sur de la República, porque la electricidad, como se pone en la reforma constitucional, sea un servicio que satisfaga los intereses del pueblo de México.

...Dondequiera que se lesione el interés de la sociedad, dondequiera que los intereses sociales demanden la intervención del Estado, ahí deberá obrar, sino por mutuo propio, por exigencia del pueblo de México. Que entiendan que la revolución Mexicana, que todas las obras de beneficio colectivo, que los servicios públicos deben de orientarse al servicio de las colectividades y no al beneficio de unos pocos.

El diputado José García Castillo era terminante cuando decía:

...Esto es, las empresas eléctricas podían actuar libremente como cualquiera otra industria, sin riesgo alguno de ser controladas por el Estado, en cuanto a la calidad del servicio, los precios del mismo y menos aún, en cuanto a su organización, manejo económico y planeación.

... Lázaro Cárdenas, con alto espíritu nacionalista dispuso se estudiara una ley que controlara eficazmente la industria eléctrica, ya que exigencias de orden político, técnico y económico impuestas por la importancia que dicho sector implicaba para la vida nacional.

Finalmente, vaticinaba que:

Pero este triunfo nacional debe ser acompañado por la fuerte y profunda meditación de funcionarios y técnicos de la industria eléctrica, para que en el momento de formular la ley reglamentaria, no vaya a ser pronto motivo de lamentaciones como lo es toda nuestra legislación eléctrica anterior, o vayamos a cometer la imprudencia de convertir este rayo de luz, en le relámpago iniciador de una tormenta de privaciones y agresividades que vuelvan a frenar el desarrollo de México.

El artículo 27 señala de manera enfática, en la última parte de su párrafo sexto, que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la

prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Que si bien es cierto que el Constituyente de 1917 no previó lo relativo a esta materia, no obstante ello, sí estableció las decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México.

Esas decisiones históricas para la Nación se ratifican y mantiene la decisión de que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, amén de que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines. De ahí, que el Constituyente Permanente fuera claro, al incorporar el párrafo en comento, con la adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de diciembre de 1960.

Cabe señalar, que en la parte conducente de la exposición de motivos de la iniciativa de reformar al artículo 28 constitucional de 3 de mayo de 1990 se confirma que el artículo 25 constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva las áreas estratégicas que señalan en el párrafo cuarto del artículo 28. Obliga al Gobierno Federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan. El párrafo cuarto del artículo 28 afirma: “No constituirán áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica: minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. LA comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”

Añade la misma, que conducir el cambio para preservar lo esencial de nuestra identidad nos obliga a mantener los compromisos profundos plasmados en la Constitución y que dan perfil propio al Estado Mexicano. Es una interpretación congruente con nuestra historia respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Estas se vinculan a la perspectiva revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva de

las convicciones populares. El párrafo cuarto del artículo 28 marca el sentido profundo de las áreas estratégicas de la Nación.

Se colige lo antes señalado, que también el numeral 25 constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el párrafo cuarto del artículo 28.

A la letra dice el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional:

Artículo 25...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan.

Al adicionarse el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal se establece que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, y que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines, con lo cual es evidente, que al instituir el propio artículo 27 la Constitución Federal la supresión de las concesiones y que al encomendar la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, exclusivamente a la nación, no es posible contrariar de ninguna manera la norma constitucional ni afectar la situación que se produjo con su adición.

Atendiendo a la interpretación auténtica, ésta reside, de una manera absoluta y exclusiva, en los propósitos que tuvo el Constituyente Permanente al reformar o adicionar el Código Político de 1917, manifestados en la exposición de motivos, dictámenes y debates, pues éstos constituyen la expresión oficial, clara, concreta y expresa de la voluntad del Poder Revisor de la Ley Suprema.

Debe quedar claro, la Ley Fundamental establece en forma contundente, que por ser una actividad estratégica reservada al Estado, no habrá otorgamiento de concesiones, mucho menos, otorgamiento de permisos relativos a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que no tenga por objeto la prestación de servicio público, pues esta actividad corresponde exclusivamente a la

nación. Nunca a favor de particulares, y menos aún, la importación y exportación en torno a la generación de energía eléctrica.

Por todo lo anterior, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente **proyecto de decreto interpretativo de la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo Único.- Que la prohibición contenida en la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es para otorgar concesiones, autorizaciones, permisos, contratos, ni cualquier otro acto jurídico similar o análogo a los particulares, en cuanto a generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Transitorios

Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintidós días del mes de septiembre de dos mil cinco.

Diputados: Francisco Javier Carrillo Soberón (rúbrica), Rosa María Avilés Nájera (rúbrica), Alfonso Ramírez Cuellar (rúbrica).

**CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO
EN EL TRABAJO LEGISLATIVO**
Juan Carlos Cervantes Gómez*

*Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Sumario: Introducción, I ¿Quién controla al Congreso?, II. Autonomía del Parlamento, III. Controles jurisdiccionales de la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo, Conclusiones, Referencias.

Introducción

Ante los nuevos escenarios políticos que enfrenta el Poder Legislativo Federal, derivados de una conformación mucho más plural, resulta necesaria la revisión externa de la constitucionalidad de los procesos que se llevan a cabo al interior del Congreso como una garantía de protección de las minorías pero también como una forma de protección de los derechos de los ciudadanos en lo individual, razón por la que el control de la constitucionalidad de los actos del Congreso, cada vez cobra mayor importancia.

Un caso que pudiéramos considerar paradigmático en la jurisprudencia mexicana es la Tesis: P./J. 100/2004 mediante la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se autolimita para conocer de los actos no normativos del Congreso,²⁹ concretamente las fases de la declaración de procedencia que corresponden a la Cámara de Diputados –consideradas actos internos–;

²⁹ DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA: LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, [jurisprudencia] Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P./J. 100/2004, p.6.

este criterio les reconoce el rango de inatacables, al señalar que su revisión vulneraría la autonomía parlamentaria, lo que evidencia un posible atraso en materia de justicia constitucional. Lo anterior contrasta con el criterio sentado en importantes tesis mediante las que el Supremo Tribunal ha establecido la posibilidad de la revisión de las fases del procedimiento de reforma constitucional, el cual sin embargo aún no podemos considerar como consolidado, ya que sólo es una tesis aislada de un tema que en nueve años ha variado en tres ocasiones de sentido.

A pesar de la contradicción planteada, la revisión jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo, es hoy una realidad recurrente que contrasta con la época en la que sólo respondía ante el cuerpo electoral en los comicios posteriores a su ejercicio.

El tema del control constitucional del Parlamento está estrechamente ligado al de la autonomía parlamentaria, debido a que el principio de autonomía del Poder Legislativo se encuentra en nuestra Carta Magna a la par de las garantías individuales, por lo que al someter los actos internos del Congreso a revisión, el juzgador se encuentra frente a una clara colisión entre derechos, en la que si bien no es posible permitir que se violenten las garantías de los ciudadanos, el hecho es que tampoco se puede vulnerar en forma excesiva y arbitraria la autonomía interna del Congreso.

Debemos tomar en cuenta que para diversos autores la justicia constitucional no es una modalidad de control del Parlamento, sino que es considerada un medio de defensa de los derechos fundamentales,³⁰ razón por lo que debe buscarse un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y el eficaz funcionamiento de las Cámaras, de manera que se permita en forma limitada el control de los actos del Poder Legislativo, sin abusar de éste en aras de impedir la comisión de una arbitrariedad en contra de los derechos de los particulares. Es por lo anterior, que debe precisarse con claridad en la legislación qué actos son esenciales para el cumplimiento del cometido de las cámaras y así sólo permitir su revisión en forma excepcional.

La autonomía parlamentaria al igual que todas las teorías constitucionales ha evolucionado por lo que ahora su núcleo trasciende a la protección de las Cámaras frente a los otros órganos del Estado para dar paso a la protección de las garantías de las minorías; es por lo que dedicaremos una parte de este trabajo a su análisis. Posteriormente desarrollaremos el tema de los diversos

³⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, El control parlamentario por el Tribunal Constitucional, *Anuario jurídico de La Rioja*, N° 2, 1996, p. 333.

sujetos y medios de control que se erigen sobre los actos del Poder Legislativo y nos abocaremos al análisis particular de los controles jurisdiccionales sobre actos legislativos y sobre actos no normativos; el primero ya ha sido abordado ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia; en el segundo, observamos actos que recientemente han sido objeto de análisis por parte de la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y la doctrina. Entre estos actos analizaremos en forma particular los relacionados con el procedimiento legislativo y la declaración de procedencia en virtud de que éstos tienen importantes efectos al exterior del Congreso, ya que en el caso de la declaración de procedencia su autorización o negación puede traducirse en violaciones a los derechos fundamentales de los funcionarios procesados, así como a los de la persona que inició el proceso penal, quien tiene derecho a que se le administre justicia, por lo que la denegación de la autorización para proceder en contra de un funcionario le depara un perjuicio a sus derechos fundamentales.

I ¿Quién controla al Congreso?

El Congreso es controlado por diversos entes entre los que se encuentra el pueblo, quien ejerce el mayor de los controles políticos, el control electoral; también es controlado por los órganos especializados en materia electoral, así como por los órganos de justicia ordinaria y constitucional, que forman parte de los denominados controles interorgánicos, que también ejerce el Poder Ejecutivo mediante figuras como las observaciones que el Presidente de la República puede realizar a los proyectos legislativos aprobados por el Congreso y ahora con el fallo de la Corte sobre una controversia constitucional, al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación,³¹ cuya formación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Como puede observarse, se aplican diversos controles políticos sobre el Congreso, los cuales en nuestro sistema encuentran fundamento en el texto constitucional; ejemplo de éstos, es el que ejerce la opinión pública a través del electorado, control que para ser efectivo requiere de su participación activa para abastecer de información sobre la actividad de los diversos órganos públicos y desde luego de la del propio Poder Legislativo a la sociedad, a fin de que ésta se forme una opinión, la cual vincula en diversas formas al Congreso, no sólo como un control posterior sino como uno *a*

³¹ SENTENCIA, de la Controversia Constitucional 109/2004, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en contra de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Diario Oficial de la Federación del 24 de octubre de 2005.

priori y desde luego simultáneo, ya que las Cámaras deben tomar en cuenta a la opinión pública para formar su agenda y desde luego al momento de llevarla a cabo. El cuerpo electoral es considerado en ocasiones como uno de los poderes del Estado y es ampliamente conocida la fuerza de la opinión pública en los sistemas representativos.³²

Si los ciudadanos no obtienen información de la actividad de los legisladores a través de las Cámaras, la reciben por otros medios que pueden no ser los idóneos; sin embargo, ésta será determinante para formar un juicio sobre la actuación de sus representantes, que se verá premiada o castigada en las urnas.

En nuestro país fue en la materia electoral donde más claramente se presentó un debilitamiento de la infranqueable autonomía parlamentaria, ya que la calificación de las elecciones y las controversias que se derivaran de éstas eran resueltas en forma exclusiva por las mismas asambleas; no obstante, este procedimiento resultaba antidemocrático por lo que se determinó que fuera un órgano externo al Congreso el que realizara estas funciones. Actualmente las controversias surgidas en estos procesos se resuelven ante una autoridad judicial especializada. En este mismo rubro debemos destacar cómo los órganos electorales autónomos ejercen un control del Congreso en uno de los aspectos más importantes de éste, su formación; ya que las campañas electorales cuyo objetivo es que los ciudadanos elijan a sus representantes en los órganos legislativos son organizadas y reguladas por una autoridad independiente del Congreso.

Por otra parte, en el caso de que el Presidente de la República esté en desacuerdo con alguna decisión legislativa o presupuestal, puede ejercer un control eminentemente político, mediante el que puede devolver un proyecto de Ley o decreto a las Cámaras, argumentando incongruencia con su programa de gobierno o bien violaciones a la Constitución, control que puede ser superado por una mayoría calificada que en legislaturas tan plurales como la actual es difícil de conseguir, por lo que las observaciones prácticamente se convierten en un obstáculo infranqueable.

Finalmente, en el caso de los controles que puede ejercer el Poder Judicial sobre el Congreso, encontramos los controles de constitucionalidad así como los de legalidad en casos específicos. No obstante para efectos de este estudio, nos remitiremos en particular a los controles de

³² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, El control por el Tribunal Constitucional de la Actividad no legislativa del Parlamento, *Revista de Administración Pública*, Núm. 107. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Mayo-agosto, 1985, p. 99.

constitucionalidad que pueden presentarse en contra de actos legislativos, pero también de actos no legislativos, no obstante que la Corte ha sustentado un criterio muy limitado con respecto a esto.

Para iniciar con el estudio de estos controles, es necesario abordar previamente las teorías acerca de la autonomía parlamentaria a fin de determinar hasta qué punto puede ser revisable la acción del Poder Legislativo.

II. Autonomía Parlamentaria

La revisión del concepto autonomía parlamentaria y su evolución es importante para determinar hasta qué punto pueden ser revisadas por los órganos jurisdiccionales las decisiones del Congreso, pues si partimos de las teorías clásicas en las que se sustenta, así como del texto de los artículos 49, 70 y 72 primer párrafo de la Constitución, podría considerarse que éstas no son susceptibles de revisión, lo que hace necesario el análisis de este importante concepto que integra la base del Derecho Parlamentario.

1. Antecedentes

La idea del Parlamento soberano derivado de la soberanía popular y de la Nación, dominó en Europa hasta la llegada de las constituciones democráticas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, debido al evento simbólico del nacimiento del Estado moderno representado por la Revolución Francesa. No obstante lo anterior, debemos tomar en cuenta que es en Inglaterra donde surge el Parlamento como poder derivado de la lucha que sostiene contra la monarquía, cuyo objetivo era asumir los poderes de éste y adquirir plena soberanía.

En 1689 con la *Glorious Revolution* el Parlamento se asume como centro del poder político y derivado de este movimiento, se expide el acta de derechos (*Bill of rights*) que establece que los órganos legislativos tienen

plena autonomía para regular su organización y procedimientos interiores. Apoyado en el artículo 9 de esta Declaración, el Parlamento Británico desarrolló un derecho propio de cuya aplicación sólo las cámaras podrían conocer.³³ En este contexto surge el Derecho Parlamentario como la técnica de libertad del Parlamento, concepción anterior al Derecho Constitucional moderno,³⁴ lo que fue el punto de partida para que las teorías clásicas del Derecho Parlamentario, se abocaran a conseguir y preservar la independencia del Parlamento, en cuanto un valor fundamental que era necesario preservar.

Las teorías clásicas se gestaron en el contexto de un Parlamento que tenía que protegerse de las constantes agresiones de los poderes tradicionales; para lo cual, la mejor medida fue declarar la soberanía de las Cámaras, lo que garantizaría su independencia funcional.

La forma de organización del Parlamento inglés, pasó al Derecho continental europeo, a través de los sistemas francés y alemán, que lo asimilaron, desarrollando sus propias teorías sobre la autonomía parlamentaria.

Es así que en Francia el Parlamento se erige como el centro del sistema de gobierno. La organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional que surge de la Constitución de 1791, va a consolidar la independencia del Poder Legislativo. En el nuevo sistema la defensa del Parlamento frente a los jueces, que formaban parte de la clase social derrotada por la Revolución, precursores de las acciones involucionistas en su intento por recuperar el poder fue determinante. Con esta Constitución, el Parlamento se transformó en el único depositario de la soberanía nacional, en cuanto órgano representativo capaz de materializar con sus decisiones la *volonté général*.

La autonomía de organización y funcionamiento en el modelo francés es ilimitada, debido principalmente a que se erige como el ilimitado controlador del Estado -que requería la más absoluta libertad en la construcción de sus decisiones- sin dar cabida a medio alguno de revisión, lo que se fundaba en el hecho de ser el representante directo del pueblo.

³³ Bill of Rights de 1689. The Avalon Project at Yale Law School. En: www.yale.edu/lawweb/avalon/

³⁴ FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, prólogo del libro de Ignacio Torres Muro, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados. Monografías II. Madrid. 1987, p. 30.

En lo que respecta a Alemania, la teoría constitucional del siglo XIX es totalmente distinta a la francesa en este punto, ya que para el Derecho alemán, el Parlamento es un órgano más del Estado, no obstante autónomo con respecto a los otros órganos del Estado.

Esta autonomía se explica mediante la teoría clásica de los *Interna corporis* que tiene como finalidad resolver la cuestión acerca del control judicial de las leyes, lo que suponía una quiebra del principio teórico de división de poderes; ésta surge en el contexto de un debate acerca de la no aprobación parlamentaria de los presupuestos entre 1862-1866. Sus antecedentes los encontramos en el Derecho Parlamentario inglés, en el concepto de los *interna proceedings*, que es la facultad de que gozan cada una de la Cámaras del Parlamento inglés para conocer de los actos que se desarrollan en su interior; éstos constituían privilegios parlamentarios tendentes a asegurar el correcto ejercicio de sus principales funciones, legislativas y de control político.

Esta teoría es atribuida al Rudolf Von Gneist quien a la pregunta de que si los jueces podían fiscalizar la validez formal de las leyes, dio una respuesta afirmativa; sin embargo, señaló que esa fiscalización no podía extenderse a aquellas fases procedimentales que se desarrollaban por completo en el interior del Parlamento, a las que denominó *Interna corporis*, ya que éstas pertenecían a su exclusiva competencia y por tanto no eran susceptibles de control por ninguna otra autoridad; de este modo, sólo era posible el control externo, en principio judicial de las fases del procedimiento legislativo con relevancia externa.³⁵ En lo anterior, ya se acepta un control aunque muy limitado de los actos del Parlamento. Esta teoría es una de las construcciones dogmáticas más acabadas de las que se han elaborado para garantizar la independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.³⁶

La concepción tradicional de los *interna corporis* se refiere, por un lado, a la libertad en la ordenación de los temas de discusión, al modo de dirigir esas discusiones, así como al procedimiento de deliberación; por otro, a la competencia exclusiva en la facultad de elaborar los *códigos* de procedimiento, y lo que es más importante, la facultad de valorar discrecionalmente sobre el modo de aplicar la disciplina parlamentaria e

³⁵ ÁLVAREZ CONDE, Enrique, et al, Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional, en *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados parlamentarios*, Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 44.

³⁶ MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LIII Legislatura, 1987, p. 228; TOSI, Silvano. Op. cit., p. 80.

interpretar y modificar sus preceptos.³⁷ En síntesis, la pretensión consiste en que aquellas materias que comienzan y concluyen en la Cámara, no estén sometidas a ningún control externo.

Los *interna corporis* en su concepción amplia parten de la teoría clásica de garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones institucionales frente a los demás poderes públicos.

De la teoría de los *interna corporis acta*, deriva la doctrina de los *interna corporis norma* que señala que: *los reglamentos parlamentarios constituyen una manifestación del poder de normación autónoma de determinados órganos constitucionales... Los Parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Si no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al Reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos*".³⁸

Esta teoría permitió el fortalecimiento de las garantías parlamentarias con lo que se crearon facultades tan importantes para las Cámaras como el hecho de poder decidir soberanamente sobre la aplicación e interpretación de las normas internas. Facultad que se encuentra prevista en forma expresa en nuestras normas parlamentarias –aunque en forma más restringida- en el inciso b) del artículo 20 de la Ley Orgánica de nuestro Congreso, que regula las atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y en forma implícita en los artículos 23 inciso f) y 67 inciso b) de la misma Ley, que facultan a los presidentes de las dos Cámaras para determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a su respectiva Asamblea, determinación que en ocasiones requiere de interpretación.

Con respecto a la facultad de interpretación autónoma, debe señalarse que es objeto de polémica, ya que se considera vulnera el principio de Estado de Derecho, al eliminar el control jurisdiccional sobre las decisiones del Parlamento. Con lo que las Cámaras se colocan por encima del principio que establece el sometimiento de todos los poderes públicos a las leyes, y bajo el control de los jueces. Con respecto a esto, es necesario comentar

³⁷ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998, p. 55.

³⁸ SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid. 1990, pp. 40 y 41.

que si bien a nivel comparado, los controles jurisdiccionales comienzan aplicarse a las resoluciones internas del Parlamento, las relacionadas con cuestiones esenciales, aún escapan a éstos. Es por lo anterior, que resulta evidente la necesidad de replantear la concepción de la autonomía parlamentaria, para adecuarla a las circunstancias políticas y sociales actuales.

No obstante lo anterior, debemos tomar en cuenta que a decir de diversos autores,³⁹ la doctrina de los *interna corporis*, que justificaba la exención del control jurisdiccional de los actos del Parlamento, ha comenzado un declive progresivo, el cual podemos apreciar claramente en los regímenes constitucionales europeos y en algunos de América Latina.

2. ¿Qué es la autonomía parlamentaria?

Podemos definir a la autonomía del Parlamento como la posibilidad de darse a sí mismo sus propias reglas de organización y funcionamiento de modo que pueda realizar sus tareas sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder o de fuerzas extraconstitucionales. El principio de *self-government* es determinante para la consecución de este objetivo y consiste en que el Parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas.”⁴⁰

La autonomía parlamentaria constituye el fundamento del Derecho Parlamentario en su concepción original y su fin es proteger al Parlamento frente a las posibles injerencias de los demás poderes públicos, en especial del Ejecutivo; se configura como una técnica para garantizar la libertad del Parlamento, de sus órganos y de la totalidad de sus miembros frente a los demás poderes.⁴¹ La autonomía es una de las características esenciales del Parlamento; no obstante ésta, se ha ido adaptado a los nuevos requerimientos de los sistemas constitucionales, con lo que ha pasado de ser ilimitada a aceptar controles de constitucionalidad.

Podemos señalar que la autonomía no es una prerrogativa del Poder Legislativo, sino que es un instrumento jurídico elemental para la

³⁹ Sobre el particular se han pronunciado ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *op. cit.*, ORTEGA SANTIAGO, Carlos, La inviolabilidad parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los *interna corporis* acta en la jurisprudencia reciente de la Corte Costituzionale italiana, GÓMEZ CORONA, Esperanza, *La autonomía parlamentaria en la Práctica Constitucional Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

⁴⁰ LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1983, p. 242.

⁴¹ ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *et al, op. cit.*, pp. 42-43.

organización y buen funcionamiento del Estado, que se apoya en los principios de descentralización política y administrativa; es así que vemos cómo en nuestro diseño constitucional se han erigido diversos órganos autónomos como son: los ayuntamientos, desde luego las Cámaras del Congreso, el Poder Judicial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral; con diversos grados de autonomía, pero todos sometidos al ordenamiento general y por tanto a la Constitución.

De acuerdo con Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, el control del Parlamento, es una característica de nuestro tiempo, lo que parece mentira ya que éste representa a la soberanía nacional. Sin embargo, nadie debe librarse de esta idea, ya que nadie debe estar exento de control, aunque sólo sea para asegurar que la participación sea real y efectiva, y para garantizar que la regla de respeto a los derechos fundamentales es algo real que se impone a toda la organización del Estado.⁴²

El abandono de la concepción de la soberanía del Parlamento y de la ausencia de control de su actuación, sólo se ha hecho efectivo tras la afirmación de la naturaleza normativa de la Constitución y tras su emplazamiento como norma suprema del ordenamiento.⁴³ Esta afirmación está ligada a la existencia de un órgano garante de la Constitución como lo es la jurisdicción constitucional, que debe evitar las violaciones de cualquier órgano público incluido el Legislativo. A partir de esto las excepciones al ordenamiento general que se habían permitido al Parlamento, se fueron incorporando como objetos de control desde la perspectiva de su legitimidad constitucional. En primer término fueron los actos externos de las Cámaras los que se sometieron al control de las Cortes Constitucionales concretamente la legislación en el caso del Tribunal kelseniano; a la par se fueron incorporando en el modelo weberiano de control constitucional los actos externos del Parlamento que afectaban las atribuciones de otros poderes del Estado; posteriormente al término de la Segunda Guerra Mundial, los *interna corporis* se incorporaron como objeto de control desde la perspectiva de su legitimación constitucional; básicamente por la consideración de su posible trascendencia externa, ya sea por tratarse de

⁴² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *op. cit.*, (El Control Parlamentario por el Tribunal Constitucional), p. 325.

⁴³ ORTEGA SANTIAGO, Carlos, La inviolabilidad Parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los *Interna Corporis Acta* en la Jurisprudencia reciente de la *Corte Costituzionale* italiana, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 3, 1er. semestre, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1999, p. 187.

disposiciones normativas que se vinculen directamente con la Constitución como son los Reglamentos parlamentarios o porque sean actos que pueden llegar a afectar los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, o porque puedan vulnerar valores esenciales de la Constitución.

El núcleo del Derecho Parlamentario no es ya la protección de éste frente a la posible injerencia de otros órganos constitucionales, sino el estudio de la relaciones entre mayorías y minorías parlamentarias, lo que implica que ambas deben someterse al derecho, lo que trae como consecuencia la aceptación de la premisa general de que todo órgano del Estado debe ser residenciable jurídicamente.

Es así que la autonomía parlamentaria debe ser entendida como instrumento y garantía en orden a la consecución de los fines del Parlamento que no son otros que la función legislativa y la de control del Gobierno. Este carácter instrumental no puede justificar ni la arbitrariedad, ni la vulneración de la legalidad, razón por la que debe estar sometido a la Constitución y desde luego a las leyes que el mismo aprueba, lo que requiere de un control jurisdiccional que garantice la observación escrupulosa de esa sumisión.⁴⁴

En lo que respecta a la inmunidad jurisdiccional de la actividad de las Cámaras, ésta se ha apoyado en lo que Esperanza Gómez Corona denomina la caduca teoría de los *interna corporis acta*, la cual fue invocada por el Tribunal Constitucional español durante un tiempo, por lo que mantuvo una actitud bastante reacia a fiscalizar un sector de la actividad singular de las Cámaras legislativas, en concreto la que se desarrolla entre las Asambleas y su propios miembros.⁴⁵

Actualmente, el Poder Judicial ha asumido un papel determinante en los regímenes constitucionales,⁴⁶ replanteando el del resto de los órganos del Estado, y particularmente el de las Cámaras, que hoy están directamente vinculadas al ordenamiento jurídico, no obstante que cuentan con autonomía organizativa, que se expresa en la autonomía de reglamentación, presupuestaria, disciplinaria y de condiciones de su personal.

⁴⁴ ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁵ GÓMEZ CORONA, Esperanza, *La autonomía parlamentaria en la Práctica Constitucional Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p.119.

⁴⁶ FERRAJOLI, Luigi, El papel de la Función Judicial, en Ferrajoli, Luigi, y Atienza, Manuel *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pp. 89-90.

Esta es una nueva concepción de los Parlamentos, que a diferencia de la clásica -en la que se autolegitimaban por su relación directa con la sociedad-, los incorpora al Estado por el Derecho. Es decir, sus decisiones entran en el ámbito de lo revisable, como las de cualquier otro órgano del Estado. A partir de este momento, se tiene que dejar de hablar de independencia parlamentaria y comenzar a hacerlo de autonomía orgánico funcional de las Cámaras.⁴⁷

a. A nivel comparado

A nivel comparado como ya se ha señalado a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, podemos observar una clara tendencia hacia la atemperación de la autonomía parlamentaria, sobre todo en lo relacionado con sus decisiones hacia el exterior; no obstante en lo que corresponde a las decisiones en el ámbito interno de las Cámaras, el control jurisdiccional se inició apenas en la década de los ochenta.

De acuerdo con la Corte Constitucional italiana, en la actualidad la autonomía parlamentaria comprende la exclusividad de las cámaras para prever, verificar y en su caso sancionar, los comportamientos de sus miembros en el curso de los procedimientos parlamentarios, además de su contenido clásico referido a la capacidad para aprobar sus propias normas de funcionamiento y para aplicarlas; fue así, que la Corte Constitucional consideró que si bien corresponde a las Cámaras la valoración y en su caso la sanción de los comportamientos de su miembros en el curso de los procedimientos parlamentarios, esto es sólo en tanto no vulneren los bienes personales de terceros o bien de otros parlamentarios.⁴⁸ A partir de finales de los años ochenta, en Italia se viene verificando mediante la jurisprudencia constitucional y las reformas a la Constitución, un retroceso en la autonomía del Parlamento.

En el caso español desde épocas remotas, la jurisprudencia sostenía que si un acto parlamentario se había elaborado irregularmente, correspondía al Poder Legislativo corregirlo o anularlo, pero mientras existiera, el juez debía aplicarlo ya que cuando las Cámaras lo aprobaban y se recibía la sanción real, ninguna Corte de justicia podía investigar cómo se había desarrollado el procedimiento legislativo. Fue así que el propio Tribunal Constitucional español en sus primeros años se mostró muy reacio a admitir el control de

⁴⁷ PUNSET BLANCO, R., citado por Aranda Álvarez, Elviro, *op. cit.*, en p. 32.

⁴⁸ ORTEGA SANTIAGO, Carlos, *op. cit.*, pp. 169-170.

los actos internos de las Asambleas; sin embargo, ha llegado finalmente a ejercer fiscalización de la actividad sin valor de ley de las Cámaras en relación con sus propios miembros, motivado por el deseo de proteger a las minorías parlamentarias, es así que el Tribunal se ha erigido en el garante del acceso igualitario al cargo parlamentario, del derecho a mantenerse en éste sin perturbaciones ilegítimas y sin que nadie impida su desempeño de conformidad con lo que cada reglamento disponga.⁴⁹

En el caso alemán, el Tribunal Constitucional se ha dado a la tarea no sólo de conocer sobre las constitucionalidad de las leyes, sino también de proteger con intensidad las facultades de los parlamentarios que derivan de su *estatus* jurídico constitucional; ejemplo de ello es la sentencia de junio de 1989 mediante la cual se reconoce a los diputados no integrados en grupo parlamentario el derecho a formar parte de al menos una comisión, con derecho de palabra y de propuesta.⁵⁰

b. En México

En México la autonomía para expedir la reglamentación de los órganos encargados de ejercer la función legislativa, fue reconocida desde la Constitución de Cádiz, que influyó en la redacción del artículo 34 de la Constitución de 1824. Posteriormente en la Constitución de 1857 el artículo 72, fracción XXVIII, facultaba al Congreso: *Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes, y corregir las faltas u omisiones de los presentes*. Este precepto pasó íntegro al texto original de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución de 1917.

Con la reforma de 1977, se suprimió esta fracción y se adicionó un segundo párrafo al artículo 70, para que el ordenamiento que regulaba al Congreso pasara de ser un reglamento a una ley. Con esta reforma quedó garantizada la autonomía funcional y de organización de nuestro Congreso, al facultarlo para *expedir la ley que regulara su estructura y funcionamientos internos*. En el texto del artículo constitucional quedó plasmado el principio de autonomía parlamentaria derivado de la doctrina, que busca preservar la garantía de división de poderes, y la garantía del mejor funcionamiento de las cámaras. No obstante, las amplias facultades

⁴⁹ GÓMEZ CORONA, Esperanza, *op. cit.*, pp. 121-122.

⁵⁰ BLINGO CAMPOS, Paloma, Parlamento Principio Democrático y Justicia Constitucional, en *Revista de Derecho* (Valdivia) Vol. 12, Chile, agosto de 2001.

del Congreso mexicano para autorregularse, debido a la situación política que imperó en el país hasta 1997; el ejercicio de éstas fue prácticamente inexistente, sólo las normas en materia de organización tuvieron avances importantes –ejemplo de esto son las Leyes Orgánicas de 1979 y 1999-, dejando a la parte funcional en materia legislativa –en la cual incluimos las materias de control, jurisdiccional, administrativa, etc.– sin modificaciones significativas.

En lo que respecta a la autonomía como medio de defensa ante las intromisiones de los otros órganos del Estado, ésta ha comenzado a relativizarse debido a que la Suprema Corte de Justicia, como ya hemos comentado, ha comenzado a modificar sus criterios con respecto a la revisión de los actos del Poder Legislativo, en particular los internos. Lo anterior, marca un cambio importante en la concepción de la autonomía parlamentaria en nuestro país, cambio que se ha gestado desde la jurisprudencia y que requiere ser retomado por la legislación a fin de que se establezcan procedimientos, reglas y límites certeros para la revisión de los actos de las Cámaras, lo que no sólo implica elevar su legitimidad, y rango en el sistema normativo, sino que implica el aval del propio Congreso para ser revisado.

III. Controles jurisdiccionales de la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo

Los controles de la constitucionalidad de las leyes –como actos externos de las Cámaras– a cargo del Poder Judicial, tienen antecedentes muy remotos, que podemos ubicar en primera instancia en el conjunto de artículos del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que preveían un conjunto de mecanismos de control constitucional a cargo del propio Congreso General, las Legislaturas de los Estados y la Suprema Corte;⁵¹ así mismo, con la colaboración de Mariano Otero, se plasmó un antecedente del juicio de amparo previsto en el artículo 25 que facultaba a los tribunales de la Federación para amparar a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, federales y de los estados, sin que se hiciera declaración general respecto de la ley o del acto que se combatía. Posteriormente este recurso de revisión de la constitucionalidad se incorporó a la Constitución Federal de 1857, en la fracción I del artículo 101, que disponía que los tribunales de la Federación resolvieran toda controversia que se suscitara *por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales*. Mecanismo que sesenta años después pasaría a la Constitución de 1917.

Es evidente que la autonomía del Congreso mexicano ha comenzado si no a declinar, sí a hacerse relativa, ante la existencia de cada vez más recursos para combatir tanto sus resoluciones externas como internas.

⁵¹ Artículos 22 al 24 de la Acta Constitutiva y de reformas del 21 de mayo de 1847.

En nuestro sistema los actos de las Cámaras que se consideren violatorios de las normas constitucionales, pueden ser revisados a través de distintos medios de control de la constitucionalidad entre los que encontramos:

- Los controles difusos. En este tipo de controles encontramos el Juicio de Amparo, el cual puede ser interpuesto desde luego contra las normas aprobadas por el Congreso, pero también contra las fases del proceso de formación, así mismo se puede interponer en contra de los actos no normativos que llevan a cabo las Cámaras con excepción de los que tengan que ver con el procedimiento de declaración de procedencia y el de Juicio Político.
- Los controles concentrados. En este tipo de controles encontramos la acción de inconstitucionalidad, incorporada en 1994, mediante la cual pueden combatirse las violaciones al texto constitucional que presente una ley o un decreto aprobado por el Congreso; así mismo, la controversia constitucional, prevista desde la Constitución de 1824, que es un recurso para combatir los actos que lleve a cabo el Congreso e invadan la esfera de competencia determinada por la Constitución para el Ejecutivo, un Estado, el Distrito Federal o bien un municipio.

No obstante el abundante catálogo de recursos, aún estamos frente a un debate sobre la posibilidad de revisar los actos y resoluciones internas del Congreso, sus Cámaras o alguno de sus órganos internos. Debate que analizaremos a fin de determinar el alcance de los controles jurisdiccionales de la constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo. Para esto debemos analizar la forma en que se revisan los actos presumiblemente inconstitucionales que genera el Poder Legislativo, lo que haremos dividiéndolos en dos grupos, los actos legislativos y los actos no normativos, no sin antes reflexionar sobre los sujetos que están legitimados para interponer recursos para combatirlos.

1. Legitimación para interponer recursos contra actos inconstitucionales

En esta parte debemos reflexionar sobre los sujetos legitimados para interponer recursos de revisión de constitucionalidad.

En el caso de las violaciones al texto constitucional que tengan implicaciones externas y que por tanto ocasionen perjuicios a las garantías constitucionales de los gobernados, queda claro que le asiste el derecho de

interponer un recurso de revisión de constitucionalidad al producirse un acto de autoridad en su contra. Sin embargo, en el caso de que la violación se presente durante las fases internas del proceso legislativo, es de cuestionarse quién puede estar legitimado para impugnar la constitucionalidad del acto. En este caso, la doctrina ha considerado que el legislador es quien puede impugnar el acto toda vez que éste representa los intereses de sus electores, por lo que al impugnar un acto interno de la Cámara no lo hace por las violaciones que se den en su contra, sino en contra de los intereses que representa.

Al respecto la doctrina española destaca que es amplia la legitimación para interponer el recurso de amparo, por lo que los ciudadanos singulares y las personas físicas y jurídicas en el caso de que sean titulares de un derecho o libertad fundamental afectado, así como los parlamentarios singulares, grupos informales de los mismos grupos parlamentarios formalmente constituidos pueden poner en marcha este recurso.⁵² Si bien actualmente en España los legisladores están legitimados para interponer este tipo de recursos, esto fue objeto de una gran controversia, cuya resolución se derivó de la interpretación del artículo 23 de la Constitución española en el que desde 1978 está plasmado el principio democrático como un derecho fundamental que implica la participación política de los ciudadanos, tanto en su vertiente activa como pasiva, en forma directa y a través de representantes, principio que resulta de gran importancia en el ámbito parlamentario. El Tribunal Constitucional español se mostró reacio en un principio a admitir los recursos de amparo que los legisladores interponían frente a actos de la Cámara de la que formaban parte; no obstante, pronto cambió de postura, al considerar que existían derechos fundamentales en juego. El Tribunal afirmó que el derecho contenido en el apartado segundo del artículo 23 reconoce no sólo el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino que protege también la permanencia en el mismo. De la interpretación de este precepto se desprende que los representantes parlamentarios solicitan amparo en defensa del ejercicio de sus funciones, lo que implica defender también el derecho de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos.⁵³ Esta interpretación ha asociado el derecho de los representantes con el derecho de los representados,

⁵² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *op. cit.*, (El control por el Tribunal Constitucional de la Actividad no legislativa del Parlamento), p. 88-89.

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional Español, STC 161/88 de 20 de septiembre de 1988.

relacionando en forma integral las fracciones del artículo 23 de la Constitución, lo que ha derivado en el criterio de que los representantes hacen efectivo el derecho de los representados a participar en los asuntos públicos.

El Tribunal afirma que lo propio de la representación de cualquier tipo es el establecimiento de la presunción de que la voluntad de los representantes es la voluntad de los representados, razón por la que son imputadas a éstos en su conjunto los actos de aquél. La teoría del Tribunal Constitucional supone así que el representante que invoca su *status* y sus derechos funcionales, demanda, con carácter inmediato, la protección de una posición jurídica propia creada por la ley, o por el Reglamento Parlamentario, que no tiene en sí misma el rango de derecho fundamental, ya que no deriva del texto constitucional. Pero al defenderse él defiende también a los otros, por lo que se considera que la invocación de un derecho propio, legal o reglamentario, es a la vez el modo de preservar el derecho fundamental a participar a través de representantes. Por lo que si el titular del cargo defiende un derecho propio, esto sólo será relevante para el amparo constitucional para efectos de legitimación, ya que el derecho fundamental protegido no es el del representante, sino el de los representados. Sin embargo, el Tribunal ha insistido en que no toda violación de los Reglamentos de las Cámaras constituye una violación de los derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante recurso de amparo, por lo que se ha establecido que si bien no todos los derechos y facultades que constituye el Estatuto del Parlamentario pueden ser objeto de protección mediante este recurso, aquéllos que pueden considerarse pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria sí lo son; ejemplo de esto son los que tienen relación directa con el ejercicio, las potestades legislativas y de control de gobierno. Aunque esta posición del Tribunal no deja claro cuáles son éstos, éste ha llevado revisiones en relación con el derecho de los parlamentarios a recabar información, el de presentar enmiendas, la admisión de mociones, el derecho a interponer interpelaciones, el derecho de formar parte al menos de una comisión, la inmunidad y el derecho a forzar la convocatoria del Pleno de la Cámara cuando se cumplan los requisitos reglamentarios.⁵⁴

Debemos destacar que existe una marcada similitud en los preceptos constitucionales de que prevén el principio de representación, razón por la que resulta útil tomar en cuenta la experiencia española, ya que en nuestro

⁵⁴ GÓMEZ CORONA, Esperaza, *op. cit.*, p. 137-140.

caso el artículo 35 fracción II de la Constitución prevé el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos y el primer párrafo del artículo 41, establece el principio de representación. Por lo que encontramos en nuestro sistema un claro vínculo entre libertad de acceso a los cargos públicos y representación, razón por la que un legislador en nuestro país podría ser considerado representante de los derechos de sus electores y reclamarlos mediante un recurso de control de la constitucionalidad, posibilidad que requiere de un acucioso análisis el cual trasciende los alcances de este trabajo.

2. El control de los actos legislativos

En el caso de los actos legislativos, con la creación del Amparo en 1847 a nivel federal, se eliminó cualquier duda sobre la posibilidad de revisar la constitucionalidad de una ley o reforma; sin embargo, prevalecieron los cuestionamientos sobre el alcance de estas declaraciones judiciales, las cuales con la aparición de las acciones de inconstitucionalidad fueron disipándose.

Los mecanismos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad se idearon para evitar la arbitrariedad de los órganos formadores de las leyes; sin embargo, debemos detenernos en esto y reflexionar si realmente los legisladores pueden excederse en sus funciones, no obstante son el órgano que representa la voluntad general, y por tanto están legitimados para crear y modificar en cualquier sentido el marco normativo. La Constitución faculta al Poder Legislativo para deliberar sobre proyectos de nuevas leyes y reformas así como para aprobarlos, para lo cual les concede una facultad discrecional, razón por la que cabe preguntarnos si el legislador ¿puede ser arbitrario al ejercer la función legislativa? La respuesta de acuerdo con lo señalado por Tomás Ramón Fernández, es que sí, ya que el Legislativo está sujeto a la Constitución como el resto de los poderes constituidos, por lo que las normas que éste apruebe en caso de resultar contrarias a los preceptos constitucionales o bien lesionar desproporcionadamente bienes constitucionalmente garantizados –lo que podría derivar ciertamente de la conculcación del principio de igualdad– deben ser declaradas

inconstitucionales por cualquiera de las vías que la Constitución y las leyes autoricen.⁵⁵

Este tipo de controles no sólo se ejerce contra el Congreso como órgano formador de la legislación, sino también contra el Ejecutivo que también participa en el procedimiento; no obstante, la mayor carga política recae sobre el Poder Legislativo. Con este tipo de controles se busca evitar que las leyes o las reformas aprobadas por el Congreso vulneren las garantías individuales.

Para combatir los excesos de los legisladores que pueden traducirse en arbitrariedades, es que se ha generado todo el catálogo de recursos a cargo del Poder Judicial quien funge como un árbitro externo, a las instancias de las Cámaras, que debemos recordar se encuentran controladas por los grupos políticos mayoritarios que conforman el Congreso de la Unión, grupos que tienen una ideología propia que puede no coincidir con la de las minorías, lo cual en primera instancia podríamos considerar como parte del juego democrático, en el que las mayorías haciendo uso de la ficción kelseniana –consistente en que la voluntad de la mayorías es considerada como la voluntad unitaria del órgano–; sin embargo, si esta visión del grupo político dominante es contraria a la Constitución, serán necesarios controles que puedan revertir la decisiones mayoritarias que atenten contra el espíritu de la Carta Magna, controles que corresponde a las minorías en la mayor parte de los casos poner en marcha. Por otra parte, es importante destacar que no sólo debe garantizarse que las decisiones finales del Congreso se encuentren en línea con la Constitución, sino también el que se hayan tomado siguiendo los cauces impuestos por ésta; es decir, garantizar el respeto de las normas primarias de producción jurídica, pero también las garantías fundamentales. Este tipo de revisión puede hacerse una vez tomada la decisión, regresando sobre los pasos de los legisladores y verificando que las normas constitucionales hayan sido respetadas.

Adicionalmente, debemos tomar en cuenta la posibilidad de interponer recursos de constitucionalidad en contra de las resoluciones que vayan recayendo sobre las fases del procedimiento, lo que a finales de la década pasada comenzó a debatirse en el Poder Judicial, no obstante las decisiones que se recaen sobre cada fase no constituyen actos legislativos, razón por la que tendremos que ocuparnos de ellas en el apartado correspondiente.

⁵⁵ Cfr. Fernández, Tomás-Ramón, De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional. Civitas, Madrid, 1998, Madrid, pp. 26,27 y 54.

a. Control sobre la creación de sus normas internas

Al igual que el resto de los ordenamientos que conforman el marco normativo Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son normas sujetas a control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial de la Federación, no obstante que el artículo 70 de la Constitución en su último párrafo establece la autonomía del Congreso para su formación; del texto, se desprende que ésta es con respecto al Poder Ejecutivo y no prohíbe la revisión de su constitucionalidad por parte del Poder Judicial.

Ambas normas tienen naturaleza similar no obstante que presentan algunas diferencias, ambas entran en la denominación Reglamento Parlamentario, la cual trae aparejada la autonomía irrestricta para su formación, la cual fue introducida como una característica elemental del Derecho Parlamentario que se constituía en una férrea defensa de su contenido y alcances frente al Ejecutivo y en casos como el francés expresamente contra los jueces.⁵⁶

En el diseño que presenta nuestra Constitución, se aprecia cómo se busca proteger al Legislativo de las constantes intromisiones del Ejecutivo que se presentaron durante la época posrevolucionaria y hasta la década de los noventa, que llegó al extremo de promulgar el Reglamento Interior del Congreso –para lo que se hacía uso de una interpretación de la fracción I del Artículo 89 de la Constitución–, por lo que se consideró necesario proteger expresamente la formación de la principal norma del Congreso General frente al Presidente de la República. No obstante, insistimos en que la autonomía organizacional y funcional se antepone al Ejecutivo y no a la revisión jurisdiccional de constitucionalidad. Es por lo anterior que esta Ley puede ser objeto de control vía acción de inconstitucionalidad, amparo contra leyes o incluso un amparo contra su proceso de formación como cualquier ley del marco normativo. Como vemos, es posible hacer uso de los controles jurisdiccionales de constitucionalidad para que los legisladores cumplan no sólo con la Constitución, sino con el Reglamento y la propia Ley Orgánica, en tanto que las infracciones a estas disposiciones se traduzcan en violaciones a las garantías individuales.

⁵⁶ CERVANTES GÓMEZ Juan Carlos, *Derecho Parlamentario. Funcionamiento del Congreso*, Colección Expediente Parlamentario, Num. 18, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, 2008, pp.19-29.

Por otra parte, en el caso de los Acuerdos parlamentarios, éstos constituyen desarrollos interpretativos de la legislación parlamentaria secundaria, aunque de acuerdo con lo prescrito por el artículo 77 fracción I, que es su fundamento, éstas más que normas pueden ser consideradas como meras resoluciones tendentes a posibilitar la aplicación de la norma principal; no obstante, el hecho es que se convierten en disposiciones reglamentarias de la Ley Orgánica y el Reglamento, razón por la cual podrían ser combatidas vía juicio de amparo en virtud que se pueden ver lesionadas garantías constitucionales.

3. Controles actos no normativos

El amparo en el sistema español, puede enfrentar los pasos del procedimiento legislativo, que sin ser funcionalmente los que culminan el procedimiento, de hecho determinan la paralización del mismo.⁵⁷ En lo anterior, podemos ubicar la importancia de poder combatir oportunamente una decisión de las Cámaras, ya que si se interpone oportunamente un recurso contra un acto inconstitucional, esto derivará en que se impida que cause efectos negativos y así no habrá necesidad de revertirlos, lo que en muchas ocasiones ya no es posible en el lapso de una legislatura.

Las diversas fases del procedimiento legislativo en la parte que corresponde al Congreso o la declaración de procedencia, aun siendo actos internos, tienen importantes efectos al exterior de las Cámaras; en el caso de las decisiones legislativas, es evidente el impacto en las vidas de los ciudadanos. Por otra parte, en el caso de la declaración de procedencia, su autorización o negación puede traducirse en violaciones a los derechos fundamentales de los funcionarios procesados, así como a la persona que inició el proceso penal, quien tiene derecho a que se le administre justicia, por lo que la denegación de la autorización para proceder en contra de un funcionario depara al ofendido un perjuicio a sus derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, la revisión jurisdiccional de lo actos internos del Congreso ha sido sumamente limitada. Fue a finales de la década pasada cuando se generaron los primeros criterios jurisprudenciales que abrieron la puerta a esta posibilidad.

El control de los actos no normativos se presenta en forma recurrente en los sistemas constitucionales de países como España, Italia o Alemania. En

⁵⁷ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *op. cit.*, (El control por el Tribunal Constitucional de la Actividad no legislativa del Parlamento), p. 100.

el caso español si bien éste no está previsto expresamente por la Constitución, el legislador ordinario haciendo uso de una interpretación abierta del texto, lo incluyó en 1979 en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo 42 como objeto de revisión constitucional *las decisiones o actos sin valor de ley, emanadas de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*.⁵⁸ Con la anterior interpretación, se hizo posible recurrir en amparo no sólo los actos de las asambleas, sino también los de los núcleos organizativos menores siempre y cuando entren en la categoría de órgano.

El control de constitucionalidad de los actos parlamentarios debe tomar en cuenta dos aspectos fundamentales que resultan difíciles de conciliar, que son la oportunidad de un control para enmendar agravios flagrantes y de gran importancia pero también, la idea del amplio ámbito de actuación que debe concederse al Parlamento, ya que como se ha comentado, si bien ningún órgano del Estado está por encima de la Constitución, el Legislativo es un órgano que requiere de mayor flexibilidad en su funcionamiento.

Los actos del Poder Legislativo con relevancia jurídica externa, es decir los que vulneren garantías de los particulares o de cualquier otro sujeto extraparlamentario, en la mayoría de los sistemas constitucionales están sujetos a control constitucional; en nuestro país esto no ocurre necesariamente.

a. Control de constitucionalidad de los órganos internos de las Cámaras

Los parlamentos modernos se caracterizan por ser órganos sumamente complejos integrados por un importante número de miembros, así como una estructura muy amplia compuesta por una gran diversidad de órganos, los cuales constantemente toman decisiones que pueden llegar a tener efectos externos y afectar los derechos de sujetos extraparlamentarios, lo que evidentemente podría combatirse a través del Juicio de Amparo. Sin embargo, en casos como el de la Mesa Directiva, órgano formador del orden del día, puede no incluir en la programación de las sesiones un asunto determinado –iniciativas o propuestas no legislativas, o más aún los dictámenes ya aprobados por las comisiones– en este caso los legisladores

⁵⁸ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *op. cit.*, (El control por el Tribunal Constitucional de la Actividad no legislativa del Parlamento), p. 83-84.

no cuentan con mecanismos de defensa previstos reglamentariamente para recurrir esta decisión. Una situación semejante se presenta en los Congresos locales de las Entidades Federativas donde existe la posibilidad de que los ciudadanos presenten iniciativas populares, ya que no es posible combatir la decisión de las mesas directivas de no conceder turno a la mencionada iniciativa.

En el caso de países como España, ante la clara expresión de la Ley,⁵⁹ las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes (Poder Legislativo) o de cualquiera de sus órganos o de los de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, pueden ser revisados a través de la figura del amparo constitucional, lo cual se encuentra expresamente previsto.

Si bien nuestro derecho procesal constitucional no señala expresamente que las decisiones de estos órganos de las Cámaras puedan ser revisadas, los precedentes en esta materia nos indican la posibilidad de esta revisión, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el mes de septiembre del año pasado, determinó con respecto a los amparos interpuestos contra el procedimiento de reforma a diversos artículos de la Constitución en materia electoral, que es posible declarar la inconstitucionalidad de alguna de las fases del procedimiento de reforma constitucional, las cuales debe ser resueltas desde luego por un órgano de las Cámara, razón por la que es de admitirse la revisión de las resoluciones de los órganos internos.

b. Control del procedimiento legislativo

En el Parlamento la democracia es sobre todo procedimiento; por ello, casi todas las actuaciones parlamentarias son procesos complejos, regulados con detalle para alcanzar la adecuada participación de las distintas corrientes de opinión presentes en la Cámara.⁶⁰ Los procesos parlamentarios deben garantizar la participación de todas las formas de pensamiento representadas en las Cámaras, en especial las minorías que por su composición numérica puede ser objeto de arbitrariedad de las mayorías. En el procedimiento legislativo está garantizada la participación minoritaria dada la importancia que entraña, ya que si bien su integración

⁵⁹ Artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 2/1979 del 3 de octubre de 1979.

⁶⁰ BLINGO CAMPOS, Paloma, Parlamento, principio democrático y justifica constitucional, p. 184.

no le permitirá influir en forma determinante en la decisión final, el hecho es que debe permitírsele expresar sus disidencias y argumentar sobre ellas; por otra parte, si las decisiones que son tomadas por la mayoría a lo largo del procedimiento de creación de leyes contravienen alguna garantía constitucional, debe considerarse la posibilidad de revisarlas.

A pesar de que existen recursos sumamente consolidados como el amparo contra leyes y las acciones de inconstitucionalidad, éstos sólo proceden en contra de la resolución que ya ha pasado por todas las fases, incluidas las que son facultad del Ejecutivo; es decir, sólo es procedente contra leyes o reformas ya aprobadas, no contra el procedimiento legislativo en sí.

En el caso de las fases del proceso legislativo, la Suprema Corte ha sentado una serie de precedentes contradictorios entre sí en el caso del procedimiento de reforma constitucional, ya que en 1999 se abrió la puerta para impugnar las fases del procedimiento de reforma constitucional, lo cual fue superado en el año 2002 mediante un criterio que sostenía lo contrario; más recientemente, en septiembre del año pasado, la Corte desestimó su anterior criterio para retornar a la posibilidad de atacar el procedimiento por la vía del amparo. Esta irregularidad en un espacio de menos de nueve años plantea la necesidad del análisis de la viabilidad de este tipo de controles.⁶¹

En el caso español, se ha hecho uso del amparo para combatir algunas fases del procedimiento legislativo como la iniciativa, lo que desde luego ha desatado una gran polémica, ya que existen posiciones que señalan que el proceso legislativo es una unidad por lo que si se combate uno de sus pasos, esto obstaculiza todo el proceso, razón por la que Lorenzo Martín-Retortillo señala que si se entendiera que cualquier denegación dentro del largo *iter* procedimental para la elaboración de una ley abre la puerta para un recurso de amparo, *flaco favor estaríamos haciéndole al sistema parlamentario, que tiene sus reglas de juego y sus mecanismos propios*, por lo que es de

⁶¹ REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN. [Aislada], Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P. LXVI/99, p. 12. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL, [Jurisprudencia] Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P./J.39/2002, p 1136.

destacarse que la obsesión por los recursos puede constituir un lastre y una fuente inagotable de discusiones.⁶²

Debemos tomar en cuenta que el principio de autonomía parlamentaria se encuentra en nuestra Carta Magna a la par de las garantías individuales, por lo que al tratar de someter los actos internos del Congreso, el juzgador se encuentra frente a una clara colisión entre derechos. Es por lo anterior que si bien no es posible violentar las garantías de los ciudadanos, el hecho es que tampoco se puede vulnerar en forma excesiva y arbitraria la autonomía interna del Congreso.

La violación al procedimiento legislativo se valora fundamentalmente como una transgresión al artículo 72 de la Constitución; no obstante, una violación a las normas reglamentarias del procedimiento (Ley Orgánica o Reglamento) puede traducirse en una violación de garantías, como puede ser el hecho de que no se dictamine una iniciativa presentada por un legislador o más aún una petición presentada por un particular en los términos del artículo 61 del Reglamento interior, podría derivar en una violación de garantías.

c. Controles contra las resoluciones de juicio político y declaración de procedencia

La autorización o denegación de la declaración de procedencia puede traducirse en violaciones a los derechos fundamentales de los funcionarios procesados, así como de los ofendidos que iniciaron el proceso penal, por lo que la denegación de la autorización para proceder en contra de un funcionario depara un perjuicio a sus derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, la revisión jurisdiccional de las fase del procedimiento de declaración de procedencia ha sido sumamente limitada. Los criterios jurisprudenciales sobre la declaración de procedencia tienen importantes antecedentes, que podemos ubicar en el procedimiento que se le siguió al Senador Ricardo Aldana,⁶³ en el cual el Poder Judicial de la Federación, a partir de marzo del 2003, otorgó diversas suspensiones derivadas de la interposición de Juicios de Amparo contra el *Acuerdo*

⁶² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *op. cit.*, (El control por el Tribunal Constitucional de la Actividad no legislativa del Parlamento) p.101.

⁶³ CÁRDENAS, CRUZ, Francisco, Columna *Pulso político* en el Universal, martes 25 de marzo de 2003.

relativo a la sección instructora de la Cámara de Diputados,⁶⁴ toda vez que consideró que esto violentaba lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que éste fue propuesto por la Junta de Coordinación Política y no por la Comisión Jurisdiccional. Las anteriores determinaciones interrumpieron el procedimiento por varios meses.

Esta decisión sería objeto de diversas impugnaciones que derivaron en criterios como el que se expidió en octubre 2003, que señalaba que la suspensión del acto reclamado es improcedente contra actos dictados durante el procedimiento de declaración de procedencia seguido ante la sección instructora de la Cámara de Diputados,⁶⁵ criterio que se consolidó en octubre de 2004 con la jurisprudencia que resolvió la contradicción entre tesis expedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que estableció que los actos emitidos por la Cámara y la sección instructora durante el procedimiento son inatacables, incluso a través del amparo.⁶⁶ Este criterio imposibilitó que los funcionarios, así como la parte ofendida, pudieran solicitar amparo ante la posible violación de garantías durante la tramitación del procedimiento.

En lo que toca a las controversias constitucionales, Imer Flores no considera que este recurso sea del todo improcedente contra actos de la Cámara de Diputados en el procedimiento de declaración de procedencia, ya que en casos como el de la Controversia Constitucional 23/2005 interpuesta por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que reclamaba un exceso en el ejercicio de las facultades constitucionales de la Cámara de Diputados, al solo comunicar a la Asamblea la separación del cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y negarle cualquier participación.⁶⁷ En la fase de instrucción se consideró que la controversia constitucional procedía

⁶⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 30 de septiembre de 2002.

⁶⁵ SUSPENSIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DICTADOS DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA SEGUIDO ANTE LA SECCIÓN INSTRUCTORA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, [Tesis aislada], Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: I.40.A.401 a, p. 1127.

⁶⁶ DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA: LOS ACTOS EMITIDOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA SECCIÓN INSTRUCTORA DURANTE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO SON INATACABLES, INCLUSO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, [jurisprudencia] Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P./J. 100/2004, p.6.

⁶⁷ FLORES Imer B., Sobre las respuestas (in)correctas en el derecho: a propósito del "desafuero" de Andrés Manuel López Obrador, en *Revista Cuestiones Constitucionales*, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, Número 14 Enero-Junio, 2006, p. 270.

no contra la declaración en sí sino contra la interpretación hecha por los Diputados al ser contradictoria con la de la Asamblea. No obstante que la Corte dio entrada a este recurso el 19 de mayo de 2005, resolvió revocar el auto de admisión y desechó la controversia por considerarla notoriamente improcedente.

En lo que corresponde al Juicio Político, el Poder Judicial en 2007 estableció un criterio –derivado de la Jurisprudencia en materia de declaración de procedencia– que determina que es improcedente el Juicio de Amparo en contra de las fases del procedimiento de Juicio Político.⁶⁸ Criterio que consideramos indebidamente equipara ambos procedimientos, ya que éstos tienen fines distintos; el primero, autorizar que se proceda penalmente contra un funcionario, el cual será procesado finalmente por el Poder Judicial, sin que esto implique que se esté prejuzgando sobre su responsabilidad –el fin de este procedimiento es proteger a la función y no al funcionario– y el segundo, determinar directamente la responsabilidad política de un funcionario; es decir, se trata de facultades distintas una administrativa y la otra jurisdiccional, por lo que no puede dárseles el mismo trato. Por otra parte, debemos destacar el hecho de que la resolución del Juicio Político tiene consecuencias definitivas y no es posible que sean revisadas por otro órgano, éste sí constituye un proceso materialmente jurisdiccional por lo que el ciudadano debe contar con la protección de las garantías que le otorga la Constitución en el desarrollo de procedimiento a través de los Tribunales de la Federación.

Si bien de 1917 a la fecha ningún procedimiento de Juicio Político se ha culminado, es por la razón de que en la etapa posrevolucionaria este medio de control fungía como un medio para mantener la disciplina política en torno al Presidente de la República, quien realmente decidía sobre su aplicación o no. Razón por la que en las ocasiones en que se hacía uso de éste, el funcionario señalado renunciaba al cargo antes de ser procesado. En este escenario ante las nulas posibilidades de solicitar y tener éxito en la revisión de una decisión detrás de la que estaba el Ejecutivo Federal, obligaba a los funcionarios a solicitar licencia y con esto evitar los efectos del Juicio Político, lo que hacía innecesaria la tramitación de un recurso de revisión constitucional. Circunstancia que cambio con las últimas

⁶⁸ JUICIO POLÍTICO. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LOS ACTOS REALIZADOS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO, AUN LOS DE CARÁCTER NEGATIVO U OMISO. [Aislada] Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados, Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tesis: I.17. A.3 A, p. 1762.

Legislaturas caracterizadas por la pluralidad, en las que se presentaron un importante número de denuncias contra servidores públicos por responsabilidad política; sin embargo, ninguna hasta el momento ha prosperado, lo que aparentemente hace innecesaria la protección constitucional en el proceso, si se aprecia desde el punto de vista del funcionario acusado, pero en el caso de ciudadano afectado, puede considerarse que se le está negando el derecho a la administración de justicia al no proceder políticamente en contra del funcionario denunciado

4. Evitar abusos en el Control del Parlamento

La doctrina de la irrecurribilidad de los actos internos, responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto que el recurso de amparo sea utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la ley.⁶⁹ Como se observa, el control de constitucionalidad de los actos del Poder Legislativo, opera más que como un medio de control interorgánico –que podría suponerse de carácter político–; se constituye como un medio de control de la constitucionalidad de sus actos a favor de las garantías de los ciudadanos

El control de constitucionalidad de los actos parlamentarios debe tomar en cuenta dos aspectos fundamentales que resultan difíciles de conciliar, que son la oportunidad de un control para enmendar agravios flagrantes y de consistencia pero también la idea del amplio ámbito de actuación que debe concederse al Parlamento,⁷⁰ ya que como se ha comentado, si bien ningún órgano del Estado está por encima de la Constitución, el Legislativo es un órgano que requiere de mayor flexibilidad en su funcionamiento.

De acuerdo con la doctrina italiana sólo se justifica constitucionalmente que se conozca de la actividad interna de las Cámaras, protegida por la prerrogativa de la autonomía parlamentaria frente a la injerencia de otros poderes del Estado cuando estén en juego otros valores constitucionales merecedores de igual o mayor protección que dicha autonomía, como sucede con los derechos fundamentales.⁷¹ Posición muy loable pero que, sin embargo, es difícil de delimitar, ya que no es fácil determinar cuando una

⁶⁹ GÓMEZ CORONA, Esperanza, *op. cit.*, p. 143.

⁷⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *op. cit.*, (El control por el Tribunal Constitucional de la Actividad no legislativa del Parlamento), p. 91.

⁷¹ ORTEGA SANTIAGO, Carlos, *op. cit.*, p. 190.

violación amerita que se frene el normal funcionamiento del órgano parlamentario.

La protección de los derechos y libertades fundamentales no debe proporcionar el más leve motivo para paralizar, dificultar o interferir la normal actividad parlamentaria. Las garantías y las técnicas jurídicas surgen en cada periodo como remedios contra algún problema, no obstante que la autonomía parlamentaria en países como el nuestro cumple una función importante actualmente que es garantizar la no injerencia directa del Ejecutivo en las decisiones de los parlamentarios; sin embargo, es necesario proponer su atemperación, lo que no quiere decir que se deba permitir el uso indiscriminado de recursos de revisión constitucional de los actos del Congreso, ya que debemos tomar en cuenta que habrá quienes interpondrán recursos sin una base real con la sola intención de dilatar los de por sí ya lentos procedimientos parlamentarios.

Conclusiones

- Existen diversos medios de control del Congreso, así como distintos sujetos controlantes; entre éstos el más importante es el control político, ejercido por el pueblo a través del control electoral; también ubicamos el control ejercido por los órganos especializados en materia electoral y finalmente en materia de controles intraorgánicos tenemos los órganos de justicia ordinaria y constitucional, así como el que ejerce el Poder Ejecutivo.
- La autonomía parlamentaria constituye el fundamento del Derecho Parlamentario en su concepción original y su fin es proteger al Parlamento frente a las posibles injerencias de los demás poderes públicos, en especial del Ejecutivo; es una característica esencial del Parlamento, que se ha ido adaptado a los nuevos requerimientos de los sistemas constitucionales, con lo que ha pasado de ser ilimitada a aceptar controles de constitucionalidad. No es una prerrogativa del Poder Legislativo, sino que es un instrumento jurídico elemental para la organización y buen funcionamiento del Estado, que se apoya en los principios de descentralización política y administrativa.
- En nuestro país la autonomía como medio de defensa ante otros órganos del Estado, ha comenzado a relativizarse debido a que la Suprema Corte está modificando sus criterios con respecto a la revisión de los actos del Poder Legislativo, en particular los internos. Lo anterior marca un cambio importante en la concepción de la autonomía parlamentaria en nuestro país, cambio que se ha gestado desde la jurisprudencia y que requiere ser retomado por la legislación a fin de que se establezcan procedimientos, reglas y límites certeros para la revisión de los actos de las Cámaras, lo que no sólo implica elevar su legitimidad, y rango en el sistema normativo, sino que implica el aval del propio Congreso para ser revisado.
- En diversos países se reconoce la legitimidad de los legisladores para interponer recursos en representación de los derechos de sus electores; este es el caso de España, país donde el Tribunal Constitucional ha asociado el derecho de los representantes con el de los representados, derechos cuya regulación presenta gran similitud con nuestra legislación constitucional.
- Es importante tomar en cuenta la experiencia española que plantea un claro vínculo entre libertad de acceso a los cargos públicos y representación, razón por la que un legislador en nuestro país podría ser

considerado representante de los derechos de sus electores y reclamarlos mediante un recurso de control de la constitucionalidad.

- La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son normas que pueden ser objeto de control de constitucionalidad por parte del Poder Judicial de la Federación, no obstante que el artículo 70 de la Constitución, en su último párrafo, establece la autonomía del Congreso para su formación; del texto se desprende que ésta es con respecto al Poder Ejecutivo y no prohíbe la revisión de su constitucionalidad por parte del Poder Judicial, así mismo los Acuerdos Parlamentarios, que constituyen desarrollos interpretativos de la legislación parlamentaria secundaria, pueden ser combatidos vía juicio de amparo en virtud que se pueden ver lesionadas garantías constitucionales.
- Todos los actos no normativos del Congreso son susceptibles de control jurisdiccional de su constitucionalidad.
- Nuestro derecho procesal constitucional no señala expresamente que las decisiones de los órganos de las Cámaras puedan ser revisadas; sin embargo, los precedentes en esta materia nos indican la posibilidad de esta revisión, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que es posible declarar la inconstitucionalidad de alguna de las fases del procedimiento de reforma constitucional, las cuales debe ser resueltas desde luego por un órgano de las Cámaras, razón por la que es de admitirse la revisión de las resoluciones de los órganos internos.
- En el caso de las fases del proceso legislativo, la Suprema Corte ha sentado una serie de precedentes contradictorios entre sí en el caso del procedimiento de reforma constitucional, ya que en 1999 se abrió la puerta para impugnar las fases del procedimiento de reforma constitucional, modificándolo en sentido contrario en 2002 y retomando la posibilidad de atacar vía amparo las fases del procedimiento en septiembre de 2008. Esta inconstancia en los criterios jurisprudenciales hace patente la necesidad de que el legislador se pronuncie sobre este tema a través de modificaciones a la legislación que den certeza a este tipo de revisiones.
- Posteriormente a una serie de contradicciones de criterios jurisprudenciales, la Suprema Corte determinó la imposibilidad de combatir las fases del procedimiento de declaración de procedencia, y derivado de igual forma se pronunció sobre la imposibilidad de acatar las

del Juicio Político; haciendo una equiparación indebida ya que se trata de funciones totalmente distintas y por tanto con alcances diversos, ya que en el caso de la declaración de procedencia no se prejuzga la responsabilidad del inculpado y en el caso del Juicio Político hay una resolución definitiva que tiene efectos directos sobre el inculpado, efectos que ya no pueden ser atacados por otra vía, por lo que no puede hacerse una equiparación entre los alcances de ambos procedimientos y darles el mismo trato.

- El control de constitucionalidad de los actos parlamentarios debe tomar en cuenta dos aspectos fundamentales que resultan difíciles de conciliar, que son la oportunidad de un control para enmendar agravios flagrantes y de consistencia pero también, la idea del amplio ámbito de actuación que debe concederse al Parlamento, ya que como se ha comentado, si bien ningún órgano del Estado está por encima de la Constitución, el Legislativo es un órgano que requiere de mayor flexibilidad en su funcionamiento.

Referencias

- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998.
- BLINGO CAMPOS, Paloma, Parlamento Principio Democrático y Justicia Constitucional, en *Revista de Derecho (Valdivia)* Vol. 12, Chile, agosto de 2001.
- CÁRDENAS, CRUZ, Francisco, Columna *Pulso político* en el Universal, martes 25 de marzo de 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, y Atienza, Manuel *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid, 2001.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza, *La autonomía parlamentaria en la Práctica Constitucional Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio, *Los controles de la legislación delegada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, El control de constitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional, en *Estudios Constitucionales*, año 4, n° 2, Centro de Estudios Constitucionales, Santiago (Chile), 2006.
- LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1983.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, El control Parlamentario por el Tribunal Constitucional, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, N° 2, 1996.

-----, El control por el Tribunal Constitucional de la Actividad no legislativa del Parlamento, *Revista de Administración Pública*, Núm. 107. Centro de Estudios constitucionales, Madrid, Mayo-agosto, 1985.

-MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LIII Legislatura, 1987.

-ORTEGA SANTIAGO, Carlos, La inviolabilidad Parlamentaria, las funciones propias de los parlamentarios y la doctrina de los *Interna Corporis Acta* en la Jurisprudencia reciente de la *Corte Costituzionale* italiana, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 3, 1er semestre, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1999.

-PAU I VALL Francesc, (coord.), Parlamento y justicia constitucional, IV Jornadas de la asociación de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1997.

-----, (coord.), Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

-SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid. 1990, pp. 40 y 41.

-----, La inmunidad parlamentaria y su control constitucional, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13, N° 38, 1993.

-SCHMITT, Carl, Sobre el parlamentarismo, Tecnos, Madrid, 1996.

-TORRES MURO, Ignacio, *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados. Monografías II. Madrid. 1987.

ISSN 1870725-4



Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
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

www.diputados.gob.mx
correo-e: cedip@congreso.gob.mx