

LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL COMO EJERCICIO FUNDAMENTAL Y PREVIO EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CONSTITUTIONAL INTERPRETATION AS A FUNDAMENTAL AND PRIOR EXERCISE IN THE ACTIONS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Víctor Luis Priego López¹ y José Carlos Espíritu Cabañas²

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Principio de legalidad como eje rector de la administración pública. 3. Principio pro persona y la interpretación conforme, para todas las autoridades del Estado mexicano. 4. Tipos de interpretación constitucional y su aplicación por los poderes públicos del Estado. 5. Actuación de la administración pública acorde con la teoría de la sociedad abierta de los intérpretes de la constitución. 6. Conclusiones. Fuentes de información

RESUMEN

La administración pública mexicana, en general, rige sus actos y procedimientos bajo un estricto apego al principio de legalidad, muchas veces entendido como la observancia literal de su norma regulatoria sin margen de adecuación a los casos específicos; lo cual puede llegar a significar una obstaculización o parálisis en el cumplimiento de sus fines. El principio pro persona y la interpretación conforme, incorporados al texto constitucional, destacan como dos importantes instrumentos que, actualmente, permiten al Poder Judicial interpretar de forma monopólica la Constitución bajo distintos enfoques. Una forma de optimizar la función administrativa es incorporando la interpretación constitucional como ejercicio previo en su actuación adoptando el modelo de la sociedad abierta de los intérpretes propuesta por Habermas.

ABSTRACT

The Mexican public administration, in general, governs its acts and procedures under strict adherence to the principle of legality, often understood as the literal observance of its regulatory norm without any room for adaptation to specific cases. This can hinder or paralyze the fulfillment of its purposes. The pro persona principle and conformity interpretation, incorporated into the constitutional text, stand out as two important instruments that currently allow the judiciary to monopolize the Constitution from different perspectives. One way to optimize the administrative function is to incorporate constitutional interpretation as a prior exercise in its work, adopting the open society of interpreters model proposed by Habermas.

1 Maestro en Derechos Humanos y Juicio de Amparo por la Universidad de Xalapa. Actualmente se desempeña como integrante del Órgano de Administración del Poder Judicial del Estado de Veracruz. Especialista en Derecho Penal, Laboral, Constitucional y Administrativo.

2 Egresado de la Maestría en Política y Gestión Pública de la Universidad de Xalapa. Se desempeña como asesor del Secretariado Ejecutivo del Órgano de Administración Judicial del Poder Judicial del Estado de Veracruz. Se especializa en Derecho Administrativo y Constitucional.

PALABRAS CLAVE: Administración pública, derechos humanos, constitución, interpretación, legalidad.

KEYWORDS: Public administration, human rights, constitution, interpretation, legality.

1. Introducción

Una problemática recurrente y por demás evidente en la administración pública mexicana en general, es la del apego estricto -y en muchos casos extremista- a la literalidad de la norma en la emisión de los actos de las autoridades administrativas, particularmente, al momento de desplegar conductas o desarrollar procesos administrativos gestados en situaciones muy específicas y que, por consiguiente, pueden no encontrarse reguladas en la ley o los reglamentos, ni siquiera en disposiciones de observancia general; lo que conlleva al entorpecimiento, mal funcionamiento y paralización del aparato gubernamental o, incluso, la constante violación de derechos humanos.

Estos casos, lejos de otorgar certeza jurídica y lograr la consecución del objetivo predeterminado por los fines estatales, se convierten en caminos llenos de formalismos excesivos, retardados y parcialmente eficaces o nulos que, al tergiversar la instrumentalidad del procedimiento o la propia disposición jurídica, convierten su aplicación en el fin mismo.

No se pierde de vista que, a consecuencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, se incorporaron al ordenamiento

político fundamental el principio pro persona y la interpretación conforme como instrumentos para aplicar las leyes con sujeción y adecuación al parámetro de regularidad compuesto por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte; sin embargo, en la práctica general jurídica resulta un hecho predominante que la operatividad y funcionalidad de estos métodos se ha visto relegada y reducida en un espacio reservado a los operadores judiciales, pues únicamente a través de la emisión de sentencias y los consecuentes criterios de jurisprudencia o precedentes se ha logrado apreciar su contenido en acción; situación que se agrava ante la falta de una garantía legal que vincule su observancia para todo el aparato estatal con independencia del orden de gobierno o el poder al que pertenezcan.

En ese contexto, un aspecto que cobra total relevancia en la solución del problema planteado es el de la técnica de interpretación constitucional como ejercicio fundamental y previo en la actuación de la administración pública que, reforzando por esta vía la certeza legal de sus actos y procedimientos, puede generar legitimidad y confianza frente a la ciudadanía en un ambiente democrático cada vez más politizado; es decir, que su desempeño no se encuentre únicamente respaldado por la garantía que ofrece

la elección popular, sino también por el ajuste razonable a través de sus acciones del Estado de derecho hacia un Estado constitucional democrático.

A propósito de lo descrito, es que se considera importante acudir a los principales tipos de interpretación constitucional identificados bajo un criterio subjetivo; es decir, que atiende a aquella interpretación realizada por un intérprete específico, así como al pensamiento y reflexiones formuladas alrededor; entre estas, sobresale la teoría de la sociedad abierta de los intérpretes de la constitución, la cual pretende romper el paradigma que enmarcaba o reservaba el ejercicio interpretativo solo para unos cuantos, cuando la realidad puede demostrar que este abanico es susceptible de ampliarse bajo ciertos estándares.

De acuerdo con tales consideraciones, el presente trabajo tiene como objetivo presentar una propuesta que reafirme la importancia y trascendencia que tiene la interpretación constitucional como ejercicio fundamental y previo en la actuación de las autoridades de la administración pública, de modo que abone en la consecución y cumplimiento de sus fines con plena observancia de los principios que rigen su actuar, entre ellos, el principio de legalidad trasladado a un principio de constitucionalidad.

Para tal enmienda, primero, se analiza el contenido del principio de legalidad como eje rector de la administración pública; segundo, se abordan las principales características y funcionamiento del

principio pro persona y la interpretación conforme; tercero, se estudian las particularidades de la interpretación constitucional así como los diferentes tipos atendiendo a las autoridades que la aplican y, finalmente, se aborda la actuación de la administración pública y la manera en que puede incidir la teoría de la sociedad abierta de intérpretes de la constitución para superar las ataduras injustificadas que puedan derivar de una mala aplicación del principio de legalidad y transitar hacia un modelo fundado precisamente en un principio de constitucionalidad.

2. Principio de legalidad como eje rector de la administración pública

Para abordar el contenido del principio de legalidad, conviene precisar que, dentro del marco de derechos humanos, este forma parte de una categoría de derechos de certeza jurídica en el que comparten espacio la irretroactividad de la ley, la garantía de audiencia, la exacta aplicación de la ley en materia penal, la orden judicial de aprehensión y de cateo, la privacidad de las comunicaciones y domicilio, la práctica de visitas domiciliarias por autoridades fiscales y administrativas, la proscripción de la pena de muerte y la prohibición de juzgar dos veces por el mismo delito; que pueden ser reconocidas como un sistema de derechos humanos que dan certidumbre a la esfera jurídica de las personas, instituidos para asegurar su respeto por parte de los órganos estatales y, en caso de afectarse, para su defensa, protección o efectividad, se sujetarán a las garantías previstas por el propio ordenamiento jurídico mediante los procedimientos establecidos (Olivos, 2018, pp. 191-281).

En principio, todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de observar el principio de legalidad como eje rector de su actuación, previsto esencialmente en el artículo 16 de la Constitución Política Federal que, en lo medular, expone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito, por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Este último elemento juega un papel muy importante en el tema que aquí se trata, puesto que es en esta fase donde se lleva a cabo el proceso de adecuación de las disposiciones jurídicas, interpretar el sentido aplicable y producir la norma concreta al caso particular para dar cuerpo, contenido y constancia en todos y cada uno de los actos de la administración pública.

Concretamente, bajo el principio de legalidad, las autoridades estatales sólo pueden ejercer facultades y atribuciones definidas expresamente por una ley – en sentido estricto– y por los demás ordenamientos jurídicos derivados de ella –en sentido amplio–. Guastini (2021) lo explica de la siguiente forma:

En general, ‘legalidad’ significa conformidad a la ley. Se llama ‘principio de legalidad’ aquel en virtud del cual ‘los poderes públicos están sujetos a la ley’, de tal forma que todos sus actos públicos deben ser conforme a la ley, bajo pena de invalidez. Dicho de otra forma: es inválido todo acto de los poderes públicos que no sea conforme a la ley (p. 11).

Para dicho autor, la “conformidad a la ley” adquiere una categoría particular que

merece ser profundizada y, por ende, señala que “conformidad” no denota una propiedad sino una relación entre un acto y la norma o el conjunto de normas que lo regulan; de modo que puede advertirse como un predicado que concierne a todo acto que esté regulado por normas (Guastini, 2021, p. 114). Esta característica cobra un sentido mayor cuando escala al ámbito de la interpretación constitucional, según la cual, busca que la ejecución de todo acto o aplicación de una ley guarde conformidad con el marco fundamental; es decir, que exista una relación armónica de cualquier ordenamiento normativo inferior hacia el superior.

En esencia, su connotación da lugar a la dicotomía de poder y libertad, donde las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite y los particulares todo aquello que no está prohibido.

3. Principio pro persona y la interpretación conforme, para todas las autoridades del Estado mexicano

Derivado de la reforma constitucional en materia de reconocimiento y protección de los derechos humanos, del 10 de junio de 2011, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue objeto de una profunda y significativa modificación, entre cuyas novedades, su segundo párrafo contempló: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

La importancia de esta porción normativa radica esencialmente en la concreción de dos dispositivos que, con el tiempo, adquirieron un papel protagónico por su instrumentalidad abierta y flexible en la solución de conflictos sociales, jurídicos y políticos, relacionados con la colisión de derechos humanos: el principio *pro persona* y la interpretación conforme.

Su principal campo de acción y materialización se torna visible e identificable en las actividades interpretativas y argumentativas que -principalmente- llevan a cabo las autoridades en su calidad de operadores y ejecutores de la Constitución y las leyes, al concebirlos como textos jurídicos para su aplicación a un caso concreto o en la solución de controversias entre particulares o entre estos con el Estado. Por tal virtud, los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad han logrado ser concebidos y descifrados, no solo como declaraciones o expresiones plasmadas en un documento escrito y formalizado por un procedimiento determinado, sino que también se han conceptualizado; se analizaron y dedujeron sus alcances y límites, y se les fue adjudicando un significado y forma de operar acordes a las circunstancias que rodean cada caso concreto.

La interpretación conforme adopta como presupuesto el establecimiento de un parámetro constitucional sobre el cual debe controlarse, adecuarse o ajustarse el entendimiento de toda disposición jurídica que le derive, principalmente, tratándose de los derechos humanos contenidos por el texto constitucional en sí y los tratados

internacionales reconocidos con la misma calidad por su propia virtud. En ese tenor, se agregan a la fórmula el principio de supremacía constitucional, por un lado, y el concepto de bloque de constitucionalidad, por el otro.

Para conocer con mayor detalle el contenido de la interpretación conforme se debe identificar que: a) Los referentes interpretativos de las normas sobre derechos humanos son la Constitución y las normas protectoras de la persona previstas en instrumentos internacionales, b) El sentido o significado que se otorgue a una norma debe ser acorde con los principios y postulados de los referentes mencionados, c) En el supuesto de que una norma admita diversas interpretaciones, debe optarse por aquella que esté en armonía con la Constitución y los tratados internacionales, d) Si a una misma norma se le pueden atribuir distintos sentidos, todos compatibles con las normas constitucionales y con las previstas en tratados internacionales, debe optarse por aquella que resulte más adecuada a los mandatos superiores, e) La interpretación conforme debe tender a armonizar las normas con la Constitución y con los tratados internacionales para, en ese sentido, conservar su validez y hacerlas aplicables (SCJN, 2017, pp. 65- 66).

Por su parte, el principio *pro persona* surge como un complemento *sine qua non* de la interpretación conforme al determinar de manera muy puntual que esta acción deberá llevarse a cabo “Favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”; lo que, abundando en la expresión, significa procurar o decantarse por la aplicación de la norma o interpretación que

garantice mejor el ejercicio de los derechos humanos de las personas.

De acuerdo con lo anterior, es posible destacar dos dimensiones operativas de dicho principio; la primera consistente en la preferencia interpretativa, bajo la cual se debe efectuar la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y, por ello, si una norma jurídica admite múltiples interpretaciones, debe preferirse la que garantice de mejor manera y confiera una protección más amplia al gobernado; y, la segunda, la preferencia normativa, traducida en aquella situación en la que, ante la posibilidad de aplicar dos o más normas jurídicas a un caso concreto, del mismo modo debe optarse por la que resulte más benéfica a la persona; esto es, la que mejor proteja sus derechos (SCJN, 2017, pp. 68-70).

Sobre los tópicos abordados, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017) emitió un criterio muy ilustrativo del rubro “Interpretación conforme: naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona”, mediante el cual esboza la naturaleza y alcances de la interpretación conforme, a la luz del principio pro persona, precisando que, partiendo del parámetro de regularidad constitucional de las normas jurídicas, al momento de aplicarse se interpreten de acuerdo con dicha plataforma y, de existir una diversidad de posibilidades interpretativas, se debe elegir aquella que tenga mayor sintonía con el texto fundamental en torno a las circunstancias que le rodean (p. 239).

Como corolario, conviene subrayar la reflexión que importa la interpretación de las leyes al tenor del contenido constitucional, en el entendido de que, en consonancia con el principio de legalidad, el conjunto normativo que conduce la actividad del Estado y la sociedad en general se debe tratar y considerar como una unidad, de modo que, cualquier posible atisbo de apartamiento o desviación que manifieste alguna disposición legal secundaria del contenido primario, ineludiblemente, mediante dicho ejercicio interpretativo, debe buscar la congruencia, coherencia, armonía y concordancia de la norma inferior con la superior, verbigracia, la conformidad del acto o la ley con la constitución.

4. Tipos de interpretación constitucional y su aplicación por los poderes públicos del Estado

La noción de interpretación constitucional, de suyo, implica el conocimiento de los conceptos que integran dicho tópico. En principio de cuentas, se debe concretar un significado de “Constitución”, pues sólo entendiendo la fuente puede comprenderse la interpretación que le derive. Si bien la Constitución y las leyes que de ella emanan comparten de manera sistemática y metodológica el modo en que se configuran –como conjunto ordenado de preceptos reguladores–, lo que interesa es distinguir la naturaleza constitucional de la legal o reglamentaria, dado el significado y los alcances que asume su interpretación originaria.

Una idea sobre la complejidad que conlleva razonar la diferencia entre Constitución y la

ley común, se avista en la postura de Lasalle (2001), quien sustenta que la distinción radica en el carácter “fundamental” que reviste al ordenamiento principal, en el entendido de que de ella emanan todas las leyes e instituciones que organizan un país; a esto, adentrándose en el aspecto político, agrega un ingrediente revelador en su conformación: los factores reales de poder que rigen en una sociedad determinada como una fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de dicha comunidad, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son (pp. 5-12).

En esencia, dicho autor afirma que la Constitución de un país es la suma de los factores reales del poder que lo rigen, de modo que estos se extienden a una hoja de papel, se les da expresión escrita y, a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y por ello es castigado (Lasalle, 2001, p. 19). Con esto, la noción de constitución se traduce como la expresión política de una sociedad organizada para cumplir sus fines e intereses.

En un contexto contemporáneo, Andrade (2022) sintetiza un concepto objetivo en los siguientes términos:

Conjunto de normas, codificadas o no, que regulan la forma del Estado y la estructura fundamental del gobierno, le fijan a este limitativamente sus atribuciones, sujetándolo a un conjunto de derechos y obligaciones; determinan los procedimientos de creación de las

normas jurídicas, fijan las bases a las que deben sujetarse y establecen, mediante preceptos obligatorios, los límites de la autoridad estatal frente a las libertades de las personas (p. 29).

Bajo las consideraciones referidas, una Constitución cumple la función de ordenamiento fundamental, jurídico y político que organiza una sociedad, sus instituciones y relaciones; así como el reconocimiento de los derechos de las personas

Respecto del siguiente compuesto, para Cárdenas (2016), la interpretación jurídica puede concebirse en sentido amplio y en sentido restringido; por cuanto al primero, menciona que se emplea para referirse a cualquier atribución de significado a una formulación normativa, tomando en cuenta el contexto cultural jurídico del intérprete y, en su caso, las circunstancias de los hechos, con independencia de dudas o controversias, por lo que cualquier texto en cualquier situación requiere interpretación. En lo concerniente al segundo, se utiliza para apuntar a la atribución de significado, tomando en cuenta el contexto y los hechos, a una formulación normativa en presencia de dudas o controversias en torno a su campo de aplicación (p. 6).

De igual modo, Álvarez (1995) explica que la interpretación en general se entiende como desentrañar el sentido de una expresión; lo que, trasladado al campo jurídico, se significa como el medio por el cual quien haya de aplicar la norma obtiene o extrae ese significado; es decir, su contenido normativo (p. 277). Por tal virtud, el sentido común de la interpretación implica el descubrimiento

de un significado a determinada expresión y, en la esfera de lo jurídico, asume una particularidad al permitir distinguir entre una disposición jurídica que refiere al texto o enunciado normativo, y a la norma, que es el sentido o interpretación allegado por el intérprete.

En términos comunes, un concepto que responda al significado de la interpretación constitucional se puede pensar como el ejercicio reflexivo de las autoridades representantes de los poderes públicos en torno al contenido de las normas fundamentales contempladas por la Constitución para dirigir sus acciones en concordancia con tales cánones, los cuales se instituyen como un reflejo de los valores, corrientes, ideologías y cualquier otro signo que simbolice la conciencia colectiva que permea en determinado momento de un país.

Sobre el tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido una serie de criterios jurisprudenciales que bien podrían definirse como la plataforma sobre la cual puede erigirse la doctrina de interpretación constitucional mexicana, ya que se encargan de definir cuestiones tan elementales que podrían identificarse como: la congruencia valorativa, al exigir que se contemple el entendimiento del ordenamiento constitucional y sus principios como unidad (2006, p. 25); la supremacía constitucional, por establecer la propia Constitución como el parámetro principal de adecuación normativa (2006, p.13); y su ductilidad tasada, de acuerdo con la cual se deben concebir ciertas cláusulas flexibles y otras cerradas en la Constitución (2006, p. 13).

Bajo el contexto expuesto, la función interpretativa de las autoridades encargadas de aplicar las normas es la interpretación jurídica, como una de las formas especiales de interpretar puesto que, en un sentido general, se trata de documentos constituidos por un conjunto de reglas y normas con carácter vinculante. Así, es factible distinguir una diversidad de criterios que pretenden explicar la forma en que se despliega y sea respecto al acto, al resultado, a la materia del ordenamiento o, incluso, a los intérpretes que la llevan a cabo. Para efectos del presente estudio y por centrarse en las autoridades de la administración pública como actores encargados de realizar dicha función, la clasificación se apreciará desde un criterio subjetivo, bajo el cual se identificarán las autoridades de los poderes públicos.

A) Interpretación doctrinal. Sobre este tipo, se dice que al ser obrada por particulares calificados del derecho sin ningún cargo público que los faculte para interpretar la ley de forma vinculante se considera privada. Entre quienes la ejercen se encuentran doctrinarios o especialistas como abogados, profesores, consultores, etcétera (Hernández, 2019, p. 52).

La valoración de este tipo de actividad depende en un alto margen del consenso que gire en torno a la materia, la técnica y el resultado que se obtenga por este medio; en otras palabras, su calidad como contenido orientador tendrá su fuerza en el grado de aceptación por parte de la comunidad y, especialmente, por quien se guía de ella; de ahí que no siempre se admite una interpretación doctrinal como única y definitiva, sino que, sus

consecuencias pueden dirigir a una infinidad de posibilidades –sin exagerar–, partiendo de la carga de intereses, valores, pensamientos y demás particularidades que pueden permear sobre el razonamiento de cada intérprete.

B) Interpretación auténtica. Como toda labor de razonamiento, en el campo de los hechos y de la operatividad estatal, la interpretación auténtica conlleva una serie de actos y procedimientos que conducen la actuación de los aplicadores de la ley y, en particular, de la Constitución, al adecuar sus decisiones a los principios que enmarca. Para el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicho ejercicio no implica meramente una facultad de modificación o derogación de las normas legales, aunque siga el mismo trámite legislativo que para la norma inicial, sino que establece su sentido acorde con la intención de su creador (2005, p. 789).

De este modo, se tiene que la interpretación auténtica es toda labor interpretativa ejecutada por las autoridades del Estado por encontrarse obligadas a ello y producir consecuencias jurídicas en la esfera de derechos humanos de las personas. Partiendo de esto, atendiendo a las funciones primarias estatales, se puede clasificar en legislativa, judicial y administrativa; cada una con sus propios alcances y efectos.

C) Interpretación legislativa. Por cuanto a la interpretación legislativa, puede decirse que, contextualmente, ha gozado de una preferencia primigenia debido a que, por mucho tiempo se entendió que el significado y alcance de las normas correspondía

inexcusablemente a quien se encarga de crearlas (SCJN, 2018, p. 100).

Como su nombre lo indica, proviene del Poder Legislativo, del autor mismo de la norma jurídica y, dada la naturaleza del intérprete, es de carácter oficial o pública, y comúnmente versa sobre el alcance y sentido de la ley a interpretar mediante otra ley secundaria, por lo que posee obligatoriedad general y su fin es brindar claridad sobre cómo debe aplicarse la norma correspondiente (Hernández, 2019, p. 53).

Si bien la interpretación legislativa fue concebida como la interpretación auténtica por antonomasia –al considerarse más lógico y razonable que fuera el mismo autor quien interpretara la aplicación de su creación–, la práctica demostró que esto no resulta del todo eficaz, sino que cada autoridad, desde el ámbito de su respectiva competencia, se encuentra suficientemente facultada, capacitada y legitimada para actuar de conformidad con el conjunto de circunstancias que rodean su actuación.

D) Interpretación judicial. Sobre la misma línea, entonces, la interpretación judicial obedece a toda aquella ejecutada por el Poder Judicial mediante la función jurisdiccional de sus juzgadores y es la más frecuente, recurrida y estudiada en los tipos de interpretación; es de carácter oficial y vinculante, pero únicamente obliga a las partes involucradas (Hernández, 2019, p. 54).

No cabe duda de que la labor de la interpretación judicial en los últimos años, tratándose de México a partir de la reforma

constitucional en materia de derechos humanos, se ha erigido como punta de lanza en el descubrimiento y desarrollo de métodos y técnicas que permitan entender y conocer la viveza de los derechos humanos en el desarrollo de las relaciones sociales, políticas, culturales, económicas y, sobre todo, jurídicas. De ahí que tanto la doctrina como la jurisprudencia provean la base o materia prima que permite a los pensadores del Derecho elaborar tan importantes teorías o ideologías.

E) Interpretación administrativa. Acorde con el hilo conductor de la exposición, la interpretación administrativa encuentra su fundamento en la función del Poder Ejecutivo y la administración pública, de manera que su realización se circunscribe a todos y cada uno de los órganos y áreas que forman parte de su integración. En relación a ello, se expresa que:

Este tipo de interpretación es realizada preponderantemente por los órganos integrantes del Poder Ejecutivo, al aplicar las normas constitucionales que los sustentan y, a su vez, delimitan el alcance de su actividad (Hernández, 2019, p. 102).

Con lo anterior, al preverse la estricta sujeción de los órganos del Estado al orden jurídico, el Poder Ejecutivo y la administración pública se encuentran constreñidos a interpretar indirectamente la Constitución, cuya labor se centra pre eminentemente en dilucidar y definir los extremos y alcances del principio de legalidad y seguridad jurídica (Hernández, 2019, p. 103); aunque, como el objeto del presente trabajo lo expresa, esto no se logra con plenitud en la práctica.

5. Actuación de la administración pública acorde con la teoría de la sociedad abierta de los intérpretes de la constitución

La administración pública es el conjunto de órganos constituidos para desplegar la función ejecutiva y administrativa del Estado, asida en el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga (Fraga, 2000, p. 506). La dinámica de su actuación se encuentra íntimamente sujeta a un programa político determinado que, con preeminencia, exige una decisión rápida, pero sin sacrificar su efectividad, de manera que los procesos de producción y formalización de actos y resoluciones administrativas se desenvuelven con una inmediatez y prontitud mayores, pues la provisión de los bienes y servicios públicos que tiene a su cargo atienden necesidades cotidianas improrrogables.

En contraste con la efectividad que se pretende del servicio público administrativo, surge la disyuntiva sobre el riesgo de la falta o indebida fundamentación y motivación de sus actos pues, ante el universo de disposiciones legales aplicables en la materia y la urgencia de ofrecer una respuesta ante la demanda ciudadana, esta parte suele obviarse y agravarse si las disposiciones jurídicas aplicables no resultan suficientes para regular las circunstancias específicas atendidas. A mayor abundamiento, vale destacar la siguiente postura:

Actualmente, no es suficiente que la Administración Pública se legitime por mecanismos democráticos ni por un supuesto poder sobre los ciudadanos

otorgado por el ordenamiento jurídico normativo, sino que requiere justificar sus acciones concretas dentro de una adecuada utilización de los medios puestos a su disposición con ese propósito. Se espera que la Administración Pública resuelva los problemas de su responsabilidad oportunamente y conforme a los principios de eficacia y eficiencia en su labor, es decir, haciendo uso racional de los recursos a su disposición. Entendiendo por eficiencia a la idoneidad de la actividad dirigida a producir un resultado y por eficacia, la producción efectiva de ese resultado (Valls & Matute, 2018, p. 3).

Como solución para superar dichos obstáculos, se considera la interpretación constitucional a cargo de las autoridades de la administración pública como un ejercicio previo, fundamental y de *motu proprio*, cuyo enfoque les permita realizar una operación reflexiva para adecuar cualquier insuficiencia o vacío legal, a partir de las normas, principios y valores establecidos en la Constitución, sin necesidad de acudir a fuentes externas en el marco de sus atribuciones –y sin que ello implique su exclusión pues no son fórmulas incompatibles–.

Esto no significa un alejamiento del principio de legalidad ni la adjudicación de facultades extraordinarias no previstas por las disposiciones jurídicas que dibujan el marco competencial, pues lo que se intenta explicar es que existe un margen constitucional disponible para que todas las autoridades interpreten las leyes y sus actos al tenor de los derechos humanos en consonancia directa con el principio pro

persona y la interpretación conforme. En todo caso, el tratamiento que se le puede dar tanto al ordenamiento fundamental como a todo el que le derive, es de unidad jurídica; motivo por el cual se debe proceder a la interpretación y adecuación del derecho a cada caso específico, en congruencia con sus atribuciones.

Dentro del campo teórico de la interpretación constitucional emerge una teoría propuesta por Haberle, cuyos efectos prácticos se consideran positivos y que versa sobre la adjudicación de este ejercicio, no sólo a quienes por cuestión de contexto han monopolizado el análisis de las normas fundamentales, como el Poder Legislativo y el Judicial, sino que, se promueva en el campo de la función atinente al Ejecutivo y la Administración Pública, con la finalidad de transitar de un modelo regido por el principio de legalidad a uno guiado por el principio de constitucionalidad de las normas –conformado por el principio pro persona y la interpretación conforme– que se aplique en los actos y procedimientos administrativos ante la presencia de faltas o vacíos legales y la imperiosa circunstancia de lograr sus fines y objetivos.

Como cuestión preliminar, Haberle (2018) presupone que la interpretación constitucional se ha planteado esencialmente desde dos aristas: por un lado, la cuestión de las funciones y los objetivos; por el otro, el de los métodos que comprende el procedimiento y las reglas; pero subraya que se ha descuidado el tema de quienes fungen como partícipes o tienen injerencia en dicho proceso racional, para lo cual, hace referencia a una “sociedad cerrada” de los intérpretes

jurídicos de la Constitución que tienen monopolizado su ejercicio, cuyo ángulo de visión se estrecha aún más porque se centraba primordialmente en la labor del juez constitucional y el procedimiento formalizado a través del cual despliega su acción (p. 141). De acuerdo con esa lógica, deduce como solución la perspectiva contraria a la mencionada comunidad, es decir, la “sociedad abierta”.

De este modo, se desarrolla una teoría de interpretación constitucional con la cual se parte de la cuestión concerniente a los participantes que se preocupa por expandir el catálogo relativo a quiénes pueden intervenir en la interpretación de la Constitución bajo la siguiente fórmula clave: de la sociedad cerrada de los intérpretes constitucionales se desplaza hacia la interpretación por y para la sociedad abierta; con esto, se pretende establecer que, en los procesos de interpretación, participen todos los órganos del Estado; todos los poderes públicos, todos los ciudadanos y todos los grupos, pues la realidad a la que se aplica es más un asunto de una sociedad abierta en la que dichos sujetos intervengan materialmente porque la interpretación constitucional participa una y otra vez en la modelación de esta sociedad, logrando así que sus criterios serán tan abiertos como pluralistas (Habermas, 2018, p. 142).

Ahora bien, toda vez que los órganos y áreas que integran la Administración Pública se constituyen como aplicadores de la ley, pero también de la Constitución misma de acuerdo a los mandatos establecidos en ella; es dable afirmar que cubren los requisitos exigidos por la teoría respectiva para

considerarse parte de esta sociedad abierta con aptitud para interpretarla y adecuarla a los casos de su conocimiento, lo que deben proceder y asumir como un proceso previo y fundamental en su actuación.

No se pierde de vista que la práctica e, incluso, las disposiciones jurídicas correspondientes, impulsan un modelo todavía restringido –sociedad cerrada– que privilegia esta función para un grupo cerrado de operadores, mayoritariamente jurisdiccionales y del ámbito judicial; pero, como complemento o extensión del planteamiento, se propone que cada uno de los poderes primarios, basados en los postulados de la teoría de mérito y dentro de sus respectivos ámbitos legal, jurisprudencial y reglamentario, aporten con la producción normativa relativa a regular y reconducir el comportamiento interpretativo de sus operadores al momento de ejercer sus atribuciones y crear sus actos, que den pauta a una tendencia de interpretación constitucional.

6. Conclusiones

El principio de legalidad que conduce la actuación de los órganos y áreas que conforman la administración pública no debe ser entendido de manera que represente o se traduzca en un obstáculo para que logre sus fines estatales; por el contrario, su propósito debe ser transitar hacia un modelo que maximice la funcionalidad de dicho principio mediante la interpretación de la ley con miras a regirse bajo un principio de constitucionalidad.

Dentro de esta área de oportunidad, sobresalen el principio pro persona y la

interpretación conforme previstos en el artículo 1º de la Constitución Política Federal, cuyo contenido e instrumentalidad como herramientas hermenéuticas de aplicación de las disposiciones jurídicas impulsan el desarrollo de la labor interpretativa; no obstante, a pesar de vincular a todas las autoridades, inicialmente se consideró propio del legislativo y posteriormente se presentó con mayor preeminencia en el trabajo de los jueces; relegando, así, a la función administrativa del Ejecutivo.

La interpretación constitucional implica precisamente la búsqueda por armonizar los actos y leyes del Estado, por lo cual goza de una gran variedad de construcciones teóricas y reflexiones que han servido como faro de luz para los operadores jurídicos pero, como se señala, de forma muy reservada para la actividad judicial y la legislativa; sin perder de vista que sí se aprecia un atisbo de interpretación en el ámbito administrativo.

La teoría de la sociedad abierta de los intérpretes constitucionales formulada por Habermas confirma la existencia de una sociedad cerrada de intérpretes de las normas fundamentales –que, de acuerdo con lo analizado en el caso serían el Legislativo y Judicial– y, en contraste, alude a una especie de sociedad abierta a interpretar la constitución de conformidad con el contexto que rodea su tarea de aplicar las disposiciones jurídicas, que comprende a todos los integrantes del poder público estatal entre los que se pueden identificar los órganos y áreas del Poder Ejecutivo y de la administración pública.

Con apoyo de los postulados que presenta la teoría de la sociedad abierta de los intérpretes constitucionales, la administración pública debe asumir la interpretación constitucional como un ejercicio previo y fundamental en su actuación cuando se enfrente ante situaciones de hecho que no se encuentren previstas por sus normas aplicables o estas resulten insuficientes para dar el resultado esperado, de modo que pueda lograr sus fines y objetivos estatales. Para tal enmienda, los poderes primarios pueden y deben impulsar por los medios legales, jurisprudenciales y reglamentarios, el ejercicio de esta labor.

Fuentes de información

Bibliográficas

- Álvarez Ledesma, M. I. (1995). *Introducción al derecho*. McGraw-Hill.
- Andrade Sánchez, E. (2022). *Derecho constitucional y teoría de la constitución*. Tirant lo Blanch.
- Cárdenas Gracia, J. (2016). *Curso básico de argumentación jurídica*. Centro de Estudios Carbonell.
- Fraga, G. (2000). *Derecho administrativo* (40.^a ed.). Porrúa.
- Guastini, R. (2021). *Estudios de teoría constitucional* (4.^a ed., 1.^a reimp.). Fontamara.
- Häberle, P. (2018). *El Estado constitucional* (2.^a ed., 1.^a reimp.; H. Fix-Fierro, Trad.). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Hernández Manríquez, J. (2019). *Nociones de hermenéutica e interpretación jurídica en el contexto mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Lasalle, F. (2001). *¿Qué es una constitución?* (12.^a ed.). Colofón.
- Olivos Campos, J. R. (2018). *Derechos humanos y sus garantías* (5.^a ed.). Porrúa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). *Derechos humanos: Parte general*. SCJN.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2018). *Elementos de derecho procesal constitucional* (3.^a ed., 1.^a reimp.). SCJN.
- Valls Hernández, S., & Matute González, C. (2018). *Nuevo derecho administrativo* (5.^a ed.). Porrúa.

Tesis y jurisprudencia

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). Tesis P./J. 87/2005. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio, p. 789.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006a). Tesis P. XII/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero, p. 25.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006b). Tesis P. LVI/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, agosto, p. 13.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006c). Tesis P. LVII/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, agosto, p. 13.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2017). Tesis 1a./J. 37/2017. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, mayo, p. 239.