

**BALANCE Y ESTUDIO
ESPECIAL SOBRE DECRETOS
INTERPRETATIVOS**

MAYO 2011

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
INVESTIGACIONES SOCIALES

COORDINADOR EJECUTIVO

Lic. Raúl López Flores

INVESTIGADOR RESPONSABLE

Mtro. Fermín Edgardo Rivas Prats

SERVICIO SOCIAL

Oswaldo Mena

Introducción

El Artículo 72. Inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.” En tanto que el Artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, viene a reiterar esta idea con la siguiente frase: “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.”

La normatividad antes descrita (una constitucional y la otra reglamentaria) es relevante pues establece una facultad importante a favor de los sujetos con capacidad de presentar iniciativas de ley, tal y como lo prevé el artículo 71 de nuestra Carta Magna. Se sabe que, en razón de una técnica legislativa puntual y pulimentada, el texto de la ley deberá ser claro, conciso y evitando hierros o ambigüedades; empero, cuando esto no es así los sujetos facultados a presentar iniciativas están también facultados para generar y producir una interpretación. La interpretación legislativa (o también llamada auténtica) aparece como la primera oportunidad de control de calidad procedimental del legislador en la medida en que ésta aparece como “un acto de discernimiento del contenido de una norma.”¹ Contrario sensu de la habitual postura de que el Poder Judicial es el depositario de la facultad de interpretar, el decreto interpretativo muestra que el Ejecutivo, las legislaturas de los Estados y el Congreso General son también sujetos con facultad de interpretación.

¹. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP). *La Facultad Interpretativa del Congreso*. México, Cámara de Diputados 2002. p. 18

De suyo, cuando se habla de interpretar un acto esto puede implicar un número de significados. Elaborar suposiciones en torno a los objetivos, a las razones, o a las intenciones del sujeto, por ejemplo, también puede significar adscribir un sentido o un valor a la acción considerada.² En este sentido, el vocablo “interpretación” puede denotar tanto la actividad como el resultado de la actividad. Interpretar, afirma Raúl Márquez, consiste en dotar de significado, mediante un lenguaje significativo, a ciertos objetos (signos, fórmulas o textos) de los que el intérprete determina su sentido y alcance. Cualquiera que inquiera por el sentido de guardan ciertos objetos se encuentra, en realidad, asignando un significado a estos acontecimientos, signos u objetos. Por estos motivos, Riccardo Guastini sostiene que la interpretación constituye una actividad mental que no es susceptible del análisis lógico, a lo sumo, afirma, puede concebirse como una actividad discursiva.

El problema de la interpretación jurídica es un tema central de la ciencia del derecho. En el ámbito del discurso jurídico, interpretar un hecho significa subsumir este hecho a una norma o calificar este hecho bajo el esquema de calificación que ofrece una norma para aplicarle así una consecuencia jurídica. La interpretación jurídica pertenece al género de la interpretación textual; es decir, atribuir sentido a un determinado fragmento del lenguaje; la atribución de significado a una formulación normativa en presencia de dudas o controversias en torno a su campo de aplicación. Esta es también la opinión de Raúl Márquez, quien en el *Nuevo Diccionario Jurídico* resume el vocablo de *interpretatio* como la explicación o

² Riccardo Guastini, “La interpretación” en Rodolfo Vázquez (comp.) *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Distribuciones Fontamara, 1998, p. 20.

esclarecimiento.³ Así, la interpretación denota la actividad de averiguar o decidir el significado de algún documento o texto jurídico. Existe una gran variedad de textos jurídicos sujetos a la interpretación, por ejemplo, leyes, reglamentos, contratos, testamentos, sentencias, actos administrativos, etc.

El término de interpretación es utilizado para referirse genéricamente al conjunto de trabajos de los juristas que incluye, además de la propia interpretación, la identificación de las fuentes del derecho válidas y la llamada “sistematización” del derecho que abarca una variedad de operaciones distintas como la solución de antinomias y la exposición sistemática de la disciplina jurídica.⁴ El resultado de la interpretación son los enunciados interpretativos, los enunciados que adscriben significado al discurso de las fuentes, y que siguen la fórmula siguiente: “T significa S”, donde la variable S es el sentido o significado adscrito por el intérprete.⁵

Para Riccardo Guastini, existen dos posiciones sobre la materia de interpretación jurídica. Según la primera posición se debe distinguir entre dos tipos de formulaciones normativas. Por una parte, aquellas formulaciones cuyo significado es “claro” y “no controvertido”; por otro, existen formulaciones normativas cuyo significado es equívoco y despiertan perplejidad. Según esta posición, sólo las formulaciones del segundo tipo requieren interpretación. Quien adopta el primer concepto de interpretación estará inducido a dejar de lado el componente volitivo o decisorio de las operaciones doctrinales y jurisprudenciales. Generalmente, este modo de pensar se relaciona con la opinión según la cual los textos legislativos tienen

³ Raúl Márquez, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1988p. 2131

⁴ Riccardo Guastini, *op. cit.*, p. 26

⁵ *Ibid.*, p. 29.

un significado intrínseco o “propio”, es decir, un significado independiente de los diversos modos de usar y entender las mismas palabras, preconstituido a los modos de usarlas y entenderlas. Según esta perspectiva, cada palabra “tiene” su significado, no son los hombres quienes lo atribuyen.

La otra posición sostiene que cualquier decisión en torno al significado de un texto, sin importar si es “claro” u “oscuro”, constituye interpretación. Además, esta postura afirma que las palabras tienen sólo el significado que les atribuye quien las utiliza y/o las interpreta. La misma distinción entre textos “claros” y textos “oscuros” es, afirman quienes sostienen esta postura, discutible. La claridad u oscuridad no son cualidades intrínsecas de un texto sino fruto a su vez de una interpretación. Entonces, la claridad, más que excluir toda controversia, puede ser también ella materia de controversia. Quienes adoptan el segundo concepto de interpretación se inclinan a distinguir netamente entre normas, las normas, piensan, son el significado de los textos. La interpretación tiene como objeto no ya normas, sino textos.

Además de estas posturas sobre la naturaleza de los textos, Guastini sostiene que existen tres teorías de la interpretación jurídica que se relacionan con la interpretación sobre los textos: la teoría cognitiva, la teoría escéptica y la teoría intermedia.

La teoría cognitiva, más comúnmente llamada formalista, sostiene que la interpretación es una actividad de tipo cognoscitivo, según la cual interpretar es verificar, empíricamente, el significado objetivo de los textos normativos y/o la intención subjetiva de los autores, típicamente, la autoridad legislativa. Esto equivale a decir que los enunciados de los intérpretes (el texto “T” significa “S”) son enunciados del discurso descriptivo, o sea, enunciados de los cuales se puede comprobar la veracidad o falsedad.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
INVESTIGACIONES SOCIALES

Esta teoría integra la suposición de que las palabras incorporan un significado propio intrínseco; también asume que las autoridades normativas (que, comúnmente en el mundo contemporáneo, son órganos colegiados y, por ello, internamente conflictivos) tienen una voluntad unívoca y reconocible como los individuos. Se entiende, en consecuencia, que el objetivo de la interpretación es simplemente “descubrir” este significado objetivo o esta voluntad objetiva preexistente. Se entiende, además, que todo texto normativo admite una, y sólo una, interpretación “verdadera”. La interpretación cognitiva de la interpretación está estrechamente conectada con la doctrina de la “certeza” del derecho y, en opinión de Guastini, esta desacreditada a los ojos de cualquier jurista contemporáneo.

Por otra parte, la teoría escéptica de la interpretación sostiene que la interpretación es una actividad no de conocimiento, sino de valoración y decisión. Esta teoría se funda sobre la opinión de que no existe algo semejante al significado “propio” de las palabras, ya que toda palabra puede tener o el significado que le ha incorporado el emisor, o el que le incorpora en que la usa. La coincidencia entre ambas interpretaciones, se asumen en esta teoría, nunca está garantizada. R. Vernego, por su parte, afirma que estos escritores reniegan del aspecto cognoscitivo, para ellos, interpretar la ley no se trata de conocer nada. Para ellos, la cuestión reside, más bien, en una elección decisoria dentro de un marco de valoraciones. Interpretar sería entonces comprender ciertos valores, sentidos axiológicos o políticos.⁶

Según esta teoría, todo texto puede ser entendido en una pluralidad de modos diversos y las diversas interpretaciones dependen de las posturas valorativas de los intérpretes. Además, en los sistemas

⁶ R. J. Vernego, *La interpretación jurídica*, México, UNAM, 1977, p. 3.

jurídicos modernos no existen legisladores individuales cuya voluntad se pueda averiguar con métodos empíricos; y, por otro lado, no existe algo así como una “voluntad colectiva” de los órganos colegiados. De lo anterior se sigue que los enunciados interpretativos no son verdaderos ni falsos. Además, las normas jurídicas no preexisten a la interpretación, sino que son su resultado. Desde este punto de vista, los sistemas jurídicos no son completos ni coherentes y frente a una antinomia, los jueces crean derecho nuevo, tal como los legisladores.

La teoría escéptica se sostiene en las corrientes del llamado “realismo jurídico”. Sin embargo, en opinión de Guastini, tal teoría descuida los límites objetivos a los que las elecciones de los intérpretes están inevitablemente sujetas. Expresado en los términos del lenguaje de la interpretación, los usos lingüísticos admiten una gama vasta, sin duda, pero limitada, de posibles significados. Este es el punto de partida de la llamada “teoría intermedia”.

La tercera teoría de la interpretación es un tentativo de conciliación entre las precedentes y sostiene que la interpretación es a veces una actividad de conocimiento y a veces una actividad de decisión discrecional. En el seno de significado de todo texto normativo se puede distinguir un núcleo claro y una zona de penumbra indefinida. De ahí se sigue que, para toda norma, existen casos “fáciles” que recaen en su campo de aplicación, como también casos marginales, difíciles respecto a los cuales la aplicabilidad de la norma es controvertida. Además, es falso que las decisiones de los jueces sean siempre controladas por normas preconstituidas, sin márgenes de discrecionalidad (como afirma la teoría cognitiva) pero es igualmente falso que los jueces decidan discrecionalmente siempre y de cualquier modo (como quisiera la teoría escéptica).

En efecto, tanto en los hechos como en el derecho que le corresponde interpretar, el juez está sometido a la interpretación de éstos pues nunca los conocerá de forma directa, nunca recibirá información de primera mano sobre los acontecimientos que se le sometan. La información relativa a las circunstancias fácticas de los casos que debe resolver la recibe, por lo común, a través de sistemas de comunicación que están constituidos con el propósito de garantizar procedimientos preestablecidos. Lo normal en los sistemas de justicia organizada en forma burocrática, como la nuestra, es que el juez no pueda invocar su experiencia personal y directa de circunstancias del caso, so pena de infringir normas procesales.

Esta teoría está asociada a una forma de concebir el término de “interpretación”, la interpretación como atribución de significado en situaciones de duda. Según la teoría, se pueden distinguir entre el significado de un texto normativo y “adscribir” un significado a un texto normativo. El intérprete decide el significado de un texto—adscribe un significado a este texto—cuando se mueve en el área de penumbra, es decir, cuando resuelve un caso dudoso. Por el contrario, el intérprete se limita a describir, o descubrir, el significado de un texto cuando resuelve un caso claro. Por tanto, se pueden distinguir dos tipos de enunciados interpretativos, según el significado que de vez en cuando se le atribuye a un cierto texto normativo. Cuando el significado atribuido recae en el ámbito del núcleo esencial, el enunciado interpretativo es verdadero, siendo el resultado de una simple verificación del significado preexistente aceptado. Por el contrario, cuando el significado atribuido recae en el área de penumbra, el enunciado interpretativo no es verdadero o falso porque es resultado de una decisión discrecional.

Sin embargo, esta teoría no está exenta de críticas, porque se puede sostener que los intérpretes usan la discrecionalidad no solamente al decidir la solución de controversias que caen en la “zona de penumbra” sino también al decidir si una controversia cae, o no, en el núcleo luminoso. Además, las tres teorías parecen descuidar la posibilidad de que exista, por así decirlo, una multiplicidad de “juegos interpretativos” cada uno regido por reglas diversas y jugado por actores diversos con intencionalidades distintas. Un juez puede tener mayor interés en esclarecer el significado de un texto en concordancia con la “voluntad verdadera” del legislador, mientras que un abogado, en cambio, puede jugar un juego interpretativo que favorezca los intereses de un cliente.

Además de estas tres teorías, existen otros elementos de interpretación en el ámbito jurídico. Ricardo Márquez distingue por ejemplo, la interpretación orgánica o positiva, que es aquella que realizan los órganos aplicadores del derecho, que es una determinación del significado de los materiales jurídicos que se aplican. Esto da cuenta del hecho de que la interpretación que realizan los órganos de aplicación se traduce en actos o violaciones que imponen deberes o confieren facultades.⁷ Por otra parte, Juan Palomar de Miguel da cuenta de la interpretación analógica, aquella en la que, para aplicar un precepto a una situación no prevista en la ley, se buscan las semejanzas que esa situación no prevista pueda tener con los casos previstos y sancionados por la ley.⁸

⁷ Raúl Márquez, *op. cit.*, p. 2132-2133.

⁸ Juan Miguel Palomar, *Diccionario para Juristas*, México, Ed. Mayo, 1998, p. 852.

María Laura Valleta y el propio Palomar de Miguel distinguen además la llamada interpretación “auténtica”, es decir, la que realiza el mismo poder que dicta la ley, ya sea en el mismo acto de dictarla, ya mediante disposiciones que se aclaran mutuamente o mediante una ley posterior. La interpretación “auténtica” se distingue notoriamente de la llamada “interpretación doctrinal”, es decir, aquella realizada por tratadistas, por ello llamada también interpretación libre. Por último, es necesario también hacer notar la llamada interpretación extensiva que, a decir de Palomar y Valleta, es aquella que tiende a ampliar el significado natural de las palabras contenidas en una norma.⁹

**Cámara de Diputados
 Decreto Interpretativo**

LIX Legislatura

Fecha	Asunto
9 julio 2004	Con proyecto de decreto interpretativo de la fracción I del artículo 30 del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004. Presentada por los diputados Francisco Carrillo Soberón y Omar Ortega Álvarez, PRD Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Gaceta Parlamentaria , número 1537, viernes 9 de julio de 2004. (575) DICTAMEN NEGATIVO APROBADO EN CAMARA DE ORIGEN EL 04-DIC-2007 Turnado a:

⁹ María Laura Valetta, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, Ed. Valleta, 2001, p. 384.

Fecha	Asunto
	<p>1.-Hacienda Pública 2.-Poder Ejecutivo Objeto: La iniciativa pretende establecer con precisión qué servidores públicos deberán entenderse dentro de los supuestos de la fracción I, del artículo 30 del decreto de Presupuesto de Egresos del 2004, el cual establece medidas de racionalidad y eficiencia a las que estarán obligados el Ejecutivo federal y las dependencias y entidades gubernamentales. Establece que el Programa especial de reducción de costos y compactación de estructuras administrativas en el aspecto laboral, sólo será aplicable a los funcionarios públicos comprendidos en los rangos de Jefe de departamento a Secretario de Estado o similares y, por lo tanto, quedan excluidos de dicho programa el personal operativo, de base y de confianza.</p>
<p>22 septiembre 2005</p>	<p>De decreto interpretativo del primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Alfonso Ramírez Cuéllar, PRD. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, número 1846-III, jueves 22 de septiembre de 2005. (1983) PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 22-SEP-2005 Objeto: La iniciativa tiene como objeto establecer que la interpretación del Legislativo al referido artículo constitucional, señala que el mismo regula aquellas atribuciones del Congreso de la Unión y no así las exclusivas de cada Cámara, consignadas en los artículos 74 y 76 constitucionales; por lo que considera que la facultad del Ejecutivo a observar un decreto aprobado por el Congreso, no será aplicable, para tales preceptos constitucionales, así como para los asuntos señalados en el inciso j) del propio artículo 72.</p>

Fecha	Asunto
<p>22 septiembre 2005</p>	<p>De decreto interpretativo del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de petróleo y carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radiactivos. Presentada por la diputada Rosa María Avilés Nájera, PRD. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, número 1846-III, jueves 22 de septiembre de 2005. (1986) PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 22-SEP-2005 Objeto: La iniciativa tiene la finalidad de interpretar el artículo 27 constitucional en materia de gas natural para que no se permita la explotación de hidrocarburos por medio de concesiones ni contratos ya que, señala, la explotación y aprovechamiento es parte del proceso de trabajo que por disposición constitucional corresponde realizar a PEMEX de forma exclusiva.</p>
<p>22 septiembre de 2005</p>	<p>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. Presentada por el diputado Francisco Javier Carillo Soberón, PRD. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, número 1846-III, jueves 22 de septiembre de 2005. (1989) PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 22-SEP-2005 Objeto: La iniciativa tiene por objeto especificar la correcta interpretación constitucional del artículo 27, a fin de que no se puedan implementar políticas y acuerdos que pretendan enajenar el uso, distribución y generación de energía eléctrica a favor de capitales particulares, respetando el papel rector del Estado en el rubro</p>

LX Legislatura

Fecha	Asunto
<p>20 de febrero de 2007</p>	<p>De decreto interpretativo del artículo décimo cuarto transitorio y del anexo 7, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007. Presentada por la diputada Aleida Alavés Ruiz, PRD. Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. <u>Dictaminada</u> en sentido negativo el martes 30 de septiembre de 2008, se considera asunto totalmente concluido. Gaceta Parlamentaria, número 2197-I, martes 20 de febrero de 2007. (375) DICTAMEN NEGATIVO APROBADO EN CAMARA DE ORIGEN EL 30-SEP-2008 Objeto: La iniciativa busca interpretar el artículo décimo cuarto transitorio del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2007, por lo que plantea que los 450 millones de pesos para el Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales, y los 300 millones para la producción de germoplasma, previstos en dicho artículo, para Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se aplicarán con los recursos asignados a la Comisión Nacional Forestal.</p>
<p>22 de febrero de 2007</p>	<p>De decreto interpretativo por el que se aclaran y explican la aplicación y el destino específicos de los recursos establecidos en el Anexo 7, "Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable", Ramo 16, "Medio Ambiente y Recursos Naturales", del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007.</p>

Fecha	Asunto
	<p>Presentada por el diputado Diego Cobo Terrazas, PVEM. Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Dictaminada en sentido negativo el martes 30 de septiembre de 2008, se considera asunto totalmente concluido. Gaceta Parlamentaria, número 2199-I, jueves 22 de febrero de 2007. (389)</p>

En la LXI Legislatura se realizó la búsqueda y no se encontró información.

**Cámara de Senadores
 Decretos Interpretativos**

LIX Legislatura

Fecha	Asunto
<p>7 de jul 2004</p>	<p>Del Dip. Omar Ortega Álvarez, a nombre del Dip. Francisco Carrillo Soberon, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene proyecto de decreto interpretativo de la fracción i, artículo 30 del decreto del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal del año 2004. Publicado en la Gaceta del Senado del Miércoles, 07 de Julio de 2004. SE TURNO A LA CÁMARA DE DIPUTADOS.</p>

Se realizó la búsqueda en la LX y LXI Legislaturas y no se encontró información.

Actualización 12 de julio de 2011

BILBIOGRAFIA

1. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP). *La Facultad Interpretativa del Congreso*. México, Cámara de Diputados 2002. 175pp.
2. Cienfuegos, David (*et all.*). *Interpretación y Argumentación Jurídicas*. México, Laguna. 2010, 345pp.
3. Guastini, Riccardo, "La interpretación" en Rodolfo Vázquez (comp.) *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Distribuciones Fontamara, 1998
4. Márquez, Raúl, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1988
5. Palomar, Miguel, *Diccionario para Juristas*, México, Ed. Mayo, 1998
6. Valetta, María Laura, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, Ed. Valleta, 2001
7. Vernego, R. J. *La interpretación jurídica*, México, UNAM, 1977

---oOo---