

LA FUNCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES MEXICANAS. CONTRIBUCIÓN A LA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL

Daniel A. BARCELÓ ROJAS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Derecho comparado. La evolución de la protección política y jurisdiccional de los derechos de las Constituciones estatales en el federalismo estadounidense*. III. *Derechos fundamentales y “reserva de ley” en el Estado federal*. IV. *La función de los derechos fundamentales de las Constituciones estatales ante el “poder plenario” de los estados*. V. *Derechos fundamentales y soberanía de los estados*. VI. *Derechos fundamentales como normas con estructura de principios y el proceso político de los estados*.

I. INTRODUCCIÓN

En la opinión de muy autorizados constitucionalistas, la doctrina mexicana sobre la Constitución como norma suprema requiere ser relaborada, ya que buena parte de ella se había deformado durante el siglo XX para adaptarse al autoritarismo en que vivió la nación durante la mayor parte de dicho periodo.¹ En nuestra opinión, uno de los reflejos de la aludida deformación doctrinal tiene que ver con la forma de entender el federalismo, y concretamente la consideración bastante extendida en México de que no

* Maestro en política y gobierno en América Latina por la Universidad de Essex (Inglaterra); doctor en derecho por la Universidad de Salamanca (España). Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Entre otros puede consultarse a Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, 2a. ed., México, Fontamara, 2000, pp. 31-52; también Silva-Herzog Márquez, Jesús, “El constitucionalismo oficial”, *Propuesta*, núm. 4, febrero de 1997, pp. 81 y ss.

es necesario que las Constituciones estatales tengan un catálogo propio de derechos; que le bastan a los ciudadanos de los estados los derechos fundamentales de la Constitución federal y la protección que de dicho elenco de derechos hacen los jueces federales a través del juicio de amparo. Ésta es la posición doctrinal dominante en México con la que diferimos profundamente en este ensayo, señalando las razones de nuestra diferencia basados en la teoría política del federalismo que subyace e imprime sentido a la Constitución de 1917 y a las Constituciones estatales mexicanas. Entre otros importantes aspectos, tal corriente de pensamiento deja completamente de lado la importancia que tiene la intermediación del legislador estatal para regular los derechos fundamentales en el marco de una democracia constitucional; no se hace cargo del proceso político de los estados por medio del cual los derechos toman forma, y tampoco del proceso judicial que establece incluso una jerarquía entre los derechos fundamentales cuando éstos colisionan entre sí, o cuando deben ser modulados en razón de que penetran conceptos jurídicos indeterminados reconocidos constitucionalmente, como la moral y el orden públicos.

A dicho estado de cosas de la doctrina se suma la falta de voluntad política de los estados de asumir su soberanía a plenitud integrando su propio catálogo de derechos en sus Constituciones, a pesar de que ello es además una obligación internacional derivada de la “cláusula federal” de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el mejor de los casos, la omisión de un catálogo estatal de derechos fundamentales puede ser reflejo de la ignorancia de la teoría federal que subyace y da sentido a la Constitución de 1917 y a las Constituciones estatales, pero en el peor de los casos es una omisión deliberada de quienes gobiernan los estados que no quieren verse sujetos a controles exógenos al ejercer el poder político. Reconocer derechos fundamentales en una constitución estatal, implica poner límites a las autoridades de los estados y — con notables excepciones — no parece haber disposición para ello por los grupos locales de poder.²

La falta de reconocimiento de derechos en la Constitución estatal, *así como de las formas de hacerlos valer por medio de procesos políticos y por*

² Jorge Ulises Carmona Tinoco ha elaborado la primera relación de los derechos fundamentales contenidos en las Constituciones estatales mexicanas de principios de siglo en su trabajo “La incorporación de los derechos en las Constituciones locales mexicanas”, en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 357-361.

procesos judiciales de ámbito local, no deja de tener importantes consecuencias prácticas. Autores muy solventes han señalado que mientras en el plano federal la tendencia democratizadora prosigue —así sea a veces con dolorosa lentitud— en algunos estados el autoritarismo presidencialista sigue en pie y, más aún, en ciertos estados se ha reforzado pues el gobernador ya no tiene ante sí el control externo que representaba en la segunda mitad del siglo XX el presidente de la República.³ La última crisis política que tal estado de cosas genera se ha presentado en el estado de Oaxaca, donde ha habido una flagrante violación de los derechos fundamentales, situación que no ha podido ser remediada por procesos jurisdiccionales federales, como viene sugerido por aquellos que sostienen que es irrelevante que las cartas constitucionales estatales reconozcan derechos en tanto que ya se reconocen en la Constitución federal.⁴

El presente artículo pretende señalar la inconsistencia de dicho entendimiento doctrinal y presentar a renglón seguido las razones por las cuales de acuerdo con la Constitución federal mexicana de 1917 y la teoría del federalismo que le dota de sentido, las Constituciones de los estados deben contener su propio catálogo de derechos.

Para tal propósito en primer término se hace un breve repaso del federalismo judicial estadounidense que en su formulación original sirvió de modelo al constituyente mexicano. Posteriormente nos damos a la tarea de analizar la noción de los derechos fundamentales, y en este contexto se presenta una clasificación de los mismos que sirve para el desarrollo de la argumentación de los siguientes apartados. En tercer lugar se analiza la institución de la “reserva de ley” o “autoridad formal de la ley” en el Estado federal, que determina que los derechos fundamentales pueden verse afectados por el Poder Legislativo nacional o de los estados. El cuarto y último apartado destaca la caracterización de los derechos fundamentales como normas de principios. A partir de esta observación se plantea la idoneidad del proceso político para moldear legislativamente los derechos fundamen-

³ Cfr. Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000, pp. 414 y 415. También, Dresser, Denise, “México: del predominio del PRI a una democracia dividida”, en Domínguez, Jorge y Shifter, Michael (eds.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 372-380.

⁴ Cfr. *Informe especial sobre los hechos sucedidos en la ciudad de Oaxaca del 2 de junio de 2006 al 31 de enero de 2007*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, www.cndh.gob.mx.

tales y, especialmente, el proceso político de los estados en el marco de la Constitución federal de México.

II. DERECHO COMPARADO. LA EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN POLÍTICA Y JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES EN EL FEDERALISMO ESTADOUNIDENSE

En el siglo XVIII, entre 1776 y 1787, al nacer en Norteamérica el concepto de derecho individual como concepto jurídico en las Constituciones de los estados recién emancipados, se pensaba que el mayor peligro contra el ejercicio de dichos derechos provenía del poder público y especialmente del Poder Ejecutivo. Ello porque en la mente de los constituyentes los “gobernadores reales” enviados por la Corona inglesa a las colonias encarnaban la tiranía misma.⁵

Por tal motivo en el diseño institucional de las primeras Constituciones deliberadamente al Ejecutivo se le configuró débil, dependiente incluso para su nombramiento y permanencia en el cargo a lo que dispusiera el Legislativo. Por contraste, estas primeras Constituciones otorgaron un enorme poder al órgano legislativo entre cuyas potestades —como ya se dijo— se encontraba la de designar al gobernador pero también a los jueces del Poder Judicial. El diseño institucional reposaba en la creencia de que los representantes del pueblo serían menos propensos a abusar del poder. Pero su premisa sobre la consistencia republicana de los legisladores fue errónea, y muy pronto en el citado periodo histórico inicial del constitucionalismo se dejaron sentir violaciones flagrantes del Poder Legislativo sobre los derechos de los gobernados establecidos en las Constituciones estatales.

Cabe destacar que en los albores de la democracia constitucional todavía no se concebía la *judicial review* como protección jurisdiccional frente al Poder Legislativo. En esta etapa inicial del constitucionalismo moderno la protección de los derechos de las Constituciones de los estados se confiaba a órgano y proceso político. Influidos por los arreglos democráticos de Grecia y Roma, los constituyentes norteamericanos concebían que la fidelidad de los legisladores a la Constitución estatal se habría de garantizar a través de elecciones frecuentes. Es así que las Constituciones estatales fijaban elecciones anuales para conformar el Poder Legislativo; bajo este es-

⁵ Cfr. Tarr, Alan G., *Entendiendo las Constituciones estatales*, trad. de Daniel A. Barceló Rojas, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 67-69.

quema entendían que las autoridades para buscar su reelección serían leales a la Constitución y a la voluntad de los gobernados, pues de lo contrario serían separados de sus cargos por el voto del pueblo.⁶

Pero como este control de constitucionalidad de las leyes por órgano y proceso político no fue suficiente para contener los abusos del Poder Legislativo se ideó uno más, que también se adaptó del pensamiento político de la Roma republicana: el veto.⁷ Éste consistía en que el gobernador se opondría a una ley votada por el Congreso si consideraba que violaba la Constitución. Lógicamente para que este nuevo instrumento de control funcionara fue absolutamente necesario atribuir mayor poder al Ejecutivo del que tenía en las Constituciones originales, y simultáneamente sustraer algunos poderes de la esfera de competencias del Poder Legislativo, especialmente los que le situaban en una posición preeminente sobre el Poder Ejecutivo como la potestad del Congreso de nombrar al gobernador y destituirle cuando lo considerase oportuno. La Constitución de Nueva York fue la primera en establecer la elección directa del gobernador por el pueblo y determinar que el gobernador no podía ser destituido por el Congreso, salvo en casos de violación grave a la Constitución. Por ello los constitucionalistas estadounidenses sostienen que es justamente esta necesidad de controlar al legislativo una de las razones más importantes que explican el origen del sistema presidencial.⁸

Al veto como control constitucional sobre el Legislativo se añadiría la decisión de dividir el Poder Legislativo en dos cámaras para que se controlasen mutuamente.⁹ Pero poco a poco se empieza a formar en los estados la idea de que la protección de los derechos debía contar también con un instrumento de protección jurisdiccional, y es así como en forma intermitente y por interpretación judicial que en este periodo del que venimos hablando (1776-1787) va a ver la luz —antes de celebrarse la Convención de Filadelfia— la *judicial review* en diferentes estados.¹⁰ Este medio de control juris-

⁶ *Ibidem*, pp. 71-73.

⁷ *Cfr.* Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4a. ed., Lawrence, University Press of Kansas, 1997, pp. 119-124.

⁸ *Cfr.* Thach, Charles, *The Creation of the Presidency 1775-1789: A Study in Constitutional History* (reimpr. de la edición de 1922), Baltimore, John Hopkins University Press, 1964, pp. 28 y ss.

⁹ *Cfr.* Tarr, Alan G., *op. cit.*, nota 5, pp. 82-86.

¹⁰ *Cfr.* Scott, Austin, “Holmes vs. Walton: The New Jersey Precedent: A Chapter in the History of Judicial Power and Unconstitutional Legislation”, *American Historical Review*,

diccional vendría a sumarse, no a sustituir, a los dos por proceso político, es decir, las elecciones y el veto continuarían operando igualmente como medios de control constitucional al mismo tiempo que la *judicial review*.

Como bien apunta Edward Corwin, el derecho constitucional haría enormes progresos en el periodo comprendido entre la promulgación de las primeras Constituciones estatales y la Convención de Filadelfia.¹¹ De hecho, los derechos de la Constitución federal se van a tomar de una relación de los catálogos de derechos existentes en las Constituciones de los estados que tuvo en sus manos James Madison.¹² Sin embargo, en la Convención de Filadelfia el asunto sobre la protección jurisdiccional de los derechos por el Poder Judicial federal no estaba del todo claro. Es más, ni siquiera estaba clara en la mente de los constituyentes la función que desempeñarían los derechos fundamentales de la Constitución federal. Algunos consideraban que era innecesario establecer un catálogo federal de derechos pues entendían que los límites establecidos por los poderes enumerados al gobierno nacional serían suficientes, y fue así que los derechos individuales no se contemplaron en la Constitución aprobada en Filadelfia. Sin embargo, para otro grupo de constituyentes (los antifederalistas), un catálogo de derechos en la Constitución federal era necesario, y amenazaron con sabotear la ratificación popular de la Constitución federal si no se atendía su entendimiento sobre los derechos fundamentales. Por ello se convino por los dos bandos en que se encontraba dividido el constituyente de Filadelfia —los federalistas y los antifederalistas— que el catálogo de derechos de la carta federal sería integrado por el primer congreso ordinario, y es así que efectivamente hasta 1791 se establecería la declaración de derechos de la Constitución de los Estados Unidos de América.¹³

Punto importante a destacar también es que como la *judicial review* empezaba su andadura en los estados, no se confiaba todavía en esta incipiente y revolucionaria institución a pesar de la persuasiva descripción que de ella

vol. 4, núm. 3, 1899. También, Nelson, William E., “The Eighteen Century Background of John Marshall’s Constitutional Jurisprudence”, *Michigan Law Review*, vol. 76, 1978.

¹¹ Cfr. Corwin, Edward, “The Progress of Constitutional Theory Between the Declaration of Independence and the Meeting of the Philadelphia Convention”, *American Historical Review*, vol. XXX, 1925, pp. 521 y ss.

¹² Cfr. Lutz, Donald, “The State Constitutional Pedigree of the U.S. Bill of Rights”, *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 22, núm. 2, 1992, pp. 20 y ss.

¹³ Cfr. Storing, Herbert J., *What The Anti-Federalist Were For. The Political Thought of the Opponents of the Constitution*, Chicago, Chicago University Press, 1992, pp. 64-70.

hace Alexander Hamilton en el ensayo 78 de *El Federalista*.¹⁴ Por lo tanto, no se dispuso en cláusula alguna de la Constitución federal la potestad de los tribunales federales de anular leyes del Congreso de la Unión por la violación de derechos de los gobernados o por fractura de principio de la división de poderes.¹⁵

Es así que unánimemente los constitucionalistas estadounidenses señalan que el entendimiento original del federalismo de su país fue que el gobierno federal gozaría de ciertas competencias, enumeradas en una lista, y que el catálogo de derechos de la Constitución federal les protegería contra el abuso de tales potestades enumeradas. De otra parte, los gobernados estarían protegidos contra los poderes del gobierno estatal por los derechos escritos en las Constituciones estatales, no en la federal. Dicho en otras palabras, se concibió que los derechos de la Constitución federal protegerían a los gobernados por actos de las autoridades federales, mientras que los derechos de las Constituciones estatales protegerían a los gobernados contra actos de las autoridades estatales. Es ésta la época del llamado federalismo dual.¹⁶

Bajo este esquema de protección jurisdiccional de los derechos, la violación de derechos entre particulares quedaba en la esfera de competencias reservadas de cada uno de los estados, salvo los casos establecidos en la propia Constitución federal concernientes a individuos de diferentes estados, entendimiento que continúa vigente hasta el día de hoy.¹⁷

El entendimiento del federalismo judicial de la época de los padres fundadores habría de transformarse siete décadas después con motivo de la Guerra Civil. Al obtener la victoria el bando de la Unión, con el problema de la esclavitud en mente, introdujo tres enmiendas a la Constitución federal (13, 14 y 15) para que ciertos derechos en ella reconocidos, notablemente la libertad y la igualdad ante la ley, fuesen igualmente vinculantes para las autoridades de los estados. Pero apenas concluida la Guerra Civil, tras el asesinato del presidente Abraham Lincoln, su sucesor en el cargo —con el acuerdo implícito del Congreso— decidió como medida para pa-

¹⁴ Cfr. Hamilton, Alexander, Jay, John y Madison, James, *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 330-336.

¹⁵ Cfr. Thayer, James Bradley, "The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law", *Harvard Law Review*, vol. 7, 1883, pp. 129-138.

¹⁶ Cfr. Yarbrough, Jean, "Federalism and Rights in the American Founding", Katz, Ellis y Tarr Allan, G. (eds.), *Federalism and Rights*, Rowman & Littlefield Publishers, 1996, pp. 57-72.

¹⁷ Cfr. Tarr Allan, G., *op. cit.*, nota 5, pp. 11-13.

cificar el país, no hacer valer dichas enmiendas constitucionales frente a los gobiernos del sur. De esta manera la gran transformación del federalismo judicial anunciada por las llamadas “enmiendas de la guerra” permaneció latente por varias décadas más.¹⁸

Fue durante la época del *New Deal* que la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos inició la tarea en el siglo XX de imponer a las autoridades de los estados los derechos establecidos en la Constitución de Filadelfia. Ésta es lo que se puede tener como la segunda etapa histórica del federalismo judicial estadounidense. La enmienda que sirvió de fundamento a esta revolución judicial fue la enmienda decimocuarta. Sin embargo, la decimocuarta enmienda no señalaba qué derechos de la Constitución federal serían aplicables frente a las autoridades de los estados. Ello condujo a la elaboración por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de la *incorporation doctrine*, por medio de la cual la Corte selectivamente fue incorporando uno a uno los derechos de la carta federal como derechos oponibles frente a las autoridades de los estados y eventualmente en las relaciones entre particulares que era un ámbito eminentemente local.¹⁹

La Corte Warren (1953-1969) como heredera directa del *New Deal* se caracterizó por estar compuesta por una mayoría progresista que amplió por interpretación judicial la protección de los derechos en los estados con fundamento en la Constitución federal. Tal activismo judicial de la Corte Warren trajo consigo el efecto inesperado de anular en los hechos —que no de derecho— los derechos de las Constituciones estatales. Ello porque los litigantes optaron por fundar sus demandas en la carta e interpretación federal de los derechos para apoyar sus pretensiones, pues en la época de la Corte Warren los derechos de la Constitución federal eran interpretados de forma más generosa en cuanto al margen de protección que los que proveían los poderes judiciales de los estados con fundamento en derechos homólogos reconocidos en las Constituciones estatales.²⁰

Al tiempo, la Corte Warren sería sucedida por la Corte Burger, que se habría de caracterizar por su conservadurismo. Éste se dejó sentir en la retracción del margen de protección de los derechos de la Constitución fede-

¹⁸ Cfr. Foner, Eric, *The Story of American Freedom*, Nueva York, W. W. Norton, 1999, pp. 95-113.

¹⁹ Cfr. Henkin, Louis *et al.*, *Human Rights*, Nueva York, Foundation Press, 1999, pp. 120-250.

²⁰ Cfr. Horwitz, Morton J., *The Warren Court and the Pursuit of Justice*, Nueva York, Hill & Wang, 1998, pp. 15-51.

ral sobre las autoridades estatales, y también en las violaciones de derechos fundamentales en las relaciones entre particulares que había venido otorgando la Corte Warren. Ante esta nueva situación uno de los miembros progresistas que en la Corte Burger votaba con la minoría, William J. Brennan, se dio a la tarea de revivir el federalismo judicial y la protección de los derechos con fundamento en derecho estatal para superar la cota de protección que la Corte Burger otorgaba a los derechos de la Constitución federal. Fue con ocasión de un evento académico en la Universidad de Harvard que el ministro en funciones William J. Brennan exhortó a los estudiantes, los litigantes y los jueces estatales a recurrir nuevamente a sus Constituciones estatales para buscar mayor protección que la proveída por la Constitución federal y la protección que de ésta hacía la conservadora Corte Burger.²¹

El exhorto de William J. Brennan efectivamente disparó un movimiento en la dirección por él sugerida, y es así que en la década de los setenta se va a configurar en los Estados Unidos lo que se ha llamado el “nuevo federalismo judicial”, entendimiento que continúa hasta el día de hoy. Ésta es la tercera etapa histórica del federalismo judicial estadounidense. Consiste en que la interpretación por los tribunales federales de los derechos de la Constitución federal establece un mínimo o piso para todo el país. Al conocer de casos concernientes a su jurisdicción de derecho civil o penal u otro de la competencia de los estados, los derechos homólogos de las Constituciones estatales no pueden ser interpretados por los poderes judiciales de los estados por debajo del piso federal, pero sí en cambio están en posibilidad de conceder una protección más generosa. Por lo que respecta a derechos reconocidos en las Constituciones estatales sin homólogo federal, los tribunales estatales están en plena libertad de interpretarlos sin interferencia de los tribunales federales.²²

Pero a este entendimiento no se ha llegado sin superar importantes dificultades prácticas y concretamente la que impone la interpretación de la decimocuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos interpretada conjuntamente con la cláusula de supremacía, que a continuación explicamos.

²¹ Cfr. Brennan, William J., “State Constitutions and the Protection of Individual Rights”; *Harvard Law Review*, vol. 90, 1977; *id.*, “The Bill of Rights and the States: The Revival of State Constitutions as Guardians of Individual Rights”, *New York University Law Review*, vol. 61, 1986.

²² Cfr. Tarr, Alan G., *op. cit.*, nota 5, pp. 161-170.

Una regla que ha permanecido constante en el federalismo judicial norteamericano en sus tres etapas históricas, ha sido la cláusula de supremacía contenida en el artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos. Ella dispone:

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier estado.

El origen de la cláusula de supremacía en la Convención de Filadelfia fue asegurar que ningún juez estatal preferiría su respectivo derecho estatal al derecho federal, pues tal extremo inevitablemente llevaría a la irrelevancia del derecho federal y a la fractura de la unión federal.²³

Ahora bien, debe observarse que por efecto de la citada cláusula de supremacía del derecho federal, en el sistema judicial norteamericano todos los jueces del orden estatal colaboran en la *aplicación* del derecho federal, pero no en su interpretación —*no al menos en forma definitiva*—.²⁴ Un juez estatal al aplicar derecho federal está obligado a aplicar el precedente que sobre dicho caso sea aplicable y haya sido elaborado con anterioridad por los tribunales federales y especialmente los de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos; en los contados casos de que no exista precedente, el juez estatal hará la interpretación del derecho federal —se verá obligado a hacerlo— *pero en el entendido que dicha interpretación puede ser impugnada por el individuo cuyo derecho ha sido afectado para que sea un tribunal federal el que interprete el derecho federal en forma definitiva*.

De esa manera, un conflicto sobre un derecho de un ciudadano concreto puede ser:

1. Únicamente de derecho federal, del que conoce un juez federal;

²³ Cfr. Cox, Archibald, *The Court and the Constitution*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1987, pp. 44-71.

²⁴ Louis Fisher indica que una de las vías para llegar hasta la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos y de que ésta conceda la gracia de conocer una petición de *certiorari*, es justamente cuando se cuestiona la interpretación que una corte estatal ha hecho del derecho federal. Cfr. *American Constitutional Law. Separated Powers and Federalism*, 6a. ed., Durham, Carolina Academic Press, 2005, vol. 1, pp. 141-145.

2. Únicamente de derecho federal, pero ser conocido o por un tribunal federal o por un tribunal estatal a petición de la parte afectada (por ejemplo cuando se trata de ciudadanos de diferentes estados, pero que deciden recurrir ante un tribunal estatal porque la Constitución federal así lo permite);
3. Únicamente de derecho estatal, del que conoce un tribunal estatal; o bien,
4. Que implique una mezcla de derecho federal y de derecho estatal, del que pueden conocer sea un tribunal federal o un tribunal estatal, *pero bajo ciertas reglas de competencia en la interpretación del derecho federal y del estado que básicamente consisten en lo siguiente: si el que conoce es un juez federal, debe respetar la interpretación del derecho estatal emanada del Poder Judicial del estado; si el que conoce es un juez estatal, está obligado a seguir el precedente federal.*²⁵

Esto es, el federalismo norteamericano implica colaboración en la aplicación del derecho federal, pero no en forma definitiva en su interpretación, ya que los tribunales federales tienen la última palabra al interpretar el derecho federal.²⁶ Esto es lo que fuera de los Estados Unidos se llama “control difuso de constitucionalidad”. Por su parte, los jueces estatales tienen la última palabra al interpretar el derecho estatal, con la única condición de que no vulnere los mandamientos de la Constitución federal.

Habiendo analizado el alcance de la cláusula de supremacía es posible identificar el punto de conflicto que plantea la decimocuarta enmienda en relación con la citada cláusula de supremacía para el “nuevo federalismo judicial” norteamericano: la interpretación de los derechos de la carta federal por los tribunales federales ¿en qué medida condiciona la interpretación de los derechos fundamentales de las Constituciones estatales cuando únicamente está en entredicho una ley, reglamento o política pública estatal?

Como hemos dicho en la etapa histórica del federalismo dual, la decimocuarta enmienda no existía y la cláusula de supremacía era irrelevante por lo que respecta a la interpretación de los derechos porque los derechos fe-

²⁵ Cfr. Tarr, Alan G. y Porter, Mary Cornelia Aldis, *State Supreme Courts in State and Nation*, Nueva Haven, Yale University Press, 1988, pp. 7 y 8.

²⁶ Cfr. Wilson, Woodrow, *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Federico González Garza, México, Editorial Cultura, 1922, pp. 148 y 149. También Tarr, Alan G., “Federalismo y la protección de los derechos en los Estados Unidos”, *Derechos y libertades en los Estados compuestos*, Barcelona, Atelier, 2005, pp. 52-61.

derales se aplicaban sólo a las autoridades federales, donde los jueces estatales estaban en libertad de interpretar sus propios derechos de sus Constituciones. En la segunda etapa histórica del federalismo judicial, el de la Corte Warren, la decimocuarta enmienda y la cláusula de supremacía sirvieron para imponer en los estados la interpretación de los derechos federales al máximo y se olvidaron por un par de décadas los derechos estatales. De ahí que en tiempos del nuevo federalismo judicial, el problema a resolver es mantener un mínimo de protección de derechos garantizado por la declaración de derechos de la Constitución federal y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia vinculante para los poderes de los estados, pero al mismo tiempo dejar un margen de apreciación propio en cuanto a la interpretación de los derechos fundamentales de las Constituciones estatales, cuando lo que está en cuestión es un asunto de la competencia de los estados.²⁷

La definición de un margen estatal de apreciación en la que los tribunales federales no deben tener injerencia es una situación que afecta directamente la soberanía de los estados, por la siguiente consideración. De acuerdo con la reglas indicadas de que los precedentes federales son obligatorios para los jueces de los estados, y los derechos fundamentales son derechos federales, entonces se llegaría indefectiblemente a que los tribunales estatales podrían revisar todos los actos jurisdiccionales de los estados, incluso los de derecho estatal. Los estados únicamente tendrían margen de interpretación judicial sólo en los derechos estatales sin homólogo federal. Para evitar esta medida extrema que asfixiaría el federalismo, la doctrina jurisprudencial y académica ha planteado tres posibilidades: la interpretación estatal independiente, la interpretación intersticial, y la interpretación estatal bloqueada. Las tres tienen como común denominador la preocupación de que los poderes de los estados observen el mínimo de protección de derechos proveído por la carta federal y al mismo tiempo cuenten con un margen propio de apreciación en cuanto a los derechos de sus propias Constituciones sin que contravenga la cota de protección federal.²⁸

Para mantener la vitalidad del federalismo, la Corte ha ejercitado la autocontención. A la luz de una interpretación estructural de la Constitución de Filadelfia, la Corte estadounidense ha entendido que no se debe inmis-

²⁷ *Cfr.* Heyman, Steven J., “The First Duty of Government: Protection, Liberty and the Fourteenth Amendment”, *Duke Law Journal*, vol. 41, 1991, pp. 508 y ss.

²⁸ *Cfr.* Tarr, Alan G., *op. cit.*, nota 5, pp. 177-185.

cuir en los casos de derecho estatal que se someten a su consideración para definir los derechos fundamentales, porque de lo contrario el federalismo languidecería; por respeto al principio federal, la Corte otorga deferencia al proceso político y jurisdiccional de los estados para interpretar sus derechos —salvo que frontalmente contravenga el derecho federal—.²⁹ Pero como sugieren algunos autores, incluso por propia conveniencia la Suprema Corte debe otorgar preferencia al proceso de los estados para interpretar derechos hasta su conclusión. Ello porque en los casos límite la Corte deja que sean primero los tribunales de los estados los que vayan resolviendo e identificando las aristas de la interpretación de un derecho y, mediante esta estrategia y con el tiempo, se va sedimentando los consensos en los diferentes estados sobre un tema divisible. Una vez alcanzado el consenso nacional, la Corte interviene con menor riesgo de verse tan severamente cuestionada como en el caso del aborto *Roe vs. Wade* en el que sin fundamento escrito en la Constitución infirió un derecho de reproducción de las mujeres que les otorgaba el derecho a interrumpir el embarazo.³⁰

Para garantizar un margen de apreciación a los estados en cuanto a la interpretación de los derechos fundamentales de sus Constituciones, la Corte ha recurrido a la doctrina del *adequate and independent state ground* (fundamento estatal adecuado e independiente). Esta doctrina le permite dejar a los estados un margen de apreciación al tiempo que la Corte conserva la potestad de intervenir cuando estime que no existe *adequate and independent state ground*. Las coordenadas del *fundamento estatal adecuado e independiente* por supuesto no son fijas, sino que son objeto de interpretación de la Corte. Sólo así han logrado preservar el federalismo estadounidense en el que “Una premisa fundamental de la relación entre los tribunales estatales y federales es que los tribunales en los dos sistemas judiciales comparten la responsabilidad de proteger los derechos Constitucionales”.³¹

²⁹ Cfr. Gunther, Gerald y Sullivan, Kathleen M., *Constitutional Law*, 14a. ed., Nueva York, Foundation Press, 2001, pp. 452-600.

³⁰ Cfr. Howard, Dick A. E., “Does Federalism Undermine Rights?”, en Katz, Ellis y Tarr, Allan G. (ed.), *Federalism and Rights*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 1996, pp. 12-20.

³¹ Cfr. Pollock, Stewart G., “Adequate and Independent State Grounds as a Means of Balancing the Relationship Between State and federal Courts”, *Texas Law Review*, vol. 63, núms. 6 y 7, 1985, p. 977.

Varios estados han respondido a este entendimiento del nuevo federalismo judicial estableciendo expresamente en sus Constituciones una cláusula de interpretación estatal bloqueada. Otros más, sin establecer dichas cláusulas, simplemente siguen la jurisprudencia federal al interpretar derechos estatales.

Tornemos ahora nuestra atención al federalismo mexicano bajo la premisa de que el derecho comparado sirve entre otros propósitos al de funcionar como espejo que resalta fortalezas y debilidades del derecho nacional. Con ello en mente podemos sugerir que por contraste al sistema norteamericano, en México no se permite a los jueces estatales *en casos de derecho estatal* ni la interpretación, pero, lo que es más grave, ni la aplicación del precedente elaborado por los tribunales federales en la interpretación de derechos de la Constitución federal. Esta situación simplemente conduce a una severa deformación del federalismo escrito en la Constitución de 1917, lo que además de socavar la autonomía de los estados y minar la operatividad del control vertical del poder como característica emblemática del federalismo, hace que la protección de los derechos por el Poder Judicial federal sea simplemente inmanejable por los poco menos de 900 jueces federales. Ello afecta al contribuyente mexicano que soporta la carga de un sistema judicial ineficiente, y también afecta severamente a quien es parte en un juicio de derecho estatal, pues debe tener recursos suficientes para continuar un juicio estatal en el ámbito federal, ya que los juicios a menudo no concluyen —como debieran— en el foro estatal.

Debido a la deformación de nuestro federalismo —que debe corregirse en el marco de la reforma del Estado en curso— Elisur Arteaga Nava puede acertadamente describir la distorsionada práctica del “federalismo judicial” mexicano, de la siguiente manera:

En un sistema político-constitucional como el mexicano, los estados no pueden pretender que los conflictos que surjan en su territorio, sobre todo los importantes y trascendentes, se resuelvan en forma definitiva dentro de él y por sus propias autoridades; aunque no se disponga nada al respecto, tanto por el sistema jurídico como por la realidad política, se da esta forma de intervención central en esos conflictos; las determinaciones locales están sujetas a la revisión de las autoridades federales. En materia jurisdiccional, la in-

tervención en los tribunales federales en los estados está prevista por la Constitución y las leyes.³²

Como demuestra la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado,³³ impulsada por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI), México se encuentra en una encrucijada sobre qué tipo de federalismo configurar. Si continuar con uno que no permite la colaboración de los jueces estatales en la protección de los derechos fundamentales, u otro donde los integre y despeje cómo habrán de colaborar los poderes judiciales federal y de los estados en la labor de protección de los derechos.³⁴ Si esta es la opción que se siga, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante su política jurisprudencial deberá necesariamente establecer cuál es el margen de interpretación de los derechos fundamentales de las Constituciones estatales —con homólogos federales— por los poderes de los estados.

Los puntos conflictivos de esta colaboración se presenta: a) cómo asegurar que los jueces estatales sigan el precedente federal en los casos de derecho estatal que conozcan,³⁵ y b) si en la de Constitución federal de México todos los derechos que ésta reconoce son aplicables en los estados ¿cómo se establece la división de poderes en la interpretación de los derechos homólogos? Éstas son cuestiones que a la doctrina mexicana toca resolver. El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio A. Valls Hernández, ya presentó una sólida propuesta para resolver el primer punto de conflicto en el marco del Seminario Internacional sobre Federalismo Judicial. La Protección de los Derechos en el Estado Federal.³⁶

Por lo que respecta al segundo problema, esto es, el margen de apreciación de los estados para la interpretación de sus derechos, que habrá de defi-

³² Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, p. 378.

³³ *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril de 2007.

³⁴ Cfr. Caballero, José Antonio *et al.* (coords.), *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006.

³⁵ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, pp. 543-558.

³⁶ Cfr. Valls Hernández, Sergio, “Nota estadística del problema de la impartición de justicia en México. La necesidad de la colaboración del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales de los estados para la protección de los derechos fundamentales”, en Barceló Rojas, Daniel A. *et al.* (coords.), *Memoria del Primer Seminario Internacional sobre Federalismo Judicial. La Protección de los Derechos Fundamentales en el Estado Federal*. México, SCJN-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (en preparación dentro del programa editorial 2007).

nirse por jurisprudencia de la Corte, resultará fundamental para esta tarea la organización del Tribunal Superior Colegiado de la Federación³⁷ y la conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con algún miembro de los tribunales superiores de justicia como propone Jorge Carpizo.³⁸ Ello imprimiría mayor sensibilidad local a la jurisprudencia de la Corte asegurando la deferencia necesaria de un auténtico federalismo al proceso político y jurisdiccional de los estados, con la única condición que no contraveniga la cota mínima de protección de los derechos de la carta federal.

III. DERECHOS FUNDAMENTALES Y “RESERVA DE LEY” EN EL ESTADO FEDERAL

La noción de derecho fundamental viene inextricablemente atada a la de dignidad del ser humano, tanto así que derecho fundamental puede ser considerado sinónimo de dignidad del ser humano. Pero por necesidades prácticas hubo que transformar un concepto filosófico en un concepto jurídico que fuese vinculante para gobernantes y gobernados.³⁹ En este orden de ideas es posible sugerir que todo derecho fundamental reconocido en una constitución puede ser entendido como la técnica social a través de la cual toda persona puede hacer valer un reflejo concreto de su dignidad (por ejemplo, vida, libertad, no discriminación, trato igual ante la ley, etcétera) frente a los demás miembros de la sociedad política,⁴⁰ así como ante el poder público.⁴¹

³⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Justicia constitucional y control de legalidad”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, p. 256.

³⁸ Cfr. Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la llamada reforma del Estado”, en Valadés, Diego y Fix-Fierro, Héctor (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 198.

³⁹ Cfr. Hesse, Konrad, “Significado de los derechos fundamentales”, en Benda, Ernesto *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Pina, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, pp. 83 y ss.

⁴⁰ Cfr. Valadés, Diego, “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, pp. 590 y ss.

⁴¹ Cfr. Pound, Roscoe, *Evolución de la libertad*, trad. Alfonso Castaños, México, Libros Mexicanos Unidos, 1964, pp. 97-130.

Los derechos fundamentales constituyen el fundamento del orden político y la paz sociales. Son el origen y el fin al que debe dirigir su acción el Estado. Pero esta noción sólo es predicable en el sistema político democrático, por ello Peter Häberle ha podido decir que “la democracia es la consecuencia organizativa de la dignidad humana”.⁴²

Existen diferentes clasificaciones académicas de los derechos fundamentales. Una de ellas los clasifica en tres grupos: derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales. En apretada síntesis, los derechos civiles se refieren a las relaciones entre individuos en su carácter privado. Los derechos políticos se refieren a las relaciones de los individuos en su carácter político —como ciudadanos— con el poder público. Los derechos sociales se refieren a las relaciones de los miembros de la sociedad con el poder público para que éste les provea de un mínimo de satisfactores sociales sin los cuales la dignidad humana sería precaria o inexistente.⁴³

Pero esta clasificación es meramente convencional, académica, ya que en la realidad social de un Estado democrático y social de derecho, los derechos se encuentran inextricablemente unidos, pues siempre un grupo de derechos es condición necesaria para el ejercicio eficaz de los demás grupos de derechos.⁴⁴ Por ejemplo, el derecho a la vida de un individuo (derecho civil) será respetado en la medida en que dicho individuo, actuando como ciudadano, pueda legislar directamente o a través de sus representantes en el Congreso (derecho político) para que se prohíba el homicidio o, en la medida en que pueda acceder a un servicio médico proporcionado por su gobierno, para curarse de una enfermedad que puede poner en peligro la vida, o para formarse políticamente en el sistema público de educación, de tal manera que pueda ejercer su responsabilidad democrática (derecho social).

Por lo general, el ejercicio de casi todos los derechos requiere de la intervención del legislador. Quizá con la sola excepción del derecho a la libertad de pensamiento, los tres grupos de derechos antes mencionados tienen como condición para su ejercicio su dependencia en un procedimiento y en una organización (poder público) que debe proveer el legislador ordina-

⁴² Cfr. Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 193 y ss.

⁴³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 415-421.

⁴⁴ Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 26-29.

rio.⁴⁵ Todos los derechos fundamentales dependen por ello de que el pueblo provea los medios económicos a través de los impuestos para la organización pública que tiene como fin procurar a los miembros de la sociedad civil individualmente considerados y en forma colectiva el ejercicio de sus derechos fundamentales.⁴⁶

Los derechos fundamentales son tan importantes en nuestros días que transformaron la idea de la democracia heredada de la Grecia clásica. Por contraste con aquélla, la democracia constitucional no es sinónimo de gobierno de la mayoría, pues ni siquiera una mayoría del pueblo puede suprimir derechos inherentes a la persona reconocidos en la Constitución, derechos pre-estatales indisponibles para los poderes públicos constituidos, incluido el Poder Legislativo.⁴⁷

Pero indisponibles no quiere decir que los derechos no puedan ser afectados en alguna forma por los poderes públicos. De hecho, casi todos los derechos fundamentales, quizá con la salvedad del derecho a la libertad de pensamiento, requieren de la intermediación del legislador ordinario. Por ello toda democracia constitucional determina que los derechos fundamentales contenidos en la Constitución sí pueden ser objeto de regulación, pero bajo dos condiciones acumulativas: 1) sólo mediante ley votada por los representantes del pueblo puede el poder público tener injerencia en un derecho fundamental —técnica que en derecho se denomina “reserva de ley” o “autoridad formal de la ley”—, y 2) que la ley emanada del Poder Legislativo no afecte el “núcleo esencial” del derecho fundamental de tal manera que en los hechos lo suprima o lo desnaturalice.⁴⁸

Es a la luz de estas condiciones teóricas de todo Estado democrático de derecho que se debe leer el artículo 14 y el artículo 16 de la Constitución federal mexicana, que respectivamente señalan:

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho... [y] Nadie puede

⁴⁵ Cfr. Hesse, “Significado de los derechos fundamentales”, *cit.*, nota 39, pp. 101-104.

⁴⁶ Cfr. Holmes, Stephen y Sunstein, Cass, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, Nueva York, W. W. Norton Co., 1999, pp. 24 y ss.

⁴⁷ Cfr. Wilson, Woodrow, *op. cit.*, nota 26, pp. 7-28.

⁴⁸ Cfr. Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas-Thompson, 2003, pp. 70-75.

ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ahora bien, en una constitución federal como la mexicana, la técnica de protección de los derechos fundamentales de la “reserva de la ley” significa que hay dos poderes legislativos autorizados por la Constitución federal para regular los derechos: el Poder Legislativo nacional y el Poder Legislativo de cada uno de los estados, *de conformidad con la distribución de competencias legislativas por materia que contenga la Constitución federal*.⁴⁹

A partir de la legislación emanada del Poder Legislativo nacional o del Poder Legislativo estatal, según sea la materia objeto de tratamiento normativo —y respetando escrupulosamente los mandamientos de la ley, sea federal o local (principio de legalidad)— pueden los poderes ejecutivos y judiciales de los gobiernos de la nación y de los estados incidir en los derechos fundamentales.

Al analizar la institución de la reserva de ley en el Estado federal no debe pasarse por alto que el federalismo nace a partir de la idea de que es la forma política más democrática en tanto que permite que las decisiones públicas que se transforman en leyes sean lo más cercanas posibles a los gobernados.⁵⁰ La distribución de competencias legislativas de los Estados federales responde a este entendimiento. Los asuntos de interés particular que más interesan a los gobernados que tienen que ver con su vida diaria, descansan en el poder público estatal, y los asuntos que por su naturaleza no pueden ser atendidos en este ámbito como la defensa nacional, las relaciones internacionales o la integración y mantenimiento de una mercado único nacional, por efecto del principio de subsidiariedad que anima a todo Estado federal, se trasladan al ámbito de competencias legislativas del gobierno nacional de la República.⁵¹

⁴⁹ Cfr. Carroza, Paolo, “Central Law and Peripheral Law”, en Cappelletti, Mauro *et al.* (eds.), *Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience*, Berlín, Walter de Gruyter, 1985, pp. 240 y ss.

⁵⁰ En torno a la idea de la cercanía democrática de la legislación de los estados en el marco del Estado federal, que más recientemente se debe a Montesquieu y su teoría de las pequeñas repúblicas democráticas, véase mi trabajo, “La teoría política de la República federal de James Madison. De los clásicos de la Antigüedad a la Ilustración norteamericana”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, *cit.*, nota 40, t. II, 2006.

⁵¹ Cfr. Bryce, James, *The American Commonwealth*, Nueva York, MacMillan, 1888, vol. I, pp. 464 y 465.

En el caso de México así como en el de cualquier otro Estado nacional organizado bajo el principio federal, la institución de la “reserva de ley” tiene por tanto que ser estrechamente analizada a la luz de la cláusula específica de distribución de competencias entre gobierno nacional y gobierno de los estados, cuestión que se aborda en el siguiente apartado ya referida únicamente a la República federal mexicana.

IV. LA FUNCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES ANTE EL “PODER PLENARIO” DE LOS ESTADOS

Una constitución, cualquier constitución, no es un conjunto de artículos que estén ordenados de cualquier manera. Precisamente la función de la teoría de la Constitución, como bien apunta Luis López Guerra, *es la que nos ayuda a entender o dotar de sentido a cada uno de los artículos de una constitución y a la constitución en su conjunto como un sistema coherente de valores y principios, instituciones y normas, que sitúa la dignidad del ser humano en el centro del orden político y organiza bajo este entendimiento a los poderes públicos de una forma determinada*. No es casualidad por tanto que los derechos fundamentales estén situados en la primera parte de una constitución, la parte dogmática, y que luego se suscriba la parte orgánica —pues la segunda se debe enteramente a la primera—. Tampoco es casualidad que el Poder Legislativo sea el primero de los tres poderes clásicos en ser regulado, pues tal orden institucional deriva de la función que despliega la reserva de ley en el Estado democrático de derecho. Hay entonces una teoría de la Constitución que subyace a toda Constitución vigente, y si la constitución es una Constitución federal, como la mexicana, entonces subyace a ella una teoría de la constitución federal que se debe conocer para hacer sentido de ella y operarla correctamente. En este mismo orden de ideas se entiende que también es necesario conocer la teoría federal para hacer sentido de las Constituciones estatales y de sus catálogos de derechos.⁵²

Por ello el conocimiento de la teoría federal permite cuestionar la corriente de pensamiento que en México sostiene que no es necesario que las Constituciones estatales tengan su catálogo de derechos. Para sustentar tal

⁵² Cfr. López Guerra, Luis, *Introducción al derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994, pp. 24 y 25.

crítica debemos empezar por recordar en qué consiste el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución federal mexicana, y derivar las consecuencias de ello *para el derecho constitucional estatal*. Dice el artículo 124 de la Constitución federal: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Como se puede observar de lo que textualmente dice el artículo 124, los poderes federales tienen atribuido un catálogo predeterminado de competencias. Dichas competencias predeterminadas de los órganos o poderes federales —Legislativo, Ejecutivo, Judicial y de los órganos constitucionales autónomos— se derivan de las competencias establecidas por la Constitución al Poder Legislativo por efecto de la reserva de ley como medida básica de protección de los derechos fundamentales. A éste, la ley fundamental le señala en diversos artículos las *materias* sobre las que puede legislar. Por extensión, por efecto de la “reserva de ley”, las competencias del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos, se encuentran predeterminadas por las competencias concretas para legislar sobre determinadas materias atribuidas al Congreso de la Unión, es decir, el Poder Ejecutivo ejecuta las leyes emanadas del Congreso sobre determinadas materias proveyendo a su exacta observancia en la esfera administrativa; el Poder Judicial aplica las leyes sustantivas y adjetivas emanadas del Congreso sobre las materias de la competencia de este poder; los órganos constitucionales autónomos tienen atribuida su competencia a partir de las leyes expedidas por el Congreso sobre materias predeterminadas por la Constitución.⁵³

Aun cuando por las constantes reformas y adiciones a la Constitución federal el catálogo de poderes del Congreso de la Unión ya no se encuentra únicamente en el artículo 73,⁵⁴ es posible sin embargo saber exactamente qué poderes se encuentran atribuidos al Poder Legislativo federal; es posible hacer una lista de poderes; es posible enumerar los poderes.⁵⁵ A estos

⁵³ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995, pp. 146-192.

⁵⁴ Cfr. González Oropeza, Manuel, “La necesidad de un nuevo diseño constitucional de competencias gubernamentales”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, pp. 381-386.

⁵⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, “El sistema federal mexicano”, *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, p. 480.

poderes atribuidos al legislativo federal se le llama en la teoría federal “poderes enumerados”, y sirven como límite al ejercicio del poder de las autoridades federales. El Congreso de la Unión sólo puede legislar sobre los “poderes enumerados”. Ello significa que el Poder Legislativo nacional sólo puede afectar derechos fundamentales en tanto que tenga un poder enumerado sobre una materia concreta. En este caso la reserva de ley se entiende dirigida al Poder Legislativo nacional, no a los estatales. Estos últimos no pueden legislar sobre dichas materias porque —como dice Walter F. Dodd— hay una limitación implícita sobre ellos.⁵⁶

El complemento a los poderes enumerados en la teoría federal viene dado por la llamada “cláusula residual” contenida en el citado artículo 124 de la Constitución. El gobierno federal puede actuar sobre sus poderes enumerados y los estados sobre todos los demás. Esto es, la cláusula residual no determina qué competencias tienen los estados; determinar qué competencias tiene el gobierno estatal es un asunto de la competencia de los estados, de la Constitución estatal.⁵⁷

Tena Ramírez señala además que las autoridades estatales quedan apoderadas de los poderes no atribuidos a las autoridades federales *o cuyo ejercicio no les esté prohibido en forma absoluta o condicionada por la propia Constitución*. Tal es el caso de los artículos 117 y 118. De ello resulta que los poderes reservados de los estados son los que no se encuentran atribuidos por la Constitución al gobierno federal o que no se encuentran prohibidos por la Constitución a los estados.⁵⁸ De esta suerte, en un Estado federal es perfectamente normal que un mismo derecho reconocido tanto en la Constitución federal como en la Constitución estatal pueda ser regulado por dos poderes legislativos. La cuestión problemática que entonces se presenta es qué margen de apreciación tiene uno u otro Poder Legislativo al regular un derecho o una materia con incidencia en un derecho concreto, por ejemplo la planeación urbana que necesariamente afecta el derecho de propiedad privada pues condiciona el uso de los bienes inmuebles.

⁵⁶ Cfr. Dodd, Walter F., “Implied Powers and Implied Limitation”, *Yale Law Journal*, vol. XXIX, 1919, pp. 49 y ss.

⁵⁷ Cfr. Carpizo, Jorge, “El sistema federal mexicano”, *op. cit.*, nota 55, p. 485.

⁵⁸ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, cit.*, nota 35, pp. 165-184.

Pero antes de despejar esta última incógnita, es necesario explicar previamente el segundo límite establecido en la Constitución federal sobre los poderes federales: el constituido por el catálogo de los derechos fundamentales. Como ya señalamos, la primera función que despliegan los derechos fundamentales es la de servir de límite, salvaguarda o defensa del gobernado frente a los poderes públicos. Esta función se despliega a través de la institución de la “autoridad formal de la ley” o de “reserva de ley” que obliga a que toda afectación de los derechos fundamentales se haga primariamente por una ley emanada de la voluntad libre de los representantes del pueblo. Toda injerencia sobre los derechos fundamentales establecidos en la Constitución federal queda “reservada” únicamente a un acto formalmente legislativo, esto es, a una ley, con la condición de que ésta no invada el núcleo esencial del derecho.

En efecto, la teoría del federalismo subyacente a la Constitución de 1917 nos indica que las autoridades federales, concretamente el Congreso, tienen dos límites para legislar: 1) el catálogo limitado o finito de materias sobre las que tiene atribuida competencia legislativa o poderes enumerados, lo que significa que existe *reserva de ley del Congreso nacional* sobre estas materias, y 2) el catálogo de derechos fundamentales protegido por la “reserva de ley”.

Siguiendo el orden lógico de nuestra exposición, la siguiente pregunta que nos debemos plantear es ¿cuáles son los límites sobre los poderes públicos de los estados? Y he aquí donde toma cuerpo la gran diferencia entre los límites a las autoridades federales y los límites de los gobiernos de los estados. En agudo contraste a los límites por la enumeración o lista finita de poderes sobre ciertas materias a las autoridades federales —la “reserva de ley” sobre los poderes enumerados—, los poderes de los estados son poderes no enumerados como los federales, los poderes reservados de los estados son los que no se encuentran atribuidos por la Constitución al gobierno federal o que no se encuentran prohibidos por la Constitución a los estados.

No existe pues una lista de competencias en la Constitución federal o en la Constitución de los estados sobre determinadas materias que se constituya como un límite para la actividad del Poder Legislativo estatal. En este sentido podemos hablar de que a diferencia del gobierno federal los gobiernos de los estados —concretamente a través del Poder Legislativo— gozan de un “poder plenario”. Por su objeto, los “poderes plenarios” de los estados no están necesariamente limitados por una lista expresa de competen-

cias sobre ciertas materias —función que ya hace la cláusula residual de la Constitución federal—. La limitante sobre los poderes plenarios viene dada por el catálogo de derechos reconocido en la Constitución estatal y por la institución de la “reserva de ley” que les protege y establece la Constitución estatal.⁵⁹

Cabe aquí hacer una aclaración sobre nuestro lenguaje constitucional y de teoría de la Constitución estatal. En el derecho constitucional federal mexicano los “poderes enumerados” y los “poderes reservados” se refieren a la distribución vertical o territorial de competencias, es decir a la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos de los estados. De otra parte, el “poder plenario” es un concepto del derecho constitucional estatal que se refiere a la distribución horizontal o funcional de competencias, pero al interior de cada estado de la República federal. En otras palabras, este último concepto concierne a la distribución de competencias por funciones entre los tres poderes estatales (y los órganos constitucionales autónomos).

Siguiendo al *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia, “plenario” significa: “lleno, entero, cumplido, que no le falta nada”,⁶⁰ lo que trasladado a nuestro campo de estudio significa que el Estado puede determinar las materias que deben tener tratamiento público para la mayor

⁵⁹ Basados en la teoría política del federalismo moderno elaborada por los constituyentes de Filadelfia para dar sentido a la Constitución de Filadelfia —teoría que subyace también a la Constitución mexicana de 1917— en este punto seguimos la doctrina del derecho constitucional estatal estadounidense elaborada a partir de dicha teoría que, a diferencia de la doctrina mexicana, ha tenido un gran desarrollo. Expresamente incorporamos del derecho constitucional estatal estadounidense al mexicano el concepto de “poder plenario” de los estados. Para tal efecto, entre otros trabajos nos hemos apoyado en los siguientes: Countryman, Vern, “Why a State Bill of Rights”, *Washington Law Review*, vol. 45, 1970; Gardner, James, *Interpreting State Constitutions*, Chicago, Chicago University Press, 2005; Grad, Frank, “State Constitutions: Its Function and Form for Our Time”, *Virginia Law Review*, vol. 54, 1968; Graves, Brookes W., *American State Government*, 4a. ed., Boston, D. C. Company, 1953; Hamilton, Alexander, Jay, John y Madison, James, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Lutz, Donald, “The Purposes of American State Constitutions”, *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 12, 1982; Rodríguez, Daniel B., “State Constitutional Theory and Its Prospects”, *New Mexico Law Review*, vol. 28, 1998; Scheiber, Harry, “State Police Power”, *Encyclopedia of the American Constitution*, Nueva York, MacMillan Publishing Co., 1986; Tarr, Alan G., *Understanding State Constitutions*, Princeton, Princeton University Press, 1998; Williams, Robert F., *State Constitutional Law. Cases and Materials*, 3a. ed., Charlottesville, Lexis Law Publishing, 1999.

⁶⁰ Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001.

felicidad de los gobernados o bien común. “Poder plenario” de las legislaturas estatales no significa poder ilimitado puesto que sobre él se extiende, limitándolo, la “reserva de ley” de la *Constitución estatal*.

En el marco de un Estado social y democrático de derecho como el que establece la Constitución de 1917,⁶¹ el catálogo de derechos de las Constituciones estatales también limita de otra forma el “poder plenario” de los estados: limita el rango de posibilidades que debe perseguir todo programa legislativo y presupuestal aprobado por el Poder Legislativo.⁶² El gasto público no puede fijarse en forma arbitraria, pues el dinero de los contribuyentes debe servir para proveer las condiciones de ejercicio de todos los derechos, incluidos los sociales. Ello implica que existe una obligación positiva sobre el legislador y el Ejecutivo para desarrollar políticas públicas para la atención de los derechos sociales, para lo que la doctrina alemana y española llama la “procura existencial”. El disfrute de los derechos fundamentales por todos los miembros de la sociedad política —la tangibilidad de la justicia para todos los grupos sociales y particularmente para los más humildes— tiene un efecto de integración o cohesión social que es condición necesaria para el mantenimiento y la reproducción de la democracia

⁶¹ El federalismo mexicano se separa en el tema de los derechos sociales de la concepción norteamericana y se acerca más al del federalismo alemán. En el caso de México, por disposición de la Constitución federal, los derechos sociales son garantizados en su piso mínimo por los poderes federales en todo el territorio nacional; los estados pueden mejorar la procura de dichos derechos sociales con sus propios presupuestos y reconocer otros más. Por su parte la Constitución de Filadelfia de 1787, no contiene derechos sociales. Éstos entraron al orden jurídico estadounidense por la vía legislativa bajo el decidido impulso de Franklin Delano Roosevelt. Durante el *New Deal*, Roosevelt pretendió introducirlos a la Constitución federal de Norteamérica como una “segunda declaración de derechos”, pero fracasó. Los derechos sociales sin embargo son reconocidos por las Constituciones estatales, pero al no ser garantizados por los poderes federales generan un efecto perverso conocido en la doctrina estadounidense como *race to the bottom*. Tal efecto consiste en que los estados compiten por atraer inversión directa en sus territorios, y para ello reducen los costos de los derechos sociales de las Constituciones estatales. Cfr. Schram, Sanford F., “Welfare Reform: A Race to the Bottom”, *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 28, núm. 3, 1998, pp. 1-7. También, Hershshoff, Helen, “Positive Rights and State Constitutions: the Limits of Federal Rationality Review”, *Harvard Law Review*, vol. 112, núm. 6, 1999.

⁶² Sobre las obligaciones que los “consensos esenciales” y los “consensos operacionales” de la Constitución federal impone a los estados, véase mi trabajo, “Principios de la organización política de los estados en la Constitución federal de 1917”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

constitucional,⁶³ y para desarrollar un “sentimiento constitucional” entre los ciudadanos —que es el sentimiento de identidad de los ciudadanos con su Constitución, incentivo insustituible para cuidar y proteger la Constitución estatal—. ⁶⁴

Ahora bien, de una interpretación estructural de la Constitución federal se infiere que la reserva de ley de los poderes legislativos de los estados está vinculada a los catálogos de derechos de las Constituciones de cada estado *en forma coeficiente con el catálogo de derechos de la Constitución federal*. El catálogo de derechos fundamentales de la Constitución federal sólo establece un elenco mínimo que puede ser superado por las Constituciones de los estados; la misma regla se aplica para la interpretación jurisdiccional de derechos de la carta federal, pues los derechos homólogos de las Constituciones estatales pueden ser interpretados en forma más generosa por los poderes judiciales de los estados.

Ello es así porque el federalismo asume que cada estado imprime su propio código moral al reconocer e interpretar por proceso político y por proceso judicial los derechos contenidos en su respectiva Constitución estatal.⁶⁵ Por ello, la Constitución mexicana establece el principio de territorialidad en el artículo 121 como principio de resolución horizontal de conflicto de leyes entre estados, disposición que no tendría sentido alguno si hubiese una interpretación uniforme de los derechos por los jueces federales. Por lo que respecta a la posible diferencia vertical (federal de una parte y de los estados de la otra) en la interpretación de los derechos, se establece el artículo 133 que indica como regla vertical de conflicto la prevalencia de la interpretación jurisdiccional del derecho federal sobre el estatal; sólo cuando haya colisión queda desplazada la interpretación estatal por la interpretación federal,⁶⁶ pero si no existe colisión estamos ante el margen de apre-

⁶³ Cfr. Benda, Ernesto, “El Estado social de derecho”, en Benda, Ernesto *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, *cit.*, nota 39, pp. 521-534. También Cascajo Castro, José Luis, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 32 y ss.

⁶⁴ Cfr. Valadés, Diego, “Consideraciones preliminares”, en Concha Cantú, Hugo *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-Cofemer-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, p. XIII.

⁶⁵ Cfr. Kreymer, Seth, “The Law of Choice and the Choice of Law: Abortion, the Right to Travel and the Extraterritorial Regulation in American Federalism”, *New York University Law Review*, vol. 67, 1992, pp. 464-487.

⁶⁶ Cfr. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, *cit.*, nota 35, pp. 543-549.

ciación propio de los estados. Así lo entendió de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad que validó la constitucionalidad de la ley del estado de Yucatán que, a diferencia de la legislación e interpretación jurisdiccional federal, no autoriza la figura de las candidaturas independientes.⁶⁷

En este orden de ideas, la tesis que sustentamos en este trabajo es que si el Estado sólo reposa en la protección de los derechos fundamentales de la Constitución federal como límites a sus potestades plenarias, y los únicos funcionarios competentes para interpretarlos son los jueces federales, entonces el Estado estará haciendo una *cesión silenciosa de su soberanía estatal pues se margina a sí mismo de interpretar por proceso político estatal y por proceso judicial estatal su catálogo de derechos*. A profundizar la tesis que sustentamos dedicamos el siguiente apartado.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS

Basados en el estudio del derecho comparado así como en la fuerte oposición que en su día presentaron algunos destacados constituyentes de 1917 contra la centralización judicial,⁶⁸ y en la interpretación de nuestra carta federal elaborada por muy destacados académicos mexicanos de los siglos XIX y XX,⁶⁹ la tesis que sustentamos en este artículo es que los estados deben de establecer en sus Constituciones sus propios catálogos de derechos e interpretarlos política y jurisdiccionalmente por sus propias autoridades y ciudadanos, pues de lo contrario estarían cediendo parte de la soberanía estatal. Omitir un catálogo propio de derechos en un estado implica renunciar a que sea su proceso político y su proceso judicial los que —salvando el mínimo federal— establezcan la interpretación del derecho en el estado cuando se trate de cuestiones enteramente de derecho estatal.

Por consiguiente, nuestra tesis va en dirección opuesta a aquella corriente de pensamiento que asume que la inexistencia de derechos estatales es

⁶⁷ SCJN, Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006.

⁶⁸ Marván Laborde, Ignacio (ed.), *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2007, t. II, pp. 2107 y ss.

⁶⁹ Cfr. Rabasa, Emilio O., *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 5a. ed., pról. de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 1984, pp. 75-94. Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la constitucional de las leyes”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. IV, núm. 15, 1942, pp. 43 y ss.

irrelevante porque los jueces federales pueden proteger a los gobernados, línea interpretativa a la que se adhiere, entre otros, el constituyente de Chiapas al establecer en el artículo 4o. de su Constitución una cláusula de remisión a la Constitución federal en materia de derechos fundamentales. Señala ésta:

Toda persona gozará de las garantías individuales y sociales que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que la presente Constitución reitera; garantías que no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que la primera de dichas Constituciones establece.

En nuestra opinión la posición doctrinal que sigue el constituyente chiapaneco, es equivocada entre otras razones porque hace al menos dos asunciones incorrectas. En primer lugar asume que la lista de derechos fundamentales de la Constitución federal es exhaustiva, esto es, que contiene todos los derechos. Pero esta asunción es incorrecta. Un ejemplo basta para sustentar nuestra crítica. La Constitución federal no reconoce el derecho de acceso a la función pública, que podría ser reconocido por cualquier Constitución estatal con gran beneficio para la garantía del principio de igualdad ante la ley de los gobernados que pretenden servir como funcionarios públicos de sus respectivos estados y municipios, así como para beneficio de la profesionalización del cuerpo de funcionarios públicos del estado y de sus municipios. El legislador estatal se vería obligado a legislar una ley del servicio civil de carrera en lugar de dejar que continúe siendo el clientelismo de los partidos políticos el que defina buena parte de la planta burocrática en estados y municipios.

La segunda asunción incorrecta que tal corriente de pensamiento toma es la de que todos los derechos establecen protecciones o defensas del gobernado frente al poder público, susceptibles de ser reivindicadas a través de un proceso judicial. Pero esto es incorrecto porque no todos los derechos son de defensa y porque desestima la función del proceso político en la interpretación primaria de los derechos en el marco de una democracia constitucional.

Al respecto, cabe apuntar —como ya se dijo— que no todos los derechos fundamentales se caracterizan por consistir en defensas procesales de los gobernados frente al poder público, pues al lado de los derechos de defensa existen también derechos de participación y derechos de prestación.

Recordemos que los derechos de defensa facultan a su titular a exigir por medio de proceso judicial la no interferencia de los poderes públicos en los derechos del gobernado, como la libertad personal. Los derechos de participación otorgan a su titular la facultad de participar en asuntos de relevancia pública, como la elección de sus representantes populares o la aprobación de una adición constitucional por *referendum*. Los derechos de prestación otorgan una potestad al gobernado para reclamar ante la autoridad administrativa un derecho social proveído a través de un servicio público determinado, por ejemplo el servicio público de salud.⁷⁰

Con esta clasificación de los derechos en mente podemos sustentar mejor nuestra crítica: por cuanto a los derechos de participación de los estados, si uno asume la corriente de pensamiento hegemónica sobre derechos fundamentales que venimos criticando, ello implica que los estados pierden la oportunidad de establecer más derechos de participación o de interpretarlos en forma más generosa para los gobernados que lo que es posible con el catálogo de derechos de la Constitución federal. Evidencia de nuestra afirmación puede ser observada, por ejemplo, en el ya mencionado derecho de acceso a la función pública que es un derecho de participación no reconocido en la Constitución federal, pero que puede (y debe)⁷¹ ser recogido por cualquier Constitución estatal. Otro derecho de participación en los asuntos públicos no reconocido en la carta federal es el derecho que otorga a los ciudadanos la figura del *referendum* constitucional, que en cambio es reconocido en varias Constituciones estatales. En cuanto a la posibilidad de hacer una interpretación estatal más generosa por proceso político y por proceso judicial de un derecho estatal de participación con homólogo federal, el mejor ejemplo se encuentra en el tema de las candidaturas independientes del derecho electoral. Algunos estados entre los que se encuentran Sonora y Yucatán, mediante sus respectivos procesos políticos, han optado en sus leyes electorales por otorgar deferencia a los ciudadanos para registrarse como candidatos antes que mantener el monopolio que ostentan en el ámbito federal las dirigencias partidistas. La Corte ya confirmó la constitucionalidad de dicha interpretación del derecho a ser votado de los estados, que es diferente a la que hace para el ámbito federal el Congreso de la Unión a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷⁰ Cfr. Díez-Picazo, *El sistema de derechos fundamentales*, cit., nota 48, pp. 36-39.

⁷¹ Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Cláusula federal", artículo 28.

Por cuanto a los derechos de prestación, es claro que no todos están reconocidos en la Constitución federal, como el derecho de las personas de la tercera edad. Cuando este derecho es reconocido a nivel constitucional tiene el efecto práctico de obligar a los poderes Legislativo y Ejecutivo a desdoblarse en políticas públicas de protección a los adultos mayores. En nuestro país la asunción de este derecho con rango de ley derivó en un programa de gobierno del Distrito Federal impulsado por el jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador (PRD, 2000-2006), programa que fue severamente cuestionado por el presidente Vicente Fox (PAN, 2000-2006). Tiempo después el presidente Felipe Calderón Hinojosa (PAN, 2006-2012), con el concurso del Congreso de la Unión, tomaría la interpretación del derecho de las personas de la tercera edad impulsado por Andrés Manuel López Obrador para implantarlo en todo el país pero igualmente con rango de ley.

Un primer punto a observar de este hecho es que fue *el proceso político* de una entidad federativa, el que generó un derecho únicamente para una entidad federativa, que luego vino a enriquecer el catálogo de derechos reconocido en el ámbito federal. Ello no hubiera sido posible si uno se adhiere a la posición doctrinal dominante sobre la irrelevancia de los derechos fundamentales de las Constituciones estatales.

El siguiente punto a destacar para soportar nuestro argumento sobre la relevancia de los derechos de las Constituciones estatales, es que este derecho de los adultos de la tercera edad no deja de ser un derecho precario por ser un derecho reconocido únicamente con rango de ley tanto en el Distrito Federal como en el ámbito federal, y por tanto susceptible de ser abrogado por una mayoría congresual en el respectivo orden de gobierno. La inclusión de tal derecho en una constitución estatal lo haría en cambio de observancia obligatoria para los poderes del Estado. El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se verían obligados a proveer en el presupuesto y en los programas de gobierno un mínimo de servicios para la vida digna de este vulnerable segmento de la población. A su vez, el Poder Judicial estatal tendría que asumir la protección por proceso judicial de tal derecho fundamental estatal en caso de su desconocimiento por los poderes Legislativo y Ejecutivo. Por ello, correctamente la Constitución de Colima experimentó una adición a su artículo I, fracción V, para establecer que “Los pensionados y jubilados, así como los adultos mayores de 65 años, tendrán derecho

a condiciones preferentes en el pago de los derechos estatales y municipales, en la forma y términos que determinen las leyes respectivas”.⁷²

Ahora bien, es importante subrayar que la posición doctrinal que venimos criticando sostiene que los derechos de las Constituciones estatales son irrelevantes por haber un catálogo federal de derechos; ésta es incorrecta incluso si sólo consideramos los derechos fundamentales como derechos de defensa, premisa desde la que implícitamente parte tal doctrina. Por la vía del amparo directo del que son competentes para conocer los jueces federales, los estados vienen haciendo una cesión silenciosa de la soberanía estatal pues la sentencia de un amparo federal no sólo protege un derecho fundamental del gobernado, sino que *también lo interpreta al determinar el contenido esencial de un derecho concreto y por tanto puede resultar en una injerencia indebida en el ámbito de responsabilidad del legislador estatal atribuido por el artículo 124 de la Constitución y de lo que antes hemos apuntado de la reserva de ley en el Estado federal*. Esta afirmación resulta más clara si hacemos un breve repaso de la doctrina más solvente sobre la naturaleza de los derechos fundamentales como normas con estructura de principios, de la que se desprende que el proceso político de una democracia representativa tiene una enorme capacidad para sopesar los intereses en conflicto de una sociedad política concreta.

VI. DERECHOS FUNDAMENTALES COMO NORMAS CON ESTRUCTURA DE PRINCIPIOS Y EL PROCESO POLÍTICO DE LOS ESTADOS

La teoría de los derechos fundamentales nos dice que un derecho sólo puede ser afectado por una ley emanada del Congreso que respete el “contenido esencial del derecho”, institución que, según hemos visto, se conoce en el contexto del Estado democrático de derecho como “reserva de ley”. *Pero el problema que confronta todo Estado democrático de derecho es que no se sabe con certeza cuál es el contenido esencial de un derecho como reducto indisponible para el legislador*.⁷³ Ello se confirma empíricamente de manera muy simple al observar el hecho de que un mismo derecho fundamental puede ser interpretado en forma diferente en diferentes sociedades políticas de Occidente, a pesar de que éstas provengan de la

⁷² Cfr. *Periódico Oficial del estado de Colima* del 6 de mayo de 2000.

⁷³ Cfr. Ollero, Andrés, *Derechos humanos. Entre la moral y el derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 239-252.

misma herencia política.⁷⁴ Por ejemplo, España protege en su Constitución el derecho a la vida, e interpreta legislativamente en su ley penal y de salud que ello no permite la interrupción del embarazo salvo en supuestos de peligro de la vida de la madre, o que el embarazo sea producto de una violación, o por graves deformaciones del feto. Sin embargo, en Holanda, país integrante de la Unión Europea que también reconoce en su Constitución el derecho a la vida, su Parlamento sí permite el aborto en un número mayor de supuestos jurídicos que en el caso de España y que le otorgan a las mujeres holandesas un margen más amplio de libertad para decidir si interrumpen o no su embarazo.

La misma posibilidad de interpretación legislativa diferente de un mismo derecho fundamental es habitual en los Estados federales. Por ejemplo las Constituciones estatales de Illinois y de Texas reconocen ambas el derecho a la vida. Sin embargo, en Illinois está prohibida la pena de muerte, pero no así en Texas. Otro ejemplo lo provee el Estado federal mexicano. La Constitución vigente del estado de Chihuahua reconoce en su artículo 5o. que “todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de su vida, desde el momento mismo de la concepción”. Por contraste, recientemente en el Distrito Federal fue impulsada en la Asamblea Legislativa por una mayoría absoluta del partido político de izquierda (PRD) y contra la frontal oposición de la primera minoría del partido de la derecha (PAN), la ampliación de los supuestos para la interrupción del embarazo en la legislación penal y de la ley de salud local en el periodo de las primeras doce semanas de gestación. Las diferencias sobre la interpretación del alcance del derecho a la vida en el Distrito Federal con respecto a Chihuahua también se dan entre actores institucionales del propio Distrito Federal o con incidencia en este orden de gobierno. El comisionado nacional de los derechos humanos, José Luis Soberanes, interpuso acción de inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la citada ley sobre el aborto.⁷⁵ Pero su posición a este respecto no es compartida por el comisionado de los derechos humanos del Distrito Federal, Emilio Álvarez Icaza.

¿Cuál es el origen de estas diferencias tan agudas sobre la interpretación de un mismo derecho fundamental? La respuesta se encuentra en el hecho de que los derechos fundamentales son en la mayoría de los casos normas con

⁷⁴ Cfr. Valadés, Diego, “Debate sobre la vida”, en Díaz-Aranda, Enrique *et al.*, *Eutanasia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. XI-XIV.

⁷⁵ SCJN Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

estructura de principios y no de reglas como han sugerido respectivamente en sus elaboraciones doctrinales Ronald Dworkin en Norteamérica y Robert Alexy⁷⁶ en Europa. Esta cualidad abre la posibilidad de que un derecho fundamental se ponga en tensión con otro derecho fundamental —por ejemplo, vida vs. salud— o entre conceptos jurídicos indeterminados como la moral y el orden públicos, de una sociedad política.

Según ambos autores, en el derecho existen normas con estructura de reglas y normas con estructura de principios. Ambas tienen en común que se dirigen a indicar qué obligación jurídica corresponde a una cuestión concreta al aplicar el derecho a un caso particular, pero difieren en la forma en que orientan al operador jurídico en cómo deben hacer esta operación.⁷⁷ Las normas con estructura de reglas se distinguen porque presentan una “disyuntiva” al operador jurídico, es decir, ofrecen una alternativa entre dos cosas por una de las cuales hay que decidir o, en palabras de Díez-Picazo, las reglas responden a la estructura dual tradicional de las normas jurídicas, constituidas por un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica. Éstas se aplican en términos de sí o no, ya que si se produce un hecho en la realidad que encaje en el supuesto de hecho de la norma jurídica, se le debe aplicar la consecuencia jurídica prevista.⁷⁸

Las normas con estructura de reglas suponen en principio menores problemas de aplicación normativa. Para la aplicación de reglas, hay que acudir a la técnica de la subsunción que, como antes indicamos, consiste en aplicar la consecuencia jurídica cuando se ha producido el supuesto de hecho previsto en la norma, según lo plantea Hans Kelsen: si A es B debe ser.

Ahora bien, es habitual que los derechos fundamentales no suelen estar formulados como reglas sino como principios. Sobre la cualidad distintiva de los principios, Robert Alexy aclara:

El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el

⁷⁶ Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Santibáñez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

⁷⁷ Cfr. Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Gustavino, Barcelona, Ariel, 1977.

⁷⁸ Cfr. Díez-Picazo, *El sistema de derechos fundamentales*, cit., nota 48, pp. 46-49.

hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos.

En cambio, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces debe hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. Esto significa que la diferencia entre regla y principios es cualitativa y no de grado. Toda norma es o bien una regla o un principio.⁷⁹

La exposición de Robert Alexy es clara. Un principio constituye un mandato de optimización de un determinado bien jurídico, es decir, persigue que el valor por él tutelado sea realizado en la mayor medida posible, que sea maximizado, convirtiéndose en un objetivo a perseguir por los poderes públicos al que habría que dotar del mayor grado posible de efectividad. Pero conocer el grado concreto de maximización del bien jurídico protegido por el principio depende de múltiples circunstancias concurrentes que varían en el tiempo y en el espacio: condicionantes económicas, sociales, culturales, etcétera. Un principio no se aplica recurriendo a la técnica de la subsunción, sino de la ponderación. La ponderación exige sopesar los intereses concurrentes, lo que acaba exigiendo de los operadores jurídicos una tarea de difíciles equilibrios donde la solución no es clara. No se trata ya de la aplicación de una consecuencia jurídica en términos de sí o no, sino de equilibrar los intereses para protegerlos más o menos en función de su respectiva capacidad de resistencia, es decir, priorizar un interés sobre el otro u otros en función de las circunstancias concretas del caso.

Por ello, Ronald Dworkin afirma que

los principios tienen una dimensión que falta en las reglas jurídicas: la dimensión del peso o importancia. Cuando los principios se interfieren, quien debe resolver el conflicto tiene que tener en cuenta el peso relativo de cada uno. En esto no puede haber, por cierto, una mediación exacta, y el juicio respecto de si un principio o directriz particular es más importante que otro será con frecuencia motivo de controversia. Sin embargo, es parte esencial

⁷⁹ Cfr. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, cit., nota 76, pp. 86 y 87.

del concepto de principio el que tenga esta dimensión, que tenga sentido preguntar qué importancia o qué peso tiene.⁸⁰

Justamente por la estructura de principios que caracteriza los derechos fundamentales, y que inevitablemente abre su consideración al debate moral, autores muy solventes sostienen que es más apropiada la ponderación de intereses mediante el proceso político antes que por proceso judicial,⁸¹ sobre todo en casos límite como el aborto, la eutanasia activa, la unión civil de personas del mismo sexo, etcétera. En el proceso político participan el Legislativo y el Ejecutivo, y sobre ambos el cuerpo electoral —que con su voto por identidades de partido político determina qué ideología, si de derecha o izquierda, habrá de interpretar legislativamente un derecho, por ejemplo, a la vida—. Éste es el llamado carácter abierto que tienen las Constituciones y los derechos en ellas reconocidos, que pueden tener diferentes interpretaciones bien sea de izquierda, de derecha, o de centro.⁸² No debe pasarse por alto —como lo hace la doctrina que venimos criticando— que en una democracia constitucional los derechos fundamentales se interpretan por diversos actores institucionales siendo los jueces sólo uno de ellos.⁸³

Según lo dicho por Ronald Dworkin y Robert Alexy, sabemos que no existe un compás y una regla con el que el juez pueda marcar con precisión el contenido esencial, de, por ejemplo, el derecho a la vida. Si esto es así y su posición institucional goza de una legitimidad democrática menor que la del Poder Legislativo y la del Poder Ejecutivo, entonces ello obliga a los jueces constitucionales a considerar por regla general otorgar deferencia al proceso político para la configuración de los derechos.

En el caso particular de México hay otra serie de preguntas que el abuso del amparo directo obliga plantear ¿Debe ser —en una democracia constitucional organizada bajo el principio federal— el juez federal ordinario el

⁸⁰ Cfr. Dworkin, *Los derechos en serio*, cit., nota 77, pp. 77 y 78.

⁸¹ Cfr. Vega, Pedro de, “El tránsito del positivismo jurídico al positivismo jurisprudencial en la doctrina constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, pp. 65 y ss.

⁸² Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 47 y ss.

⁸³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Lineamientos esenciales de la interpretación constitucional”, en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. IV, pp. 3381 y ss. Véase también en el tomo I de la misma obra colectiva, Ferrer-MacGregor, Eduardo, “El acceso a la justicia de los intereses de grupo (hacia un juicio de amparo colectivo en México)”, pp. 723 y ss.

que de cualquier manera determine cuál es el ámbito protegido del derecho y desplazar el otro interés tutelado, por ejemplo entre el derecho a la vida y el derecho a la salud? ¿Cuál es la base de legitimidad del juez federal ordinario para anular una ley estatal votada por los representantes populares de un estado? ¿Tiene el juez federal ordinario mejores elementos de juicio para conocer la realidad social que el legislador de un estado?

Para contestar esta serie de preguntas se debe considerar que bajo la legislación vigente en México el juez federal ordinario, contrario a los representantes populares estatales, no goza de legitimidad democrática, su ingreso al Poder Judicial federal se debe a un examen de méritos técnico jurídicos.⁸⁴ La falta de legitimidad democrática del juez federal se ve reforzada en la medida en que en caso de que su interpretación sea contraria a la del pueblo del estado expresada en su propia Constitución, no es posible que el cuerpo electoral le exija responsabilidad política por ello. Ello supone como consecuencia necesaria que mediante el juicio de amparo directo un juez federal puede inscribir sus propias concepciones morales haciendo de lado las de la mayoría del pueblo de un estado, lo que viola la esencia del federalismo y del principio de territorialidad de las leyes del artículo 121 de la Constitución federal.

Si los jueces federales invaden por la vía de la interpretación y protección de los derechos de la carta federal las competencias legislativas de los estados, vacían de contenido el principio federal y consecuentemente la idea de que es más democrática la ley que más se acerca al gobernado. Simple y llanamente si no se deja un margen de interpretación a los estados sobre las competencias reservadas a éstos por la Constitución federal contra el marco de sus propios catálogos de derechos, se borra el federalismo judicial y con ello la esencia misma del federalismo que implica procesos políticos en cada uno de los estados para determinar las políticas públicas más inteligentes y oportunas que inciden sobre los derechos fundamentales.

Debe recordarse que desde su origen, el federalismo es considerado un sistema profundamente democrático porque acerca geográficamente las

⁸⁴ Constitución federal, artículo 97: “Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley...”.

decisiones que se convierten en leyes a los gobernados.⁸⁵ Incluso el gran jurista Hans Kelsen que no abogaba por la interpretación constitucional de los valores, concede al federalismo la siguiente virtud democrática:

La descentralización permite una aproximación mayor a la idea de la democracia que la centralización. Esta idea es el principio de autodeterminación. La democracia exige la máxima conformidad entre la voluntad general expresada en el orden jurídico y la de los individuos sujetos a este orden; de aquí que el orden jurídico sea creado, de acuerdo con el principio mayoritario, por los mismos individuos sometidos a dicho orden. La coincidencia del orden con la voluntad de la mayoría es la meta de la organización democrática. Pero las normas centrales del orden, válidas para la totalidad del territorio, pueden fácilmente entrar en contradicción con la voluntad mayoritaria de un grupo residente en un territorio parcial... La mayoría de toda la nación puede ser socialista o católica, y la de una o más provincias liberal o protestante. A fin de atenuar la posible contradicción entre el contenido del orden jurídico y la voluntad de los individuos sujetos a éste, y de acercarse en la mayor medida posible a la idea de la democracia, puede ser necesario, en ciertas circunstancias, que determinadas normas del orden jurídico sólo sean válidas para ciertos territorios parciales, y que tales normas sólo sean creadas por el voto mayoritario de los individuos que viven en esos territorios.⁸⁶

Bajo este entendimiento ¿debe el Poder Judicial de la Federación sofocar esta virtud democrática del federalismo? Cabe además insistir en la pregunta si la valoración de qué es un derecho fundamental debe hacerse mediante el proceso judicial o si acaso es mejor el proceso político⁸⁷ —y, específicamente, el proceso político estatal. Sobre esta luz se debe analizar la ley de amparo vigente—. Es verdad que el juicio de amparo del que conocen sólo los jueces federales sirve para proteger los derechos, ésta es su primera virtualidad, *pero al hacer dicho ejercicio jurisdiccional también se interpreta el derecho concreto*⁸⁸ *y tal interpretación debe tener un límite si se quiere conservar y nutrir el federalismo.*

⁸⁵ Cfr. Bryce, *The American Commonwealth*, cit., nota 51, p. 466.

⁸⁶ Cfr. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, cit., nota 53, p. 371.

⁸⁷ Cfr. Canosa Usera, Raúl, “Interpretación constitucional y voluntad democrática”, en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, cit., nota 83.

⁸⁸ Cfr. Pérez-Tremps, Pablo, *El recurso de amparo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 25 y ss.

Nuestra posición es que en un auténtico Estado federal la interpretación del derecho fundamental corresponde, por disposición de la Constitución federal, a los estados cuando conciernen a materias reservadas a éstos. Ésta es precisamente la razón de ser del artículo 121 de la Constitución federal mexicana, artículo que, en congruencia con el principio federal, asume la “soberanía moral” de los estados al interpretar sus derechos como sugiere el profesor Seth Kreymer.

Por tanto, sostenemos que la cláusula de supremacía establecida en el artículo 133 de la Constitución de Querétaro debe interpretarse coherentemente con el artículo 121. La cláusula de supremacía impone uniformidad en lo referente al derecho federal, *pero no en derecho estatal*. La cláusula de supremacía se introdujo en los sistemas federales para evitar el desconocimiento del derecho federal por los jueces estatales, en oportuna previsión de los casos en que éstos entraran en conflicto de intereses, toda vez que deben fidelidad a sus respectivos estados puesto que la permanencia en el cargo de los jueces estatales depende de los estados y también sus salarios. Por ello los jueces estatales vienen obligados por la cláusula de supremacía de la Constitución federal a no sostener la constitucionalidad de ningún acto normativo del estado que contravenga la Constitución, leyes, reglamentos o actos ejecutivos federales.

Pero como se dijo: la uniformidad se requiere sólo para el derecho federal, no para el derecho de los estados. El federalismo implica pluralismo, posibilita que una mayoría congresual en un estado pueda hacer interpretaciones de izquierda, y que en otro estado otra mayoría congresual de signo diferente y aun opuesto pueda hacer interpretaciones ideológicamente de derecha.⁸⁹ Esto es lo normal en un Estado federal aun cuando la implantación de partidos políticos nacionales tiende a suprimir dichas expresiones del pluralismo democrático. En todo caso el federalismo exige que los jueces federales ordinarios respeten el derecho interno de cada uno de los estados. Éstos no tienen legitimidad democrática para forjar el derecho objetivo de un estado. El problema de intromisión en asuntos estatales se suscita si a través de la interpretación de derechos federales se extiende artificialmente la competencia de los jueces federales ordinarios a la valoración de todos los actos jurídicos del estado. Esta intromisión sólo se hace posible cuando existe un catálogo de derechos, el federal, y el estado renuncia a re-

⁸⁹ Cfr. Gardner, James, *Interpreting State Constitutions*, Chicago, The University of Chicago Press, 2005, pp. 80-120.

conocer su propio catálogo. Esta omisión constitucional facilita el traslado casi en automático de cualquier controversia sobre derechos fundamentales al ámbito federal, aunque sea asunto estrictamente de la competencia local.

Debe por tanto entenderse que la competencia judicial en un Estado federal no viene atada a la defensa de los derechos fundamentales porque todas las leyes —federales y estatales— afectan en mayor o menor medida algún derecho fundamental, de tal manera que si existe un solo catálogo de derechos con un cuerpo de juzgadores competente para conocer de derechos fundamentales —el federal—, entonces todos los casos terminan siendo federales. La competencia viene dada por la legislación impugnada, y la legislación impugnada viene dada por la distribución sobre la competencia para legislar que hace la Constitución en el artículo 124. Salvando la cota mínima de protección federal establecida por la Suprema Corte, el asunto de interpretación de derechos fundamentales será federal si la ley es federal y será de la competencia de los estados, si la ley impugnada es estatal.⁹⁰

Por su posición como tribunal constitucional y su deber de imponer la observancia del principio federal, la Corte debe ser la encargada de inducir una nueva aproximación de los jueces federales ordinarios a los derechos de las Constituciones de los estados. Al interpretar derechos, la Corte debe necesariamente dejar ella misma y obligar a los jueces federales ordinarios a dejar un espacio amplio a los estados para interpretar los suyos cuando éstos rozan cuestiones eminentemente estatales. No hay forma de delimitar con exactitud dicha división vertical de la función jurisdiccional. Pero debe existir mayor margen de interpretación de los derechos para los estados cuando estén implicadas las materias reservadas para los estados. Por ejemplo, la objeción de conciencia en asuntos del Ejército es un tema exclusivo de los tribunales federales. Pero la objeción de conciencia referida a un tema de salud de la competencia de los estados, por ejemplo, practicar la interrupción de un embarazo por un médico del servicio estatal de salud, debe mantenerse en la esfera de competencia estatal. Los derechos de objeción de conciencia y a la vida pueden estar reconocidos tanto en la Constitución federal como en la del estado, pero es la reserva de ley al Poder Legislativo nacional o al Poder Legislativo estatal del artículo 124 la que define en primer termino quién interpreta el derecho jurisprudencialmente.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 228-272.

El marco de distribución de competencias legislativas entre el Congreso y las legislaturas de los estados debe ser el primer criterio a considerar en la interpretación de los derechos de las Constituciones estatales. De esta manera, los derechos fundamentales que se vean afectados por el derecho de familia, el derecho urbanístico, el derecho que regula las aguas internas de los estados, la responsabilidad patrimonial del Estado, etcétera, deben, por política judicial, ser dejados a la interpretación de los estados. En este contexto la violación de derechos entre particulares vendría a ser una de las principales responsabilidades de interpretación de derechos de los estados.

Aun cuando a primera vista se podría pensar que ello nos podría conducir a una Torre de Babel, en realidad esto no tendría por qué ocurrir necesariamente. Ello en tanto que existe un entendimiento común de valores e instituciones en todo el país, que el precedente vertical y horizontal (y supranacional de la CADH) se encarga de hacer más uniforme. El ministro de la Suprema Corte de Justicia Sergio A. Valls Hernández propone además como una garantía de uniformidad mínima federal en cuanto a interpretación de derechos, la siguiente:

el nuevo federalismo judicial mexicano que propongo consistiría, en pocas palabras, en que los estados adopten en sus Constituciones un catálogo de derechos fundamentales y un juicio local de amparo (además del resto de instrumentos de control constitucional local) del que conocerían los tribunales superiores de justicia. En los juicios locales de amparo, éstos estarían obligados a interpretar los derechos fundamentales *de las Constituciones estatales exactamente igual*, a como lo hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los derechos homólogos de la carta constitucional federal.⁹¹

Bajo este esquema de interpretación estatal bloqueada propuesto por Valls, las diferencias en la interpretación de los derechos sólo se expresan en los casos límite en un periodo histórico determinado, como la eutanasia activa y pasiva, el aborto, unión civil entre personas del mismo sexo. Pero en los casos límite entra la consideración de la teoría democrática sobre la cercanía del legislador en las decisiones de los gobernados que afectara.

La potestad del control de constitucional no debe verse en forma aislada en una democracia constitucional organizada bajo el principio federal. La Corte no es el único intérprete de la Constitución y por tanto la misma debe

⁹¹ Cfr. Valls Hernández, *Seminario Internacional sobre Federalismo Judicial. La protección de los derechos fundamentales*, cit., véase supra nota 36.

ejercitar la autocontención en forma horizontal y en forma vertical. Esto es, la autocontención horizontal implica que el máximo tribunal federal debe permitir un margen para que el Congreso federal y el presidente hagan la interpretación de la Constitución a través de las leyes; la autocontención vertical tiene que ver con el margen de apreciación que necesariamente la Corte le debe dejar a las entidades federativas para que el concepto de “soberanía de los estados” que la Constitución reconoce, tenga un significado real.