

## ¿INTÉRPRETES MÚLTIPLES PARA DEFENDER LA CONSTITUCIONALIDAD DE UN PAÍS COMPLEJO?

Miguel ERAÑA SÁNCHEZ\*

*Con mi reconocimiento al maestro Héctor Fix-Zamudio\*\**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La organización del Estado federal mexicano en síntesis*. III. *El primer pacto: la supramaterialidad de las estipulaciones del pacto federal y la creación de tribunales concentrados en los estados*. IV. *El segundo pacto: la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional y su carácter de intérpretes finales de derechos humanos como consecuencia de voluntades pactistas internacionales*. V. *Los intérpretes múltiples y su polivalencia para la defensa competencial y de los derechos fundamentales dentro del sistema constitucional mexicano*. VI. *Corolario*.

### I. INTRODUCCIÓN

Apriorísticamente no cabe pasarse por alto que, tras el ecuador del siglo XX, tanto los sistemas políticos en general como los sistemas de justicia constitucional en particular, se han visto inmersos en un imparable proceso de *mundialización*. Esto no sólo resulta apreciable con el trasiego y la co-

\* Doctor en derecho por la Universidad de Salamanca y profesor de tiempo completo en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, donde imparte la cátedra de Derecho procesal constitucional. También es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

\*\* Si en tiempos en que tan pocos distorsionan tanto al Estado constitucional, más fulge en el constitucionalismo comparado la prolífica obra de un potosí profesoral mexicano por la brillantez y la generosidad con que ha nutrido y sigue nutriendo a más de una generación.

municación de los elementos más atractivos o funcionales de un ordenamiento nacional a otro; con la amplia difusión de la doctrina neoconstitucionalista; y, sobre todo, con el compartimiento cada vez más aquiescente de los caracteres que nutren al Estado constitucional contemporáneo hoy marcado por el mestizaje de sus instituciones, tal y como nos ha aleccionado a través de publicaciones diversas el profesor Héctor Fix-Zamudio.

Por ello, se explica que las actuales Constituciones no sean un catálogo anodino de rezos y prescripciones positivas obviantes de principios y valores superiores a las que sólo merezca respetárseles por el poder de su interpretación *letrista* o por una suerte de majestuosidad medieval. Por el contrario, en tanto que encarnan el texto supremo dentro de Estados de corte pluralista, imputan de fuerza normativa a sus postulados (literales y axiológicos), en la busca de armonizar de la manera más garantista no sólo la gama amplia de derechos para sus ciudadanos, sino incluso el equilibrio interpretativo de las tres nociones subyacentes en la noción más acabada del Estado constitucional: Estado de *derecho*, Estado *social* y Estado *democrático* como bien lo han apuntado G. Amato y A. Barbera.

Aun cuando el estatuto normativo de los derechos humanos (con sus garantías de justiciabilidad) y la funcionalidad democrática del principio divisor del poder constituyen el núcleo irreductible del Estado contemporáneo, no puede negarse la existencia de múltiples elementos genuinos o comunes que, al final, terminan por garantizar la funcionalidad de cada sistema constitucional. Entre éstos, destaco la *desrigidización* del concepto de Constitución como consecuencia de la utilización de instituciones que sirvan para magnificar los ámbitos de tutela y defensa de la constitucionalidad, tal como lo podrá apreciarse del caso mexicano.

## II. LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO EN SÍNTESIS

Aun con todas las insuficiencias que de entrada podría subrayar, empiezo por destacar que el sistema constitucional mexicano garantiza hoy las condiciones fundamentales y mínimas de un Estado democrático articulado bajo la forma republicana (artículos 39-41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —CM—). Aunque parezca un lugar común doctrinal resalto que el poder territorial se divide a través de 31 estados que poseen autonomía constitucional propia como consecuencia del régimen

interior tutelado por la ley fundamental<sup>1</sup> y que, a su vez, éste reproduce en cada parte de la Federación el esquema de tripartición del poder similar al reconocido para la Federación (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) aunque estos poderes sujetos, de forma invariable, a las competencias de sus textos y normativas locales que deben moverse en los espacios heterónomos que les fija la norma suprema, mas con total libertad en la concepción de instituciones genuinas de su régimen interior.

También es reconocido que el presidente de la República encarna de forma unipersonal el Poder Ejecutivo de la Unión por un periodo sexenal improrrogable, tras de haber sido elegido de manera directa por los ciudadanos (artículo 80, CM).

Si bien el Ejecutivo goza de amplia libertad para nombrar y remover libremente a los secretarios y altos cargos de su gobierno; para diseñar y ejecutar las políticas de la administración pública federal a través de esos funcionarios o para dirigir la política exterior y las relaciones con los estados de la Federación (artículo 89, CM), también considero el hecho de que en los últimos cuatro lustros el sistema político ha estado afectado por un proceso de *despresidencialización* de forma correlativa al crecimiento del pluralismo político y del nuevo papel del Poder Legislativo de la Federación.<sup>2</sup>

Este poder más comúnmente conocido como Congreso de la Unión, tiene un diseño bicameral prácticamente ininterrumpido desde finales del siglo XIX. Sin embargo, es la Constitución vigente la que establece la composición fija de 500 miembros para la Cámara de Diputados, que duran tres años improrrogables en el cargo. Mientras 300 de sus diputados son elegidos de forma directa en igual número de distritos electorales que tiene el país, los 200 diputados restantes provienen de la representación proporcional obtenida por los partidos nacionales cuyas listas se han votado, de forma previa, en las cinco grandes circunscripciones federales.

Recuerdo, por otra parte, que la Cámara de Senadores se compone de 128 miembros que duran seis años improrrogables (equivalentes a dos legislaturas). De esta cantidad, la mitad se elige mediante *voto directo* a través de una fórmula de dos senadores por cada entidad de la Federación. De

<sup>1</sup> Además del Distrito Federal, sede de los poderes federales, que goza de un estatuto constitucional especial que resulta tutelado a través de la protección de su *esfera de competencias* (artículos 122 y 103, fracción II de la Constitución).

<sup>2</sup> Sólo basta con detenerse en el más reciente procedimiento de reforma constitucional (otoño de 2007) que reconfiguró las reglas del juego electoral imputando una centralidad decisiva a los partidos políticos.

tal elección, se extrae uno sólo de los candidatos de la fórmula electoral que haya obtenido el segundo lugar de la votación en cada entidad (o sea, surgen 32 *senadores de primera minoría*); y, finalmente, los 32 escaños restantes se distribuyen entre los partidos que han presentado candidaturas a una lista nacional única de *senadores de representación proporcional*.

Por lo anterior, estoy convencido que los sistemas electorales que hemos venido adoptando soportan las inercias del influyente sistema de partidos mexicano en tanto que premian el dominio de dos fuerzas políticas (en elecciones presidenciales) y administran que entre más desvalidamente una tercera fuerza aunque de influencia innegable (en elecciones congruales), independientemente de que a las demás minorías se las destina como adláteres intercambiables entre la triada de partidos dominantes.

La función angular del Congreso de la Unión no sólo reside en la participación que tiene tanto en el procedimiento legislativo común, como en el procedimiento especial de reforma del texto constitucional. En ambos procedimientos, téngase en mente que senadores y diputados comparten la potestad de iniciar leyes con el presidente de la República y con los poderes legislativos de las entidades (artículos 71 y 122, CM).

Sin duda, hay otro elemento más novedoso que parece inspirar el sistema constitucional actual con modelos parlamentarios de europa continental (y salvadas todas las diferencias). Me refiero a la potencia del sistema de partidos que se reseñó antes, y al hecho de que en la LI Legislatura vigente (2006-2009) se encuentren legalmente constituidos grupos parlamentarios de diputados y de senadores (ocho y seis, respectivamente) cuyos votos en ningún caso les permite conseguir, por sí mismos, la mayoría absoluta de sus cámaras. Situación, por cierto, que ha venido reproduciéndose desde la Legislatura LVI (1997-2000) de manera ininterrumpida.

Por ello cobran más relevancia los instrumentos para el control del Poder Ejecutivo que se hallan positivados tanto en la Constitución como en la normatividad y prácticas parlamentarias.

Por ejemplo, el derecho de los miembros de ambas cámaras para integrar comisiones de investigación; tramitar solicitudes parlamentarias de información y documentos públicos, así como solicitar la comparecencia de los integrantes del gabinete presidencial y de otros miembros de la administración federal (artículo 93, CM).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Por cierto, se ha reconocido que la funcionalidad actual de tales instrumentos de control tiene similitud con los sistemas parlamentarios de Europa continental, pese a inspirarse

Asimismo, el texto supremo vertebra una importante atribución para el Congreso de la Unión en relación con la exigencia de responsabilidad política a los miembros de la administración pública federal o de otros órganos de la Federación, que se ha caracterizado por su inejercicio en la práctica parlamentaria. Me refiero al denominado *juicio político* previsto en el título cuarto de la Constitución,<sup>4</sup> que aun cuando ha tomado sus rasgos principales del *impeachment* estadounidense, igualmente asoma la influencia de los sistemas parlamentarios de responsabilidad.

Sin embargo, considero que las potencialidades del *juicio político* se han degradado en las normas constitucionales y legales y todavía más ante la presunta implicación del presidente de la República. En principio, al excluirsele del listado de altos cargos considerados sujetos eventuales de este instrumento parlamentario. Después, con la letra del artículo 2o. de la ley de la materia que excepciona, de forma inaudita, al presidente como sujeto de sus prescripciones. De esta manera, las normas constitucionales se limitan a señalar que: “el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”(artículo 108, CM).<sup>5</sup>

Aun cuando en el supuesto de responsabilidades penales de los servidores resultan sustanciables en los tribunales ordinarios, es determinante el papel de los diputados federales en tanto que les compete erigirse en jurado

parcialmente en el texto estadounidense. Véase Pedroza de la Llave, Susana T., *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, INAP, 1996, p. 194.

<sup>4</sup> Como sabemos, los artículos 108-115 de la Constitución establecen un procedimiento jurisdiccional que deberá sustanciarse, por una parte, ante la Cámara de Diputados como *órgano de acusación* y, por otra, en el Senado como *jurado de sentencia*, para el supuesto de que cualesquiera de los altos cargos del Estado pueda ser sancionado con la destitución del cargo y la proscripción temporal para ocupar otro, independientemente de la responsabilidad penal, siempre que determinadas mayorías cualificadas camerales los encuentren responsables de haber incurrido en actos u omisiones que hayan producido perjuicios graves a los *intereses públicos fundamentales y al buen despacho de asuntos* estatales.

<sup>5</sup> Poco ayuda que el artículo 111 constitucional añada enseguida que: “Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”, en la medida que no existe ningún desarrollo normativo (ni en la ley federal referida ni en la normativa parlamentaria) que determine las peculiaridades del enjuiciamiento presidencial, además de que el procedimiento de *juicio político* para los demás altos cargos se encuentra plagado de tortuosos y persistentes vericuetos legales, que prácticamente lo hacen inasequible. Véase Váldez S., Clemente, *El juicio político*, México, Ediciones Coyoacán, 2000.

de procedencia tratándose de un alto funcionario que cuente con la protección constitucional (artículo 111). La sustanciación de casos recientes, infortunadamente ha apuntado hacia la *instrumentalización* de las mayorías dominantes en la coyuntura y todavía más al efectismo y la perversión política, que al ejercicio responsable de esta competencia cameral.

Por otro lado, pasa igualmente por ambas cámaras del Congreso la autorización de viajes al extranjero del presidente de la República o la autorización de una eventual declaración de guerra que plantee este mismo cargo (artículo 73, CM).

Asimismo, no debe olvidarse que las cámaras también ejercen *atribuciones exclusivas*. Por ejemplo, los senadores deben aprobar tanto los tratados internacionales como una serie de nombramientos de altos cargos del Estado que promueve el presidente de la República o los propios congresistas. Por su parte, compete a los diputados practicar los controles financieros sobre el Poder Ejecutivo (aprobación de las leyes de ingresos y presupuestos públicos; escrutinio de la cuenta pública anual, y autorización para la contratación de deuda).

Es fácil apreciar cómo, en los últimos años, el esquema rígido de división tripartita de las funciones de la Federación y de los estados se flexibilizó de manera simultánea al ingreso de una constelación de órganos constitucionales de tendencia autónoma. Destacan por su ejemplaridad las funciones de organización electoral; las de protección no jurisdiccional de los derechos humanos; o las de control monetario de la Federación que hoy están a cargo de órganos ejecutivos federales y locales competentes (artículos 28, 41 y 102 constitucionales).

Recuerdo, para efectos de explicación próxima, que el Poder Judicial de la Federación tiene en la cúspide de su organización a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)<sup>6</sup> a la que no sólo compete, en última instancia, asegurar el catálogo de garantías y derechos humanos, sino también el arbitraje en los juicios de garantías constitucionales (controversias, acciones de inconstitucionalidad, facultad investigadora, juicio de amparo, etcétera) cuya legitimación poseen ciudadanos, partidos, corporaciones privadas o titulares de mandatos públicos. Sin embargo, el Tribunal Elec-

<sup>6</sup> Téngase en cuenta que, desde 1994, los artículos 94 y siguientes delimitaron la nueva composición y atribuciones de la SCJN: 11 miembros que duran 15 años en el cargo, elegidos de manera separada y escalonada por el Senado de la República, entre la terna que para cada puesto propone el presidente de la República.

toral del Poder Judicial de la Federación cuenta asimismo con las competencias de juez constitucional dentro de otros juicios de garantías constitucionales; especialmente, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales y en el juicio de revisión constitucional electoral.

Todas las valoraciones anteriores serán de utilidad a la hora de contextualizar la visión y las críticas que nos hemos propuesto acometer en las páginas siguientes.

### III. EL PRIMER PACTO: LA SUPRAMATERIALIDAD DE LAS ESTIPULACIONES DEL PACTO FEDERAL Y LA CREACIÓN DE TRIBUNALES CONCENTRADOS EN LOS ESTADOS

No será difícil coincidir con la autorizada voz de G. Burdeau que puso de relieve el hecho de que el Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible y sus comarcas o regiones carecen de autonomía o autogobierno.

En contraposición —y por cuenta propia— aprecio que en los Estados compuestos es consustancial poner en jaque a la unidad del ordenamiento (y el propio concepto de Constitución) considerando tanto la difusión de los centros de poder; la influencia y el peso de las partes que confluyen en dichas formas de organización y, sobre todo, la presencia del elemento pactista: “unión” —perfectamente oponible al de unidad—, en tanto que encierra actos volitivos de pueblos dispersos que coinciden en concentrar una voluntad estatal con funciones específicas (la Unión), mas reservándose espacios clave de libertad y autogestión de sus especificidades (las partes).

Este planteamiento que orbita en la integralidad de este trabajo, parte del convencimiento de que la forma federal del Estado mexicano conlleva de manera invariable a cuestionar tanto el principio de unidad de la Constitución nacional como el de su supremacía material, en la medida que proponiéndonoslo se encuentran no sólo elementos de *supramaterialidad* constitucional en el Pacto Federal —como intentaré explicarlo enseguida con una tesis— sino también cuando identifique la multiplicación de los intérpretes de constitucionalidad que circulan tanto en los ordenamientos de la Federación como en los estatales.

Para ello, propongo despojarnos de las difundidas visiones de una parte de la doctrina nacional que encuentra en el párrafo de apertura del artículo

41 constitucional, bien, elementos competenciales expresos de los órdenes federal y local, sin más; o bien, excesos doctrinales de otros como la presunta supremacía del derecho federal que ha gozado de tantos adeptos por largo tiempo.

La exégesis que ofreceré enseguida, de cara a la resemantización de significados *constitucionales contemporáneos*, lleva primeramente a transcribir el único párrafo del artículo 41 hasta ahora intocado por el poder revisor:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, *las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal* (subrayado nuestro).

De la reinterpretación de éste y de otros preceptos constitucionales encuentro, en principio, que las decisiones del *Poder Constituyente* han transitado de vaciar una concepción política de la soberanía en el artículo 39 constitucional (*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo*) hacia una expresa y reconducida concepción jurídica de éste principio en el artículo 41 transcrito. Dicha *juridificación* de la soberanía supone el ejercicio desdoblado del poder soberano entre los poderes de la Unión y los poderes de los estados federados, *pero únicamente a través de las competencias fijadas en sus respectivos textos constitucionales*. Por tanto, aquí se desvela el primero de los límites expresos que ha impuesto el Poder Constituyente originario y que, con todas sus consecuencias, afecta a los poderes constituidos.

No hay que perder de vista que la gran confusión doctrinal proviene de defender el supuesto compartimiento de la *soberanía popular* entre estados y Federación, cuando la *soberanía* sólo reside constitucional y exclusivamente en el pueblo (conforme al artículo 39, CM). En el mismo sentido, súmese la compleja manera de *juridificar* el concepto soberano que subyace en el artículo 41 aludido.

Sin embargo, una interpretación integral y sistemática del texto constitucional llevaría a observar que tal compartimiento del ejercicio de la soberanía entre estados y Federación del artículo 41, no sería más que la distribución competencial que afecta uno y otro ámbito volviéndoles sujetos



inexcusables de control, en tanto que poderes constituidos, Constitución *dixit*.

En razón de ese desdoblamiento, considero que los estados federados tienen la potestad de estatuir una organización política bifronte: por una parte, para expedir un estatuto de reglas siempre acotadas por los mandamientos del texto constitucional y del pacto federal —ir contra el circuito de heteronomía normativa habilitaría de inmediato el control constitucional— y, por otra parte, los estados tienen la potestad de dotarse de un estatuto normativo *meta* autonómico, el cual, sin ser soberano, nunca sería controlable por los intérpretes judiciales o legislativos de la Federación en virtud de que el “*régimen interior*” tiene una garantía institucional irreducible tanto en la propia ordenación expresa y axiológica de la Constitución como en sus principios pactistas.

Estoy cierto que esto se traduce, de *iure*, en la ilegitimidad de cualquier ordenamiento de la Federación (reforma constitucional, ley o norma general de cualquier orden) que coarte, limite o ignore competencias de un Estado federado si la propia Constitución nacional —como su texto particular y normas internas— han delimitado las competencias legítimas de los poderes públicos territoriales.

Entonces, obviar las competencias de los regímenes interiores de los estados o contrariarlas (y viceversa, que éstos superpongan sus competencias a las de la Federación) chocará frontalmente no sólo con los términos de la *juridificación* del poder soberano hecha por el artículo 41, sino contra el principio federal que ha adoptado por antonomasia el Poder Constituyente. En otras palabras, ni supremacía normativa federal ni inferioridad normativa local en tanto que órdenes coexistentes y complementarios que se perfeccionan por el ejercicio autónomo de sus competencias.

Así, de aceptarse sin discusión que las competencias de los poderes públicos se fijan a través de los términos contenidos en los textos constitucionales (el nacional y los de los estados) y el que, además, dichas Constituciones atribuyan la competencia de participar en los procedimientos de reforma a los poderes públicos,<sup>7</sup> nos ayudará a inferir que cualquier modi-

<sup>7</sup> Como expliqué con anterioridad, no sólo ambas cámaras del Congreso de la Unión participan en la médula del doble procedimiento de reforma constitucional, sino que las legislaturas estatales deben ratificar, mayoritariamente, la actuación del Congreso. Por otra parte, cada uno de los textos constitucionales de los estados comprende las formalidades de su participación dentro del procedimiento de la reforma nacional, del mismo modo que los

ficación de los textos constitucionales o a sus sistemas jurídicos (los de las entidades o el de la Federación) cuyos términos contravengan el límite sobre las *estipulaciones del Pacto Federal* del artículo 41, afectaría directamente la voluntad del Poder Constituyente originario.

Si se descuenta también que “es voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, democrática, federal” tal como expresa otro de los preceptos constitucionales (artículo 40), estaríamos de frente ya no de hipotéticos límites indirectos sino de otros con verdadero *carácter explícito*.

A mi parecer, esa disposición expresa del artículo 41 constitucional (“las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”), encierra una verdadera cláusula con límites explícitos que se relaciona íntimamente con las consideraciones previas sobre las competencias.

Quizá, la problemática vendría al intentarse identificar cuáles son esas legítimas *estipulaciones* si a lo extenso de la norma suprema y de las 31 constituciones locales y del Estatuto del Distrito Federal se hallan dispersos múltiples elementos de la forma federal del Estado mexicano que, por su carácter abierto y dialéctico, resultan bastante difícil de catalogar. Creo necesario, entonces, admitir las interpretaciones de la Suprema Corte o de los Estados sobre la materia,<sup>8</sup> y, además, introducir en el sistema constitucional las garantías o recursos expresos para que las entidades de la Federación (sus poderes públicos, más bien dicho) puedan impugnar los proyectos y proposiciones de ley o Constitución que distorsionen o afecten a las mencionadas *estipulaciones del pacto federal*, bien ante los órganos jurisdiccionales, o bien en vía política ante el propio Congreso de la Unión o ante las legislaturas estatales que hoy no existen.

Esto no sólo haría viable la enjuiciabilidad de los vicios de procedimiento en la reforma constitucional en sede nacional y de las legislaturas estatales (sólo imaginen el control de las múltiples reformas al artículo 73 constitucional) sino también la enjuiciabilidad material de aquellos conte-

procedimientos de reforma de sus respectivos textos constitucionales, cuyos límites mínimos se fijan en los preceptos de la Constitución nacional.

<sup>8</sup> El tema apuntaría hacia otras vetas de estudio; por ejemplo, desde un ámbito historiográfico, quizá el Acta Constitutiva de la Federación (de enero de 1824) u otros precedentes constitucionales destacables, nos darían más elementos genéticos de las estipulaciones del pacto federal, aunque indudablemente esto trasciende el propósito medular de este trabajo.

nidos que contraríen las estipulaciones del pacto federal y el régimen interior de los estados o la esfera de competencias del Distrito Federal.<sup>9</sup>

Por consiguiente, habría la necesidad de ensanchar las competencias de la Suprema Corte respecto al control concentrado de constitucionalidad<sup>10</sup> y, de manera simultánea, se haría imperativo el surgimiento de tribunales de constitucionalidad concentrada a fin de proteger el régimen interior en cada entidad y, de otro lado, incardinar nuevas competencias en las entidades que ya tienen sistemas de justicia constitucional.

La apuesta a esta vertiente interpretativa piensa en el equilibrio entre las partes que componen la Federación, además de precaverse frente al generoso reformismo que ha caracterizado al procedimiento de reforma nacional y frente al escuálido control de los procedimientos de reforma en los estados.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Es obvio que el tema remite a la aceptación o negación de cláusulas de intangibilidad en la Constitución, donde los doctrinarios nacionales asumen posturas diferentes. Por ejemplo, Valadés, Diego, *La constitución reformada*, México, UNAM, 1987, pp. 268 y ss., afirma que ningún precepto es *inmutable ni puede ser restrictivo de la soberanía popular*. En sentido más extremo, Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, p. 327, no cree en la existencia de límites que impidan cambiar la forma de gobierno, *crear o suprimir instituciones* o incluso alterar los derechos fundamentales. En sentido adverso, partiendo de lo que considera como límites implícitos, Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, p. 277, observa dichos límites, por una parte, en la *imposibilidad de destruir la democracia* o de reformar al propio procedimiento de reforma. Más tempranamente, ha defendido también la existencia de *decisiones fundamentales que por su elevada jerarquía sólo al pueblo compete reformar*, sin identificarlas específicamente: Carpizo, Jorge, *La constitución mexicana*, 7a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 131 y ss. y, finalmente, quien niega la posibilidad de afectación de los *principios fundamentales*: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 380 y ss.

<sup>10</sup> No obstante, de poco serviría explorar las potencialidades de la teoría constitucional si no se revisan, simultáneamente, otras cuestiones del derecho procesal constitucional que conectan directamente con los derechos de las minorías en los órganos federales o locales. Nos referimos a la futura revisión de la acción de inconstitucionalidad cuya rígida regulación vigente menoscaba las posibilidades de defensa constitucional de las minorías. Basta con señalar el excesivo apoyo requerido para interponerse (el 33% de los integrantes de los distintos órganos legislativos de senadores, diputados federales o diputados locales) o la acusada apuesta por la permanencia del ordenamiento que sobreviene del hecho de que las resoluciones de la Suprema Corte (declarativas de invalidez de las normas generales ante la activación de una acción o controversia), precisen de una mayoría calificada de ocho de los 11 votos del pleno. Véase, Brage Camazano, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998, especialmente, pp. 112-135 y 217-232.

<sup>11</sup> Como resulta evidente, la investigación no pretende adentrarse en la teoría del cambio constitucional, cuanto sí decantarse por la clarificación y distinción del Poder Constituyen-

Además, se hallarían otras ventajas como el hecho de potenciar cierto activismo judicial en ámbitos constitucionales hasta hoy desprotegidos. Y, en especial, quedaría abierta otra vía procesal para los partidos que actúan como grupos minoritarios dentro del Congreso de la Unión (también dentro de los cuerpos territoriales) que estarían deseosos de prevenir o reparar las afectaciones al ordenamiento y poder derribar decisiones parlamentarias alcanzadas por mayorías parlamentarias avasalladoras.

Consecuentemente, las minorías parlamentarias de los órganos federales o de las entidades ya no se limitarían a esperar la tutela de constitucionalidad sino que asumirían una suerte de coadyuvancia con el máximo órgano controlador de su esfera competencial, que cumple con la finalidad de fiscalizar el comportamiento y la actuación cuestionables de las mayorías.

#### IV. EL SEGUNDO PACTO: LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL Y SU CARÁCTER DE INTÉRPRETES FINALES DE DERECHOS HUMANOS COMO CONSECUENCIA DE VOLUNTADES PACTISTAS INTERNACIONALES

Visto cómo es posible encontrar contenidos de *supramaterialidad* más allá de la literalidad de la Constitución de 1917 (en las estipulaciones del pacto federal que aguardan su potencia interpretativa inminente), tampoco será nada extraño entender que, mediante la adopción de las claves del constitucionalismo contemporáneo, el Estado mexicano ha debido reconocer más contenidos constitucionales de *supra* o *metamaterialidad* aunque ahora en favor de la protección transnacional de los derechos humanos (e independientemente de que sea como resultado de otro pacto, mas de concertación internacional).

Como sabemos, desde la publicación del instrumento internacional ratificatorio en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre de 1998 y su depósito en la OEA ocho días después, el Estado mexicano se encuentra comprometido frente a las resoluciones que se dicten con carácter obli-

te del poder de reforma, sopesando consideraciones como éstas: “Es a esa mixtificadora conversión de la voluntad del pueblo en voluntad de las ejecutivas de los partidos, en el ejercicio de las funciones soberanas, a las que satisface plenamente la equiparación entre poder constituyente y poder de reforma”. Véase Vega Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 234.

gatorio tanto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establecida en Washington.<sup>12</sup>

Téngase en cuenta que si, en principio, el primer organismo transnacional mencionado posee una función consultiva, su función estelar resulta ser la de carácter contencioso que, como bien se ha indicado, “su objetivo esencial consiste en la interpretación y aplicación de la Convención Americana como una especie de *lex superior* conteniendo un *Bill of rights* transnacional, teniendo sus resoluciones efectos vinculantes con los Estrados que reconozcan su jurisdicción siendo inapelables”.<sup>13</sup>

Por otra parte, tras la ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que prestó el Senado de la República el 21 de junio de 2005 y, su correspondiente depósito de 28 de octubre siguiente, el Estado mexicano ha admitido la posición de máximo intérprete para la mencionada Corte internacional en relación con los crímenes de lesa humanidad (aunque hayan sido cometidos independientemente de la existencia de un conflicto armado), el genocidio y los crímenes de guerra (incluyendo crímenes que ocurran en conflictos no internacionales).

Con independencia de que los asuntos sustanciados en sede regional o internacional sean de un carácter subsidiario y complementario al sistema de protección jurisdiccional de los derechos en los Estados miembros, sigo con atención la idea matriz del profesor Ferrer Mac-Gregor con respecto a que los tratados en materia de derechos humanos adquieren una *dimensión especial*, ya que

a través de compromisos internacionales es factible ampliar la esfera de derechos de los gobernados o se comprometa al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, lo que

<sup>12</sup> En realidad, aquí entran en vigor y con efectos plenos una serie de instrumentos internacionales partiendo de la Convención Americana de Derechos Humanos o “Pacto de San José”, de 8 de julio de 1978; sus dos protocolos adicionales: en materia de derechos económicos, sociales y culturales y el relativo a la pena de muerte. Además, esta ratificación otorga aplicabilidad a la Convención Americana Para Prevenir y Sancionar la Tortura (1987), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1995), la Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas (1996) y la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra personas con discapacidad (2001).

<sup>13</sup> Véase Ferrer Mac-Gregor, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional”, *Derecho procesal constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la SCJN-Porrúa, 2003, pp. 1584 y ss.

equivale a incorporarlos a rango constitucional y no, como en otras materias, por debajo de la Constitución, constituyendo un *bloque complementario* a la normativa constitucional en lo que no la contradiga.

Y sólo agregaría algo más: la esencia de los instrumentos internacionales que admiten la jurisdicción internacional sobre derechos humanos impide tanto su revocación factual como su irrespetabilidad, debido a que las resoluciones de tal procedencia únicamente perderían vinculatoriedad después de que la voluntad del pueblo del Estado federal hubiere sido falsificada o pervertida a través de los actos de un gobierno sátrapa que pudo desplomar, en los hechos, la organización del Estado constitucional.

Por tanto, me parece muy claro que la protección de derechos individuales y sociales de hoy en día trasciende las instancias del Estado-nación en tanto que los principios pactistas han contribuido a la asunción y legitimidad del proceso de transnacionalización de la constitucionalidad, con lo cual se confirman ciertos cuestionamientos a la rancia noción *unicista* y patrioterica de Constitución.

#### V. LOS INTÉRPRETES MÚLTIPLES Y SU POLIVALENCIA PARA LA DEFENSA COMPETENCIAL Y DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

Agotada la explicación de las dos vertientes pactistas que, estoy convencido, llevan también a la *relativización* de la unidad del ordenamiento constitucional y de la malentendida supremacía exclusiva de sus contenidos (es decir, del texto de 1917 y sus reformas), paso enseguida la vista panorámica sobre la pluralidad de intérpretes a los que el sistema mexicano encarga la defensa y la protección de la constitucionalidad.

##### 1. *El Poder Judicial de la Federación como intérprete y garante de los derechos constitucionales*

A pesar de que la importante reforma del sistema judicial mexicano de 1994 y 1995 tendió a la centralización de la interpretación constitucional, de la misma forma quedó claro que no pudo desarticularse íntegramente el sistema difuso de añosos antecedentes.

Tal subsistencia de elementos difusos de control podría justificarse con las valoraciones doctrinales que provienen de sistemas comparados como las del profesor Prieto Sanchís, quien ha indicado con tino:

Si la Constitución es una norma de la que nacen derechos y obligaciones en las más diversas esferas de la relación jurídica, su conocimiento no puede quedar cercenado para la jurisdicción ordinaria, por más que la existencia de un tribunal constitucional imponga complejas y tensas fórmulas de armonización.

De esta forma, tanto jueces como magistrados de la Federación y de los estados desempeñan también la función de intérpretes de constitucionalidad y de legalidad con la finalidad de imputarle fuerza y eficacia normativa al contenido integral de los ordenamientos. Así, no sorprendería encontrar la polivalencia argumentativa en fallos de órganos judiciales desconcentrados, que incluso sirvan para cundir los mejores efectos pedagógicos de constitucionalidad en los casos que el intérprete concentrado se halle extraviado o reñido con las claves interpretativas del Estado constitucional.<sup>14</sup>

La intervención de los jueces de la Federación se habilita con las competencias incardinadas en la Ley de Amparo que, como bien ha subrayado el profesor Fix-Zamudio, a través del juicio de garantías y su apariencia constitucionalmente unitaria (con dos procedimientos distintos: amparo de una sola o de doble instancia), termina por comprender cinco instrumentos procesales diversos: a) amparo *habeas corpus* o de la libertad; b) amparo contra leyes; c) amparo judicial o amparo casación; d) amparo de lo contencioso administrativo, y e) amparo social agrario, lo cual rápidamente anuncia la complejidad y tecnicismos del sistema.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Véase, como ejemplo, la Resolución del Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito (RA 799/2003) que encierra una posición garantista y de vanguardia en la interpretación constitucional frente a casos de militares que causaron baja de las fuerzas armadas por la presunta “inutilidad” legal. Y de otro lado cómo, casi un lustro después, algunos jueces ¿máximos? de constitucionalidad seguían sosteniendo en el pleno de la SCJN dudas para garantizar dichos derechos constitucionales.

<sup>15</sup> Véase Fix-Zamudio H. (1998): Ochenta años de evolución constitucional del juicio de amparo en México, en Ochenta años de vida constitucional, Cámara de Diputados, México, p. 413 y ss. Otro tratamiento en: Gudiño Pelayo J., *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, 1994.

2. *La Suprema Corte de Justicia como intérprete concentrado de la constitucionalidad de derechos y de los conflictos de poder horizontales-verticales*

Si las más de ocho décadas iniciales del siglo XX situó a la Suprema Corte de Justicia en un estado de hibernación y de impotencia interpretativa que congeló el desarrollo del Estado constitucional (recuérdese cómo se especializó en arbitrajes de legalidad salvados con efectos particulares y se escondió para solucionar controversias entre poderes públicos con efectos generales), hay que admitir que en este *iter* de vigorosa pluralidad que atraviesa el país ha tocado a sus ministros enfrentar, en el ejercicio de sus atribuciones concentradas, los más trascendentes desafíos como intérpretes centrales del sistema.

Por consiguiente, la sobrecarga de expectativas en torno al desempeño de estos jueces constitucionales ha llevado en ocasiones tanto a los juicios favorecedores que tienden a ponderar sus contribuciones jurisprudenciales como a los juicios muy críticos que destacan insuficiencias interpretativas y, en algún extremo, a la denuncia sobre fallos pusilánimes que han amputado los circuitos argumentativos del Estado constitucional con claridad (de manera reciente, sus resoluciones sobre la prescriptibilidad del genocidio, la incuestionabilidad de las penas perpetuas en los estados o la *criminalización* de poetas con incorrecciones políticas).

Sin embargo, la razón de este epígrafe obedece más que a sistematizar los alcances o los límites de la doctrina de la Suprema Corte, a poner de relieve cómo su pleno mantiene intocadas algunas de sus atribuciones de máximo intérprete de la legalidad (véase el amplio listado de la Constitución y de los artículos 10 a 14 de la LOPJF) y que han venido acompañándole desde la primera época, amén de que la funcionalidad del sistema tiende a descargar dichas cuestiones y las de constitucionalidad en los órganos judiciales de circuito.

Considero más bien relevante rescatar aquí la importante función que desempeñan los ministros en tanto que fungen de árbitros en la amplia gama de controversias y de acciones de inconstitucionalidad (y de últimos intérpretes en otras materias de constitucionalidad).

Y nunca bastará el saber técnico y la pericia jurídica de los ministros sino que será necesario sumar la sensibilidad garantista para impulsar los contenidos axiológicos del sistema constitucional, en tanto que de esto de-



pende objetivar la persuasión social y la eficacia de sus resoluciones como la propia *auctoritas* del intérprete último de la constitucionalidad.

### 3. *La interpretación constitucional de las leyes electorales y de las controversias federales y locales en materia electoral*

Con independencia de que la interpretación protectora de los derechos político-electorales posea una historia bastante grisácea en México (sólo recuérdese la devaluación *prerrogativista* y de excepción que el poder monopólico infundió no sólo en la letra del texto constitucional sino en la misma jurisprudencia judicial), de manera reciente el sistema constitucional optó por enrevesar más las competencias en materia electoral hasta producir una bicefalia orgánica de intérpretes o, si se quiere, dos tribunales concentrados de legalidad y constitucionalidad en la materia (desde la reforma constitucional de 1996).

Aun cuando la finalidad fuere magnificar siempre la tutela de derechos político-electorales (lo que, en alguna medida, ha ocurrido), las reformas también ahondaron en la excepcionalidad de la materia electoral y, en otros perniciosos casos, dejó fuera a ciertos elementos para la protección estática y dinámica de este tipo de derechos humanos, tal como apuntaré a continuación.

#### *A. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Difícilmente puede discutirse la bondad del control constitucional de las leyes electorales tanto federales como las de carácter estatal a través de la interpretación concentrada. A pesar de que esto hace la fracción II el artículo 105 y su correlativa ley reglamentaria, el legislador de 1996 silenció aspectos de crucial importancia para la función del intérprete y la protección de los gobernados. Primeramente, como la ley congresual resulta el único objeto del control, quedaron entonces excluidas las normas generales que no gozan de rango o valor de ley, donde, por ejemplo, estarían comprendidos el Reglamento del Consejo General del IFE y otras normas reglamentarias.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Considero más que oportunas las apreciaciones de esta naturaleza, de cara a las reformas legales que en los siguientes meses acometerá el legislador que adjetive las múltiples reformas realizadas a la Constitución durante el otoño de 2007.

Con esto desaparece la garantía de control dinámico que sí poseen las leyes de otras materias que, no habiendo sido impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad en virtud del agotamiento del plazo legal de 30 días, lo podrían ser mediante las controversias previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional o por la vía ensanchada del juicio de amparo; sobre todo si tenemos en cuenta que la única vía para impugnar las leyes electorales se halla incluida en la fracción II de la acción de inconstitucionalidad, lo cual técnicamente agota las formas de control abstracto y difuso de forma dinámica.<sup>17</sup>

Si no bastare con esta competencia concentrada en la Suprema Corte para controlar la constitucionalidad de las leyes electorales en la dualidad de órdenes jurídicos de la Federación, tanto la Constitución (artículo 99, párrafo quinto) como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 10, fracc. VIII, 237, etcétera) vienen todavía a delinear más su papel de intérprete último cuando, de forma directa o al resolver en contradicción de criterios, una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional y dicha tesis pueda ser contradictoria con una de las salas o el pleno de la SCJN: “cualquiera de los ministros de las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción”, misma que deberá resolver el pleno en un plazo no mayor de diez días para fijar cuál será la tesis prevalente.

### *B. El papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Repasada la especificidad de la materia electoral y el disminuido estatuto de competencias expresas con el que cuentan los intérpretes, ya no será extraño también apreciar la deficiencia en el máximo tribunal de resolución de controversias electorales, aunque merezca resaltarse que, en alguna medida, antes de 2006 se vino revirtiendo con la posición más activa de sus resoluciones aunque en ocasiones sin diáfano asidero en la letra de la Ley Reglamentaria del Artículo 99 Constitucional (lo cual también habla de la urgencia de repensar de manera radical a la Ley General del Sistema de

<sup>17</sup> Véase el ejemplo típico de la desprotección dinámica de las leyes electorales a través de las resoluciones del 8 y 9 de agosto de 2005, en el amparo en revisión 743/2005 promovido por Jorge Castañeda y que fue resuelto de manera cuestionable y pusilánime por el pleno de la SCJN.

Medios de Impugnación en Materia Electoral dentro de los siguientes meses).

Tales serían, por ejemplo, los casos de ensanchamiento de la legitimación y tutela dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales (ya que hasta hoy funge como una especie de amparo descafeinado), en aquellos supuestos en que las propias directivas de los partidos políticos o las modificaciones de sus estatutos normativos sean vulneradores directos de derechos constitucionales de los promoventes.

En parecido sentido resulta muy adecuado que las reformas de última generación (otoño de 2007), hayan considerado la creación jurisprudencial de aquellas *causal abstracta* que ha resultado varias veces de utilidad para derribar elecciones francamente lesivas del Estado constitucional, en tanto que se abre la posibilidad constitucional de que se extienda a las elecciones de tipo presidencial.

Sin embargo, estas garantías constitucionales que gozan de una sustanciación exclusiva en el TEPJF (por tanto, son ajenas al control difuso de cualquier otra materia), adolecen todavía de severas limitaciones que no deberán pasarse por alto en la inminente legislación reglamentaria de las reformas constitucionales electorales de última generación.

En ese sentido, hay que poner en relieve la desvalida y anómala concepción tripartita de los derechos político-electorales cual si no existieren más derechos humanos y garantías individuales con vínculos inmediatos por tutelar. Es decir, que la protección expresa de la Constitución y de los intérpretes (artículos 35, 41 y 99 del texto y 79 de la Ley de Medios de Impugnación) se reserva únicamente para los derechos activo y pasivo del voto, así como para el derecho de creación de partidos o de asociación en los existentes. En consecuencia, el TEPJF tiene la potestad perfecta —pero no lógica en un Estado constitucional— de inhibirse en el arbitraje de juicios o controversias electorales por el hecho de que afecten el contenido esencial de derechos que no tiene competencia para tutelar como el de manifestación; los de expresión; los derechos a la intimidad y a la propia imagen; o el derecho a la objeción de conciencia; o el derecho de acceso a los cargos federales o locales por poner sólo estos ejemplos.

De esta manera, la justicia constitucional electoral tan onerosa para el peculio de los integrantes de la Federación y de los ciudadanos, hoy se confina con estrecheces competenciales en dos órganos que les tutelan de manera ineficaz. Por ello es más que necesario poner fin a la deficitaria orde-

nación de competencias, especialmente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>18</sup>

Por ello no puedo dejar de insistir en la urgencia de que los intérpretes de la constitucionalidad electoral trasciendan a la escualidez de los juicios de inconformidad, de protección de derechos, de revisión electoral o del sistema en general y puedan valerse de las argumentaciones judiciales más garantistas para situarnos en un verdadero Estado constitucional.

#### 4. *Los poderes judiciales de los estados ante conflictos locales de poder (verticales y horizontales) y del sistema de constitucionalidad*

Aun cuando no puedo detenerme al detalle en los sistemas locales de justicia constitucional que hasta hace poco se han introducido en buena parte del país, sí podemos en cambio destacar el paradigmático papel que pasaron a ocupar estados como Veracruz (2000), Coahuila y Tlaxcala (2001) y Chiapas (2002) al confiar funciones y competencias de intérpretes de la constitucionalidad local a sus magistrados y jueces del Poder Judicial a través del entramado de controversias, acciones o cuestiones de inconstitucionalidad.<sup>19</sup>

Más bien, importa ahondar de nuevo en aquellos elementos pactistas del Estado mexicano que aludimos con anterioridad, ya que del primero de estos pactos (relativo a las estipulaciones del pacto federal), como del segundo de ellos (relativo a la *supra* y *meta* materialidad de los derechos humanos por compromisos internacionales), deriva indubitadamente la serie de condicionamientos que marcarán las posiciones interpretativas del juez local de la constitucionalidad.

Por ello es que, con independencia de las garantías constitucionales que toque tutelarse en los modelos de justicia local, subrayo que en la totalidad de los sistemas de justicia estatales y en las propias interpretaciones de los

<sup>18</sup> A dicho estatuto deficitario añádase el cuestionable papel de los magistrados de la sala superior (cuya mayoría ocupó el cargo de 1996 a 2006), que con la resolución más reciente de calificación presidencial desnudó tanto la ineficacia como la disfuncionalidad orgánica con el uso de argumentaciones jurisdiccionales cargadas de imbecilidad y anodinez que ultimaron dicha elección (y con ello su propia *auctoritas*). Véanse las críticas doctrinales de varios autores hechas al analizar el dictamen de 5 de septiembre de 2006 en: Eraña Sánchez, Miguel Ángel (coord.), *La calificación presidencial de 2006*, México, Porrúa, 2006.

<sup>19</sup> Para un análisis concreto y detallado véase: Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

jueces del Poder Judicial de la Federación todavía no se han deslindado, con exactitud, los espacios del control material reservados para cada esfera competencial.

Más allá de que las Constituciones locales sean “leyes supremas dentro de su ámbito de validez” y que para ello establezcan sistemas propios de justicia que las protejan como lo sostiene el profesor Astudillo Reyes, a mi parecer dichos sistemas se incardinan más bien para tutelar tanto las estipulaciones del pacto federal como el régimen específico a través del cual cada entidad se ha querido organizar.

Ya vimos cómo el Estado federado, al constituir una organización política bifronte, debe dotarse tanto de un estatuto de reglas siempre acotadas por los mandamientos del Texto constitucional y del Pacto federal —ir contra el circuito de heteronomía normativa donde también está el municipio libre habilitaría de inmediato el control constitucional desde el Poder Judicial de la Federación— y, por otra parte, cómo el Estado federado expide su estatuto normativo con potestades *meta* autonómicos (artículos 41 y 124 constitucionales) las cuales, sin ser soberanas, no serán controlables por los intérpretes judiciales o por los legislativos de la Federación en virtud de que el “*régimen interior*” goza de una garantía institucional irreductible tanto en la propia ordenación expresa y axiológica de la Constitución como en sus principios pactistas.

Esto implicaría que los sistemas locales de justicia constitucional deban controlar tanto los excesos legislativos y administrativos de sus poderes locales como los atribuibles a los poderes de la Federación, siempre y cuando colisionen con su ámbito *meta* autonómico o hayan tergiversado la *supra* materialidad de las estipulaciones del pacto federal o las de carácter internacional. Descontando, también, que deben prestarle tutela de constitucionalidad local al municipio libre para no abrir paso a la subsidiariedad legítima de la justicia federal.

En el fondo, esto significa negar la adjetivación de *federal* a nuestra Constitución de 1917, que tanto gusta a una parte de la doctrina y de la cual se ha inferido la equívoca noción de la supremacía material de sus contenidos, cuando en la realidad insisto en apreciar que hay una polivalencia de elementos materiales susceptibles del control de constitucionalidad.

No obstante, tales valoraciones no pierden de vista que ésta será una veta de competencias futuras para los sistemas locales de constitucionalidad, con lo cual se abriga aquí sólo una posición de carácter marginal.

##### 5. *El intérprete legislativo, político y jurisdiccional por la ordenación peculiar del Distrito Federal*

Aunque éste no sea el espacio para deliberar sobre la peculiar naturaleza jurídico-política del Distrito Federal, sí traigo a colación la multiplicación de los órganos que pueden afectar o tutelar su esfera de competencias.

La utilización de “*esfera de competencias*” para referirme al estatuto de protección de que goza la ciudad de México —en tanto que entidad sede de los poderes de la Unión— además de atraerla del texto constitucional (artículo 103, fracción II) la considero equivalente de la propia protección del *régimen interior de los estados* que ya puse de relieve con anterioridad.

En principio, no debe dejarse de lado que el párrafo inicial del artículo 122 de la Constitución es el pórtico que habilita órganos múltiples para el gobierno de este territorio: “su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo”.

Por consiguiente, ahí donde la Constitución y el Estatuto de Gobierno legitiman la intervención de los poderes federales en funciones de gobierno *distrital-local*, no cabe considerar margen ninguno de autonomía y sí, más bien, la existencia de limitaciones heteronómicas si no idénticas a las padecidas por los estados, cuando menos de tendencia restrictiva para los poderes locales.

En contraposición, la *esfera de competencias* del Distrito Federal siempre resultará expandida y tutelable ahí donde el bloque de constitucionalidad y legalidad del Distrito Federal favorecen el ejercicio de competencias autónomas para los poderes locales (que no están precisamente identificadas por sus márgenes estrechos).

Esto resulta graficable con este ejemplo: en abril de 2005, la Cámara de Diputados recibió de uno de sus integrantes una iniciativa de adición al artículo 122 (a su base primera, fracción I, inciso d) cuya finalidad era positivar una mayoría cualificada —dos terceras partes— dentro de la facultad de la Asamblea Legislativa para nombrar jefe de gobierno sustituto (ahí donde el texto exprofesamente es silente).

Para fortuna del sistema constitucional, el procedimiento pasó a la congeladora legislativa antes de concluir su trámite en la cámara originaria ya que, de otra manera, su perfeccionamiento hubiere llevado a la invasión directa de la *esfera de competencia*, en este específico caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto, por la sencilla razón de que tanto la Constitución como el *telos* de las estipulaciones del Pacto Federal dejan el espacio de autonomía que ya había salvado la Ley de la Asamblea con un tipo de mayoría menos agravada.

Pese a que no podría esperarse más que la tutela del intérprete constitucional para una de las partes fundantes de la Federación (artículo 43), de nuevo e infortunadamente puede apreciarse que el entramado de recursos y garantías constitucionales tampoco goza de cabal salud para garantizar los principios federalistas en la ciudad de México. Basta con exhibir la inexistencia del control material de las reformas constitucionales (y hasta del formal por los *bandazos* jurisprudenciales del intérprete) o el déficit tanto en la legitimación como en la potencia del sistema de garantías constitucionales vigentes.

#### *6. La CNDH como intérprete en la protección no jurisdiccional de derechos humanos*

Como resulta sabido, los estipulados constitucionales del artículo 102 y de los textos constitucionales locales —con sus respectivos ordenamientos legales— han institucionalizado todo un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos a través de la funcionalidad de la Comisión Nacional y de las comisiones con sede en las capitales estatales.

Queda clarificado que el sistema constitucional mexicano ha pluralizado un buen número de intérpretes que, bajo la ordenación de las leyes nacionales o de carácter local, se hallan llamados a resolver los recursos de queja incardinados en cada orden jurídico (y en donde también se admite la subsidiariedad del sistema nacional ante la desprotección local).

Así, resulta intrascendente que esta vía alternativa de protección y defensa de los derechos de los ciudadanos se halle desnutrida de los elementos típicos de la jurisdicción, como no destacar los resultados positivos

que, en materia de cultura *ius* humanista, hemos conseguido tanto en el ámbito nacional como en las entidades durante los últimos años.<sup>20</sup>

Lo esperable, entonces, es que los organismos de protección de derechos humanos y, en específico, sus órganos ejecutivos, ejerzan de intérpretes en la angular atribución de salvar la fuerza normativa no únicamente de los postulados de la Constitución mexicana, sino de cualesquier instrumento vinculante (tratados, Constituciones locales, leyes ordinarias, etcétera) que compatibilice con la tutela de los derechos humanos y con la eficacia de su protección.

### *7. El Poder Legislativo de la Federación como intérprete último dentro de los sistemas de responsabilidad pública*

Cierro esta vista panorámica sobre los múltiples intérpretes de la constitucionalidad que hay en México, con una alusión breve al Poder Legislativo de la Federación que desempeña un papel destacado tanto en el juicio político como en el juicio de procedencia. Con centralidad decisiva, la Cámara de Diputados en el último de éstos procedimientos y, ambas cámaras del Congreso de la Unión, tratándose de la imputación de responsabilidades políticas.

Lo más destacable de todo es que el sistema vigente ultima el carácter de intérprete máximo para el Poder Legislativo de la Federación al positivar en los artículos 110 y 111 de la Constitución la naturaleza inatacable de las declaraciones y resoluciones de las cámaras en materia de juicio político y de juicio de procedencia.

Obviamente, estas dislocantes y anómalas disposiciones connaturales bajo la noción exclusivamente política de Constitución, no compatibilizan en nada con la pretensión de transitar hacia un sistema de constitucionalidad normativa plena (y tampoco con el estatuto de atribuciones concentradas en la SCJN). Sin duda, despertar la imaginación para las propuestas de rediseño institucional del título cuarto, ayudaría a secuenciar estas competencias con las formas contemporáneas del control funcional.

<sup>20</sup> Otra cuestión, como lo aprecié con otro órgano de constitucionalidad, es que de manera reciente se han multiplicado posiciones pusilánimes y no garantistas desde la CNDH, mismas que, de continuar, podría detonar su final de gestión como una suerte de espantapájaros descomunal (quizá con felices buitres enfrente deglutiendo derechos humanos hasta la saciedad).



## VI. COROLARIO

De modo sumario, resalto cómo la típica noción política de Constitución del sistema mexicano empezó a degradarse de manera correlativa a la potenciación del pluralismo político que ya no se irá desde los años ochenta.

Esto ha dado paso a la transformación del sistema de garantías constitucionales con la multiplicación de sus intérpretes, independientemente de que este trabajo se haya ocupado sólo en resaltar las insuficiencias más evidentes o de que únicamente deje anotados algunos pendientes de calado importante para nuestro sistema constitucional.

Y en el afán de apuntar hacia un sistema de Constitución normativa, también arriesgué relecturas o reinterpretaciones sobre la dispersión de elementos materiales de constitucionalidad. Por consiguiente, se puso en jaque al etnocentrismo de la justicia constitucional de la unión y, de forma simultánea, pudo calibrarse la potencia futura de la constitucionalidad local y transnacional.

Con la idea, al final, de que siempre es posible entresacar más utilidad de los elementos *pactistas* y de la teoría constitucional, teniendo puesta la mira tanto en dotar de mayor rendimiento al papel de de los intérpretes como en recrearse dentro de los circuitos argumentativos más garantistas del Estado constitucional, precisamente en un sistema que está en construcción y con tantos desafíos como los del nacional.