

EL FUTURO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL, CON REFERENCIA A MÉXICO

Edgar CORZO SOSA

*A Jorge Carpizo,
en agradecimiento a todas sus enseñanzas*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Cinco premisas a considerar*.
III. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito, y dicho, sobre la justicia constitucional¹ desde que empezó a concebirse la idea de una justicia diferente a la ordinaria que resguardara el cometido de las Constituciones. Si nos referimos a Europa han pasado cerca de cien años desde que, en 1920, se empezara el camino de la justicia constitucional materializado en la creación de los tribunales constitucionales (TC's, en lo sucesivo). En América, en cambio, han pasado más de 200

¹ En adelante, al referirnos a la justicia constitucional estaremos invocando la que recae en los tribunales constitucionales, que es la que principalmente se ha desarrollado en Europa y de la cual nuestro país es tributario, dejando de lado, salvo que señalemos lo contrario, la que recae en los jueces ordinarios. Celebro la utilización de la expresión justicia constitucional, que fue con la que comenzaron los estudios de esta disciplina jurídica en Europa, en especial con las aportaciones de Mauro Cappelletti, resumidas en una excelente publicación titulada *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987.

años desde que en 1803 se afirmara la posición de que una ley que contradijera la Constitución debería dejar de aplicarse.²

América Latina ha seguido una senda construida con base en las dos referencias anteriores, pero en la que el ingenio de la región ha provocado desarrollos jurídicos novedosos en torno a la justicia constitucional.³ En México, debemos reconocer que, y es nuestra hipótesis de partida, si bien se había mantenido hasta recientes fechas en una posición conservadora, en la cual decidimos transformar lentamente la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal Constitucional sin provocar un golpe jurisdiccional creando un Tribunal Constitucional especializado, actualmente participa en una carrera desenfrenada⁴ en la que al lado del control de legalidad, que no ha querido dejar la Suprema Corte de Justicia, ha sumado el control difuso de constitucionalidad y el control de los derechos humanos de fuente internacional, a través del control de constitucionalidad. Esta situación hace que nos planteemos, con cierta preocupación, cuál será el devenir de la justicia constitucional mexicana.

No es fácil hablar sobre el devenir de las cosas, mucho menos si son jurídicas. Sin embargo, sí podemos realizar una proyección hacia el futuro desde la situación en la que nos encontramos y que rodea al tema, en donde podemos advertir señales que resultan evidenciadoras.

² Para una referencia del nacimiento del control constitucional en Europa puede consultarse la obra de Cruz Villalón, Pedro, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, Madrid, CEC, 1987. Su surgimiento en Estados Unidos puede verse en diversos documentos que hacen referencia al famoso caso *Marbury vs. Madison*.

³ Para una rápida visión en el continente puede consultarse la obra de Loising, Norbert, *La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*, Konrad Adenauer Stiftung, Dykinson, 2002, y García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997.

⁴ A partir de la sentencia Expediente Varios 912/2010, de 14 de julio de 2012, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, habiendo sido ponente la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y encargado del engrose el ministro José Ramón Cossío Díaz.

El futuro de la justicia constitucional puede ser visto desde diversos enfoques, incluso temáticos, sin embargo, aquí queremos referirnos a los dos elementos que la componen, la Constitución, por un lado, y la justicia que de ella imparten los órganos jurisdiccionales, por el otro. Abordar ambos extremos resulta una tarea que no podemos cumplir en esta ocasión, por lo extenso del desarrollo, por lo que encaminaremos nuestras reflexiones más a la justicia que a la Constitución, aunque es difícil trazar una línea divisoria de ambos elementos, por lo que también nos toparemos con algunas reflexiones provocadas por aquélla.

De cualquier manera, conviene señalar que la Constitución ha tenido una evolución que la ha colocado en una posición normativa muy diferente a la que tenía cuando surgió la justicia constitucional. Al inicio del siglo XX, la Constitución significó un texto jurídico en el que quedaron establecidas las bases de la distribución competencial de un Estado compuesto, marcando distancia de las leyes producto del anterior régimen y de los jueces que eran producto de una formación jurídica basada en aquella ley y en los regímenes con fuerte dirección política sujeta a los designios personales.

La justicia constitucional, sin embargo, ha hecho de la Constitución un texto jurídico normativo, con efectos jurídicos desplegados en todo el sistema jurídico y cambiando por completo su noción de distribuidora del poder.⁵ Ahora puede cumplir la función de texto limitador del poder, bajo la consideración que lo que en él se incluya podrá ser exigido y respetado gracias a la intervención de los tribunales constitucionales.

La evolución que ha tenido la Constitución, provocada por la justicia constitucional, la ha llevado a cumplir diferentes funciones en poco tiempo. En menos de 50 años (pues a finales de los setenta, principalmente con la Constitución Española de 1978, ya casi nadie dudaba de la eficacia de la justicia constitucional concretada en tribunales constitucionales) ha pasado de ser un

⁵ La obra que muestra este cambio es la de García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Cívitas, 1981.

documento distribuidor de competencias, a un texto jurídico limitador del poder, fuente del derecho, reconocedor de los derechos humanos a los que caracteriza como derechos fundamentales y, a últimas fechas, como bisagra entre el sistema jurídico nacional y el sistema jurídico transnacional, lo que permite caracterizarla como una Constitución abierta, ya no sólo por lo que hace a su interpretación sino ahora también frente al sistema jurídico internacional.⁶

Por otra parte, la justicia que ha acompañado a la evolución de la Constitución, y que ha sido en buena medida su provocación, también ha resentido algunos cambios sobre los cuales nos referiremos a continuación, con la intención de realizar un análisis prospectivo basado en cinco premisas que fueron extraídas de las experiencias que hemos tenido al incursionar en diversas ocasiones en el tema y que constituyen sendas líneas de investigación que acometeremos en posterior oportunidad.

Resulta normal concluir, con base en la primera de las premisas, que el cometido original de los tribunales constitucionales se ha cumplido, pues la función de control de constitucionalidad ha quedado demostrado que puede ser realizada, sin problema, por la jurisdicción ordinaria (apartado II). La permanencia y posición privilegiada de los tribunales constitucionales en el sistema jurídico ha transitado por otro camino, principalmente el de la protección de los derechos humanos (apartado III). Con todo, ha sido el juicio de amparo, en lo que ha América Latina se refiere y principalmente a México, la puerta de entrada al sistema jurídico internacional a través de la defensa de los derechos humanos de fuente internacional (apartado IV). Abordaremos algunos de los

⁶ Tomamos la noción de Constitución abierta de Gustazo Zagrebelsky, *El derecho dúctil, ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995, que la utiliza para referirse a las Constituciones que permiten, dentro de los límites constitucionales tanto a la espontaneidad de la vida social como la competición para asumir la dirección política, condiciones ambas para la supervivencia de una sociedad pluralista y democrática (p. 14), y la aplicamos a la posición que ahora guarda la Constitución frente al derecho internacional de los derechos humanos, considerando una sociedad pluralista, democrática y recipiendaria de los derechos humanos.

desafíos que enfrentarán los tribunales constitucionales con base en los aspectos de su evolución trazados (apartado V), para terminar nuestras reflexiones con una conclusión sobre el tema.

II. PREMISAS A CONSIDERAR

Premisas pueden formularse muchas, sin embargo, hemos querido indicar las cinco primeras que a nuestro entender condicionan fuertemente el futuro de la justicia constitucional.

1. *La justicia constitucional ya cumplió su cometido original*

La idea original europea de justicia constitucional viene aparejada a la creación de los TC's bajo la consideración que era necesario un órgano jurisdiccional diferente y alejado del Poder Judicial tradicional. Esto era así debido a que los jueces tradicionales estaban acostumbrados al régimen de gobierno anterior, en donde lo que imperaba era la ley y nada más que la ley. Haber dejado el conocimiento y aplicación de la Constitución a los jueces tradicionales hubiera supuesto, muy probablemente, el fracaso de la presencia de la nueva Constitución con valor normativo. Había que contar, entonces, con un órgano jurisdiccional de nuevo cuño y con nuevos juzgadores, pues tenía que ponerse en práctica el nuevo valor del texto constitucional.⁷

El surgimiento de los TC's, además de significar la existencia de un órgano diferente al resto de los existentes, llevaban como misión las enseñanzas del valor jurídico de la Constitución. Por ello, estos tribunales empezaron cumpliendo una labor "pedagógica" que tenía como misión establecer los criterios del nuevo en-

⁷ Construimos nuestra posición a partir de las afirmaciones hechas por Hans Kelsen en la obra "La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)", *Anuario Jurídico*, México, 1974, y de la obra de Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución, estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983.

tendimiento del texto constitucional pero también la de que estos criterios permearan en los jueces ordinarios.

Sostenemos esta posición basados en la premisa de que hubiera sido muy sencillo haber dejado el conocimiento y control de la Constitución a las cortes supremas, bastaba simplemente crear una sala diferente a las existentes que hubiera podido denominarse sala constitucional. O a un órgano político como podría haber sido el propio legislador.

Si esto era así, con el ánimo de realizar una primera proyección hacia el futuro tendremos que preguntarnos si el cometido pedagógico de los TC's está ya cumplido, puesto que a lo largo de los años han realizado una labor, tanto en Europa como en América Latina, que ha trascendido a todos los niveles jurisdiccionales, de manera que hoy en día podemos afirmar que los jueces saben el valor de la Constitución y distinguen con claridad el momento en que tienen frente a sí una ley o un acto que van a aplicar pero que contradice el texto constitucional. En consecuencia, no es osado sostener que la interpretación que han realizado los TC's ha logrado su cometido y ahora constituye una práctica reiterada tratar de evitar cualquier inconstitucionalidad que pueda sobrevenir.

El devenir de los TC's no está centrado en ser éstos los guardianes del respeto a la Constitución, pues esa labor ya la realizan todos los jueces, quienes al estar en posibilidad de realizar una interpretación conforme a la Constitución devienen jueces constitucionales. La solución que se adopte en la contradicción entre una ley o acto con la Constitución va por otro camino.

Si ahora todos los jueces son constitucionales y se han convertido en guardianes del texto constitucional, entonces el TC ha dejado de tener una especial posición en el control de constitucionalidad, como no sea la de dar la última palabra en materia de interpretación constitucional pero que puede coincidir con la dada por los jueces y tribunales ordinarios. A partir de aquí, las distancias se desvanecen pues siendo jueces constitucionales queda muy cerca la posibilidad de tomar como solución que ante una contradicción normativa jerárquica puedan dejar de aplicar la norma

que entra en colisión con la Constitución, característica presente en el sistema americano de control constitucional. Por tanto, la diferencia que se supone existe entre el sistema americano y europeo de control de constitucionalidad no parece ser irreductible, al menos no en la dirección de nulidad a no aplicación, más difícil sí que lo es yendo de no aplicación a nulidad.

Esta proyección futurista ameritaría un análisis más detenido, pero por ahora sólo la dejamos anunciada para seguir hablando de ella.

Debe quedar claro que la existencia de los TC's no está en riesgo por haberse cumplido su cometido original. Estos tribunales han tenido que transformarse. Ya no es la noción de supremacía constitucional, reparto de competencias o jerarquía normativa la que ocupará mayor tiempo en su labor. Ahora hay dos aspectos nuevos que han permitido que los TC's reafirmen su posición en el sistema jurídico nacional: la protección de los derechos humanos y la posición de intersección que cumple entre los ámbitos nacional e internacional.

2. La reafirmación de los tribunales constitucionales se ha transformado

Partimos de la hipótesis de que los TC's ocupan una fuerte posición de liderazgo hacia el interior de los sistemas jurídicos nacionales, pues los órganos tradicionales del poder han encontrado sus limitaciones no sólo en la Constitución sino también en las sentencias de los TC's.

No obstante lo anterior, el liderazgo jurídico que denominamos interno se ha transformado, en tanto que las definiciones y limitaciones al Estado federal en todas sus instancias, así como las contradicciones jurídicas internas, ya no se resuelven con los criterios tradicionales de jerarquía normativa, control constitucional o distribución de competencias, sino que ahora los TC's han incursionado en otras áreas, lo que les ha permitido continuar con su liderazgo jurídico interior.

Las dos áreas que a nuestro parecer reafirman a los TC's son el papel que han jugado como instrumentos para la consolidación democrática y su intensa labor en la protección de los derechos humanos.

Puede afirmarse que en los países en donde está consolidada la democracia, los TC's han desempeñado un papel más bien definitorio del sistema jurídico, de manera tal que aquí presenciamos las grandes aportaciones teóricas jurídicas, no exentas del control del poder pero que están principalmente recubiertas con una interesante construcción jurídica. La creación jurídica, en todo caso, encubre a la decisión por el control del poder.

En cambio, en los países que se encuentran en consolidación democrática, como es el nuestro y la gran mayoría de América Latina, los TC's han desempeñado un papel de instrumento de la consolidación democrática, de manera tal que antes que resolver un punto jurídico o bien de realizar una construcción jurídica, lo que se hace es resolver el problema político o social de fondo, sobre todo porque el control político, en manos de los diferentes actores del gobierno, no ha funcionado correctamente.⁸

Esto se ejemplifica, en el caso de México, con dos recientes casos que ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nuestro Tribunal Constitucional, el de "Florence Cassez" y el de los "Trabajadores de Luz y Fuerza del Centro".

En el caso Cassez, la Suprema Corte terminó resolviendo un asunto que era más bien de la competencia de un tribunal federal inferior, del Tribunal Unitario, toda vez que no quedó claro el cauce como llegó a la Corte, pues si bien fue a través de un amparo directo en revisión, éste queda sujeto a la existencia de cuestiones de constitucionalidad, las que no fueron bien determinadas pero sobre todo permaneciendo múltiples aspectos de legalidad. Ciertamente el argumento quedó centrado en el incumplimiento

⁸ Construimos nuestra posición a partir del contenido de la obra de Ahumada Ruiz, Marian, *La jurisdicción constitucional en Europa*, Navarra, Aranzadi, 2005, y de la obra de Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, CEP, 2007.

del debido proceso legal, que es un derecho humano y está previsto en la Constitución, pero bajo ese criterio todos los asuntos tendrían que llegar finalmente a la Suprema Corte, lo que desde luego no ha sido la tendencia. En cualquier caso, el asunto devino un problema de Estado en el que tuvo que intervenir la Suprema Corte de Justicia pero fundamentalmente como instrumento de la consolidación democrática.

En el caso Luz y Fuerza del Centro, en el que están inmersos más de 15,000 trabajadores que no aceptaron la liquidación que les fue ofrecida pidiendo más bien ser reinstalados en su fuente de trabajo, nuevamente nos encontrábamos ante una cuestión que era competencia de un tribunal federal inferior, el Tribunal Colegiado de Circuito, quien por cierto ya se había pronunciado por la protección de los derechos humanos aplicando la figura de patrón sustituto en relación con la Comisión Federal de Electricidad. La Suprema Corte conoció de este asunto de manera particular decidiendo una cuestión que resultaba a todas luces de mera legalidad, revocando la decisión del Tribunal Colegiado y estableciendo que la relación de trabajo se había extinguido al haber desaparecido la empresa Luz y Fuerza del Centro.

Esta tendencia de la Suprema Corte de Justicia como institución que entra al auxilio de la consolidación democrática, resolviendo asuntos que no son estrictamente de su competencia o que siéndolo lo que resuelve son cuestiones que tienen que ver más con la problemática social o de Estado, que con la propia de las cuestiones jurídicas, seguirá prevaleciendo en el futuro inmediato. Es más, seguirá así hasta en tanto no consolidemos nuestra democracia con la participación de los distintos actores institucionales y políticos, quienes son los que deben ejercer un control político del poder.⁹ Me atrevo a afirmar que esta situación prevalecerá en

⁹ Aquí seguimos las premisas que maneja Diego Valadés en su obra *El control del Poder*, México, UNAM, 1998, en donde analiza las diversas implicaciones de la expresión “control del poder” y distinguiendo sus diferentes formas, la política y la jurisdiccional. La relación de subsidiariedad que aparece entre ambas formas de control es una inferencia nuestra.

la región de América Latina, en cuanto que los países integrantes se encuentran en vías de consolidar su democracia.

Este futuro de la justicia constitucional no es muy prometedor, pues no constituye un marco halagador que los TC's tengan que decidir, primero, la problemática social o política para después revestirla de aspectos jurídicos, ya que por esa circunstancia sus decisiones estarán impregnadas de aspectos ajenos a los normativos, lo que puede acarrear un grave riesgo, como veremos más adelante.

La segunda reafirmación de los TC's la encontramos en la protección jurisdiccional de los derechos humanos. Queda claro que los TC's no nacieron con esta vocación garantista, más bien surgieron para resolver problemas relacionados con la distribución de competencias y el control constitucional, en donde ciertamente podría tener cabida la protección de los derechos humanos pero no de forma directa ni de manera especial.¹⁰

Ha sido el juicio de amparo, instrumento procesal de protección de los derechos humanos, el que ha permitido que los TC's encuentren un nuevo asidero en el sistema jurídico interno, y con él se ha consolidado el liderazgo interior, pues no cabe duda que estamos en la época de los derechos humanos, pero también hay que reconocer que con él han tenido lugar grandes transformaciones internas, pues al permitirse la impugnación de las sentencias de los jueces ordinarios a través del amparo se ha quitado en buena medida la presencia y liderazgo de las cortes supremas que resuelven tradicionalmente cuestiones de legalidad.

En nuestra proyección futurista, los TC's continuarán participando activamente en la protección de los derechos humanos, pues así aseguran su presencia y liderazgo jurídico en el sistema jurídico, incidiendo en cuestiones de gran trascendencia y rele-

¹⁰ Las primeras obras que empezaron a analizar la función de protección de los derechos humanos por los tribunales constitucionales son las de Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, México, UNAM, 1980, y Favoreu, Louis, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1984.

vancia para la sociedad, pues no podemos dejar de considerar que los derechos sociales también son, en América Latina, derechos humanos, que constituyen una gran preocupación en nuestros días y en la que los TC's están participando activamente en su desarrollo jurídico. Esta posición acarrea ciertos riesgos sobre los cuales reflexionaremos más adelante.

3. El juicio de amparo ha constituido una puerta de entrada a lo internacional

Los derechos humanos que tradicionalmente se han protegido son los que están reconocidos en la Constitución y a los que un sector de la doctrina académica, principalmente europea, denomina derechos fundamentales. El juicio de amparo ha evolucionado la mayor parte del tiempo manteniendo este ámbito protector nacional; sin embargo, a últimas fechas también han entrado en su halo protector los derechos humanos de fuente internacional, como los califica con acierto el maestro Héctor Fix-Zamudio, siendo aquellos que están establecidos en los instrumentos internacionales.

Como consecuencia, el objeto de protección del juicio de amparo se ha ampliado a tal grado que podemos sostener, sin ambages, que no hay derecho humano que no pueda ser protegido a través del juicio de amparo.

Para que en México esta protección ampliada tuviera lugar han tenido que superarse grandes resistencias, principalmente jurisdiccionales porque las académicas, encabezadas nuevamente por el maestro Fix-Zamudio, hace tiempo han sostenido que una vez que un tratado es celebrado y aprobado por la Cámara de Senadores forma parte del derecho interno, por lo que un órgano jurisdiccional federal tendría que proteger ese derecho humano de fuente internacional. Los juzgadores, sin embargo, no habían sido receptivos a esta posición, ya que existía una tradición, que todavía la estamos sufriendo, según la cual lo que no está en la Constitución no puede ser objeto de protección.

A nuestro entender, la ampliación del halo protector de los derechos humanos a los de fuente internacional permite concluir que el problema de la soberanía fue desplazado silenciosamente por el de los derechos humanos, toda vez que los jueces nacionales han acudido a los instrumentos internacionales para proteger los derechos humanos que están reconocidos en ellos sin ningún cuestionamiento de soberanía. Además, a nadie, en su sano juicio, se le ocurriría negar a los individuos los derechos humanos de fuente internacional.

Hemos de reconocer que esta situación ha sido atemperada desde el momento en que el Estado adquirió sus compromisos internacionales. Así, por ejemplo, al haber ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos el Estado mexicano contrajo obligaciones internacionales, como también las contrajo con la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la ratificación de los correspondientes instrumentos internacionales en ningún momento se cuestionaron los aspectos inherentes a la soberanía, si acaso los hubo se tradujeron en reservas o declaraciones interpretativas, pero que son las menos y que en determinado momento si van en contra del objeto y fin del instrumento internacional pueden ser declaradas inválidas. Por ello, sostenemos que al acudir desde lo nacional a los instrumentos internacionales se ha producido una transformación silenciosa del Estado mediante la protección de los derechos humanos.

Otra situación, muy diferente, es la que se hace en sede interamericana, cuando está ausente o no ha funcionado correctamente la protección nacional, pues aquí las transformaciones que se están produciendo son ruidosas y acarrearán una serie de resistencias propias por haberse obtenido una sentencia condenatoria, sin llegar, en la gran mayoría de los casos, a surgir el fantasma de la soberanía. Aquí ha sido el impacto de las sentencias de la

Corte Interamericana el que ha provocado la transformación, lo que ha dado lugar, sin duda alguna, al nuevo Estado abierto a los derechos humanos.¹¹ En el caso mexicano ha tenido que ser esta última transformación ruidosa la que ha provocado un gran cambio en la protección de los derechos humanos y de todo el sistema jurídico, especialmente a partir del caso *Rosendo Radilla Pacheco*, mediante la sentencia condenatoria del Estado mexicano de 23 de noviembre de 2009.¹²

Al hacer nuestra proyección no podemos dejar de ver en el futuro inmediato la presencia del juicio de amparo como instrumento de protección de los derechos humanos funcionando como una bisagra, dando entrada silenciosa en unos casos pero ruidosa en otros, al derecho internacional de los derechos humanos. Esta funcionalidad del juicio de amparo, que es del conocimiento de los TC's, hace que la justicia constitucional siga estando presente, con liderazgo, en el ámbito nacional e internacional.¹³

4. *La justicia constitucional local es condición del Estado federal*

México es un Estado federal y por esa razón debemos referirnos no sólo a los aspectos de la Federación sino también a los

¹¹ Para apreciar con más detalle este impacto, puede verse la obra coordinada por Corzo Sosa, Edgar *et al.*, *El impacto de las sentencias de la Corte Interamericana*, México, Tirant lo Blanch, 2013.

¹² Pueden verse algunas consecuencias en el artículo de José Ramón Cossío Díaz, "Primeras implicaciones del caso Radilla", *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 26, junio-diciembre de 2012, pp. 31-63.

¹³ No podemos dejar de mencionar que la relación entre justicia constitucional y ámbito internacional fue analizada desde finales de los años setenta por Mauro Cappelletti, en su artículo "Justicia constitucional supranacional", en donde expone el control de la legitimidad comunitaria de las leyes y la jurisdicción internacional de las libertades, realizando un estudio del continente americano. Véase la compilación que contiene este artículo en la obra de su autoría *La justicia constitucional (estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, pp. 215-242.

propios de las entidades federativas, pues lo que tenga lugar en ellas repercute en el entorno del Estado federal. La justicia constitucional local es condición del Estado federal, pues forma parte de él, y por tanto no puede quedar aislada de las reflexiones que hagamos de la justicia constitucional del Estado federal.

Debemos reconocer, desde ahora, que es lugar común decir que la justicia constitucional local que se ha introducido en diversos Estados no ha funcionado, ni siquiera en lo mínimo. Por tal razón, la cuestión principal no estriba en seguir introduciéndola en las entidades federativas, como algunos pretenden ante la existencia de varios procesos de reforma constitucional local, sino en detenernos y tratar de definir las causas de su mal funcionamiento.

A nuestro parecer hay tres razones, entre otras, que explican la parálisis de la justicia constitucional local, y todas ellas están relacionadas entre sí. Se trata del nulo valor jurídico de la Constitución local; de un diseño constitucional mal construido y del funcionamiento incorrecto del juicio de amparo federal.

A la fecha, a las Constituciones locales no les ha sido reconocido el valor jurídico que les corresponde, que no es otro que el de normas jurídicas supremas en el ámbito local. Han sido aplicadas y evaluadas como simples normas jurídicas que guardan el mismo rango jurídico que las leyes, sin hacer ningún reparo en que son las normas jurídicas más trascendentes en el ámbito local. No es este el momento de abundar en esta posición, pero por lo menos queremos dejar sentado que las Constituciones estatales en su ámbito y sin transgredir las estipulaciones del Pacto federal, son normas jurídicas que poseen las características de ser normas supremas y, por ello, supralegales al interior de una entidad federativa, posición jurídica que debe revalorar su valor normativo en el sistema jurídico mexicano en el sentido que las Constituciones locales no tienen por qué quedar supeditas a las leyes federales y, además, guardan una posición de respeto frente a la Constitución del Estado federal pero también un ámbito de actuación diferenciado que las excluye mutuamente.

El diseño constitucional e institucional de la justicia constitucional local ha sido realizado fuera del marco jurídico establecido en la Constitución del Estado federal. Sólo se ha considerado lo que debiera contener dicha justicia y partiendo de ese supuesto se ha reformado la Constitución local, pero no se ha hecho un análisis, desde la Constitución del Estado federal, del espacio que les corresponde a las Constituciones locales como tampoco se ha estudiado el contenido local en el que ya se ha entrometido la Constitución del Estado federal. Somos de la opinión que encontrando el espacio que le corresponde a los Estados podemos hacer que la justicia constitucional local encuentre su ámbito en el que podrá realizar un control constitucional que ponga por encima de las normas jurídicas locales a la Constitución local.

Un tercer elemento que no ha dejado progresar la justicia constitucional se denomina juicio de amparo federal, y ello ha sido así porque esta institución procesal es la que ha provocado la centralización jurídica en nuestro Estado federal. Cualquier resolución que se emita en la jurisdicción local puede ser reconducida al ámbito federal a través del juicio de amparo, y las sentencias que se emiten por la justicia constitucional no son la excepción. Al principio hubo un intento por respetar la justicia constitucional local, pero al haberse advertido que no había un progreso en la misma, se tomó la decisión de permitir la impugnación de las sentencias de la justicia constitucional local a través del amparo federal.¹⁴ Aquí estamos ante una situación que podríamos calificar de falta de comprensión y de voluntad federal para dejar que la justicia constitucional local encuentre su espacio. Esta situación, desafortunadamente, es la que prevalece igualmente respecto de la justicia ordinaria local, pues mientras no se limite el amparo di-

¹⁴ Véase por todas la tesis de jurisprudencia 68/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXII, agosto de 2010, p. 5, con el rubro AMPARO DIRECTO. Procede contra las sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, en materia de derechos humanos, salvo tratándose de cuestiones electorales.

recto que es el que se utiliza para impugnar las sentencias locales, seguirá prevaleciendo un centralismo judicial.

5. Desafíos de la justicia constitucional

El futuro de una institución jurídica, cualquiera que ésta sea, no es fácil de predecir. Sin embargo, con base en las principales premisas que hemos manejado y que pretenden situar el tema en cuestión, es posible indicar algunas proyecciones en torno a la evolución de cada una de ellas y que conforman verdaderos desafíos.

Que los TC's hayan cumplido su misión original lleva como consecuencia la necesidad de que realicen actividades novedosas con la misma intensidad que la original. Que los TC's constituyan un elemento de la consolidación democrática es altamente riesgoso y, constituye, por ello mismo, un gran desafío, ya que no es propio de los tribunales, y mucho menos de los constitucionales, resolver los problemas sociales o políticos que no encontraron una solución en las redes de la política. Es difícil que los tribunales se aparten por completo de las cuestiones de oportunidad política, sin embargo, resolver a cada momento problemas de esta naturaleza terminará por acabar con el crédito institucional de los tribunales. Por ello, el desafío de los TC's está, por un lado, en resolver lo más jurídicamente posible las cuestiones que les son sometidas y nunca decidir un litigio con criterio exclusivamente de oportunidad; cuando esto último suceda, entonces tendremos que replantearnos nuevamente el papel de los TC's. Por otro lado, aunque está fuera de la esfera de los TC's, es necesario indicar que los instrumentos de control político deben funcionar correctamente para que eviten, lo más posible, trasladar el problema de oportunidad política a los tribunales.

Los TC's han asumido una gran responsabilidad en la protección de los derechos humanos que ha venido a colmar en buena medida su cometido original. Aquí ha tenido lugar una gran transformación en nuestro país, al permitirse, en la sentencia Expe-

diente Varios 912/2010, de 14 de julio de 2011, emitida por nuestro más alto tribunal, un control difuso de constitucionalidad en el cual quedó inmerso el control de convencionalidad, resultando que ahora todos los jueces del Estado mexicano son jueces de derechos humanos. No sucede lo mismo que con el control constitucional, cometido original de los TC's, porque la protección de los derechos humanos no fue una de sus primeras funciones pero, además, nuestra Suprema Corte de Justicia no ha tenido un destacado papel en la defensa jurisdiccional de los derechos humanos con base en la cual podamos considerar que ha emitido suficientes criterios para decir que su labor pedagógica ya quedó completada. La Suprema Corte apenas está entrando en el mundo apasionante de los derechos humanos por lo que tendrá que aprender al mismo tiempo que el resto de los jueces mexicanos. En consecuencia, el riesgo para los TC's consiste en mantener una posición de liderazgo jurídico en la materia, porque al habérsele permitido a todos los jueces interpretar las normas jurídicas a la luz de los derechos humanos de la Constitución y de los tratados internacionales, la Suprema Corte queda como la intérprete suprema en la materia pero sujeta, al mismo tiempo, a la interpretación que realizan las instancias interamericanas al poner en aplicación la Convención Americana de Derechos Humanos.

Un desafío de respetable consideración es la protección de los derechos sociales. A nadie se le oculta que la posición que mantienen los europeos de los latinos es completamente diferente. En aquella región las Constituciones y los TC's han sido muy cautos ya que consideran que los derechos sociales no son derechos humanos sino principios constitucionales que le corresponde al legislador desarrollar en la medida de "la reserva de lo posible". Ha sido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos el que ha tenido que hacer valer los derechos sociales como derechos humanos, pero eso ha provocado una gran tensión entre ambos niveles de protección.

En América Latina siempre hemos considerado que los derechos sociales son derechos humanos y, como consecuencia, que pueden ser exigidos jurisdiccionalmente. Y así lo han hecho di-

versos TC's, siendo el más activo de ellos la Corte Constitucional colombiana. Somos conscientes que nuestra realidad en la región nos obliga a la exigibilidad jurisdiccional, pues los mandatos constitucionales inmersos en los derechos sociales no han sido cumplidos por el legislador. Tenemos una justicia que puede ser calificada de garantista pero un legislador restrictivo de los derechos sociales.

No consideramos como una solución que los jueces de amparo tengan que estar emitiendo sentencias para hacer cumplir los derechos sociales, pues ello puede acarrear varias consecuencias. La gestión pública ahora se hará por los jueces; se propiciará una gran desigualdad pues muchas personas no podrán acudir a los tribunales y finalmente puede aparecer el no deleznable problema de la ineficacia gubernamental, en el sentido que podrá haber sentencias protectoras pero no habrá recursos económicos con los que se les haga frente. Por esta razón, el gran desafío en materia de derechos sociales no pasa únicamente por las sentencias que deben emitir los TC's, sino que hace falta la intervención del legislador previendo la efectividad de los derechos sociales y entonces, cuando al aplicarse las disposiciones legales no se respetan éstas y se transgreden los derechos sociales, los TC's deben intervenir para hacer exigible el contenido jurídico de los derechos sociales. Este es un desafío esencial.

La afirmación que realizamos en el sentido que el juicio de amparo ha constituido la puerta de entrada a lo internacional, dejando de lado silenciosamente el debate sobre la soberanía, tiene como desafío superar la limitación que se produjo en la sentencia Expediente Varios 912/2010 en donde se dijo que los criterios interpretativos de la Corte Interamericana no son obligatorios para el Estado mexicano sino solamente los que vienen en la sentencia que lo condenó, y tal superación puede llevarse a cabo mediante la introducción de tales criterios interpretativos en la resolución de los juicios de amparo, porque además de cumplirse así con el estándar interamericano de protección de los derechos humanos, se evitará que la Corte Interamericana condene al Estado mexicano para hacer que los mencionados criterios sean obligatorios.

Un último desafío consiste en fortalecer la posición que guarda la justicia constitucional local. Siendo consustancial al Estado federal, debe encontrarse el ámbito jurídico que le es propio, realizando un correcto diseño constitucional que permita que las controversias constitucionales locales queden resueltas en el mismo ámbito local; que la Constitución local sea valorada como la norma jurídica suprema en el Estado y sumar la voluntad institucional para evitar centralizar todo a través del amparo federal.

III. CONCLUSIÓN

El futuro de la justicia constitucional en todos los países es promisorio, dado que constituye la base del sistema jurídico interno. Mientras la Constitución de un país continúe siendo el texto fundamental y supremo, la justicia constitucional que la resguarda seguirá estando presente. Lo que merece una reflexión diferente es si la justicia constitucional continuará centrándose en los TC's o si, por el contrario, serán todos los jueces los que llevarán a cuesta la función constitucional. En la interpretación no encontramos mayor problema, pues todos los jueces pueden, y deben, interpretar las normas jurídicas conforme a la Constitución quedando la interpretación suprema, en el caso que exista, en el TC. La situación de los efectos jurídicos del control constitucional, en cambio, lleva en sí una cuestión problemática, pues hay quienes consideran que la no aplicación de una norma jurídica contraria a la Constitución la puede realizar cualquier juez pero hay quienes, por el contrario, indican que lo único que procedería sería la nulidad de la norma jurídica impugnada. La transición de una solución a otra e inclusive la mezcla de ambas es algo que está presente no sólo en México sino en toda la región de América Latina y que por lo que vemos será objeto de toma de posiciones en el futuro.

La justicia constitucional se ha centrado, pues así lo exigen los tiempos, en la protección de los derechos humanos, por tanto, será este sector del control constitucional el que tenga mayor presen-

cia en los años venideros y será precisamente a través del amparo que se producirá la gran transformación en el diálogo que existe entre el ámbito jurídico nacional y el internacional.

Y la aplicación del juicio de amparo para hacer exigibles los derechos sociales será una cuestión que puede acarrear un gran problema de legitimidad. Si las leyes no hacen eficaces los derechos sociales, los jueces deben hacerlo, pero que lo hagan no garantiza que los derechos sociales se cumplan.

En los Estados federales como México, debe fortalecerse la justicia constitucional local como una premisa que sostiene al Estado federal, pues no dar el valor jurídico que corresponde a las Constituciones locales ni respetar el ámbito jurisdiccional local va en contra de la noción de un Estado federal.