
RESEÑAS

HELMKE, GRETCHEN Y RÍOS FIGUEROA, JULIO (COORDS.), *TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA*, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, MÉXICO, 2010, 562 PP.

Es más importante elegir a un magistrado de la corte constitucional que a un Presidente de la República, el magistrado tiene más poder político y la voluntad para usarlo.

La anterior es una frase —consultada en esa obra— de un juez constitucional latinoamericano que no se entendería si se hubiese expresado hace algunos años, pero que es digna de reflexión porque, como lo observan Ríos Figueroa y Helmke:

Los jueces ocupan un papel central en la política latinoamericana. Moldean las políticas públicas que antes eran únicamente diseñadas por presidentes y legisladores. *En las últimas dos décadas* las cortes han tenido que decidir un sinnúmero de cuestiones sociales, políticas y económicas impactantes, en materia de elecciones presidenciales, de expansión de poderes, medidas económicas de emergencia, responsabilidades de los presidentes, persecución de abusos en contra de los derechos humanos, legislación en materia de divorcio y del aborto etc.

Sin embargo, ésa no ha sido la impresión del público en general, menos la de la academia: *cortes latinoamericanas débiles, ineficaces, dependientes, incompetentes, sin importancia, sin poder*, etcétera son adjetivos, según Ríos y Helmke, utilizados por los académicos para describir sistemas judiciales durante casi todo el siglo XX.

Estamos cerca de cumplir un siglo de la instalación de la corte constitucional austriaca, tomada como modelo en países europeos y en América en los últimos decenios. En particular, en México la reforma constitucional de 1994 vino a modificar la fisonomía de la Suprema Corte. Once ministros funcionando en pleno y en dos salas y con la novísima atribución del análisis de constitucionalidad de leyes y tratados, en abstracto, prácticamente *a priori*, en cuanto son publicadas.

En distintos foros académicos se calificó como de gran trascendencia esa reforma porque al fin tenemos un tribunal constitucional, pero esa transformación parece tomar notas impresionantes gracias a una visión diferente, la

RESEÑA

VÍCTOR MANUEL ESTRADA JUNGO

observación metodológica del politólogo (la mayoría de ponentes tienen esa profesión).

Pero, surge la pregunta obligada: ¿Qué hace un politólogo observando la trascendencia del papel de la corte mexicana y de otras cortes en América?

Una respuesta sería: ejerciendo ciencia política. ¿Por qué? Porque su objetivo es el de crear principios generales del funcionamiento de la política a partir de la observación metódica de eventos y situaciones políticas.

Las decisiones de las cortes constitucionales impactan indiscutiblemente en la economía, en la estructura orgánica y funcional de los gobiernos; pero, ¿qué reacciones provocan en los actores políticos? Ésa es materia viva de la observación del politólogo.

Antes del tribunal constitucional, el fenómeno originado por decisiones de la Suprema Corte quizá no sería interesante para la investigación de un politólogo, no propiciaría grandes conclusiones; pero ahora ciertamente tenemos situaciones políticas propiciadas por las decisiones de la corte.

El Centro de Investigación y Docencia Económica, con el auspicio de la Suprema Corte y del tribunal electoral, llevó a cabo un seminario internacional académico concebido por politólogos con la finalidad de exponer, de forma accesible, las teorías y avances empíricos desarrollados sobre las cortes y los jueces en América Latina.

Los resultados de las investigaciones se recogen en esta obra; coordinada por Gretchen Helmke, profesora de ciencia política en la Universidad de Rochester, con doctorado en esa disciplina por la Universidad de Chicago. El otro coordinador es Julio Ríos Figueroa, quien es doctor en ciencia política por la Universidad de Nueva York y profesor e investigador en la división de estudios políticos del CIDE.

La metodología, según ellos aclaran, parte del planteamiento y desarrollo de varias preguntas incisivas: ¿la corte controla el poder del presidente, el poder del gobierno federal?, o ¿bajo qué circunstancias los jueces son capaces de tomar decisiones que vayan en contra de las preferencias del poder ejecutivo en los poderosos presidencialismos latinoamericanos?

Las respuestas nacen de una visión diferente a la que los juzgadores estamos acostumbrados a escuchar. No es la visión del jurista porque, si bien una

visión jurídica de un determinado fenómeno, no puede desdeñar aspectos sociológicos o políticos, la visión de la ciencia política, en cuanto tiene distintos métodos de aprendizaje, arrojará resultados necesariamente diferentes.

Para quienes nos dedicamos a la función jurisdiccional realmente, el trabajo aporta una visión diferente, una perspectiva distinta de los fenómenos relacionados con una arista del derecho procesal constitucional, como son los tribunales constitucionales.

Para empezar, es diferente la concepción del tribunal constitucional. Para el politólogo, el tribunal constitucional es aquel órgano capaz de llevar a cabo un control de la constitucionalidad de actos de autoridad que lesionan derechos de los particulares (control vertical) o de llevar a cabo un control didácticamente: horizontal, en los conflictos intergubernamentales.

Para algunos doctrinarios se concibe como tribunal constitucional:

- Si está separado de los poderes públicos;
- Si tiene autonomía financiera;
- Si ejerce un monopolio de lo contencioso-constitucional.

Parece que éstos deben ser elementos que debieran incidir en la eficacia del tribunal constitucional, es decir, la corte mexicana, la boliviana, la brasileña, la argentina, que pudiesen tener la calidad de tribunal constitucional no son independientes del poder judicial; pero ello no les impide defender la Constitución frente a controversias entre órganos de gobierno.

El elemento presupuestario representará una presión externa para el tribunal; pero no le impedirá resolver con independencia. Muchos tribunales en América están en la misma situación.

También en la mayoría de los casos no se tiene un monopolio del proceso contencioso constitucional. En México se ejerce la defensa de la Constitución, además de la Suprema Corte, por tribunales colegiados y por juzgados de distrito.

Más bien la calidad de tribunal constitucional, como se observa en la obra, se descubre cuando: 1) los jueces están dispuestos y son capaces de involucrarse en casos de conflictos intergubernamentales en oposición a aquellos que

RESEÑA

VÍCTOR MANUEL ESTRADA JUNGO

no lo hacen y 2) están dispuestos y son capaces de decidir casos en contra del partido con mayor poder.

Así, el tribunal constitucional no se identifica por su denominación o por factores exógenos ya mencionados, sino por esa independencia y ese poder para decidir.

A partir de 1995, ante la comunidad internacional, tenemos un tribunal constitucional porque, de acuerdo con el enfoque de Ríos Figueroa, estamos ante jueces con facultades para fungir como árbitro eficiente en la regulación de la competencia política.

Alguien podría pensar que los tribunales de circuito son cortes constitucionales por las facultades que tienen para realizar el control de constitucionalidad de normas, de leyes federales y locales, reglamentos, al propio tiempo que se ejerce la protección casi total de los derechos humanos con facultades para aplicar la ley, la Constitución, tratados internacionales e incluso las interpretaciones que de normas de carácter internacional llevan a cabo los tribunales internacionales.

Pero el tribunal colegiado no es un tribunal constitucional, porque le falta el ingrediente importantísimo como es la facultad para controlar conflictos de carácter orgánico, conflictos entre autoridades de distintos niveles sea por la emisión de normas o por la emisión de actos concretos, individualizados. De acuerdo con Ríos Figueroa, éste es un elemento de suma trascendencia porque, finalmente, es el que habrá de impactar en las decisiones de los otros poderes.

La investigación colectiva busca responder a la pregunta ¿por qué hay cortes que se destacan en su trabajo de velar por los derechos, mientras que otras se distinguen por su trabajo arbitrando conflictos entre actores políticos?

En la investigación se concluye que la corte constitucional colombiana y la sala cuarta de Costa Rica ejercen propiamente a un control vertical, porque han sido muy activas en la protección de los derechos.

En cambio, a la corte mexicana o al tribunal constitucional chileno se les ubica con tendencia primaria hacia el control horizontal, porque han sido árbitros eficientes en la regulación de la competencia política en sus respectivos países.

Todos los tribunales constitucionales ejercen el control del poder en tanto ese poder impacta en la tutela de derechos humanos; pero, en la obra se considera primaria esa facultad en un tribunal constitucional, la más importante es el arbitraje de conflictos de poder. Aquí es donde, se expresa, la decisión tendrá mayores consecuencias económicas y políticas. Es decir, los tribunales constitucionales pasan de un primer grado, que es elemental para ser concedido como un tribunal constitucional, a un segundo grado cuando su participación importe arbitrar conflictos entre poderes.

En la obra se acude a dimensiones tales como la independencia y el poder para descubrir la respuesta a aquella interrogante; es decir, la hipótesis es: en tanto se es independiente y se tiene poder es factible que el tribunal constitucional esté en el segundo rango, en el de árbitro de conflictos entre poderes.

La independencia se obtiene, se considera, atendiendo a distintos factores, por ejemplo: quién nombra y por cuánto tiempo. En la medida en que el nombramiento sea resultado de la participación de cuando menos dos poderes, el tiempo en el cargo esté definido constitucionalmente y además llegue a ser mayor al de aquellos que lo eligieron, el juez tendrá una mayor independencia.

Esta es una observación que en realidad impacta al interior de las cortes constitucionales; pero incluso impacta en general al interior de otros organismos, de nuevas instituciones controladoras que no se ubican francamente en el legislativo o en el ejecutivo como los órganos de transparencia o los de fiscalización, así como las procuradurías de derechos humanos, que tienen incidencia en el control de los actos de autoridades; desde luego no como garantes francos de la constitucionalidad; pero si de la legalidad.

Con esa base, en el libro se lleva a cabo un análisis de los métodos de nombramiento en los tribunales constitucionales para poder proponer el que otorgue una mejor mezcla entre independencia y rendición de cuentas. Por cuanto ve al elemento poder, la obra alude a los distintos instrumentos de control y desde luego acudiendo a la doctrina constitucional localiza tipos de control que están presentes en el escenario latinoamericano. Control abstracto o concreto, centralizado o descentralizado, *a priori* o *a posteriori*. Los efectos de las sentencias *erga omnes* o *inter partes*.

Con un amplio dominio de las implicaciones de cada tipo de control, se estima imprudente la combinación de algunos controles; por ejemplo, no puede

RESEÑA

VÍCTOR MANUEL ESTRADA JUNGO

darse un control previo de carácter concreto o no es deseable un control *a priori* de carácter descentralizado por la inseguridad que generaría que distintos tribunales analizaran un mismo instrumento legal, salvo que se propicie la pronta impugnación y una decisión unificadora rápida del tribunal de mayor jerarquía.

Se toma en cuenta que los instrumentos abstractos son más inmediatos y, en cambio, en el control concreto, por ejemplo el amparo, el camino es largo: primero la creación de la ley; después esperar el acto de aplicación; luego el juicio, la sentencia, la impugnación y la decisión del órgano terminal.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad la oportunidad para acudir a ella, la instrumentación para resolver, la rapidez con que se llegue a resolver, se estima que son factores que desde luego inciden para calificar al instrumento como eficaz.

Pero con agudeza se observa que no deja de ser un control abstracto y, por tanto, ajeno a la riqueza contextual de los instrumentos concretos que además permiten a los jueces tomar decisiones graduales y, con ello, ver el impacto de sus decisiones.

Es importante esa riqueza contextual, es vital porque en muchas ocasiones el vicio de la norma no se puede observar en forma abstracta, el titular de la acción tiene que esperar para ver en la realidad qué fenómenos se producen con la aplicación de la ley, porque el legislador desde luego que crea normas que van a regir a futuro y que debe pensar y concebir la situación que podrá enfrentar el país en los siguientes años; pero aun así su visión no será del todo acertada cuando las circunstancias varían, cuando ciertos elementos influyen en las consecuencias esperadas con la aplicación de la norma.

Por ejemplo, de dar acceso temporal más amplio a la acción de inconstitucionalidad a partir de la experiencia que se adquiere con motivo de la aplicación de la ley, surgirán argumentos novedosos que puedan demostrar lo inviable de sus consecuencias y destacar la nota de inconstitucionalidad de la ley.

Finalmente, el trabajo no podría considerarse completo sin la observación atinente al cumplimiento de las decisiones judiciales que pueden validar la decisión más creativa y original en favor de los derechos. Esa protección es inocua si no existen los mecanismos eficientes para lograr un cumplimiento rápido y voluntario de la sentencia.

Por ese motivo, el trabajo coordinado por Ríos Figueroa es digno de seguir siendo analizado en los distintos foros de la República, porque contribuye a despertar el interés de los actores políticos para eficientar todavía más nuestros sistemas de control.

*Victor Manuel Estrada Jungo**

* Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito.