

El ciudadano olvidado

Artículo publicado en Nexos, año 28, volumen XXVIII, núm. 342, junio 2006.

Por Ana Laura Magaloni y Arturo Zaldívar

Lunes 29 de mayo de 2006,

Es un lugar común afirmar que, en los últimos 10 años, la Suprema Corte de Justicia se ha convertido en un actor poderoso y relevante. No cabe duda de que la Corte, en este tiempo, ha jugado el papel de árbitro en algunos de los conflictos políticos más importantes del país. Dichos conflictos se han originado en el seno del proceso de redistribución del poder producto del nuevo pluralismo político. Sin embargo, cabe preguntarnos: ¿es éste el papel que le corresponde a un Tribunal Constitucional en una democracia? Reducir la misión del Tribunal Constitucional a la de árbitro de conflictos entre actores políticos es desconocer su poder real, es decir, su posibilidad de impactar en la construcción de una democracia sustantiva.

La Constitución es una norma jurídica sui géneris, por lo tanto, el tribunal que la interpreta también tiene una función singular. A diferencia de los preceptos legales cuya finalidad principal es disciplinar conductas, los preceptos constitucionales, en cambio, tienen fundamentalmente dos cometidos. Por un lado, buscan establecer las reglas del juego político democrático (división de poderes, pluralismo político, elecciones libres, etcétera) y, por el otro, pretenden garantizar que la acción de gobierno se lleve a cabo dentro del marco de determinados valores esenciales a un régimen democrático (libertad, igualdad, dignidad, no discriminación, transparencia, rendición de cuentas, etcétera). Estos valores quedan recogidos, principalmente, en el conjunto de derechos fundamentales y libertades constitucionales que debe tener todo ciudadano frente a los detentadores del poder. En último término, la totalidad del entramado normativo de la Constitución busca generar una forma de organización política, en donde los gobernados se conviertan en ciudadanos y donde el poder se ejerza dentro de los límites y controles que conlleva la materialización de esta ciudadanía.

¿Cómo hacer que la fuerza normativa de la Constitución logre impactar verdaderamente la vida concreta del ciudadano común y corriente?

La experiencia de las últimas cinco décadas, tanto en Europa como en Estados Unidos, muestra que los tribunales constitucionales pueden convertirse en un instrumento eficaz al servicio de la defensa de los derechos y libertades constitucionales del ciudadano. Con sus sentencias, han logrado proteger intereses sociales que quedan sistemáticamente al margen de las agendas políticas, pero que son indispensables para preservar los valores específicos de una democracia.

Las decisiones de la Corte Suprema norteamericana en materia de segregación racial son un ejemplo paradigmático de este tipo de sentencias. Las normas y actos de gobiernos que permitían que, hasta mediados de los años cincuenta y poco más, los negros y los blancos debiesen vivir en mundos separados se fueron cayendo a partir de sentencias de la Corte Suprema. Caso por caso, la Corte norteamericana fue derribando la segregación racial en escuelas, autobuses, baños públicos, albercas municipales, etcétera. Ello a pesar de las mayorías legislativas (blancas) y de la resistencia de una parte importante de

la sociedad civil. De igual manera, en el ámbito de otros derechos fundamentales, se puede observar cómo la Corte norteamericana ha elaborado una construcción jurisprudencial que, a propósito de la resolución de casos concretos, ha ido dotando de contenidos sustantivos al concepto de ciudadanía. En el caso de Estados Unidos el debate público acerca de cuáles son los alcances del derecho a la libertad de expresión, la libertad religiosa, la igualdad ante la ley, la presunción de inocencia, el derecho a un juicio justo, y un largo etcétera, se ha articulado en torno a la Corte Suprema.

Un fenómeno similar ha sucedido con los tribunales constitucionales europeos. Si bien en sus orígenes la justicia constitucional europea tuvo como función central enjuiciar y declarar inválidas (o nulas) las leyes contrarias a la Constitución (depurar el ordenamiento), con el tiempo estos tribunales se han percatado que su papel más relevante no tiene que ver con esta función depuradora, sino con la preservación y eficacia de los valores democráticos y de los derechos y libertades constitucionales del ciudadano. Según Rubio Llorente, ex magistrado del Tribunal Constitucional español y reconocido académico en este tema, “el modelo de control constitucional europeo originario, centrado en el control de la constitucionalidad de la ley, ha evolucionado a una jurisdicción en donde los tribunales constitucionales dedican la mayor parte de su esfuerzo a tareas que tienen por objeto directo la protección de los derechos y sólo de manera indirecta la corrección de la obra del legislador, que a veces ni siquiera de modo indirecto recoge su atención”.^[1]

Esta transformación del modelo de control constitucional europeo se ha traducido en que los tribunales constitucionales, al igual que la Corte Suprema norteamericana, dediquen la mayor parte de su tiempo a analizar decisiones judiciales de otros tribunales, en donde la lesión de los derechos se origina en la aplicación de la ley a una situación fáctica concreta. El propósito fundamental de esta labor de revisión de decisiones judiciales no es, obviamente, convertir a los tribunales constitucionales en meros tribunales de apelación. Más bien lo que buscan los jueces de la constitucionalidad es elegir algunos casos paradigmáticos que les permitan establecer precedentes vinculantes a todos los tribunales del país en materia de derechos fundamentales. En este sentido, la resolución del caso concreto y la fiscalización de los errores que pudo haber cometido el juez inferior no constituyen la razón principal de su intervención.

Así, la lección más importante que podemos aprender de estos sistemas de control constitucional exitosos es que la parte medular del sistema está en asegurar que la Constitución sea una fuente eficaz de derechos para los ciudadanos y no una mera carta política.

Esta experiencia debería servir a la Suprema Corte mexicana por varias razones. La primera es absolutamente pragmática: la función de pacificar conflictos políticos que hoy desempeña la Corte tiene fecha de caducidad. Es factible suponer que, como sucedió en varios países europeos, muchos de los conflictos políticos que hoy llegan a la Corte sean producto del proceso de ajuste propio de un cambio de régimen político. Por tanto, es previsible que, poco a poco, los actores políticos aprendan por sí solos a resolver sus discrepancias, y que la Corte sólo funja como árbitro en casos excepcionales. Ello debería alertar a los ministros de la necesidad de encontrar un lugar más sólido para justificar el papel que debe desempeñar la justicia constitucional en el entramado institucional mexicano.

La segunda razón para que la Corte tome en cuenta la experiencia de otros tribunales constitucionales es mucho más de fondo: la democracia procedimental, esa que tiene que ver con contiendas electorales equitativas, legales y transparentes, no es suficiente para garantizar a todo gobernado el status de ciudadano, con los mismos derechos y libertades frente al poder. Sin ello, este largo y complejo proceso de democratización del país quedará inconcluso y, en cierta manera, truncado. En este sentido, resulta de primera importancia para la vida colectiva del país que la Corte recoja la estafeta de los derechos y libertades del ciudadano y logre así propiciar y ordenar el debate público acerca de los valores que la democracia (y por lo tanto la Constitución) protege. Con ello, la Corte desempeñaría el liderazgo en la construcción de una democracia sustantiva.

Por desgracia, no existen señales de que los ministros de la Corte estén conscientes del papel que hoy están llamados a desempeñar. Por el contrario, todo parece indicar que los asuntos que tienen que ver con los ciudadanos comunes y corrientes están en un segundo plano. Un indicador de ello es la política que ha establecido la Corte para descongestionar su carga de trabajo. Los juicios de amparo, es decir, los casos en donde el ciudadano busca la protección de sus derechos constitucionales, en términos numéricos, constituyen, por mucho, el tipo de asunto que más frecuentemente llega a la Corte.[2] Sin embargo, la Corte en los últimos años, a través de diversos acuerdos generales, ha decidido enviárselos a los tribunales colegiados de circuito para su resolución. La Corte, en relación al amparo, se ha quedado principalmente con los asuntos de carácter fiscal, que por lo regular importan sólo a las grandes empresas. Asimismo, la Corte resuelve casos de contradicción de tesis, que en gran medida tratan cuestiones técnicas de la tramitación del juicio de amparo. La inmensa mayoría de los asuntos que implican temas para la interpretación y el desarrollo de los derechos fundamentales son ajenos a la labor cotidiana de la Suprema Corte.

Un segundo elemento que sugiere que la agenda de derechos y libertades constitucionales no forma parte de la agenda de la Corte es la ausencia de una política clara para revisar la jurisprudencia constitucional que, en materia de derechos fundamentales, establecieron los ministros y magistrados federales a lo largo de los 70 años del régimen político de partido único. Durante estos años, en ausencia de un sistema real de división de poderes, la estrategia racional de los jueces de la constitucionalidad fue la de no marcar límites “incómodos” al todopoderoso ejecutivo. Esta estrategia se tradujo en un conjunto de tesis y criterios jurisprudenciales que prácticamente vaciaron de contenido algunos de los derechos fundamentales del ciudadano.

Un ejemplo paradigmático de ello se encuentra en la construcción jurisprudencial de los derechos constitucionales del detenido y del acusado en un juicio penal. Para decirlo breve y claro: la Corte y los tribunales federales otorgaron un “cheque en blanco” para que las procuradurías, federal y estatales, pudiesen llevar a cabo su tarea de investigar los delitos utilizando cualquier método, incluyendo la incomunicación del detenido y la brutalidad policiaca. Si bien es cierto que muchas de estas prácticas hoy en día han cambiado, también lo es que los derechos constitucionales del detenido por la policía y del acusado en un juicio penal continúan estando vacíos de contenido.[3] Ello se debe, en buena medida, a que las tesis y criterios jurisprudenciales que se establecieron durante las décadas anteriores no han sido revisados ni revocados a la luz del nuevo contexto político e institucional del país.

Lo mismo ha sucedido en el caso de la jurisprudencia relativa a otros derechos y libertades constitucionales. Quizá lo más preocupante de esta ausencia de revisión de la doctrina constitucional es que ni siquiera ha sido percibida por los ministros de la Corte como una asignatura pendiente o un problema a resolver. Todo parece indicar que los ojos de la Corte no están puestos en la eficacia de la Constitución en la vida ordinaria del ciudadano.

Finalmente, el tercer elemento que nos indica que la Corte no está buscando levantar la estafeta de los derechos ciudadanos tiene que ver con la concepción que prevalece en los ministros de la Corte respecto del modelo de control constitucional a seguir. No sabemos por qué, pero en el ámbito de los abogados, académicos y jueces mexicanos ha calado con particular fuerza el viejo modelo europeo de control constitucional, esto es, el modelo que pretende concentrar la función del Tribunal Constitucional en la depuración del ordenamiento. Ello ha propiciado que, a través de distintas reformas, la jurisdicción de la Corte se concentre, principalmente, en el control constitucional de normas generales y, solamente tratándose de conflictos entre actores políticos, pueda llegar a revisar asuntos que planteen la inconstitucionalidad de actos de poder.

Sin embargo, como ya señalamos, la experiencia de la justicia constitucional europea y norteamericana indica que la construcción jurisprudencial más sólida en materia de derechos ciudadanos se ha generado a propósito de la revisión de las decisiones de los tribunales ordinarios. Es en este tipo de asuntos en donde el valor normativo de la Constitución logra materializarse en la vida concreta de los ciudadanos. No obstante, en el caso de México, esta tarea de fiscalización ha quedado en manos de los Tribunales Colegiados de Circuito y la Corte, lamentablemente, parece estar cómoda con esta situación.[4]

Es importante advertir que la función de los jueces de la constitucionalidad, al revisar decisiones de los jueces ordinarios, no es la de ser una tercera instancia de revisión. Más bien, la experiencia internacional demuestra que, a través de esta revisión, los tribunales constitucionales establecen precedentes vinculantes para todo el aparato de justicia, lo cual tiene un impacto enorme en la acción de gobierno.

Para hacer más clara esta idea veamos lo que sucedió en Estados Unidos con el caso *Miranda vs. Arizona*. La Corte Suprema norteamericana resolvió este caso en 1966. El asunto se trataba de un emigrante mexicano, Ernesto Miranda, que había sido sentenciado a 50 años de prisión por los delitos de violación y secuestro. La principal prueba en su contra era la confesión que había rendido ante la policía. Ernesto Miranda argumenta que había sido incomunicado por dos horas, que nadie le había informado de su derecho a no autoincriminarse y que la confesión se la habían extraído con violencia. La Corte decide revocar la sentencia del juez inferior argumentando que el derecho a la no autoincriminación, establecido en la Quinta Enmienda de la Constitución norteamericana, significaba que todo detenido ante la policía debería tener el derecho a guardar silencio, el derecho a saber que todo lo que diga podía ser usado en su contra, el derecho a contar con un abogado y el derecho a que se le proporcionara un abogado cuando no pudiese sufragar el costo del mismo.[5] Si la policía no respetaba estos derechos, entonces la evidencia que aportara el fiscal en juicio no tendría ningún valor probatorio. El impacto de este precedente fue formidable. Gracias a él, las técnicas de investigación criminal en Estados Unidos se profesionalizaron. La imposibilidad de extraer confesiones a través de la violencia y la incomunicación del detenido provocó que los policías, y el aparato de investigación criminal en general, tuviesen que hacerse de otro

tipo de evidencia más robusta para demostrar la culpabilidad de los acusados (i.e. huellas dactilares, análisis de sangre, análisis de ADN, análisis de balística, de medicina forense, etcétera). El punto que queremos resaltar es que el poder de la Corte norteamericana para lograr esta transformación se fundó, principalmente, en su capacidad para establecer criterios vinculantes al resto de los jueces. Ello hace que todo el aparato judicial, y no sólo un tribunal, se encargue de hacer efectivos los derechos del ciudadano frente a los actos de poder. En el caso de Miranda, la Corte les dijo a todos los jueces que la evidencia que aportara el fiscal no sería válida en juicio si se había obtenido violando los derechos del detenido. Ello constituyó el principal incentivo para que las prácticas policíacas cambiaran, pues todo juez, en cualquier parte del país, después de la sentencia de Miranda, sabía que no podía dictar una sentencia condenatoria a un acusado que hubiese sido detenido inconstitucionalmente.

En este sentido, cuando la Suprema Corte de Justicia mexicana acepta sin reparo que sean los Tribunales Colegiados los principales encargados de establecer los criterios de interpretación constitucional de los jueces inferiores, locales y federales, está renunciando a una de las fuentes de poder más relevantes que tiene un Tribunal Constitucional para impactar la acción de gobierno y la vida de los ciudadanos ordinarios.

Estamos convencidos de que en el actual contexto político y social mexicano es indispensable comenzar a discutir, desde una óptica distinta a la electoral, el tema de la ciudadanía. ¿Cuáles son los ingredientes que hacen que en un país existan verdaderos ciudadanos, colocados en un plano de igualdad en términos de sus derechos y ámbitos de libertad? Esperamos que la Suprema Corte de Justicia pueda asumir el liderazgo en la articulación de este debate. Ello no sólo sería fundamental para la vida colectiva del país, sino que además afianzaría su legitimidad como un órgano capaz de discernir y actuar conforme al espíritu de su tiempo.

[1] “Tendencias actuales de la jurisdicción constitucional en Europa”, La jurisdicción constitucional chilena ante la reforma, Cuadernos de Análisis Jurídicos núm. 41. Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales, p. 35.

[2] Véase el artículo de López Ayllón, Caballero y Oriarte, “La Suprema Corte y el sistema nacional de impartición de justicia: ¿Adónde va la reforma judicial?”, publicado en este número de nexos, pp. 61-64

[3] Algunos datos de la Encuesta a Población en Reclusión de la División de Estudios Jurídicos del CIDE apoyan esta afirmación. Por ejemplo, con respecto al derecho constitucional de un detenido en alguna agencia del Ministerio Público a ser informado sobre sus derechos: 80% de los internos reporta que no se le informó de su derecho a no declarar. 72% reporta que no se le informó de su derecho a hacer una llamada por teléfono y 70% señala que no contó con la asesoría legal de un abogado. Algo similar sucede con el acusado en un juicio penal: 66% no se le informó de su derecho a no declarar, 27% no contó con la asesoría de un abogado al momento de rendir su declaración, 71% reporta que el juez no estuvo presente en su declaración y 80% señala que nunca habló con el juez que lo sentenció.

[4] Ello no significa que la Corte, si quisiera intervenir, no pueda hacerlo: la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le otorgan a la Corte la facultad de

atraer cualquier asunto que se encuentre en la órbita del poder judicial federal. Esta facultad de atracción, de ser utilizada adecuadamente, le permitiría a la Corte elegir casos paradigmáticos para establecer criterios jurisprudenciales en materia de derechos fundamentales vinculantes para todos los jueces del país.

[5] Seguramente cualquiera que haya visto una película policiaca norteamericana ha visto cómo la policía al momento de detener al héroe o al terrible criminal, le comunica estos derechos. Ello sucede así, en la ficción y en la realidad, gracias al precedente que estableció la Corte en el caso Miranda vs Arizona.