

Protección a los derechos humanos en México

Lic. Alejandro Vargas Berrueta

El control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades y la protección del gobernado frente al poder público son los dos objetivos del juicio de amparo.

En estas breves palabras podemos resumir la exposición que hace el maestro Ignacio Burgoa, bajo el título de "El control de constitucionalidad", capítulo cuarto de su tratado El juicio de amparo.

El instrumento instituido constitucionalmente para proteger los derechos humanos, a los que nuestra Constitución llama garantías individuales, es el juicio de amparo. Los derechos humanos o garantías individuales están contenidos fundamentalmente en los primeros veintinueve artículos de la Constitución, de manera que en nuestro país los derechos humanos tienen la categoría de derechos constitucionales. Teóricamente el juicio de amparo protege al individuo de los excesos y arbitrariedades del poder público, como medio que es de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades. Insistimos: la protección a través del juicio de amparo es solamente teórica, porque en la realidad el juicio de amparo ha fracasado. El propósito de esta exposición es poner en evidencia que la causa directa del fracaso es el principio de relatividad de la sentencia de amparo.

Para este propósito, nos referiremos especialmente a los artículos 103 fracción 1 y 107 fracciones 1 y II de la Constitución General de la República. En la fracción primera del artículo 103 se otorga a los tribunales de la federación, o sea, al Poder Judicial federal, la competencia para resolver mediante el juicio de amparo, las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, conocidas comúnmente como derechos humanos. En las dos fracciones citadas del artículo 107, la Constitución dispone que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia' de parte agraviada y "la sentencia que se dicte en este juicio, sólo se ocupará de individuos particulares, limitándose de ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la hubiere motivado". Aquí está ese contradictorio principio de la relatividad de la sentencia de amparo, que tiene también la categoría de norma constitucional.

Como sucede en todo el mundo, en nuestro país son incontables los actos de autoridad que a diario violan los derechos humanos de los gobernados, ya sea que estos actos sean totalmente arbitrarios, o se ejecuten en aplicación de una ley inconstitucional.

Si el afectado es un apersona que tiene cierta cultura jurídica y recursos económicos para contratar los servicios de un abogado, obtendrá una sentencia que deje sin efecto el acto de autoridad, viola torio de sus derechos humanos. La relativa seguridad de obtener una sentencia de amparo favorable, nos permite a los gobernados vivir con una relativa tranquilidad. Sin embargo, sabemos que no todos los actos violatorios de garantías individuales son motivo de que se promueva un juicio de

amparo en contra de la autoridad responsable.

En lo personal, considero que uno de cada mil actos violatorios de los derechos humanos es llevado a juicio, ya sea porque el afectado es persona que desconoce sus derechos o porque no tiene recursos económicos para pagar los honorarios del abogado o porque las circunstancias lo han llevado a un total escepticismo. Muy pocos creen que en nuestro país una autoridad enjuicie seriamente a otra autoridad.

Todos los demás actos violatorios que no son objeto de un juicio de amparo son ejecutados por las autoridades responsables de manera implacable y con una impunidad poco menos que absoluta, aun cuando los mismos actos de autoridad o las leyes que constituyen su fundamento hayan sido declarados inconstitucionales en una sentencia de amparo, que sólo se ocupó de amparar y proteger a la persona que promovió el juicio.

A cambio de un acto de autoridad que fue invalidado en sentencia de amparo por ser inconstitucional, se consuman novecientos noventa y nueve actos inconstitucionales en perjuicio de otras tantas personas que no recurrieron al juicio de amparo, sin importar que sean actos iguales o similares al que, mediante sentencia de amparo, fue declarado inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

Es absurdo y bochornoso a la vez, tener que admitir que la vigencia y el respeto a los derechos individuales, dependen de que la persona afectada por actos de autoridad o leyes inconstitucionales, promueva o no juicio de amparo. Nuestras autoridades judiciales y los tratadistas de la materia, justifican la ejecución de los actos violatorios de los derechos individuales, respecto de los que no se promovió juicio de garantías, asegurando que la persona afectada consintió los actos de autoridad que lo perjudican. El consentimiento del afectado es evidente, dicen, puesto que no promovió juicio de amparo, lo que equivale a afirmar que el afectado renunció a sus derechos constitucionales.

Los tratadistas de la materia de amparo y las autoridades judiciales saben que existen derechos irrenunciables, y saben asimismo que entre estos derechos irrenunciables figuran en primer lugar los derechos humanos, que en México conocemos como garantías individuales. Es ilógico suponer que el afectado por un acto de autoridad que atente contra su vida, su libertad de expresión, su libertad de creencias, su patrimonio o contra su libertad personal, renunció a estos derechos constitucionales porque no promovió juicio de amparo.

Esta incongruencia nos obliga a aceptar que el principio de relatividad de la sentencia de amparo es precisamente la antítesis del control de la constitucionalidad; en tanto que la sentencia de amparo invalida la ley o acto enjuiciados, respecto de una sola persona, obliga al Poder Judicial federal a permanecer indiferente ante una infinidad de actos inconstitucionales iguales o similares, que las autoridades seguirán ejecutando en aplicación de esa ley o de manera arbitraria. La constitucionalidad de los actos de las autoridades queda siempre fuera del control del Poder Judicial federal.

Pretendiendo resolver este problema con un parche mal pegado, el Ejecutivo federal creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, poniendo en evidencia de esta manera el fracaso del juicio de amparo como medio de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, y lesionando a la vez la dignidad del

Poder Judicial federal, cuya función está siendo usurpada por la citada Comisión de Derechos Humanos; y si esto no fuera suficiente, los gobiernos de los estados y algunos gobiernos municipales, siguiendo la política del gobierno federal, están creando sus respectivas comisiones de derechos humanos. En la situación de elegir entre los tribunales dependientes del Poder Judicial federal o alguna de las comisiones de derechos humanos, sin el menor titubeo optamos por seguir el orden constitucional, sometiendo a los tribunales federales las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen o lesionen los derechos humanos, pero no solo por seguir el orden constitucional, sino también por la honrosa y antigua tradición de la Suprema Corte de Justicia, de los tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de distrito, que no tiene punto de comparación con las comisiones de derechos humanos, órganos políticos que se inician en una función que no les compete.

Estamos ante un conflicto de normas constitucionales: es la propia Constitución de la república la que instituye los derechos individuales y la que dispone a la vez que el juicio de amparo sólo proceda a instancia de parte agraviada y la sentencia de amparo sólo produzca efectos en beneficio de quien promovió el juicio. Procedamos a confrontar los preceptos constitucionales.

El artículo primero de la Constitución, que otorga los derechos individuales a todos los habitantes del país, garantiza que los derechos a que se alude, sólo pueden restringirse o suspenderse en los casos "y con las condiciones que la misma Constitución establece". Por lo tanto, ateniéndonos a las disposiciones de las fracciones 1 y 11 del artículo 107, debemos entender que este artículo primero garantiza la vigencia y el respeto que los derechos individuales, bajo las condiciones del artículo 107, o sea, que quienes no estén en posibilidad de defenderse mediante el juicio de amparo, no deben esperar que las autoridades respeten sus derechos individuales.

Por otra parte, en su artículo 133, la constitución se proclama a sí misma como la Ley suprema del país, conjuntamente con las leyes federales que de ella emanen y los tratados que celebre el Presidente y apruebe el Senado. En su parte final, este artículo ordena únicamente a los jueces de los estados, esta orden no la hace extensiva a las demás autoridades, que ajusten sus actuaciones a las normas constitucionales, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Contradiendo el artículo 133, las disposiciones de las fracciones 1 y 11 del artículo 107, nos conducen a afirmar que la supremacía constitucional esta condicionada y es relativa, considerando que si los jueces de los estados y las demás autoridades del país, ya sean federales, estatales o municipales, actúan de manera arbitraria o fundan sus actuaciones en leyes inconstitucionales, solamente serán invalidados aquellos actos inconstitucionales que hayan sido materia de un juicio de amparo, y únicamente en relación con las personas que promovieron dichos juicios. La gran mayoría de los actos inconstitucionales ya ejecutados, los que estén en vías de ejecución y los que se ejecuten en el futuro, no serán tocados y producirán plenamente sus efectos en perjuicio de incontables personas; las leyes inconstitucionales que fueron el fundamento de algún acto invalidado por sentencia de amparo, seguirán vigentes y las autoridades seguirán aplicando dichas leyes inconstitucionales en perjuicio de todas las personas que no recurran al juicio de garantías.

Cabe pues insistir en que la supremacía constitucional es relativa. Las leyes y actos inconstitucionales no impugnados en juicio de amparo, adquirieron al final una jerarquía igual a la de la ley suprema, considerando que coexisten con ésta y con vigencia plena, a pesar de que no se ajustan o aun contradicen los preceptos constitucionales.

Siendo estas las circunstancias en que nuestro "estado de Derecho" ejerce sus atribuciones y facultades, las autoridades, no todas por fortuna, encuentran un campo excepcionalmente propicio para la corrupción. Aunque en los artículos 191 y 192 fracción IV del Código Penal del Estado, está previsto el delito de abuso de autoridad para sancionar a los funcionarios públicos, agentes del gobierno o sus comisionados que ejecuten actos arbitrarios o atentatorios a los derechos garantizados por la Constitución, sabemos que en la realidad estos artículos del Código Penal son letra muerta. La impunidad de los servidores públicos, como se les llama ahora, es poco menos que absoluta. Toda sentencia en que se concediera el amparo a una persona, debería ser el documento fundatorio para ejercer acción penal en contra de la autoridad o autoridades responsables, considerando que cada sentencia es la expresión clara y definitiva de la verdad jurídica. Si estos preceptos del Código Penal adquirieran vigencia, los actos de autoridad violatorios de los derechos humanos podrían clasificarse como delitos y quedarían dentro de esta categoría todos los actos violatorios y no sólo aquellos que hubieran sido materia de un juicio de garantías. En la actualidad no es posible clasificarlos como delitos, a pesar de las disposiciones del Código Penal, porque carece de sentido catalogar como delitos a actos que no son sancionados.

Para apoyar el principio de la relatividad de la sentencia de amparo, el maestro Ignacio Burgoa dice lo siguiente: este principio, contenido ya en la constitución yucateca de 1840, así como en las instituciones jurídicas en las que nuestro juicio de amparo encuentra sus precedentes históricos, es una de las bases sobre las que descansa el éxito y la vida misma de nuestra institución controladora. Hemos observado que la causa del fracaso de muchos regímenes de preservación del orden constitucional ha sido precisamente la circunstancia de que sus resoluciones o consideraciones respecto de la constitucionalidad de los actos autoritarios han producido efectos que no se refieren exclusivamente al 'agraviado en particular, lo cual era tomado por la autoridad responsable como una afrenta; y la sucesión reiterada y constante de tales resoluciones originó el desquiciamiento jurídico, social y político, por las repetidas fricciones que provocaba entre las entidades públicas. Ésta fue la causa del fracaso, de la decadencia y desaparición de los sistemas de control constitucional, cuyas resoluciones tenían efectos generales.

De acuerdo pues con el principio de la relatividad de la sentencia, continúa diciendo el maestro Burgoa, el acto o ley declarados inconstitucionales por el órgano de control, no se anulan mediante una declaración general, sino que son impugnados e invalidados en cada caso concreto, en forma velada y soslayada, concluyendo que, por ello, la tutela del orden constitucional tiene eficacia plena.

Por nuestra parte, debemos recordar que los actos arbitrarios o atentatorios a las garantías individuales están tipificados como delito en el Código Penal, y por este motivo no existe ninguna justificación para que se tolere la constante repetición de actos de autoridad que ya fueron declarados inconstitucionales en sentencia de amparo. En opinión nuestra, el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad debe ser ejecutado con energía y con pleno conocimiento del público, en lugar de hacerlo con

timidez y de la manera velada y soslayada que le parece correcta al maestro Burgoa. Estamos seguros de que la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Federales que de ella dependen, no son pusilánimes ni están interesados en ejercer el control del orden constitucional a espaldas del pueblo de México. Estamos seguros asimismo de que tampoco les preocupa la circunstancia de que pueda sentirse molesto el funcionario público o cuerpo legislativo cuyos actos o leyes sean declarados inconstitucionales.

Adicionalmente, debemos tener presente que el fracaso de los anteriores controles de la constitucionalidad ocurrió durante el siglo pasado en que las circunstancias políticas y sociales eran totalmente diferentes a las actuales. Las personas en los cargos públicos tenían otro concepto de su función como autoridades; consideraban que dentro de su territorio de adscripción su poder era absoluto y difícilmente toleraban la injerencia del órgano de control constitucional; eran renuentes asimismo a aceptar la jerarquía de normas jurídicas superiores y dadas las circunstancias de la época, en que el poder era ejercido por el cacique de la región, a quien obedecían y debían su lealtad, aquellos funcionarios públicos del siglo pasado tuvieron que oponer fuerte resistencia a las resoluciones o sentencias que invalidaban sus actos de autoridad. Han pasado 150 años, aquellos obstáculos del siglo pasado ya fueron superados. La sumisión del pueblo hacia las arbitrariedades del poder público ya concluyó. La paz social esta seriamente amenazada y es urgente revisar y corregir nuestras instituciones jurídicas, y de manera muy especial, nuestro juicio de amparo, a fin de transformarlo en un instrumento que efectivamente preserve los derechos individuales, haciendo posible que los beneficios de la sentencia de amparo se hagan extensivos a todos los afectados por actos de autoridad o leyes inconstitucionales. Es tiempo ya de que las palabras sean concordantes con los hechos, y se adopten principios auténticamente democráticos, anteponiendo los intereses colectivos al interés individual.

Debe admitirse que el Poder Judicial federal, al que compete el control del orden constitucional en nuestro país, está imposibilitado para ejercer esta importantísima función, en virtud de que, por el principio de relatividad, la sentencia de amparo queda reducida a las dimensiones de un enano, y unido esto a la pasividad y tolerancia de las autoridades encargadas de la procuración de justicia, respecto del delito de abuso de autoridad, la corrupción oficial que padece el pueblo de México se fortalece cada vez más, hasta el grado de que el mismo Presidente de la república fracasó en su intento de erradicarla, cuando la renovación moral era el más importante de los postulados del sexenio 1982-1988.

Esta exposición nos lleva a cuatro importantes conclusiones:

PRIMERA.- Las fracciones I y II del Artículo 107 de la Constitución deben reformarse en el sentido de que se conceda acción a todas las personas, no solo al agraviado, para impugnar en juicio de amparo los actos de autoridad violatorios de los derechos individuales y la sentencia que conceda el amparo, produzca efectos invalidantes de todos los actos de autoridad inconstitucionales, que por sus efectos sean iguales, similares o equiparables a los que fueron materia del juicio de amparo, en beneficio de todas las personas afectadas, incluyendo a todas aquellas que no promovieron juicio de amparo.

SEGUNDA.- La sentencia de amparo en que se declare la inconstitucionalidad de una ley, debe obligar a las autoridades ejecutoras para que se abstengan de aplicar la

ley en cuestión y deben restituir a todos los agraviados por actos de aplicación de la ley, no solo al promovente del amparo, en el pleno uso y goce de sus derechos individuales, entretanto el órgano legislativo reforma o abroga la ley.

TERCERA.- La Ley de Amparo debe reformarse a fin de que todas las personas agraviadas por actos declarados inconstitucionales en sentencia de amparo, incluyendo a las que no promovieron juicio de garantías, tengan el derecho de interponer recurso de queja contra las autoridades responsables, por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia que concedió el amparo.

CUARTA.- Los actos de las autoridades calificados como arbitrarios o atentatorios a los derechos garantizados por la Constitución, están tipificados en el Código Penal como delito de abuso de autoridad. La jurisprudencia y las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Federales han definido ya una lista interminable de actos constitutivos de este delito, que debe perseguirse de oficio; no obstante, las autoridades siguen ejecutándolos impunemente. Debe ya cesar la tolerancia e impunidad respecto de los delitos en que incurren las autoridades, para que la procuración de justicia se constituya en el órgano ejecutor del control de la constitucionalidad, mediante el ejercicio de la acción penal.