

Los derechos humanos en los sistemas de protección
nacional: últimos cambios en Latinoamérica

APÉNDICE DE ACTUALIZACIÓN

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. Avances en cuanto a la implantación del derecho de amparo. II. Los últimos años en el desarrollo del sistema europeo de los tribunales constitucionales. III. Su creciente influencia en Latinoamérica. IV. Aspectos recientes en el ámbito socialista. V. Continúa la expansión del Ombudsman y existe posibilidad de su introducción en los ordenamientos latinoamericanos. VI. Bibliografía básica reciente.

I. Avances en cuanto a la implantación del derecho de amparo.

1. En los últimos años se ha logrado una ampliación del derecho de amparo a través de nuevos ordenamientos en los países que ya lo consagraban o bien su introducción en la legislación de Uruguay, que no lo consignaba, de manera que se advierte la tendencia, acrecentada con la restauración de la normalidad constitucional en varios países de Latinoamérica, hacia el establecimiento de un derecho de amparo latinoamericano, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 de la Convención Americana de los derechos Humanos, suscrita en San José en noviembre de 1969, en cuya parte conducente se dispone que: "Toda persona tiene derecho a un re-

curso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales..."

2. Se han promulgado tres nuevas leyes de amparo: la nicaragüense de 28 de mayo de 1980, la Ley Peruana de habeas corpus y de amparo promulgada el 7 de diciembre de 1982, así como la Ley de amparo, exhibición personal y de constitucionalidad, expedida por la Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala el 8 de enero de 1986.

3. Por otra parte, se han expedido nuevas Constituciones en Honduras (11 de enero de 1982), que ahora regula el derecho de amparo en su artículo 183; en El Salvador (15 de diciembre de 1983), la que consagra el amparo en su artículo 247, y la de Guatemala (31 de mayo de 1985), que se refiere al propio instrumento titular en su artículo 265. Con la excepción de la mencionada ley guatemalteca de 8 de enero de 1986, los ordenamientos constitucionales de Honduras y El Salvador no modificaron sustancialmente las leyes reglamentarias de los derechos de amparo, habeas corpus y de constitucionalidad, de 1933 y 1960, respectivamente.

4. Tampoco se introdujeron modificaciones esenciales a la legislación panameña con motivo de la importante reforma que se hizo a la Constitución de 1972, por el Acto constitucional de 4 de mayo de 1983, si bien actualmente el derecho de amparo se consigna en

el artículo 50 de la citada Ley Fundamental.

5. El gobierno militar chileno introdujo un instrumento específico de protección de los derechos fundamentales, con el nombre de recurso de protección, para sustituir el anterior recurso de amparo (equivalente en realidad al habeas corpus) de la Constitución de 1925.

6. Este recurso de protección fue consagrado por el Acta Institucional número 3, publicada el 13 de septiembre de 1976 y fue reglamentado por el Auto Acordado de la Corte Suprema de 2 de abril de 1977. Según estos ordenamientos, el citado recurso tiene por objeto proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente, contra los actos violatorios de las autoridades públicas. El propio instrumento fue incorporado al artículo 20 de la Constitución autoritaria aprobada por plebiscito de 11 de septiembre de 1980 y promulgada el 21 de octubre siguiente.

7. Debe destacarse la decisión de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, pronunciada el 20 de octubre de 1983 por su Sala Político Administrativa, por la cual modificó su anterior criterio establecido en su fallo de 24 de abril de 1972, en el sentido de que ^{no} se podía interponer el recurso de amparo constitucional en tanto no se expidiera la ley reglamentaria respectiva. En su resolución más reciente, la Corte dispuso que se puede ejercitar el propio amparo no obstante la ausencia de dicho ordenamiento, con lo que dió lugar a una creciente jurisprudencia de los tribunales venezolanos sobre este instrumento tutelar. Con este motivo ha renacido el interés en regular dicho derecho de amparo, por lo que

se han presentado varios proyectos ante el Congreso de la República.

8. Finalmente, en el artículo 6° inciso e) del Decreto constitucional número 19 de 15 de agosto de 1984, expedido por el gobierno militar uruguayo como instrumento de tránsito hacia la restauración de la normalidad constitucional en el año de 1985, se introdujo la acción de amparo que puede ser interpuesta por cualquier persona contra todo acto u omisión de las autoridades o de particulares que en forma actual o inminente lesionen, restrinjan o alteren, con ilegitimidad manifiesta, cualesquiera de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, con excepción de la libertad personal tutelada por el habeas corpus.

9. Si bien todavía no se ha expedido la ley reglamentaria correspondiente, los tribunales uruguayos han conocido y resuelto los juicios de amparo que se han promovido de acuerdo con esta disposición, al sostener la tesis de que la falta de dicho ordenamiento no puede ser obstáculo para el cumplimiento del precepto de rango constitucional invocado, debiendo llenarse las lagunas existentes por integración mediante el fundamento de leyes análogas, principios generales de derecho y doctrinas generalmente admitidas.

II. Los últimos años en el desarrollo del sistema europeo de los tribunales constitucionales.

10. El Tribunal Constitucional español tiene poco tiempo de funcionamiento, si se toma en consideración que inició sus actividades el 15 de julio de 1980, no obstante lo cual ha realizado una intensa y dinámica actividad de justicia constitucional en los di-

versos sectores de su competencia, pero particularmente en el campo de los recursos de amparo y de inconstitucionalidad en los cuales ha pronunciado fallos de gran trascendencia.

11. Como se ha puesto de relieve por la doctrina, un número considerable de fallos del Tribunal han recaído sobre recursos de amparo en los cuales se impugnan actos o resoluciones que afectan directamente los derechos humanos consagrados constitucionalmente, con la posibilidad, establecida por las resoluciones del citado Órgano de justicia constitucional, de combatir también la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas en las cuales se apoyen dichos actos o resoluciones que afectan directamente a los derechos humanos consagrados constitucionalmente.

12. Con motivo de la reforma constitucional promulgada el 24 de septiembre de 1982, que consolidó el régimen civil al suprimir al Consejo de la Revolución de integración militar, se hicieron importantes modificaciones en el sistema de justicia constitucional portuguesa, al crearse el Tribunal Constitucional en los artículos 284 y 285 del nuevo texto fundamental, regulados por la Ley sobre organización, funciones y procedimiento del propio Tribunal, promulgada el 3 de noviembre del mismo año de 1982.

13. El nuevo Tribunal Constitucional asume las diversas atribuciones que anteriormente correspondían tanto al Consejo de la Revolución como a la Comisión Constitucional, especialmente las relativas al control de la constitucionalidad de las leyes, tanto de carácter preventivo como con posterioridad a su promulgación, ya sea con efectos particulares o de carácter general, así como algu-

nas otras atribuciones de carácter electoral que se confirieron inicialmente al Supremo Tribunal de Justicia.

14. De acuerdo con los preceptos constitucionales y legales mencionados, el Tribunal Constitucional está integrado por trece magistrados, de los cuales, diez son nombrados por la Asamblea de la República y los tres restantes por cooptación.

III. Su creciente influencia en Latinoamérica

15. Ha continuado en nuestra Región la tendencia reciente hacia el establecimiento de tribunales constitucionales especiales, de acuerdo con el modelo austríaco, que se insertan en la tradición angloamericana de la desaplicación de las disposiciones legislativas por los jueces ordinarios en los procesos concretos en los cuales se plantean las cuestiones de inconstitucionalidad.

16. A través de estas jurisdicciones especializadas, que coexisten con el sistema de los efectos particulares, se han introducido acciones o recursos de inconstitucionalidad que se traducen en la declaración general de inconstitucionalidad de los ordenamientos impugnados, estableciéndose, así una aproximación entre los dos grandes modelos, es decir, el americano y el austríaco de justicia constitucional.

17. En este sector, cabe recordar que el Tribunal Constitucional creado por la reforma de 1970 a la Carta chilena de 1925, fue suprimido por el golpe militar de septiembre de 1973. Sin embargo, el mismo régimen castrense restableció dicho Tribunal con funciones muy similares a las que tenía con anterioridad, en

los artículos 81 a 83 de la nueva Constitución aprobada en plebiscito de 11 de septiembre de 1980.

18. No obstante que el Órgano legislativo se encuentra en suspenso, debido a varias disposiciones transitorias de la citada Carta Fundamental, la Junta de Gobierno expidió la Ley Orgánica de dicho tribunal, con fecha 12 de mayo de 1981, la que entró en vigor y se constituyó dicho organismo judicial, el que tiene un funcionamiento artificial, puesto que sus principales actividades se refieren a la resolución de controversias entre los Órganos de gobierno, especialmente entre el Congreso y el Ejecutivo, pero como el primero todavía no se ha restablecido, sus atribuciones legislativas las ejerce la Junta Militar de Gobierno.

19. El Tribunal de Garantías Constitucionales creado por los artículos 296 y 297 de la Constitución peruana de 1979, que entró en vigor en julio de 1980, fue regulado por su Ley Orgánica expedida por el Congreso de la República el 19 de mayo de 1982, de manera que dicho tribunal ya entró en funciones.

20. También ha sufrido modificaciones el régimen del Tribunal de Garantías Constitucionales regulado por la Constitución ecuatoriana de enero de 1978, en virtud de la reforma al artículo 141 de dicha Carta Fundamental, promulgada el primero de septiembre de 1983, precepto que considera punible toda resistencia de las autoridades para cumplir con las resoluciones de dicho organismo, sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas o de los actos violatorios de los derechos humanos. Esta reforma entró en vigor el 10 de agosto de 1985.

21. Deben destacarse cambios significativos en el ordenamiento de Guatemala, en virtud de la reciente Constitución Política expedida el 31 de mayo de 1985, que entró en vigor en febrero de 1986, al restaurarse la normalidad constitucional. Los artículos 268 a 272 de dicha Ley Fundamental establecen una Corte de Constitucionalidad, pero con lineamientos diversos del organismo del mismo nombre de la Carta anterior de 1965, pues la actual tiene carácter permanente. Su función esencial, de acuerdo con lo dispuesto por el citado artículo 268, es la defensa del orden constitucional. La organización y competencia del mencionado tribunal constitucional están reglamentadas por el Título Cinco, artículos 149-177 de la mencionada Ley de Amparo, exhibición personal y de constitucionalidad, de 8 de enero de 1986.

22. Dicha Corte de Constitucionalidad guatemalteca se integra con cinco magistrados titulares con sus respectivos suplentes, pero cuando deba conocer de asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Suprema Corte de Justicia, del Congreso o del Presidente o del Vicepresidente, de la República, el número de integrantes se elevará a siete, escogiéndose los otros dos magistrados por sorteo entre los suplentes. Los magistrados duran en su encargo cinco años y son designados cada uno por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; el Pleno del Congreso; el Presidente de la República en consejo de Ministros; el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos, y la Asamblea del Colegio de Abogados (artículos 269 y 270 de la Constitución, 150-151 de la Ley Reglamentaria).

IV. Aspectos recientes en el ámbito socialista.

23. En los ordenamientos socialistas no se advierten cambios sustanciales al sistema predominante de tutela de los derechos humanos a través de la labor de la Procuratura, con la tendencia que se ha reforzado en la Constitución Federal Soviética de 1977 hacia la posibilidad de impugnación de los actos violatorios de estos derechos ante los tribunales ordinarios, pero que todavía se encuentra en un período inicial en la propia Unión Soviética, y en período de mayor *desarrollo* en aquellos países que, si bien siguen el paradigma soviético, han desarrollado un sistema de impugnaciones ante las mismas autoridades administrativas o los órganos judiciales.

24. Sin embargo, podemos señalar un avance hacia los principios occidentales de protección de los propios derechos humanos y el control judicial de constitucionalidad de las leyes, en el ordenamiento constitucional polaco.

25. De acuerdo con los antecedentes de los tribunales constitucionales establecidos en las Cartas federales de Yugoslavia de 1963 y 1974, que se encuentran en funcionamiento, y el intento que se efectuó en la reforma constitucional de 1968 a la Carta checoslovaca, pero que carece de la ley orgánica respectiva, se introdujo en la Constitución polaca un Tribunal Constitucional en los artículos 30 a 33, y 33 a, a 33 b, reformados el 26 de marzo de 1982.

26. Las atribuciones esenciales de este Tribunal se contraen a la decisión sobre la compatibilidad de las disposiciones legis-

lativas y los preceptos constitucionales. Sin embargo, como ocurre en Checoslovaquia, por falta de ley orgánica, no se ha constituido dicho organismo.

27. No obstante haberse expedido una nueva Constitución de la República Popular China el 4 de diciembre de 1982, no se ha modificado el sistema del control de la legalidad socialista a través de la Procuratura, pues se conservan esencialmente las disposiciones de la Carta Fundamental de 1978 en este aspecto, como lo demuestra la lectura de los nuevos artículos 129 a 133.

V. Continúa la expansión del Ombudsman y existe la posibilidad de su introducción en los ordenamientos latinoamericanos.

28. La institución del Ombudsman como organismo técnico con la función esencial de recibir, tramitar y procurar la resolución de las reclamaciones de los gobernados contra la administración por la violación de sus derechos e intereses legítimos, especialmente los de carácter constitucional, ha continuado su extraordinaria expansión en diversos sistemas o familias jurídicas, incluyendo los países en vías de desarrollo.

29. En Europa se han introducido recientemente varias oficinas de esta naturaleza en el ámbito nacional, como ha ocurrido en Holanda (1982), y en la República de Irlanda (1984), pero también en la esfera local e inclusive municipal.

30. Un organismo importante con esas funciones protectoras fue establecido en 1977 en la ciudad de París, con el nombre de Médiateur, como el creado en 1973 en el ámbito nacional francés.

También en la esfera local pueden mencionarse las instituciones similares al Defensor del Pueblo español, que se han introducido recientemente en las Regiones autónomas, tales como el Defensor del Pueblo Andaluz (1983); Sindic de Greuges de Cataluña (1984) el Diputado del Común de Canarias (1985), así como los proyectos para introducir el Ararteko Vasco (1983) y el Justicia de Aragón (1985).

31. Si bien en América Latina la recepción del Ombudsman ha sido tardía si la comparamos con el desarrollo que ha tenido en numerosos ordenamientos contemporáneos, sin embargo ya se advierte la tendencia que se difunde con rapidez, para introducir estos organismos tutelares de los derechos humanos frente a la administración pública cada vez más absorbente. Además de varios proyectos que actualmente se discuten en los parlamentos de nuestra Región, especialmente en Argentina y Costa Rica, podemos señalar los primeros pasos que se han dado en esta dirección.

32. En primer término, como órgano en actividad puede mencionarse a la Procuraduría de Derechos Humanos como dependencia de la Procuraduría General de la República de Costa Rica, creada por la ley orgánica de esta última institución promulgada el 27 de septiembre de 1982. Dicha Procuraduría de los Derechos Humanos tiene la función esencial de defender los derechos humanos de los habitantes de la República, a través de las investigaciones que considere pertinentes. Para ello recibe las denuncias hechas por cualquier persona contra funcionarios o autoridades administrativas, así como de la policía. En el ejercicio de sus funciones di-

dor de Vecinos creado por el Ayuntamiento de la ciudad de Colima, México, en su acuerdo de 21 de noviembre de 1983, y que después se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado del mismo nombre, publicada el 8 de diciembre de 1984, en sus artículos 94 y 95. Con estas mismas características, el Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina, introdujo un Ombudsman de naturaleza municipal, con la denominación de Contraloría General Comunal, en la Ordenanza número 40, 831, de 17 de octubre de 1985.

36. También merece mencionarse, por haberse introducido por vez primera en América Latina (con antecedentes en varias Universidades de los Estados Unidos y de Canadá), el Defensor de los Derechos Universitarios creado en el Estatuto aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México el 29 de mayo de 1985.

V. Bibliografía básica reciente

Como la producción jurídica de los últimos años en libros generales y especializados, artículos de revista, comentarios legislativos y jurisprudenciales, es enorme, sólo citaremos los trabajos que consideramos fundamentales y accesibles, publicados a partir de 1981 en adelante.

Bibliografía

BEGUIN, Jean Claude, Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne, Paris, Economica, 1982.

- BOREA ODRÍA, Alberto, El amparo y el habeas corpus en el Perú de hoy, Lima, Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, 1985.
- CAIDEN, Gerald E. (Editor), International Handbook of the Ombudsman, Westport, Connecticut, 1983, 2 vols.
- CANO MATA, Antonio, El recurso de amparo, Madrid, EDERSA, 1983.
- CARRILLO FLORES, Antonio, La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos, México, Porrúa, 1981.
- CASCAJO CASTRO, José Luis y GIMENO SENDRA, Vicente, El recurso de amparo, la reimpresión, Madrid, Tecnos, 1985.
- CORSO MASIAS, Alfredo, El Tribunal de Garantías Constitucionales. Prontuario. Arequipa, Perú, s.f., pero al parecer, 1984.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO, El Tribunal Constitucional, Madrid, 1981, 3 vols.
- FAIRÉN GUILLEN, Víctor, El Defensor del Pueblo. Ombudsman, tomo I Parte General. Centro de Estudios Constitucionales, 1982.
- FAVOREU, L. LUCHAIRE, F., y otros, Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales, trad. de Luis Aguiar de Luque y María Gracia Rubio de Casas, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc, Les grandes décisions du Conseil, 3a. Ed., Paris, Sirey, 1984.
- FAVOREU, Louis y JOLOWICZ, John Anthony (Editores), Le controle juridictionnel des lois. Legitimité, effectivité et développements récents, Paris, Economica, 1986.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Madrid,

UNAM-Civitas, 1982.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Los tribunales constitucionales y los derechos humanos, 2a. Ed., México, Porrúa, 1985.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Madrid, Civitas, 1981.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, Alvaro, El control parlamentario de la administración (El Ombudsman), 2a. Ed., Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1981.

GIMENO SENDRA, Vicente, El proceso de "habeas corpus", Madrid, Tecnos, 1985.

GUERRERO LARA, Ezequiel y GUADARRAMA LOPEZ, Enrique (Compiladores), La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia, (1917-1984), México, UNAM, 1986, 4 Vols.

KELSEN, Hans, La giustizia costituzionale, trad. italiana de Carmelo Geraci, Milano, Giuffrè, 1981.

LOMBARDI, Giorgio (Editor), Costituzione e giustizia costituzionale nel diritto comparato, Rimini, Maggioli, 1985.

MOYA GARRIDO, Antonio, El recurso de amparo según la doctrina del Tribunal Constitucional, Barcelona, Bosch, 1983.

PAÉZ VELANDIA, Dídimo, El control de la constitucionalidad en los Estados Latinoamericanos y fundamentalmente en la República de Colombia, Bogotá, Editorial de la Revista "Derecho Colombiano", 1985.

QUADRA SALCEDO, Tomás, El recurso de amparo y los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, Madrid, Civitas, 1981.

- SAGÜÉS, Nestor P., Habeas corpus. Régimen constitucional y procesal en la Nación y Provincias, Buenos Aires, La Ley, 1981.
- SALTOS ESPINOZA, Rodrigo, Resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales, Guayaquil, Ecuador, Editora del Pacífico, 1983.
- SOTO KLOSS, Eduardo, El recurso de protección. Orígenes, doctrina y jurisprudencia, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1982.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Español), Jurisprudencia constitucional, Diez volúmenes, comprende resoluciones de enero de 1981 a diciembre de 1984, Madrid, 1982-1986.