

México, Distrito Federal, a 14 de abril de 2015

LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES “LA CONSTITUCIÓN, ANÁLISIS RUMBO A SU CENTENARIO”, ORGANIZADO POR LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

El Lic. Fabián Aguinaco Bravo: Muy buenos días a todos ustedes.

Ante todo, agradezco al Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República la invitación que me hizo para participar en el Seminario: “La Constitución, análisis rumbo a su centenario”, y hacer uso de la palabra para dar a conocer mis puntos de vista sobre el juicio de amparo como garantía de los derechos humanos, con los que estamos comprometidos.

Agradezco, igualmente, la presencia del Senador Enrique Burgos García, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado y, desde luego, agradezco la destacada participación de la Senadora Angélica de la Peña, Secretaria de la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, que en esta ocasión funje como moderadora del panel.

No puedo dejar de señalar que me honra participar en el panel, junto con quienes figuran como expositores.

La Constitución, próxima a cumplir cien años de su promulgación y entrada en vigor, impone mandatos de actuación y deberes de protección, respeto y promoción de los derechos humanos –en su doble caracterización–, a todos los destinatarios de la Constitución –órganos del estado y particulares–. La norma suprema incluye expresamente a la institución del amparo como garantía de control jurisdiccional de

protección de los derechos humanos reconocidos en favor de las personas: función de garantía procesal característica del Estado constitucional y democrático.

Como una cuestión previa, quiero destacar que en el análisis de la institución del amparo debe estar presente una cuestión mayor: hoy como ayer, los individuos han enfrentado la inapelable realidad de la desigualdad y la experiencia de los muchos rostros que toma la injusticia. La tesis es que siempre ha habido un desfase entre el sentido de la justicia y las normas que han regulado el juicio de amparo. Esto, lejos de desalentarnos, debería de estimularnos para comenzar a disminuir la distancia entre la teoría y la regulación del amparo cuando uno contempla nuestras muchas injusticias.

En este vacío de criterios y actitudes, la institución jurídica denominada “Amparo” no puede ser un discurso hermético, reservado sólo para la reflexión de los especialistas y para quienes lo practican desde el foro. Entiendo que es esta la razón de mi presencia aquí, en este seminario.

Como sea, el nuevo marco constitucional de los derechos humanos al que se han referido quienes me han precedido en el uso de la voz, nos invita a reflexionar que el juicio de amparo es una institución que se refiere a algo más importante que un mero instrumento procesal garantista de los derechos humanos: es una institución jurídica de mayor relevancia, que garantiza el sometimiento de todos a la Constitución, pero que también genera la obligación positiva de contribuir con la plena efectividad de tales derechos, y cuya fuerza vinculante no se limita a la conducta entre el Estado y los particulares, sino que se extiende a la órbita de acción de estos últimos entre sí.

Para centrarnos en el objeto de la discusión -el juicio de amparo-, conviene dejar en claro que a partir de las reformas del 2011, la Constitución mexicana aloja como una decisión de fines del estado, el reconocimiento de los derechos humanos, así como las garantías para su protección y la reparación por las violaciones.

En este examen surgen muchos temas pendientes de atender. Entre los temas inmediatos y urgentes que atender está la plena garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por la República y, de manera relevante, su reparación transformadora. Temas que es necesario abordar, para dar eficacia al juicio de amparo como única garantía constitucional de carácter procesal dentro del Estado de derecho.

De hecho, la literalidad del reformado artículo 1º constitucional determina que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la constitución, y además, agrega en el párrafo III, las obligaciones de la autoridad en materia de derechos humanos y deberes de reparación por las violaciones.

Ciertamente la reforma al artículo 1º coincide con el sentido de las reformas a los artículos 103 y 107 constitucionales del 6 de junio del mismo año, que estructuran y modifican la institución del amparo como un mecanismo único de protección constitucional de carácter jurisdiccional de los derechos humanos.

No podemos desconocer que la nueva Ley de Amparo contiene instituciones novedosas de gran calado y relevancia que garantizan el ejercicio de los derechos humanos, tales como el interés legítimo, individual o colectivo, la definición más amplia de autoridad, la procedencia del amparo frente a las omisiones, ya sea por normas o por actos positivos, el amparo adhesivo, la declaración general de inconstitucionalidad con solución indebida, a mi punto de vista, de las leyes tributarias, la sustanciación prioritaria del juicio de amparo en algunas ocasiones, la firma electrónica, etc.

Sin embargo, en su forma actual, el amparo sigue siendo incompleto e ineficaz, y lo más grave de todo, obstaculiza los esfuerzos por superar la injusticia y la desigualdad.

Importa destacar aquí que no obstante los avances incorporados en la nueva Ley de Amparo, llama la atención también la subsistencia de normas que dejan en pie un *status* jurídico procesal denso, con desmerecimiento de las de carácter sustantivo que

debieron privilegiarse. Es más, al *estatus* procesal se le suman otros problemas, como vienen a ser el crecido número de las causas de improcedencia y la estrecha vía por la que aún transita la suspensión de los actos reclamados; la deficiente regulación del recurso de queja; su falta de adecuación con las normas constitucionales en materia penal para los procesos orales, y se olvida de considerar los mecanismos para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo, y, mucho menos, para buscar y obtener la reparación transformadora por las violaciones que hubieren ocurrido.

Preocupa, además, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de su facultad jurisdiccional y competencial que le atribuye la carta fundamental de la República, no ha sido capaz de elaborar una teoría constitucional garantista de los derechos humanos, lo cual dificulta encontrar una línea jurisprudencial clara que genere seguridad jurídica.

En otras palabras, el alto tribunal de la República no cuenta con un pensamiento estructurado y continuado que garantice los derechos humanos de las personas. Lo que estamos diciendo es que los derechos humanos deben de valorarse no solo en función de las buenas intenciones, sino en relación de los resultados y ejecutorias pronunciadas, de su efecto multiplicador progresivo. De las intenciones del emisor, buenas o malas, dan cuenta muchas de las discusiones en las sesiones del Pleno; de los resultados dan testimonio las ejecutorias, la opinión de las universidades y colegios de profesionistas del derecho. No basta, pues, que los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refieran en general a los derechos humanos y a la nueva Ley de Amparo. Es necesario cambiar de mentalidad para comprender que las normas constitucionales sobre derechos humanos requieren un tipo de razonamiento mucho mas complejo que el tradicional. Hoy se requiere establecer una metodología específica de los niveles de escrutinio sobre la idoneidad de la medida, la validez del objeto perseguido y la posible afectación a otros derechos fundamentales, conforme a los grados de exigencia que se prevean y no solo subsumir, para evitar el ejercicio desbordado

del poder que ejercen las instituciones del Estado o de los particulares que actúan como autoridades.

Frente a este panorama de cambios constitucionales, legales y de veleidosas decisiones jurisprudenciales, uno podría preguntarse, ¿si la institución del amparo constituye en su funcionamiento actual, un instrumento constitucional que garantice la protección jurisdiccional de los derechos humanos, y colmen las necesidades de justicia de la sociedad en su conjunto?

Un primer intento, por contestar la pregunta que aquí nos formulamos, a luz de los estándares internacionales, sobre recurso efectivo, desarrollados en el sistema interamericano, nos lleva a responder negativamente, pues el nuevo juicio de amparo no satisface el mandamiento constitucional y convencional propio del Estado de derecho.

Esto es, no basta con la existencia formal de los recursos, sino que estos deben ser adecuados y efectivos, para remediar la situación jurídica infringida. Así, no puede considerarse efectivo aquel recurso que resulta ilusorio, al no perseguir la reparación del daño ocasionado.

Efectivamente, el nuevo juicio de amparo, como único instrumento de control constitucional de carácter jurisdiccional de protección de los derechos humanos, no solo no responde a los reclamos de justicia de la sociedad en general; muy por el contrario, se ha convertido en un valladar que dificulta la tutela judicial efectiva, que garantiza el artículo 17 constitucional y las disposiciones de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que necesariamente desembocan en una reparación integral, que la nueva Ley de Amparo no comprende.

A todo esto, habrá que agregar el problema que representa el incumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que

prácticamente ninguna de esas sentencias condenatorias ha recibido puntual cumplimiento. Lo cierto es que aunque México cuenta con una larga tradición diplomática de promoción y respeto de los principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, y formalmente no se ha negado a cumplir con las resoluciones de la Corte Interamericana; sin embargo, el Estado ha adoptado una actitud renuente a acatar las resoluciones. Incumplimiento que se manifiesta a través de la omisión total de los actos encaminados a cumplir con el fallo, o bien, por el retardo en el cumplimiento de la ejecutoria, ya sea por evasivas, por subterfugios o procedimientos ilegales. En uno u otro supuestos, la Ley de Amparo no prevé ninguna disposición para implementar las resoluciones de la Corte Interamericana, con la que la República tiene un compromiso al aceptar en 1998 la competencia contenciosa e incorporarse plenamente al sistema interamericano establecido en la Convención años atrás.

Es pertinente destacar que frente al incumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como viene a ser el caso Castañeda, los tribunales federales de amparo sobreseyeron el juicio de amparo.

Un punto digno de ser considerado es que la nueva Ley de Amparo tampoco contempla la aplicación preferente de la jurisprudencia de los tribunales internacionales de protección de derechos humanos, sobre los criterios de los tribunales federales, cuando aquélla amplía la esfera de protección de las personas.

Otro problema de gran relevancia corresponde a la reparación de las violaciones cometidas. No se trata de volver las cosas al estado que tenían, como expresa el artículo 77 de la Ley de Amparo, sino a la reparación integral de las violaciones cometidas. Lo que hay que decir es que el párrafo tercero del numeral primero constitucional determina que: “En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

Como bien dice Sergio García Ramírez: “Se trata de un deber del Estado en su conjunto, tanto de los órganos del Estado, como de los particulares cuando actúan como autoridades para los efectos del juicio de amparo”.

Respecto de la reparación, la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dentro del expediente 60/147, de 16 de diciembre de 2005, así como la observación general del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Jurisprudencia Interamericana, han enfrentado el problema con claridad y con imaginación.

Pero, más importante que destacar las deficiencias de la Ley de Amparo, el verdadero cambio de dirección consiste en proponer que la reparación del derecho humano vulnerado no se constriña a volver las cosas al estado que tenían, sino que debe comprender cualquiera de las siguientes medidas: la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y, desde luego, la garantía de la no repetición del acto violatorio a los derechos humanos.

La nueva dimensión en la reparación del derecho humano violado permite reconocer que la variedad de las medidas van desde la reforma a un texto constitucional y la derogación de una ley, hasta la apertura de un proceso que se creyó concluido por una sentencia en un juicio de amparo definitivo. Y sin embargo, la Ley de Amparo guarda silencio y nada dice acerca de este problema. Dejando en manos del juzgador su solución, quien lo deberá enfrentar bajo el concepto que directamente tenga de la Constitución en general, así como del derecho, la justicia y el Estado.

En consecuencia, la ley no podría hacer otra cosa en lo relativo a las violaciones de normas internacionales sobre derechos humanos, que acoger los términos de

la jurisprudencia del tribunal internacional y fijar las vías interiores para que se provea su puntual cumplimiento, tal y como lo exige el caso de Rosendo Radilla.

Así por ejemplo, en el caso “La Última Tentación de Cristo”, (Olmedo Bustos y otros) Vs Chile, sentencia de 5 de febrero de 2001, (Fondo, Reparaciones y Costas), la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió –resolutivo cuarto–, que el Estado “debe modificar su ordenamiento jurídico interno”: el Estado reformó su Constitución. Por lo mismo, si fuere el caso, hoy debemos admitir que el Estado Mexicano tendría que modificar su ordenamiento interno para dar cumplimiento a la resolución de la Corte Interamericana. En caso de incumplimiento lo precedente será promover un juicio de amparo.

Concluyo con lo que debió ser el punto de partida de mi intervención. La Ley de Amparo no resulta ser tan eficaz y garante como se anunció el día de su promulgación.

Muchas gracias.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

El ciudadano Rubio de la Rosa: La pregunta va dirigida al doctor Fabián, y si nos pudiera nutrir un poco más sobre tres puntos, donde el actual Juicio de Amparo no garantice el estado de derecho.

Doy respuesta a su muy interesante pregunta, en torno a la cual gira no sólo mi disertación, sino los criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en razón de que de nada sirve tener un amplio catálogo de derechos humanos si no existe un mecanismo eficiente que los garantice desde el punto de vista jurisdiccional.

De manera que no existe la configuración de un Estado constitucional sin los derechos humanos, que se convierten en la razón de ser de su existencia y cuya

función básica es su prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Por lo mismo, es el juicio de amparo el único medio jurisdiccional que establece la Constitución para garantizar la plena eficacia de los derechos humanos. De ahí que, este medio de garantía debe ser lo más amplio posible, pero también debe ser eficaz e idóneo; sin embargo, la nueva Ley de Amparo trae consigo instituciones que no permiten afirmar que sea ni tan garantista ni tan protector.

Desde el punto de vista garantista y protector, encuentro las siguientes características que me llevan a sostener el argumento de mi exposición, en las causas de improcedencia que, en comparación con la abrogada Ley de Amparo, han crecido significativamente, abarcando temas que la Constitución no establece, como la improcedencia del juicio de amparo para impugnar la reforma constitucional, ya sea desde el aspecto formal o material.

Bajo esta perspectiva, si la Constitución determina que el juicio de amparo es la única garantía jurisdiccional de la regularidad de los actos de las autoridades, entonces, es la Constitución, no la ley de Amparo, la que prescribe la procedencia del juicio de amparo. En la línea con lo anterior, indebidamente la Ley de Amparo limita el ejercicio del amparo a los casos y supuestos que el legislador ordinario dispuso. De tal suerte, que si la Constitución decide el ejercicio del juicio de amparo con ciertas limitaciones, siempre que no rompa o desconozca los principios fundamentales de obligatoria observancia, no corresponde al legislador ordinario determinar en la Ley de Amparo las causas de improcedencia que desborden el mandato constitucional.

Por otra parte, también la nueva Ley de Amparo es deficiente en la regulación de los procesos de impugnación, especialmente en lo tocante al recurso de queja, que no dice, ni establece quién es el competente para resolver este importante recurso, que es el más socorrido por la sociedad.

Un tema que me parece de lo más preocupante y que me hace sostener la afirmación de mi exposición, es que la suspensión de los actos de las autoridades, como una garantía de la plena eficacia de la reparación de los actos violatorios de

derechos humanos, transita por un cauce más reducido. La Ley de Amparo, no solo exige más requisitos para la procedencia de la suspensión, no solo es más angosta la puerta por la que transita el justiciable para obtener esta medida suspensiva, sino que en algunos casos se excluye como garantía de la plena eficacia de los derechos de las personas.

Un tema más, antes de concluir, es la suplencia de la queja. No perdamos de vista que la persona promueve el juicio de amparo no por un ejercicio del intelecto o como un medio de diversión, sino que lo hace porque está dolida por los actos de autoridad que le han afectado en el ejercicio de sus derechos; y sin embargo, siendo este un tema de la mayor importancia por tratarse de la vulneración de derechos humanos, la figura de la suplencia de la queja en la nueva Ley de Amparo viene a graduar la intensidad de la protección constitucional, dependiendo quién promueva el juicio de amparo, cuando debería de ser un tema genérico, porque de lo que se trata no es una contienda entre partes, sino de la reclamación de un acto de autoridad.

Muchas gracias.

Fabián Aguinaco Bravo.