

La protección constitucional de los Derechos Humanos en el Perú

Por: MARIO ALZAMORA VALDEZ

Profesor Emérito de las Universidades de San Marcos y Católica del Perú.

Resumen: La Carta Política de 1979, reconoce la defensa de los derechos humanos tanto en el campo interno como en el internacional, pero poniendo énfasis en los derechos civiles y políticos y dejando sin amparo los económicos, sociales y culturales. El autor compara el texto nacional con el de las Constituciones de EE.UU. de N.A., México, Nicaragua, Panamá, Colombia, Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay, en lo atinente a los sistemas de amparo: Con intervención del Poder Judicial ordinario (americano) o con Tribunales especiales de constitucionalidad (europeo). La Carta peruana ha entretendido ambos sistemas. En el campo internacional el Perú ha ratificado constitucionalmente pactos de las N.U. complementarios de las Declaraciones de 2 de mayo y 10 de diciembre de 1948, contenidos en el Protocolo Facultativo de 16 de diciembre de 1966 (derechos civiles, y políticos) y Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica de 22 de noviembre de 1969 (derechos económicos, sociales y culturales). (S.J.A.)

Desde los inicios de la segunda mitad de este siglo, que acaba en medio de tantas contradicciones, numerosas cartas constitucionales se han inspirado o han incorporado a sus textos, los principios de las declaraciones internacionales de derechos humanos; máxima conquista, sin duda alguna, de estos tiempos.

Tales principios están amparados por medios jurídicos de protección sin los cuales quedarían limitados a ineficaces declaraciones teóricas.

El amparo de los derechos humanos se alcanza a través de medios internos dentro de cada Estado o a través de organismos internacionales.

La Carta Política aprobada por la Asamblea Constituyente en el Perú en 1979 reconoce los dos sistemas. La protección nacional y las internacionales.

Cabe anotar, sin embargo, que dicha Carta se refiere a los derechos civiles y políticos de manera principal. Contra lo que se esperaba no contiene medios de amparo para hacer efectivos los derechos

económicos-sociales y culturales, tan necesarios en países que se debaten en medio de la pobreza, la incultura, la enfermedad y el desempleo. Las declaraciones generales que menciona deben considerarse como recursos que pueden ser invocados por quienes tienen necesidad de amparo. Faltó sentido social y visión del futuro a los legisladores constituyentes.

1. *Protección Interna de los Derechos Humanos*

La Constitución peruana de 1979 preceptúa en su art. 295 que procede ante el Poder Judicial la acción de habeas corpus cuando se vulnera o amenaza la libertad personal y que la acción de amparo cautela los demás derechos que ella reconoce, y que hay acción popular ante el mismo poder Judicial contra las normas de menor jerarquía que infringen la constitución y la ley.

La legislación constitucional moderna reconoce dos sistemas de amparo de los derechos humanos. El primero con la intervención del Poder Judicial ordinario, denominado sistema americano. El segundo, sistema europeo, que ha establecido tribunales especiales de constitucionalidad o de garantías constitucionales. La carta peruana de 1979 ha "entretelado" los dos sistemas. El sistema judicial desemboca en el sistema de tribunales especiales.

La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica franquea el recurso de inconstitucionalidad de conformidad en el párrafo primero de la sección segunda de su artículo III y el párrafo segundo de su artículo VI. "El Poder Judicial, dice el primeramente citado, tendrá jurisdicción en todos los casos que acuerde con la ley y la equidad dimanante de esta Constitución así como de los tratados concertados o por concertarse según su autoridad". La segunda norma indica que la Constitución, las leyes y los tratados "deberán considerarse ley suprema del país; y los jueces de cada Estado aceptarán lo que ella disponga, sin considerar lo que disponga en contrario la Constitución o las leyes de cada Estado". La Enmienda VI es la base de la acción de Habeas Corpus. "No se violará el derecho del pueblo —dice— ni la seguridad de sus personas, casas, documentos y efectos, contra registros y secuestros irrazonables, ni se expedirá ningún mandamiento, sino en virtud de causa probada, apoyada por México. O promesa y que describa con precisión el lugar que debe registrarse y las personas o cosas que deben ser detenidas o secuestradas".

El procedimiento Judicial ha sido adoptado por varias constituciones.

El amparo mexicano, que nació con el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y del proyecto de constitución para el Estado de Yucatán elaborado por don Manuel Crescencio Rejón en 1840, está consagrado por los arts. 101 y 102 de la Constitución de 1917.

El amparo reviste diversas formas: protección de los derechos humanos; la constitucionalidad de las leyes; la casación de las sentencias; la defensa de los particulares contra los abusos de la administración; y el amparo en materia agraria creado en 1962.

La correspondiente ley orgánica señala el modo como se ejerce el amparo; la suspensión del acto impugnado y la forma de la resolución final.

La Constitución Nicaraguense imperante antes de la revolución, en su inciso 12 del art. 229, confiere a la Corte Suprema el conocimiento de los "recursos" de amparo que preceden, según la ley del 6 de noviembre de 1950, "Por detención o amenaza de ella", "por actos restrictivos de la libertad personal de cualquier habitante de la República realizados por particulares", "por auto de prisión dictado contra quien no estando detenido pretende librarse de sus efectos". El art. 58 de la carta de Honduras reconoce el derecho de amparo en su numeral 58, a fin de que "se mantenga y restituya en el goce de los derechos y garantías que la constitución establece" y el derecho a interponer Habeas Corpus cuando una persona se encuentra "ilegalmente presa" o "detenida o cohibida" de cualquier modo en el goce de su libertad individual, o cuando en una prisión legal sufra tormentos torturas, exacciones ilegales vejámenes, y otra coacción restrictiva o molestias innecesarias para su seguridad.

El art. 147 de la Constitución de Panamá de 1947 atribuye a la Corte Suprema, con audiencia del Procurador General, la facultad de decidir sobre la inconstitucionalidad tanto de los proyectos de ley como de las leyes, en cuyo caso se suspenderá el curso del negocio que será sometido al conocimiento pleno de la Corte.

La Carta constitucional colombiana de 1886, que ha sido posteriormente reformada, consagra en su art. 23 la libertad personal amparada por el recurso de Habeas Corpus ante los tribunales ordinarios. Según su art. 214 corresponde a la Corte Suprema resolver las cuestiones atinentes a la inconstitucionalidad de las leyes.

El art. 49, de la Constitución Venezolana de 1961 prescribe que "los tribunales ampararán todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, de conformidad con la ley. El Procedimiento será breve y sumario y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida". El art. 215 con su inciso 3 atribuye la Corte Suprema la potestad de pronunciarse sobre la anticonstitucionalidad de la norma inferior.

La Carta del Brasil confiere el recurso de habeas corpus y "el mandato de seguridad" para proteger derechos individuales, líquidos y ciertos, ante los tribunales ordinarios, no amparados por aquél.

La Constitución Argentina y algunas constituciones provinciales de ese país art. 17 de la constitución de Santa Fe; art. 22 de la de Santiago de Estero; art. 33 de la de Mendoza y la ley de 18 de Octubre de 1966 diferencian los alcances de Habeas Corpus y del amparo y encomiendan su protección al poder judicial).

La Carta Uruguaya, que fué declarada vigente el 27 de Noviembre de 1966 confiere disposiciones judiciales importantes. El art. 256 dispone que las leyes podrán ser declaradas anticonstitucionales por la Corte Suprema ya sea por vía de acción ante ese Tribunal o por vía de excepción interpuesta ante cualquier otro, en cuyo caso se paralizará el proceso que deberá ser elevado a dicho supremo tribunal.

La Constitución peruana de 1979 reconoce en su art. 295 los recursos de Habeas Corpus y de amparo ante el Poder Judicial y la acción popular en caso de infracciones constitucionales.

El decreto ley Nº 17083 dictado el 24 de octubre de 1968 señala las diferencias entre las acciones primeramente citadas que consideraba indiscriminadamente el art. 69 de la anterior Constitución. Mientras la acción de Habeas Corpus se refiere "a las garantías de libertad personal", inviolabilidad de domicilio y libertad de tránsito" y se "tramitará de acuerdo con las disposiciones vigentes del Código de Procedimientos penales", los demás casos (susceptibles de amparo) se interpondrán, señala el art. 2º de dicho decreto Ley, ante la Sala Civil de turno de la Corte superior respectiva, la misma que mediante el Juez en lo Civil más antiguo, solicitará informes y tramitará el proceso.

La acción de anticonstitucionalidad de las normas, deducida ante el Poder Judicial, se tramita de acuerdo con el art. 8º de la Ley Orgánica respectiva, con intervención, en todos los casos, de la Primera Sala de la Corte Suprema en pos de la unidad de la jurisprudencia.

2. Sistema del Tribunal Constitucional

A partir de la Constitución Austriaca de la segunda década de este siglo, algunos países —Italia, Alemania Federal, Cuba, Guatemala, España y Perú en 1979— han optado por el sistema de un tribunal especial, el tribunal Constitucional o de Garantías Constitucionales, como se denomina en la Carta de nuestro país.

El art. 134 de la constitución italiana de 1947, establece el Tribunal Constitucional, compuesto de 15 jueces nombrados por terceras partes, por el Presidente de la República, por el Parlamento en sesión conjunta y por las magistraturas ordinarias y administrativas. Este Tribunal es competente para conocer la constitucionalidad de las leyes, de los conflictos entre los poderes del Estado y de las regiones, y de las acusaciones contra el Presidente de la República y los Ministros.

En la República Federal de Alemania según el art. 93 de la ley fundamental de 1949, compete al Tribunal Constitucional Federal la interpretación de la ley fundamental sobre extensión de los derechos y deberes del órgano supremo y otros derivados de dicha ley sobre compatibilidad entre normas legales de diversas jerarquías; derechos y deberes de los Estados y de la Federación; controversias de derecho público entre los mismos y otras. El inciso 4º del art. 19 de la citada Ley Fundamental preceptúa que toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público podrá recurrir a la vía judicial que será la de los tribunales ordinarios si no existiera otra vía para reconocer el recurso. El art. 19º señala que corresponde al Tribunal Constitucional Federal la pérdida y la extensión de los derechos fundamentales para quienes al "combatir el régimen fundamental de libertad y democracia abusen de los mismos".

Los miembros del Tribunal Constitucional Federal serán jueces federales y otros, elegidos por mitades por el parlamento Federal y el Consejo Federal de acuerdo con el art. 94º de la misma Ley Fundamental.

Vale la pena recordar, solamente con propósito histórico, la Constitución que Cuba promulgó el 5 de Julio de 1940. El art. 182 creó el tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales competente para conocer sobre la inconstitucionalidad de las leyes, de las consultas sobre leyes, de las consultas judiciales en esa materia, de los recursos de Habeas Corpus por vía de apelación o cuando haya sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades o tribunales "la validez de los procedimientos de reforma constitucional y los recursos contra abusos del poder. Según el art. 183 tienen capacidad para acudir ante el tribunal, no sólo las autoridades del Estado sino, como se señala el inciso f), toda persona individual o colectiva que haya sido afectada por un acto o disposición que considere inconstitucional. Las demás personas también pueden acudir al tribunal "siempre que presten la fuerza que la ley señala según el mismo inciso.

Durante la vigencia del régimen constitucional en Chile, rigió el decreto 519 del 24 de marzo de 1970 que contiene las reformas que establecieron un Tribunal Constitucional formado por cinco ministros, con cuatro años de duración, tres de los cuales eran nombrados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado y dos por la Corte Suprema entre sus miembros. El tribunal tenía competencia para conocer y resolver cuestiones sobre constitucionalidad.

Es sumamente interesante la Constitución de Guatemala del 15 de setiembre de 1965. Su artículo 262 crea una Corte de Constitucionalidad integrada por doce miembros: el Presidente y cuatro magistrados de la Corte Suprema designados por la misma, y los demás por sorteo practicado por la Corte Suprema entre magistrados de la Corte de Apelaciones y de lo Contencioso Administrativo. La Corte es competente para conocer de las normas afectadas por vicio total o parcial de inconstitucionalidad (art. 263) y podrán recurrir ante ella el Consejo de Estado, el Colegio de Abogados, el Ministerio Público y cualquier persona o entidad a quien afecte directamente la inconstitucionalidad de la ley o de la disposición gubernativa impugnada, con el auxilio de diez abogados en ejercicio.

Según el art. 260 corresponde al Tribunal de Amparo, formado por el Presidente de la sala Primera de la Corte de Apelaciones y seis vocales designados por sorteo, conocer los recursos de amparo contra la Corte Suprema de Justicia o cualesquiera de sus miembros, el Congreso de la República y el Consejo de Estado por actos y resoluciones no meramente legislativos".

La Constitución Española de 1978, que ha inspirado en muchas de sus instituciones la Carta peruana, crea en su art. 161^o el Tribunal Constitucional competente para conocer el recurso de anticonstitucionalidad de las leyes y el recurso de amparo en favor de las libertades y derechos que podrá ser interpuesto por cualquier ciudadano. De acuerdo al art. 162, están legitimados para interponer recursos de anticonstitucionalidad: el Presidente del Gobierno, el Defensor del pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos de las Comunidades Autónomas en sus asambleas. Podrá interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del pueblo y el Ministerio Fiscal.

La Carta Peruana de 1979 ha introducido en su Título V el Tribunal de Garantías Constitucionales como "organo de control de la Constitución" según señala el art. 296.

El Tribunal se compone de 9 miembros designados por el Congreso, por el Poder Ejecutivo y por la Corte Suprema a razón de 3 cada uno. Sus funciones son, según el art. 298º, declarar la inconstitucionalidad de las normas que contengan tal defecto, y "conocer en casación las resoluciones denegatorias de la acción de habeas corpus y de la acción de amparo, agotada la vía Judicial".

Pueden recurrir ante el Tribunal, como lo dispone el art. 299º, el Presidente de la República; la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, sesenta diputados; veinte senadores y cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Este Tribunal no sólo presenta defectos en su composición, ya que las dos terceras partes de sus integrantes tienen origen político sino que ha sido constituido como revisor de las resoluciones judiciales en materia de derechos humanos y sobre todo impide que los ciudadanos recurran a él con la insólita exigencia de cincuenta mil firmas en países de población escasa y de menguado espíritu cívico como el Perú.

3. *Protección internacional de los Derechos humanos*

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de Diciembre de 1948 y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del 2 de Mayo del mismo, que contiene enunciados teóricos sobre los derechos fundamentales, han sido complementadas por los pactos de las Naciones Unidas sobre derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo del 16 de Diciembre de 1966, y por la Convención Americana sobre derechos humanos o Pacto de San José de Costa Rica del 22 de Noviembre de 1969, respectivamente.

El Perú, al ratificar constitucionalmente en la cláusula décima sexta de la carta de 1979 en todas sus cláusulas tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo como la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, incluyendo expresamente los artículos que atribuyen competencia a la comisión Interamericana de Derechos Humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha incorporado y aceptado sus procedimientos de protección.

Los Decretos Leyes 22128 y 22129 del 28 de Marzo de 1979 y 22231 del 11 de Julio de ese año, expedidos por el Gobierno Revolucionario ratificaron tales pactos conjuntamente con los derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que no fue materia de pronunciamiento de la Constitución.

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos, establece en su art. 28 un Comité integrado por dieciocho miembros, elegidos a propuesta de los Estados partes, según el art. 29º, con una duración de cuatro años de acuerdo con el art. 32º.

Corresponden al Comité conocer las comunicaciones de un Estado-Parte en la que alegue que otro Estado-parte no cumpla el pacto. Si no

hubiera entendimiento directo satisfactorio cualesquiera de los doce Estados Partes someterá el asunto cuestionado al Comité que deberá emitir un informe. Si no se resolviera satisfactoriamente, el Comité podrá designar una "comisión especial" de Conciliación, integrada por 5 miembros, que presentará un informe que en caso de no contener una solución aceptable, será presentada al Presidente del Comité a quien los Estados Partes en el plazo de tres años, comunicarán su aceptación o no aceptación.

El sistema americano de derechos humanos se halla expresamente incorporado a la Carta peruana de 1979.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos nació en 1960 y desde esa fecha hasta la dación del tratado de San José de Costa Rica, de acuerdo con su estatuto y su reglamento se limitó a vigilar la vigencia de la Declaración de los Derechos y los Deberes del Hombre de 1948.

El nuevo Estatuto de la Comisión aprobado por la asamblea General en el Noveno período de sesiones realizado en la Paz, Bolivia en Octubre de 1979, por resolución Número 447, atribuye como función a la comisión: estimular la conciencia de los derechos humanos en América; formular recomendaciones preparar estudios e informes; solicitar informes a los gobiernos, atender consultas, rendir informe anual a la Asamblea General, formular observaciones y presentar su programa presupuesto.

De acuerdo con el referido Estatuto y por los trámites de su nuevo reglamento, aprobado por la propia comisión del 8 de Abril de 1980, la comisión Americana de Derechos Humanos (art. 44 de la Convención) dentro de un plazo de seis meses de realizados y siempre que haya interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, salvo que no exista en el respectivo país tal legislación o no se haya permitido el cambio de tales medios al presunto lesionado o se haya retardado injustificadamente su tramitación.

Después de admitirse una denuncia, la Comisión podrá solicitar informe al Estado denunciado. El mismo que será puesto a disposición de denunciantes, pudiéndose llegar a una solución amistosa. En caso contrario, la Comisión redactará un informe que será puesto a disposición de los Estados interesados. Si en el plazo de tres meses el asunto no hubiera sido solucionado ni sometido a la Corte por la Comisión o por el respectivo Estado. La comisión redactará un informe que será presentado a la Asamblea General.

Es interesante señalar que el art. 60 del Reglamento de la Comisión ampara los derechos Económico Sociales, y culturales, atribuyéndole la facultad de solicitar informes a los Estados miembros y emitir recomendaciones que "podrán incluir la necesidad de prestación de ayuda económica u otra forma de cooperación entre los Estados miembros, prevista en la carta de la organización y en los demás acuerdos integrantes del sistema internacional".

Finalmente, la Corte Internacional de Derechos Humanos establecida por el pacto de San José de Costa Rica de 1969 (art. 52 al 69), de acuerdo con los Estatutos aprobados por la resolución Nº 448 de la Asamblea General reunida en la Paz Bolivia en Octubre de 1979, se

compone de siete jueces, elegidos a propuesta de los Estados por la OEA, a título personal, que conocen las cuestiones que le somete la Comisión y los Estados Partes que han reconocido su competencia y emite fallos definitivos e inapelables, que pueden condenar a los Estados a pagos indemnizatorios.

Tanto en el orden interno como en el amparado por la protección internacional, la Constitución de 1979 ha prestado poca atención a los derechos Económicos, Sociales y Culturales, dentro de un país agobiado por una crisis económica, y en el cual cada día se acentúan más las distancias entre los grupos poseedores y desamparados.