

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS*

En coautoría con Alfonso HERRERA GARCÍA**

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN EL CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Las constituciones liberales latinoamericanas, que empezaron a abrirse paso desde finales del siglo XIX, enseñan distintas regulaciones de «suspensión de garantías» a consecuencia de una declaración oficial de excepción o de emergencia¹. Debido a la diversidad terminológica de los ordenamientos, la doctrina a menudo ha incurrido en confusión al aproximarse a esta problemática desde una perspectiva comparada. Con frecuencia, se hace referencia a la «situación de emergencia», el «estado de excepción» o al «estado de sitio», sin separarlas conceptualmente de la «suspensión de garantías» o la «suspensión de derechos», como si todas estas instituciones fueran equivalentes desde un punto de vista dogmático.

* Publicado en E. CORZO SOSA (coord.), *La América de los derechos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

** Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (México).

¹ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, «Los estados de excepción y la defensa de la Constitución», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, septiembre-diciembre de 2004, pp. 806 y ss.; G. L. NEGRETTO y J. A. AGUILAR RIVERA, «Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship», *Cardozo Law Review*, vol. 21, núms. 5-6, 2000, pp. 1797 y ss.; D. ZOVATTO G., *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, Caracas-San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Editorial Jurídica Venezolana, 1990, especialmente, pp. 45 y ss.

En realidad, una cosa es la situación fáctica de grave riesgo para el orden constitucional, que da lugar a la declaración de excepción o de emergencia (según se denomine en cada sistema de Derecho interno), y otra cosa diferente es la suspensión de derechos y de sus garantías, que sólo puede ser una consecuencia de aquella primera declaración. En esta tesis, para el análisis de la institución que nos interesa, desde un inicio es preciso distinguir, de un lado, la situación de riesgo, y de otro, la suspensión de derechos y garantías que se autoriza como resultado de la formal constatación de ese riesgo, por más que ambas circunstancias se hallen interrelacionadas en la regulación jurídico-constitucional².

En perspectiva histórica, la región latinoamericana ha visto con lamentable frecuencia cómo el propósito del estado de excepción se ha tergiversado por Gobiernos de índole autoritario. Con recurrencia, en lugar de utilizarse como medio de defensa del estado democrático, terminaba por socavarlo, en lastimoso detrimento de los derechos humanos de la población y, en general, en perjuicio del propio orden constitucional. En efecto, el equivocado uso del estado de excepción ha enmascarado trágicos golpes de Estado y propiciado nefastas dictaduras, muchas de ellas militares, en varios países del hemisferio. La doctrina ha documentado con detalle este fenómeno de la realidad político-constitucional latinoamericana³.

El único entendimiento lícito posible del estado de excepción es el favorable a su noción de garantía del sistema democrático. El estado de excepción sólo puede admitirse al servicio de la defensa del Estado democrático, el orden constitucional y los derechos y libertades de las personas. La suspensión del goce y ejercicio de estos derechos y libertades es solamente un costoso precio que hay que pagar para conseguir su propia subsistencia y mantenimiento⁴. Cualquier otra versión diferente del estado de excepción debe considerarse incompatible y, por tanto, contraria no sólo a la lógica constitucional de la institución, sino, en el ámbito que aquí interesa, contraria también a las obligaciones contraídas por los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la Convención).

² Con todo, para algunos autores, «estado de excepción» y «suspensión de derechos y garantías» no son más que dos diversas expresiones para referirse al mismo fenómeno de excepcionalidad político-constitucional. Cfr., por ejemplo, J. M. GOIG MARTÍNEZ, «La defensa política de la Constitución. Constitución y estados excepcionales», *Revista de Derecho UNED*, núm. 4, 2009, pp. 272-273.

³ Para estudios de Derecho comparado, cfr. D. VALADÉS, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM/IIJ, 1974, especialmente pp. 47 y ss.; D. GARCÍA BELAUNDE, «Regímenes de excepción en las Constituciones latinoamericanas», en *Teoría y práctica de la Constitución peruana*, t. I, Lima, Editorial y Distribuidora de Libros, 1987, pp. 353-388. La literatura jurídica latinoamericana sobre el tema no ha dejado de ser prolija. Como ejemplos de recientes análisis referidos a particulares sistemas constitucionales de excepción, pueden citarse: L. RÍOS ÁLVAREZ, «Defensa judicial de los derechos humanos en los estados de excepción», *Estudios Constitucionales*, año 7, núm. 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2009, pp. 277-296; R. FLORES DAPKEVICIUS, «Los poderes de emergencia en Uruguay», *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho constitucional*, núm. 19, julio-diciembre de 2008, pp. 89-106; o C. PARRA DUSSÁN y M.^a T. PALACIOS SANABRIA, «Los estados de excepción y el control judicial de la Corte Constitucional», en AAVV, *Teoría constitucional. Liber Amicorum en homenaje a Vladimiro Naranjo*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2006, pp. 349-398.

⁴ Cfr. H. GROS ESPIELL, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Santiago de Chile, Editorial jurídica de Chile, 1991, p. 122.

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCION AMERICANA...

La Corte Interamericana, al interpretar las instituciones del estado de excepción y la suspensión de garantías a que puede dar lugar, consciente del contexto histórico-político en que le corresponde operar, no ha evitado reflexionar sobre esas patológicas experiencias de nuestros países. Dada la trascendencia de sus consideraciones, a continuación transcribimos un pasaje muy representativo de su doctrina a este respecto:

«La suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática. Pero no puede la Corte hacer abstracción de los abusos a que puede dar lugar, y a los que de hecho ha dado en nuestro hemisferio, la aplicación de medidas de excepción cuando no están objetivamente justificadas a la luz de los criterios que orientan el artículo 27 y de los principios que, sobre la materia, se deducen de otros instrumentos interamericanos. Por ello, la Corte debe subrayar que, dentro de los principios que informan el sistema interamericano, la suspensión de garantías no puede desvincularse del “ejercicio efectivo de la democracia representativa” a que alude el artículo 3.º de la Carta de la OEA. [...] La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona»⁵.

Más allá de los abusos en que riesgosamente pudiera incurrirse, como lo sostiene la Corte Interamericana, la suspensión de garantías es un instrumento cuya previsión es necesaria bajo determinados extremos lícitos para afrontar, con posibilidades de éxito, la propia supervivencia de la sociedad democrática. Es exclusivamente en este sentido que las Constituciones latinoamericanas contemporáneas prevén en su práctica totalidad los lineamientos y el procedimiento a seguir para decretar un estado de excepción, de manera que pueda hacerse frente rápida y eficazmente a la situación. Así, el estado de excepción cobra su sentido esencial: erigirse en garantía de la Constitución frente a eventuales situaciones de crisis⁶.

Los textos constitucionales latinoamericanos lógicamente difieren en las condiciones que debe colmar la procedencia de una declaración de excepción, empezando por su denominación, los motivos en los cuales se justifica, las autoridades autorizadas para emitirla y aplicarla, los derechos susceptibles de suspensión, los límites de las medidas adoptadas, o los efectos y temporalidad de las propias medidas. También es variable la posibilidad y, en su caso, las eventuales condiciones del control judicial de constitucionalidad de estas medidas⁷. Una paulatina evolución en esta dirección ha posibilitado la revisión por los tribunales de tales medidas, las cuales, hasta hace no mucho tiempo, eran consideradas

⁵ Corte IDH, *El habeas corpus bajo suspensión de garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.º Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87, de 30 de enero de 1987, Serie A, núm. 8, párrafo 20.

⁶ Cfr. P. CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 19-23.

⁷ Cfr. D. NOHLEN, «Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa/IIDPC, enero-junio de 2008, p. 132; E. ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, «El juez constitucional y sus márgenes de acción durante la vigencia de un estado de excepción», en AAVV, *Derecho constitucional para el siglo XXI: Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, vol. 2, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2006, pp. 4237 y ss.

como cuestiones políticas no justiciables⁸. Sin duda, para el caso de los Estados partes de la Convención, una etapa culminante de esta tendencia es la posibilidad de control por parte de la Corte Interamericana en términos del artículo 27 de la Convención, objeto de este comentario.

Con independencia del subsidiario control interamericano, resulta destacable que en sede de Derecho interno continúe la tendencia de reformar las Constituciones para someter este tipo de actuaciones al control de los tribunales nacionales. Un ejemplo destacado de esta tendencia es la reciente reforma a la Constitución mexicana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 (en vigor a partir del día siguiente), que en esta materia había mantenido su texto original desde 1917⁹. En esencia, el poder reformador de la Constitución modificó su artículo 29 en un triple sentido: *a)* se especifican los derechos no susceptibles de suspensión, los cuales se armonizan con los establecidos en el artículo 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en general, con los estándares internacionales de derechos humanos; *b)* se establece expresamente que las medidas de suspensión deben estar fundadas y motivadas, y que deben ser proporcionales al peligro que se enfrenta, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, y *c)* se dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo tribunal del país, controlará *ex officio*, y con la mayor prontitud, la constitucionalidad de los decretos de suspensión¹⁰.

⁸ Cfr. H. FIX-ZAMUDIO, «Los estados de excepción y la defensa de la Constitución», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 807.

⁹ El texto anterior del artículo 29 de la Constitución mexicana disponía lo siguiente: «En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde». Para análisis doctrinales sobre este artículo, puede verse: G. DE SILVA GUTIÉRREZ, «Suspensión de garantías: Análisis del artículo 29 constitucional», *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho constitucional*, núm. 19, julio-diciembre 2008, pp. 49-88; Á. ZARAZÚA MARTÍNEZ, «La suspensión de garantías», en D. CIENFUEGOS SALGADO y M.^a C. MACÍAS VÁZQUEZ (coords.), *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Protección de la persona y derechos fundamentales*, México, UNAM/IIJ, 2006, pp. 317-331; H. F. CASTAÑEDA JIMÉNEZ, «La indefensión de los gobernados ante el riesgo de suspensión de garantías», *Podium Notarial. Revista del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco*, núm. 31, junio de 2005, pp. 37-43.

¹⁰ El nuevo texto del artículo 29 de la Constitución mexicana, es el siguiente: «En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde. // En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCION AMERICANA...

Con todo, como decíamos, no obstante su creciente aproximación a los estándares internacionales e interamericanos, las regulaciones que ofrecen las Constituciones latinoamericanas distan de ser uniformes en la materia. Sólo a efecto de evidenciar las diferencias que en el plano terminológico se presentan al calificar estas situaciones constátese, por ejemplo, el empleo de las expresiones «estado de sitio» en Argentina (art. 23), Brasil (art. 137), y Honduras (art. 188); «estado de excepción» en Bolivia (art. 137), Colombia (art. 214), Ecuador (art. 164), Paraguay (art. 288), Perú (si bien aquí puede ser de dos clases: «estado de emergencia» o «estado de sitio», de acuerdo con el art. 137), Venezuela (en donde se clasifica en «estado de alarma», «estado de emergencia económica» y «estado de conmoción», de conformidad con el art. 338); «situación de excepción» en Chile (art. 39); «estado de defensa» en Brasil (art. 136); «estado de conmoción» en Colombia (art. 213), que se diferencia de lo que ahí se conoce como «estado de emergencia» (art. 215), y sus análogas expresiones inglesas «*state of emergency*» o «*public emergency*» en Barbados (art. 25), Dominica (art. 17), Grenada (art. 17), Jamaica (art. 26), Surinam (art. 23) o Trinidad y Tobago (art. 8). Asimismo, se emplean las expresiones «estado de urgencia» en Panamá (art. 55); o «medidas prontas de seguridad» en el Uruguay (art. 168), que más bien apunta a las determinaciones que se producen como consecuencia de la anormalidad constitucional y no a la situación de riesgo en sí misma.

Esta diversidad terminológica y conceptual, se evidencia con la nueva Constitución de República Dominicana de enero de 2010 (arts. 262-266), que prevé como «estados de excepción» tres categorías: i) «estado de defensa» (agresiones de armadas externas); ii) «estado de conmoción interior» (grave perturbación del orden público), y iii) «estado de emergencia» (hechos diferentes a los dos anteriores que amenacen o perturben de manera grave el orden económico, social, medioambiental o que constituyan calamidad pública).

En cuanto a la materia de la suspensión (aunque algunas Constituciones hablan de «restricción», si bien en sede interamericana ambos conceptos son distintos, como veremos), se hace alusión, por ejemplo, a «garantías constitucionales» en Argentina (art. 23), Brasil (art. 138), o El Salvador (arts. 29-31);

de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. // La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. // Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión. // Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez». *Vid.* «Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, México, D. F., 10 de junio de 2011.

sencillamente a «derechos» en Ecuador (art. 164), Guatemala (art. 138), Paraguay (art. 288), Perú (art. 137), República Dominicana (arts. 263 y 266); o bien, al mismo tiempo a «derechos y garantías» en Bolivia (art. 137), Chile (art. 39), Costa Rica (art. 121), Honduras (art. 187), México (art. 29), Nicaragua (art. 150) y Venezuela (art. 337).

Sin perjuicio de la influencia que sobre varias de estas Constituciones latinoamericanas indudablemente ha tenido el sistema interamericano de derechos humanos, no debe pasarse por alto que en los últimos años éstas también se han inspirado en el Derecho internacional general y el Derecho internacional de los derechos humanos en particular; en materia de estado de excepción y suspensión de garantías. Las normas internacionales han tenido una importante repercusión especialmente en el perfeccionamiento de la situación normativa interna de los derechos fundamentales en las situaciones de emergencia. Ello ha venido siendo posible en la medida en que los Gobiernos de la región han ratificado y aprobado importantes instrumentos internacionales de los que derivan un conjunto de principios básicos en este ámbito, que son, por tanto, obligatoriamente observables por las normas de Derecho interno¹¹. Sólo por mencionar instrumentos normativos imprescindibles en esta materia debe señalarse la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (cuya jurisdicción ha sido reconocida por la mayoría de los países latinoamericanos)¹²; los convenios de Ginebra sobre Derecho internacional humanitario¹³, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, cuyo artículo 4.º dispone lo siguiente:

«1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el Derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6.º, 7.º, 8.º (párrs. 1.º y 2.º), 11, 15, 16 y 18¹⁴.

¹¹ Cfr. F. MELÉNDEZ, *Los derechos fundamentales en los estados de excepción según el Derecho internacional de los derechos humanos* (Tesis doctoral), Madrid, Universidad Complutense, 1997, en especial, pp. 98-119; L. DESPOUY, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM/IIJ, 1999, especialmente, pp. 25-45.

¹² Cfr. A. A. CAÑADO TRINDADE, en AAVV, «Los derechos no susceptibles de suspensión en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia», *Estudios básicos de derechos humanos*, t. VI, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Ministerio Real de Relaciones Exteriores de Noruega, 1996, especialmente, pp. 22 y ss.

¹³ Cfr. D. PLATTNER, «International humanitarian law and inalienable or non-derogable human rights», en D. PRÉMONT, Ch. STENERSEN e I. OSEREDCZUK (eds.), *Droits intangibles et Etats d'exception*, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 349-363; G. HERCZEGH, «Estado de excepción y Derecho humanitario. Sobre el artículo 75 del Protocolo adicional I», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 9, núm. 65, octubre de 1984, pp. 276-287.

¹⁴ En suma, se trata del derecho a la vida (art. 6.º); el derecho a la integridad personal y el derecho de protección contra la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 7.º); el derecho de protección contra la esclavitud y la servidumbre (art. 8.º); el derecho a no ser encarcelado por incumplimiento de una obligación contractual (art. 11); el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 16); el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 18);

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA...

3. Todo Estado parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en el presente Pacto, por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión».

El artículo 27 de la Convención Americana sigue muy de cerca los lineamientos introducidos por el artículo 4.º del Pacto Internacional, como se evidenciará con el estudio que de su significado y alcances realizamos a continuación.

2. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN EL PACTO DE SAN JOSÉ: PRECISIONES CONCEPTUALES

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el capítulo IV de su Primera Parte lleva por denominación: «Suspensión de garantías, interpretación y aplicación». El artículo 27, que abre este capítulo, tiene por título el de «Suspensión de garantías». Además, por una parte, el primer párrafo de este precepto empieza estableciendo que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia, el Estado parte podrá adoptar disposiciones que «suspendan las obligaciones contraídas» en virtud de la Convención. Por otra parte, el segundo párrafo del mismo artículo 27 dice que no se autoriza la «suspensión de los derechos» establecidos en los artículos que ahí se expresan. Por último, el tercer párrafo del artículo 27 alude al «derecho de suspensión» del cual puede hacer uso un Estado parte.

Como se puede observar, la dicción de la Convención resulta ambigua en la medida en que parece introducir al menos cuatro nociones diferentes de suspensión: *a*) la suspensión «de garantías» (al que se alude por tres ocasiones: el rubro del capítulo IV, el rubro del artículo 27 y la parte final de segundo párrafo, en donde sin embargo se alude a las «garantías judiciales indispensables»); *b*) la suspensión «de las obligaciones contraídas» (párrafo primero del art. 27); *c*) La «suspensión de derechos» (segundo párrafo del art. 27), y *d*) El derecho de «suspensión» (tercer párrafo del propio art. 27). El primer interrogante que interesa resolver es entonces el del concepto de *suspensión* que la Convención hace suyo, y que es, por tanto, el aplicable en sede interamericana de derechos humanos.

A nuestro juicio, la heterogénea fraseología que emplea el artículo 27 no resulta del todo afortunada porque desde un principio demerita, quizá innecesariamente, la claridad aplicativa que es precisa en tan delicada materia. Con todo, tal necesitada claridad se ha venido construyendo mediante la labor interpretativa de la Corte Interamericana, por lo cual sus pronunciamientos al respecto son ineludible base epistemológica para comprender los alcances conceptuales del precepto¹⁵. Veamos qué distintos significados se desprenden de las bases jurídicas de la suspensión de garantías en la Convención.

o la libertad de los padres para garantizar que sus hijos reciban la educación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones (art. 18).

¹⁵ Sin perjuicio del acceso electrónico facilitado por la página web de la Corte Interamericana (<http://www.corteidh.or.cr/>), resulta de gran utilidad la sistematización y los extractos de su juris-

En primer lugar, la expresión «suspensión de garantías» que emplea la Convención no resulta técnicamente apropiada porque lo que prevé el capítulo IV y, dentro de él, el artículo 27, es sólo la posibilidad de suspender momentáneamente el *goce y ejercicio efectivo* de algunos de los derechos y libertades consagrados en la Convención. Como se halla mayormente aceptado por la doctrina procesal constitucional, los derechos y libertades son, por un lado, instituciones sustantivas cuya aplicación efectiva puede conseguirse a través de sus respectivas «garantías», las cuales, por otro lado, son instituciones de tipo adjetivo establecidas para cumplir este propósito¹⁶. Las garantías, como sostiene la Corte, «[...] sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho»¹⁷. El artículo 27 no trata de la suspensión de «garantías» propiamente dichas sino de la suspensión temporal del pleno y efectivo ejercicio de ciertos derechos y libertades¹⁸.

En cambio, la última parte del párrafo segundo del artículo 27 consagra las «garantías judiciales» como supuesto autónomo y específico de derechos humanos no susceptibles de suspensión. Ésta es, a nuestro modo de ver, la más correcta utilización dogmática del concepto «garantías». Por lo demás, la Convención también se refiere expresamente a las «garantías judiciales» en su artículo 8.º, lo cual tampoco debe inducir a confusión¹⁹. En realidad, en opinión de la propia Corte Interamericana, este artículo «no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención»²⁰.

En segundo lugar, el primer párrafo del artículo 27 sí resulta lógicamente coherente al posibilitar literalmente una «suspensión de las obligaciones contraídas» por un Estado parte en virtud de la Convención. En efecto, la suspensión de la plenitud y ejercicio de los derechos comporta la inevitable suspensión correlativa de las obligaciones que el Estado parte ha asumido al haber suscrito y aprobado la Convención. Lo que pone de relieve esta expresión es la autoriza-

prudencia en S. GARCÍA RAMÍREZ (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 5 vols., México, UNAM/IIJ, 2006-2008.

¹⁶ Sobre estas precisiones conceptuales, *cfr.* F. FERNÁNDEZ SEGADO, «Naturaleza y régimen legal de la suspensión general de los derechos fundamentales», *Revista de Derecho Político*, núms. 18-19, 1983, pp. 36-37; D. GARCÍA BELAUNDE, «Suspensión de garantías ¿o de derechos? (Un debate en torno al régimen de excepción peruano)», en AAVV, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, t. I: Derecho constitucional, México, UNAM, 1988, en especial pp. 275-277.

¹⁷ Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 25.

¹⁸ Así lo entiende la propia Corte Interamericana. En su misma Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 18, expresa lo siguiente: «Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una “suspensión de garantías” en sentido absoluto, ni de la “suspensión de los derechos” ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su *pleno y efectivo ejercicio*» (cursivas nuestras).

¹⁹ El texto relevante de este artículo es el siguiente: Artículo 8.º1. «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter».

²⁰ Corte IDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8.º Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87, de 6 de octubre de 1987, Serie A, núm. 9, párrafo 27.

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA...

ción de paralizar el deber estatal de salvaguardar los derechos, que es el modo simplemente correlativo de decir que estamos ante la suspensión del goce y ejercicio de derechos y libertades, siempre bajo las precisas condiciones establecidas por las normas convencionales.

En tercer lugar, la literalidad de la Convención tampoco resulta del todo precisa al hacer alusión a la «suspensión de derechos» en el segundo párrafo del artículo 27. Ello porque, en realidad, no puede estar refiriéndose literalmente a la «suspensión de los derechos» *per se*, sino, como se ha dicho, únicamente a la excepcional suspensión de su goce y ejercicio. Se trata de una suerte de «desconvencionalización» cuidadosamente delimitada en el tiempo y en la forma, de aquéllos derechos susceptibles de suspensión. Los derechos humanos suspendibles nunca dejan de ser reconocidos por la Convención sino que ésta solamente autoriza una transitoria parálisis de la plenitud de su vigencia. En otras palabras, los derechos suspendibles no desaparecen sino que sólo quedan expuestos a intervenciones concretas del Estado, que por virtud de la excepción, queda habilitado para inobservar momentáneamente las obligaciones que frente a ellos ha contraído, de acuerdo con los precisos términos de la Convención²¹.

Por otro lado, el mismo concepto de «suspensión de derechos» está necesitado de precisión doctrinal con respecto a otras instituciones con las que puede confundirse, como la «restricción» o la «limitación» de los derechos²². La Corte Interamericana ha distinguido estos conceptos. El artículo 27 permite medidas suspensivas que únicamente pueden actualizarse bajo circunstancias excepcionales. Pero en condiciones de normalidad en ningún momento cabe medida suspensiva alguna sino solamente medidas de *restricción* al goce y ejercicio de los derechos, en los términos indicados por la propia Convención²³. Las limitaciones y restricciones de los derechos y libertades están previstas en sus artículos 29 y 30, así como en los preceptos que en particular consagran los derechos humanos en la Convención, que contienen previsiones específicas al respecto; por tanto, son materia de comentario de los trabajos referidos a dichas disposiciones incluidos en este mismo libro.

En cuarto lugar, el tercer párrafo del artículo 27 alude al «derecho de suspensión» de los Estados parte. En realidad, de las relaciones jurídicas que dimanen de este precepto, técnicamente no puede derivarse que los Estados ostenten un genuino «derecho» sino que les es concedida una autorización, o, todo lo más, una potestad reglada con base en la cual pueden emitir las medidas excepcionales. Los Estados partes no dejan de ser sujetos pasivos de la relación jurídica que entraña la suspensión a que se refiere el artículo 27, suspensión por virtud de la cual quienes ostentan la titularidad de los derechos son siempre los individuos.

²¹ Un análisis en esta dirección, aunque referido al sistema constitucional español, se encuentra en T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «La naturaleza de los derechos fundamentales en situaciones de suspensión», *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 2, Madrid, Universidad Complutense/Facultad de Derecho, 1983, en especial, pp. 471-472.

²² Cfr. G. GONZÁLEZ CAMPAÑA, «Suspensión de derechos y garantías en estados de emergencia», en AAVV, *Derechos humanos*, 5.ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 1999, p. VII-1. Más ampliamente, D. ZOVATTO G., *Los estados de excepción y los derechos humanos en América Latina*, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 67-74.

²³ Cfr. Corte IDH, *La expresión «Leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86, de 9 de mayo de 1986, Serie A, núm. 6, párrafo 14.

Por consecuencia, desde un punto de vista técnico, a los Estados no les asiste un verdadero Derecho sino una potestad para suspender las obligaciones contraídas por virtud de la Convención.

No obstante la gran diversidad terminológica que, en general, emplea la Convención y, en específico, el mismo artículo 27, la Corte Interamericana continúa utilizando la expresión «suspensión de garantías» para referirse al contenido normativo de este precepto²⁴, sin perjuicio de todas las aclaraciones conceptuales que ella misma ha explicitado en su propia jurisprudencia²⁵. A esta semejante lógica nos adscribimos, por lo cual, ésa es la expresión que en lo sucesivo genéricamente invocaremos en el presente análisis.

3. LOS PRESUPUESTOS DE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (PÁRR. 1.º DEL ART. 27)

El primer párrafo del artículo 27, como ya se adelantó, prevé que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste puede adoptar disposiciones que suspendan sus obligaciones contraídas en virtud de la Convención en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación. Las disposiciones que se adopten no pueden ser incompatibles con las demás obligaciones que les impone el Derecho internacional y no deben entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

El artículo 27 no establece una regla general sino que se dirige a disciplinar un escenario verdaderamente excepcional. La excepcionalidad está marcada por las situaciones de «guerra», «peligro público» u «otra emergencia» que además constituyan una amenaza a la independencia y seguridad de un Estado parte de la Convención. Desde un inicio debe dejarse en claro que frente a estos supuestos excepcionales la Convención mantiene su plena vigencia²⁶. Lo único que significa el artículo 27.1 es que actualizándose alguna de las tres situaciones en él mencionadas, es procedente el lícito desencadenamiento de sus extremos normativos. Por tanto, en esta materia rige un principio general de respeto y garantía de los derechos de la Convención, la cual asegura un conjunto inderogable de ellos mientras que en algunos otros justifica su suspensión en circunstancias muy especiales, como se verá más adelante.

Que las situaciones de «guerra», «peligro público», u «otra emergencia» constitutiva de una amenaza a su independencia y seguridad, sean los únicos extremos en que un Estado parte puede adoptar medidas suspensivas de derechos, significa que ninguna disposición de Derecho interno puede ampliar la justificación de semejantes medidas. Es especialmente importante recalcar esta cuestión en la medida en que, en principio, se entiende que la calificación de la

²⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 18 *in fine*.

²⁵ Cfr. A. MONTIEL ARGÜELLO, «La suspensión de las garantías de los derechos humanos», *Revista Judicial*, núm. 51, San José, Corte Suprema de Justicia, septiembre de 1990, p. 100.

²⁶ Cfr. Corte IDH, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, Sentencia de 23 de noviembre de 2004 (Excepciones Preliminares), Serie C, núm. 118, párrafo 114.

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA...

situación de emergencia corresponde a los propios Estados partes. Para proceder con licitud, los Estados deben observar en primer término las exigencias de las normas convencionales. Eventualmente, esta calificación puede ser objeto de revisión por los tribunales internos (según cada Derecho nacional), y, en todo caso, es posteriormente susceptible de control subsidiario por los órganos del sistema interamericano.

En consecuencia, no resulta lícita la suspensión de derechos consagrados en la Convención con base en reglas constitucionales internas que se ubiquen fuera de los presupuestos expresos del artículo 27.1 de la Convención. Se trata de extremos infranqueables que no admiten por ello incompatibilidad de normas internas de los Estados que han contraído las obligaciones que emanan de la Convención.

En comparación con la disposición análoga del Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 15.1), en principio, el artículo 27.1 de la Convención Americana se presenta como menos restrictivo, al menos desde un punto de vista literal. El Convenio Europeo dispone como necesarios presupuestos de la «derogación» de las obligaciones previstas en él, solamente el «caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación»²⁷. En realidad, tal como opina GROS ESPIELL, la diferencia entre estas disposiciones se reduce a su texto pues una interpretación lata de la norma europea puede llegar a la misma conclusión que una interpretación limitada de la norma americana: todo dependerá de la situación, del momento político e institucional y de la sensibilidad frente al caso concreto que muestre el tribunal intérprete²⁸. Por lo demás, la literalidad de la norma americana resulta más protectora y más precisa que la europea pues expresamente impone la obligatoriedad de especificar la limitación temporal de las medidas y (a semejanza del art. 4.º1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) prohíbe que las mismas entrañen discriminación por razón de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social, condiciones que no explicita la norma europea. Esto en ningún momento significa que a partir de una conveniente interpretación sistemática del Convenio europeo no puedan obtenerse los mismos resultados protectivos que la Convención americana opta por dejar explícitos.

Asimismo, al igual que su homólogo europeo, el artículo 27.1 de la Convención Americana dice que las medidas que por la emergencia pueden adoptarse no pueden ir en contra de las obligaciones contraídas por virtud del Derecho internacional. Los Estados partes deben ser muy escrupulosos a la hora de dictarlas, por ejemplo, de cara al respeto del Derecho internacional humanitario. Por virtud de normas de Derecho humanitario, en caso de conflictos armados internacionales o internos, resultan insuspendibles ciertos derechos de los integrantes de las fuerzas armadas, prisioneros de guerra o de la población civil²⁹.

²⁷ Para una crítica del término «derogación» que en su versión oficial castellana emplea el Convenio Europeo de Derechos Humanos, *vid.*, por todos, P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, «La suspensión de las garantías establecidas en el Convenio (art. 15 CEDH)», en J. GARCÍA ROCA y P. SANTOLAYA (coords.), *La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 2.ª ed., Madrid, CEPC, 2009, pp. 765 y ss.

²⁸ Cfr. H. GROS ESPIELL, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 125.

²⁹ Cfr. A. RAMELLI ARTEAGA, «El Derecho internacional humanitario ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, 2009, pp. 65-66.

4. LÍMITES Y CONTROL DE LA POTESTAD SUSPENSORIA: LOS DERECHOS HUMANOS NO SUSPENDIBLES O INDEROGABLES (PÁRR. 2.º DEL ART. 27)

A) Límites genéricos al «derecho de suspensión» de los Estados partes

Como se ha visto, el artículo 27, desde su primer párrafo, dispone una serie de limitaciones a la capacidad de los Estados para suspender la plenitud y ejercicio de ciertos derechos de la Convención. Los requisitos y condiciones del artículo 27.1 son, en sí mismos, los primeros límites a la actuación de los Estados partes en situaciones de emergencia. A partir de ahí, la Corte Interamericana ha construido un abanico más o menos amplio de límites que en este momento interesa destacar.

La Corte Interamericana ha sostenido que las disposiciones convencionales que rigen la suspensión deben interpretarse a partir del principio de que ningún derecho de la Convención puede ser suspendido, excepto cuando se cumplan todos y cada uno de los requisitos y condiciones que exige el artículo 27.1. Ahora bien, pese a que lleguen a cumplirse perfectamente los requisitos y condiciones del artículo 27.1, varios derechos no admiten nunca suspensión bajo circunstancia alguna y por más grave que pueda revelarse la situación de emergencia³⁰. Se trata de derechos «insuspendibles» y por ello, bien puede afirmarse que forman parte de un «núcleo inderogable» de los derechos humanos que consagra el sistema interamericano³¹. A este conjunto de derechos se refiere el segundo párrafo del artículo 27.

De conformidad con el artículo 27.2, la Convención no autoriza la suspensión de los derechos contenidos en los siguientes artículos: 3.º (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4.º (derecho a la vida); 5.º (derecho a la integridad personal); 6.º (prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9.º (principio de legalidad y de retroactividad); 12 (libertad de conciencia y de religión); 17 (protección a la familia); 18 (derecho al nombre); 19 (derechos del niño); 20 (derecho a la nacionalidad), y 23 (derechos políticos), así como las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Lo primero que llama la atención de la enumeración de los derechos no susceptibles de suspensión, es su amplitud. El artículo 27.2 de la Convención Americana supera en este sentido las proclamaciones análogas tanto del artícu-

En general, para una tesis favorable a una aplicación más decisiva del Derecho internacional humanitario por parte de la Corte Interamericana, *vid.* F. MARTIN, «Application du droit international humanitaire par la Cour interaméricaine des droits de l'homme», *International Review of the Red Cross*, vol. 83, núm. 844, diciembre de 2001, pp. 1037-1065.

³⁰ *Cfr.* Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 21.

³¹ Así es considerado por ejemplo el derecho a la vida (art. 4.º), que es uno de los expresamente mencionados en el artículo 27.2. *Cfr.* Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 140, párrafo 119; *Caso Baldeón García vs. Perú*, Sentencia de 6 de abril de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 147, párrafo 82; *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, Sentencia de 5 de julio de 2006 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 150, párrafo 63; *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 166, párrafo 78.

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA...

lo 4.º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, como del artículo 15.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Tomando como referencia el Convenio Europeo, en el listado americano de derechos pueden distinguirse dos clases de derechos: derechos insuspendibles que no están reconocidos como tales en el sistema europeo, y derechos insuspendibles que no están siquiera expresamente establecidos como derechos en el sistema europeo. Dentro de los primeros se encuentran la libertad de conciencia y religión, y los derechos políticos: éstos son insuspendibles bajo la Convención Americana pero no en la europea, pese a estar consagrados en ella. Dentro del segundo grupo se encuentran el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la protección de la familia, el derecho al nombre, los derechos del niño y el derecho a la nacionalidad, que, *per se*, no están reconocidos formalmente como derechos en el Convenio Europeo.

La Convención Americana supera igualmente la textualidad del Convenio Europeo al disponer que tampoco pueden suspenderse los instrumentos procesales indispensables para la tutela de los derechos sustantivos insuspendibles. Ello se traduce en que no puede obstaculizarse la actuación de los tribunales para hacer valer dichos instrumentos procesales, incluso bajo estados de excepción.

Ahora bien, que el conjunto de los derechos sea más amplio en el texto de la Convención Americana no necesariamente se traduce en un mayor proteccionismo, sino que simplemente refleja distintas concepciones de los derechos insuspendibles, como se sostiene por algunas opiniones doctrinales. Para GROS ESPIELL, por ejemplo, la enumeración extensa de derechos en la Convención Americana puede provocar la tendencia a violarlo, aunque tampoco la fórmula restringida del Convenio Europeo resulte la ideal³². A nuestro juicio, si bien es visible la generosidad de la Convención Americana, quizá ampliándose de esta manera sus posibilidades de incumplimiento, también lo es que su fórmula responde a las circunstancias de la particular historia política latinoamericana y se halla en la línea del principio de progresividad de los derechos. A golpe de pronunciamientos reprobatorios por incumplimiento debe esperarse una no desdeñable y creciente disciplina jurídico-cultural por el núcleo «duro» de los derechos intocables entre los Estados partes de la Convención. En este sentido, con su amplitud la Convención americana busca la expansión de la tutela, esto es mejorar y fortalecer el grado de protección de los derechos, y en ningún momento debilitarlo³³.

El concepto doctrinal y jurisprudencial de los derechos insuspendibles se trata sistemáticamente a lo largo del contenido de esta obra, con el comentario de los preceptos de la Convención que los consagran. Para no incurrir por nuestra parte en repeticiones innecesarias nos remitimos a la explicación que de tales derechos se realiza en esos capítulos. No obstante, sí que es preciso detenernos con cierto detalle en las llamadas «garantías judiciales indispensa-

³² Cfr. H. GROS ESPIELL, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 128.

³³ Para una idea similar, *vid.* A. A. CANÇADO TRINDADE, «Los derechos no susceptibles de suspensión en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia», *op. cit.*, *supra*, nota 12, p. 21.

bles» en cuanto autónomos derechos humanos consagrados como inderogables por la Convención³⁴. Para la jurisprudencia interamericana, principalmente generada mediante importantes opiniones consultivas³⁵, las «garantías judiciales indispensables» han cobrado un especial interés en materia de suspensión. Pero antes de ocuparnos de estas garantías judiciales es preciso destacar otras reglas generales de la «suspensión de garantías» que han sido convenientemente construidas por la Corte Interamericana.

Las disposiciones del artículo 27 no completan el cúmulo de límites infranqueables a la suspensión de garantías. La Corte Interamericana, con un claro perfil garantista, se ha hecho cargo de avanzar los extremos de tales límites en vía jurisprudencial, sobre todo, como decíamos, a través de su competencia en materia de opiniones consultivas³⁶.

En su Opinión Consultiva OC-3/1983 (*Restricciones a la pena de muerte*) introdujo un medular criterio en torno a las reservas que los Estados parte pueden formular a la Convención Americana, cuando tales reservas pretendan referirse a derechos consagrados como insuspendibles por el artículo 27. En esa opinión consultiva, la Corte interpreta el artículo 27 en relación con el 75 de la Convención, que regula el objeto de las reservas. La Corte certifica que el artículo 75 tiene sentido si se entiende como una autorización expresa a los Estados para formular cualesquiera reservas que estime por conveniente. Pero no puede soslayarse que dichas reservas tienen un límite insuperable: nunca pueden ser incompatibles con el objeto y fin del tratado³⁷.

Por ejemplo, el derecho a la vida, consagrado en el artículo 4.º, es uno de los derechos básicos frente al cual la suspensión de las obligaciones contraídas por el Estado parte no es permisible. Pues bien, «toda reserva destinada a permitir al Estado la suspensión de uno de esos derechos fundamentales, cuya derogación está en toda hipótesis prohibida, debe ser considerada como incompatible con el objeto y fin de la Convención y, en consecuencia, no autorizada por ésta»³⁸. Sólo si la reserva que se formule restringiera algunos aspectos de un derecho no derogable, sin privar al derecho en conjunto de su propósito básico, se evitaría su incompatibilidad con la Convención.

Resulta de interés traer a colación la posición de la Corte respecto a las prácticamente nulas implicaciones que tiene la suspensión de garantías para la vigencia del Estado de Derecho. Frente a la excepcionalidad de las medidas restrictivas de derechos y libertades en *tiempos de emergencia*, se encuentran

³⁴ Cfr. J. M. ONAINDÍA, «La suspensión de garantías judiciales según la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, pp. 427-436.

³⁵ En general, sobre la competencia consultiva de la Corte Interamericana, *vid.* M. E. VENTURA ROBLES y D. ZOVATTO, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios 1982-1987*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 27 y ss.

³⁶ Cfr. D. ZOVATTO G., «La interpretación del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Revista IIDH*, núm. 7, San José (Costa Rica), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, enero-junio de 1988, pp. 43-65.

³⁷ Cfr. Corte IDH, *Restricciones a la Pena de Muerte* (arts. 4.º2 y 4.º4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83, de 8 de septiembre de 1983, Serie A, núm. 3, especialmente, párrafos 60-62.

³⁸ Opinión Consultiva OC-3/83, párrafo 61.

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA...

los *tiempos de normalidad* en los cuales tales medidas están prohibidas, o se hallan sometidas a un escrutinio jurisdiccional más riguroso. Por ejemplo, como sucedió en el *Caso Castillo Páez vs. Perú*, cuando el Estado no justifica la detención de la víctima por agentes policiales sin intervención judicial y sin que tampoco estuviese vigente un estado de emergencia, sino condiciones de normalidad, procede obviamente declarar la violación del derecho a la libertad personal³⁹.

La suspensión de garantías en ningún momento significa la suspensión del Estado de Derecho o una autorización al Gobierno para apartarse del principio de legalidad. Es cierto que bajo la vigencia de las medidas suspensorias los límites a la actuación del poder público son distintos de los vigentes en condiciones normales, pero eso no significa que puedan considerarse inexistentes. El Gobierno no está investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que está autorizada la situación de la «legalidad excepcional de emergencia»⁴⁰. La suspensión de garantías no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario, por lo cual resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde los límites que deben estar precisamente indicados en las disposiciones que decretan el estado de excepción⁴¹.

Por otro lado, debe recordarse que más allá de los derechos enumerados en el artículo 27.2, otros instrumentos interamericanos confirman la inderogabilidad de ciertos derechos bajo las circunstancias de guerra, excepción, emergencia o de sitio. Así, por ejemplo, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte reitera en su preámbulo que el derecho a la vida no puede ser suspendido por ninguna causa. El artículo 5.º de la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura dispone que el estado de guerra, amenaza de guerra, estado de sitio o emergencia, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política o calamidades públicas, bajo ninguna circunstancia justifican el delito de tortura. Por su parte, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas establece que los Estados partes se comprometen a «no practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales» [art. I.a)]. También establece que en ningún caso pueden invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, para justificar la desaparición forzada de personas. En estos casos, el derecho a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces permanece como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud, o bien para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o que la hizo efectiva (art. X, párr. 1.º).

³⁹ Vid. Corte IDH, *Caso Castillo Páez vs. Perú*, Sentencia de 3 de noviembre de 1997 (Fondo), Serie C, núm. 34, párrafo 56.

⁴⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafos 24, 39 y 40; y Opinión Consultiva OC 9/87, cit., párrafos 35-37.

⁴¹ Vid. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 38; Opinión Consultiva OC-9/87, cit., párrafo 36; Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, Sentencia de 30 de mayo de 1999 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 52, párrafo 109.

B) Límites a la potestad suspensoria de los Estados partes en materia de «garantías judiciales indispensables»

a) *El habeas corpus como garantía judicial indispensable e insuspendible*

La Convención Americana es el primer instrumento del Derecho internacional de los derechos humanos que prohíbe expresamente la suspensión de «garantías judiciales indispensables» en cuanto derechos que sirven de vehículos de protección a otros derechos que, a la vez, tampoco pueden ser suspendidos⁴². La Corte Interamericana ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto en las importantes opiniones consultivas OC-8/87 (*El habeas corpus bajo suspensión de garantías*), solicitada por la Comisión Interamericana, y OC-9/87 (*Garantías judiciales en estados de emergencia*), solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

En la Opinión Consultiva OC-8/87, el interrogante principal que se formulaba era el siguiente: ¿el recurso de *habeas corpus* cuyo fundamento jurídico se encuentra en los artículos 7.º y 25.1 de la Convención, es susceptible de suspensión por un Estado parte? La cuestión que por la Comisión se sometía a la consideración de la Corte estaba justificada en la medida en que la última parte del artículo 27, por un lado, es muy abierta al disponer que no pueden suspenderse «las garantías judiciales indispensables para la protección» de los derechos enumerados en ese mismo precepto. Por otro lado, en este punto también resulta omisa al no determinar explícitamente si los artículos 7.º y 25.1, fundamento del *habeas corpus*, resultan ser, no obstante, parte de un derecho no suspendible.

De la trascendente respuesta que ofrece la Corte interesa destacar los siguientes tres argumentos. En primer lugar, como lo dispone el artículo 1.º de la Convención, los Estados partes están comprometidos «a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción [...]». La Corte debe velar no sólo por que los Estados partes respeten los derechos y libertades de la Convención sino también sus garantías, esto es, los medios idóneos para que los primeros sean efectivos en toda circunstancia⁴³.

En segundo lugar, el concepto de derechos y libertades inherentes a la persona y el de sus garantías, es inseparable del sistema de valores y principios que inspira dicho concepto. En esta tesitura, la Corte sostiene que en una sociedad democrática tales derechos y libertades, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una *tríada*, «cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros»⁴⁴.

⁴² Así lo destaca la propia Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 36 *in fine*.

⁴³ Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 25.

⁴⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 26; y Opinión Consultiva OC 9/87, cit., párrafo 35; Corte IDH, *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93, de 16 de julio de 1993, Serie A, núm. 13, párrafo 31.

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA...

En tercer lugar, el *habeas corpus* cumple una función esencial: el de servir de medio para controlar el respeto a derechos tan esenciales como la vida y la integridad de las personas. Impide la desaparición o la indeterminación del lugar de la detención, así como protege contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁴⁵. En este sentido, autorizar la suspensión del *habeas corpus* sería tanto como permitir la suspensión de derechos que expresamente se encuentran en el núcleo inderogable de la Convención.

A los efectos del artículo 27.2, deben considerarse indispensables «aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud». Que las garantías deban ser «judiciales» significa que de este carácter deben ser los medios idóneos para proteger los derechos. Tales medios, por tanto, han de estar a cargo de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones bajo el estado de excepción⁴⁶.

En conclusión, volviendo a la pregunta principal formulada en la Opinión Consultiva OC-8/87, ¿es el *habeas corpus* una «garantía judicial indispensable» y, por tanto, un derecho insuspendible, en términos del artículo 27.2? La Corte fue de la opinión afirmativa: tanto el *habeas corpus*, establecido en el artículo 7.º⁴⁷, como el recurso de amparo, consagrado en el artículo 25.1⁴⁸, son «garantías judiciales indispensables» para la protección de los derechos cuya suspensión está prohibida, y, en esa medida, ellas mismas constituyen también derechos insuspendibles⁴⁹.

En consecuencia, de los fundamentos jurídicos de la OC 8/87 deben retenerse dos básicas consideraciones conclusivas. La primera es que los artículos 7.º⁶ y 25.1 son *implícitos* derechos insuspendibles a los efectos del artículo 27.2. La segunda es que todos los ordenamientos constitucionales y legales de los Estados partes que autoricen, ya sea explícita o implícitamente, la suspensión del procedimiento de *habeas corpus* o el de amparo en situaciones de emergencia, deben

⁴⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 35.

⁴⁶ Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafos 29 y 30; y Opinión Consultiva OC 9/87, cit., párrafo 20.

⁴⁷ De acuerdo con este artículo, el procedimiento consiste en lo siguiente: «Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona».

⁴⁸ Este precepto establece que: «Toda persona tiene derecho a un recurso 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». En su Opinión Consultiva OC-9/87, cit., párrafos 22-24, la Corte confirma y robustece sus argumentos sobre el amparo como medio procesal aplicable a los derechos no susceptibles de suspensión en estados de emergencia.

⁴⁹ Ambas instituciones se hallan indisolublemente unidas en razón de que el amparo es el género en tanto que el *habeas corpus* es uno de sus aspectos específicos. Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 34.

considerarse incompatibles con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención⁵⁰.

Aún más, para considerar cabalmente cumplidas las exigencias del artículo 27.2, no basta que los decretos relativos a la situación de emergencia efectivamente no suspendan de modo expreso la acción o recurso de *habeas corpus*. Debe cuidarse que la situación de emergencia tampoco lleve a una ineficacia *de facto* del instrumento procesal, en perjuicio de las presuntas víctimas. Esta situación fue la que se constató en el *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú*. En este asunto, el control y jurisdicción de las fuerzas armadas se tradujo en una suspensión implícita de la acción de *habeas corpus* como consecuencia de la aplicación de los decretos de emergencia y la zona militar restringida. Por tanto, la Corte determinó que el Perú violó el derecho de *habeas corpus* en conexión con el artículo 27.2 de la Convención⁵¹.

Semejantes parámetros son válidos, desde luego, para cualquier derecho señalado como no suspendible por el artículo 27.2. Por ejemplo, en el *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador* la Corte Interamericana consideró igualmente la vulneración de este precepto en relación con el artículo 2.º de la Convención, aun cuando el decreto de emergencia no suspendía expresamente los derechos afectados. En este caso, el decreto no dispuso la suspensión del derecho a la vida, ni la de las garantías judiciales indispensables para la protección de derechos insuspendibles. No obstante, el decreto de emergencia fue emitido en el marco de la Ley de Seguridad Nacional cuyas normas ordenaban que mientras durara la emergencia ciertos hechos delictivos de determinada gravedad quedaran bajo la jurisdicción penal militar. Estas normas resultaban contrarias al derecho al juez natural de las personas que hubieren incidido en hechos presuntamente delictivos durante el estado de excepción, de quienes se hubieren visto afectados por ese hecho, o de sus familiares. Esta situación podría impedir, sostuvo la Corte, un adecuado e independiente control de compatibilidad de la suspensión de garantías con la Convención⁵².

Asimismo, la Corte Interamericana ha concluido que otros derechos no expresamente enumerados en el artículo 27.2 como insuspendibles, encuentren, sin embargo, un mínimo de protección judicial en situaciones de emergencia. Así, por ejemplo, en el *Caso Loayza Tamayo vs. Perú* declaró que si bien es cierto que la libertad personal no está incluida expresamente entre tales derechos, no debe perderse de vista que el *habeas corpus* sí que es una garantía judicial indispensable no suspendible. Por ello, si un recurrente no puede ejercitar las acciones de garantía para salvaguardar su libertad o para cuestionar la legalidad de su detención, el Estado viola sus derechos a la libertad personal y a la protección judicial reconocidos, respectivamente, en los artículos 7.º y 25 de la Convención⁵³.

⁵⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafos 42-43, y su punto resolutivo. *Mutatis mutandis*: Opinión Consultiva OC-9/87, cit., párrafos 26, 31-33.

⁵¹ Vid. Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros vs. Perú*, Sentencia de 19 de enero de 1995 (Fondo), Serie C, núm. 20, párrafos 77-84, y punto resolutivo 2. Vid., asimismo, Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*, Sentencia de 16 de agosto de 2000 (Fondo), Serie C, núm. 68, párrafos 106-110, en donde la Corte arriba a igual conclusión.

⁵² Vid. Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 166, párrafos 59-71.

⁵³ Cfr. Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo), Serie C, núm. 33, párrafos 50-55.

b) *El reforzamiento conceptual de las garantías judiciales en situaciones de emergencia por la jurisprudencia interamericana*

Con anterioridad nos hemos referido a algunos aspectos de la Opinión Consultiva OC-9/87 en la cual la Corte Interamericana se pronunció con mayor precisión sobre las «garantías judiciales en situaciones de emergencia». En este momento, por su centralidad para nuestro estudio, nos detendremos en la fundamentación jurídica que de este pronunciamiento robustece decisivamente el contenido de esas garantías.

Las específicas cuestiones que el Gobierno del Uruguay sometía a la consideración de la Corte con ocasión de la OC-9/87 eran dos: *a)* La relación normativa entre el artículo 27.2 y los artículos 8.º⁵⁴, y, de nueva cuenta, el 25 de la Convención, y *b)* la determinación precisa de cuáles son las «garantías judiciales indispensables» a que se refiere el artículo 27.2.

Ya al considerar la Opinión Consultiva OC-8/87 nos referimos a aquello que en la OC-9/87 la Corte confirmó sobre la interpretación del artículo 25⁵⁵. Sin embargo, en este último pronunciamiento es incluso más detallista al sostener que como el artículo 25.1 obliga a los Estados a ofrecer a todas las personas sometidas a su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra violaciones de sus derechos fundamentales, y que como la garantía ahí consagrada se aplica no sólo respecto de derechos contenidos en la Convención, sino respecto de aquellos reconocidos por la Constitución o por la ley, es de concluirse que el *entero régimen de protección judicial* dispuesto por el artículo 25 es aplicable a los derechos no suspendibles en situaciones de emergencia⁵⁶. En otras palabras, al lado del *habeas corpus*, cualquier recurso efectivo ante jueces y tribunales competentes, destinado a garantizar el respecto de derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada en situación de emergencia, es también una «garantía judicial indispensable» a efectos del artículo 27.2⁵⁷.

Además, también deben considerarse como «garantías judiciales indispensables» que no pueden suspenderse, los procedimientos judiciales inherentes a la forma democrática representativa de Gobierno [art. 29.c)], previstos en el derecho interno de los Estados partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27.2 de la Convención, y cuya supresión o limitación propicia la indefensión de tales derechos⁵⁸. En esta dirección, para importantes autores como H. FIX-ZAMUDIO, el ámbito prohibitivo de suspensión incluso debiera extenderse al derecho a la revisión judicial de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas⁵⁹.

⁵⁴ En concreto, es preciso recordar lo dispuesto por el párrafo 1.º del artículo 8.º; *vid. supra* nota 19.

⁵⁵ *Vid. supra* apartado anterior (IV.2.A).

⁵⁶ *Cfr.* Opinión Consultiva OC-9/87, cit., párrafos 22-26, y punto resolutivo 1.

⁵⁷ *Cfr.* H. FIX-ZAMUDIO, «Los estados de excepción y la defensa de la Constitución», *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 833-834.

⁵⁸ Opinión Consultiva OC-9/87, cit., párrafos 34-39, y punto resolutivo 2.

⁵⁹ *Cfr.* H. FIX-ZAMUDIO, «Los estados de excepción y la defensa de la Constitución», *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 834.

En lo relativo al derecho al relativo proceso legal consagrado en el artículo 8.º, la Corte avanza también sus perfiles garantistas al concluir que ese derecho «debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma»: los principios del debido proceso legal constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales regulados por la Convención puedan considerarse como genuinas garantías judiciales⁶⁰. Si con anterioridad la Corte había concluido que son «garantías judiciales indispensables» las contenidas en los artículos 7.º6 y 25.1, en la OC-9/87 complementa este razonamiento al sostener que estas garantías deben considerarse dentro del marco y según los principios del artículo 8.º y los inherentes a la preservación del Estado de Derecho, aún bajo la legalidad excepcional de la emergencia⁶¹.

Con respecto a la segunda cuestión formulada por el Gobierno del Uruguay, la Corte Interamericana sostiene lo siguiente: no es posible ni aconsejable que se fije una enumeración exhaustiva de todas las posibles «garantías judiciales indispensables» que no pueden ser suspendidas con base en el artículo 27.2. En realidad, tales garantías dependerán en cada caso del análisis del ordenamiento jurídico y la práctica del Estado parte acerca de cuáles son los derechos involucrados y los hechos concretos que motiven el caso⁶².

C) Parámetros de la jurisprudencia interamericana para el control jurisdiccional de las medidas suspensivas de derechos humanos

Como se ha visto, las limitaciones que se imponen a la actuación del poder estatal en condiciones de excepción responden a la exigencia de que, aún bajo graves circunstancias de inestabilidad política, subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que éstas se adecuen razonable y proporcionalmente a las estrictas necesidades de la situación⁶³.

Habida cuenta de los parámetros que impone la Convención a la actuación de un Estado parte ¿Cómo es posible efectuar el control objetivo de tal actuación al verificarse la supuesta necesidad de suspender las garantías, de conformidad con el artículo 27.1?

En su Opinión Consultiva OC-8/87, la Corte Interamericana sostiene lo siguiente: dado que el artículo 27.1 contempla distintas situaciones y que las medidas que se adopten han de ajustarse a las necesidades de cada situación, resulta claro que lo permisible en unos casos puede no serlo en otros. El control de compatibilidad con la Convención de las medidas adoptadas tendrá un objeto relativo, evaluable necesariamente *ad casum*. Deberá valorarse cada una de las circunstancias especiales a que se refiere el precepto, y será en función del carácter, intensidad, profundidad y el particular contexto de la emergencia, así como

⁶⁰ Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, cit., párrafos 29 y 30, y punto resolutivo 3.

⁶¹ Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, cit., párrafo 38.

⁶² Cfr. Opinión Consultiva OC-9/87, cit., párrafo 40. Vid. también, Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 28.

⁶³ Vid. Opinión Consultiva OC-9/87, cit., párrafo 21; Corte IDH, *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú*, Sentencia de 30 de mayo de 1999 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 52, párrafo 109.

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA...

de la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas, que habrá de determinarse si se hallan apegadas a las exigencias de la Convención⁶⁴.

Como se sostiene en la sentencia al *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, en primer término, es obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevan a las autoridades internas a declarar el estado de emergencia. En una primera instancia corresponde a las autoridades nacionales ejercer el «adecuado y efectivo control de esa situación y que la suspensión declarada se encuentre, conforme a la Convención “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”». Los Estados no poseen una discrecionalidad incontestable: eventualmente, corresponde a los órganos del sistema interamericano, en el marco de sus respectivas competencias, ejercer ese control en forma subsidiaria y complementaria. En su caso, la Corte Interamericana podrá analizar la conformidad de los actos del Estado a las obligaciones establecidas en el artículo 27 de la Convención, en relación con otras disposiciones de la misma que sean objeto de la controversia⁶⁵.

Las consideraciones jurídicas de la sentencia recaída al *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador* constituyen un muy buen ejemplo de aplicación de los parámetros de control por parte de la Corte Interamericana. En los hechos de este caso, las autoridades ecuatorianas emitieron el Decreto núm. 86 en el cual consideraban que existía «un grave estado de conmoción interna en el territorio nacional y, especialmente en las ciudades de Quito y Guayaquil» como consecuencia de «hechos de vandalismo, atentados contra la integridad física de las personas y considerables perjuicios a la propiedad pública y privada». A juicio de las autoridades estatales, este escenario requería la adopción de medidas excepcionales.

Al analizar el Decreto referido, la Corte observó que éste no fijó un límite espacial definido para la aplicación de las medidas, sino que dispuso la intervención de las fuerzas armadas en todo el territorio nacional. El Decreto tampoco determinó un límite temporal para la intervención militar que permitiera saber con precisión la duración de la misma, ni estableció con claridad los derechos que serían suspendidos, esto es, el alcance material de la suspensión, como tampoco se apreció que tales límites se desprendieran de la Ley de Seguridad Nacional en la cual se fundamentaban las medidas⁶⁶.

Para la Corte, una intervención militar de tan extendidos alcances, y en función de objetivos tan amplios y difusos, a consecuencia de la suspensión de garantías operada, sobrepasó la facultad reconocida a los Estados por la Convención en su artículo 27.1. Como también aquí se ha insistido, la Corte recuerda que esta suspensión debe operar como una medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, y —abunda en esta ocasión la Corte— no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común⁶⁷.

⁶⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-8/87, cit., párrafo 22.

⁶⁵ Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 166, párrafo 47.

⁶⁶ Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 166, párrafos 48 y 94.

⁶⁷ Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 166, párrafo 52.

5. PROCEDIMIENTO A CARGO DEL ESTADO PARTE QUE HAGA USO DE LA FACULTAD DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS (PÁRR. 3.º DEL ART. 27)

El tercero y último párrafo del artículo 27 dispone que: «Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la [...] Convención, por conducto del secretario general de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión». Se trata de una norma equivalente a las que para sus respectivos ámbitos de aplicación disponen el artículo 4.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 15.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana ha puntualizado que el cumplimiento del artículo 27.3 es un «requisito indispensable» del procedimiento de suspensión de garantías en estados de emergencia⁶⁸. También ha dicho que esta obligación internacional de los Estados parte constituye un mecanismo enmarcado en la noción de garantía colectiva subyacente a la Convención, en cuanto su objeto y fin último es la protección del ser humano. Tal obligación constituye una salvaguardia adicional para prevenir el abuso de las facultades excepcionales de suspensión de garantías y permite a los otros Estados parte apreciar que los alcances de esa suspensión sean acordes con las disposiciones de la Convención⁶⁹.

La Corte ha declarado la falta de observancia del procedimiento previsto en el artículo 27.3, por ejemplo, en el *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, en relación con la suspensión de garantías constitucionales por la situación de excepción durante los meses de febrero y marzo de 1989 en la ciudad de Caracas⁷⁰. También encontró la violación de este precepto en el *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador* en virtud de que el Decreto estatal núm. 86 de 3 de septiembre de 1992, que ordenó el estado de emergencia en todo el territorio nacional de ese país, tampoco cumplimentó los términos del artículo 27.3 de la Convención al no haber informado inmediatamente a los demás Estados parte, por conducto del secretario general de la Organización de Estados Americanos, de conformidad con este precepto⁷¹.

6. CONCLUSIÓN

Pese a que la configuración de la suspensión de garantías en la Convención Americana sobre Derechos Humanos plantea *prima facie* algunos dilemas de

⁶⁸ Vid. Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 72, párrafo 92.

⁶⁹ Vid. Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 166, párrafo 70.

⁷⁰ Corte IDH, *Caso del Caracazo vs. Venezuela*, Sentencia de 11 de noviembre de 1999 (Fondo), Serie C, núm. 58, párrafo 42, en relación con los párrafos 1.º y 2.º

⁷¹ Vid. Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 166, párrafos 69-70.

XXXV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA...

índole terminológico, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha ido precisando sus contornos en un doble sentido: robusteciendo las garantías de los derechos humanos insuspendibles y, correlativamente, imponiendo cada vez más ambiciosos límites a la actuación de los Estados partes. De esta manera, la jurisprudencia interamericana se ha convertido en una fuente dinamizadora de estándares que actúan como desincentivadores de los riesgos de abuso del poder, en materia de derecho de excepción; un abuso que con tanta frecuencia y lastimosa sencillez se hizo presente a lo largo de la historia de las sociedades políticas latinoamericanas.

El texto de la Convención Americana es muy amplio a la hora de enumerar los derechos no susceptibles de suspensión (art. 27.2). En este sentido, supera las disposiciones análogas del Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 15.2) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 4.º2). Esta circunstancia debe valorarse positivamente porque pretende responder con contundencia a la intolerancia del sistema interamericano frente a los riesgos de ampliación del poder de excepción por parte de los Estados. Esta amplitud también se explica bajo la lógica de conseguir una mayor extensión del «núcleo duro» de los derechos inderogables en la región. La amplitud de los derechos inderogables consigue la expansión de su protección y en ningún caso la debilita, como algún sector de la doctrina sugiere que ocurre en la práctica. La sola existencia de estas normas constituye un no desdeñable ingrediente para consolidar una cada vez más expandida cultura jurídica interamericana del núcleo inderogable de los derechos humanos.

Una notoria manifestación de la convicción expansiva del sistema interamericano en esta materia es la inclusión expresa de las «garantías judiciales indispensables» como derechos insuspendibles en el artículo 27.2 de la Convención. Se trata del primer instrumento jurídico internacional en traducir tales garantías en derechos humanos inderogables. La Corte Interamericana se ha encargado además de ensanchar los extremos que tales garantías comportan, principalmente mediante dos importantes opiniones consultivas pronunciadas en 1987 pero que continúan siendo sus principales aportaciones en este ámbito: las OC-8/87, de 30 de enero, y OC-9/87, de 6 de octubre.

Así, en el sistema interamericano forman parte de las garantías judiciales indispensables e insuspendibles el recurso al *habeas corpus* (art. 7.º6) y el recurso de amparo (art. 25.1) pese a que no se consagran explícitamente como derechos no susceptibles de suspensión. Los estándares protectivos se expanden a cualquier recurso efectivo ante jueces y tribunales competentes, destinado a garantizar el respeto de derechos no suspendibles. Un recurso efectivo no puede ser objeto de suspensión en situaciones de emergencia. Tampoco son suspendibles los procedimientos judiciales inherentes a la forma democrática representativa de Gobierno [art. 29.c)] previstos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos del artículo 27.2. Además, las garantías judiciales indispensables deben ejercitarse dentro del marco y los principios básicos del debido proceso legal (art. 8.º) bajo las circunstancias de la suspensión de garantías. La construcción jurisprudencial de estos principios sigue la lógica de que se trata de instrumentos idóneos para garantizar la eficacia de derechos a los que la propia Convención consagra como no suspendibles.

Las circunstancias históricas de la región registran experiencias irreverentes con los derechos humanos de la población. En este contexto, y frente a la potencialidad de nuevas amenazas, a nuestro juicio, la jurisprudencia interamericana cumple su papel de reforzar el status normativo de los derechos humanos en los regímenes jurídicos de los Estados partes de la Convención. Al menos bajo este plausible escenario, no es irrazonable sostener que las eventualidades del estado de excepción y la suspensión de garantías no se sortearán con la misma facilidad con que lo fueron en el pasado.