

VI

**EL AMPARO
INTERAMERICANO Y LA
JURISDICCIÓN INTERNACIONAL**

Como se ha visto, el amparo constitucional en Latinoamérica y sus equivalentes, está concebido como el mecanismo efectivo para la tutela de los derechos constitucionales incluidos los derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales. En este sentido, lo natural y lo normal, es que los tribunales nacionales reparen y restablezcan las lesiones o violaciones causadas a los derechos y garantías de la persona humana, a través de las diversas acciones y recursos, en especial, a través de los tipos de amparo constitucional. En este sentido, el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos declara, que la protección internacional de los derechos humanos de naturaleza convencional es "coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos".

En Latinoamérica la regla general es la especialización de las altas jurisdicciones de justicia constitucional en dos materias: el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, y el amparo constitucional (en última o única instancia). Estas altas jurisdicciones están representadas por las Cortes Supremas de Justicia en Pleno (En el caso de México, las recientes reformas constitucionales de 1994 y 1996 tienden a fortalecer su

especialización, aún no consolidada); las Salas Constitucionales de las Cortes Supremas de Justicia (El Salvador, Costa Rica y Paraguay); y los Tribunales Constitucionales (Guatemala, Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia). El caso de Chile, es atípico, pues el Tribunal Constitucional conoce del control preventivo de la constitucionalidad de las leyes; mientras que la Corte Suprema de Justicia en la Tercera Sala (especializada en asuntos constitucionales) conoce del control difuso de la constitucionalidad de las leyes, y de las apelaciones en última instancia de las sentencias de las Cortes de Apelaciones sobre recursos de protección. Otro caso atípico es el de Venezuela, donde la Corte Suprema de Justicia en Pleno es competente en materia de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, pero no existe una única o última instancia común en materia de amparo constitucional⁸².

1. *El amparo interamericano*

Cuando las violaciones a los derechos humanos no son reparadas por los mecanismos de Derecho Interno, como pueden ser en muchos casos los diversos instrumentos de amparo y *habeas corpus*, la jurisdicción nacional debe considerarse agotada, y en consecuencia, se habilita la jurisdicción internacional de los derechos humanos. Este último mecanismo ha sido denominado por Cappelletti, como un "recurso de amparo individual a nivel supranacional" el cual se ejerce con base en un

⁸² Ver, autores varios, *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, (coordinadores: Francisco Fernández Segado y Domingo García Belaunde), Madrid. 1997.

"bill of rights transnacional" ante un organismo también transnacional (la Comisión Europea y la Corte Europea de Derechos Humanos⁸³. Los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos son mundiales o regionales. En el primer caso, el mecanismo internacional es el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, creado por el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los mecanismos internacionales regionales consolidados son tres: el interamericano, el europeo y el africano.

Gimeno Sendra emplea el término de "amparo internacional"⁸⁴, para referirse a las reclamaciones individuales de las personas (víctimas) ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, frente a las lesiones a sus derechos humanos o libertades fundamentales, provenientes de los poderes públicos de los Estados integrados al Consejo de Europa y signatarios del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos. Dicha jurisdicción la ejercen en primer lugar, la Comisión Europea de Derechos Humanos, y en segundo lugar, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ambos con sede en Estrasburgo. Sin embargo, con ocasión de la entrada en vigencia del Protocolo Adicional No. 12, la Comisión y la Corte Europeas se habrán fusionado a finales de 1998 en un solo

⁸³ Ver, Cappelletti, Mauro. *Dimensiones de la Justicia en el Mundo Contemporáneo*. Editorial PORRUA, C.A. México, 1993. páginas 45 y siguientes.

⁸⁴ Gimeno Sendra, Vicente y Garberi LL. José. *Los procesos de amparo (ordinario constitucional e internacional)*. Madrid. 1994, páginas 237 y siguientes.

órgano denominado Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al cual podrán acudir directamente las víctimas de violación de sus derechos humanos bajo el Convenio Europeo.

En términos similares al sistema europeo antes de su fusión, en las Américas podemos hablar de un amparo internacional o mejor, de un "amparo interamericano", que consiste en el derecho de toda persona humana, víctima de una violación a sus derechos humanos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos o la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, o cualquier otro instrumento internacional sobre la materia, a interponer una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando dicha violación provenga de cualquiera de los órganos del poder público de un Estado Miembro de la OEA⁸⁵.

El amparo interamericano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tiene su base en el caso de los Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención Americana, en la propia Carta de la Organización, y en el Estatuto de la Comisión y su Reglamento.

Ahora bien, en el caso concreto de los Estados latinoamericanos, en virtud de haber ratificado la Convención Americana, el derecho de amparo interamericano está consagrado expresamente en dicho instrumento como una acción popular, en los siguientes términos:

⁸⁵ Ver, "Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", 1979, en *Documentos Básicos ...*, *op.cit.*, páginas 101 y siguientes.

Artículo 44: Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.

Evidentemente que para que una petición sea admisible es necesario que se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna, o se encuentre ante una de las excepciones previstas en la Convención.⁸⁶

Conforme a la Convención Americana y el Reglamento de la Comisión Americana, en el procedimiento se incluyen las fases de admisibilidad, audiencias, ofrecimiento de la solución amistosa, pruebas, informe preliminar del artículo 50, e informes definitivos del artículo 51. Los informes de la Comisión normalmente culminan con dos capítulos: A) Conclusiones, donde se determina si el Estado ha violado los derechos humanos y en consecuencia si ha comprometido por ello su responsabilidad internacional; y b) Recomendaciones, mediante las cuales se le señala al Estado las medidas que debe adoptar para restablecer la situación jurídica infringida, y efectuar las reparaciones e indemnizaciones pertinentes. Durante el plazo de 3 meses, a partir de la remisión de Estado del referido informe de la Comisión, si el Estado no ha solucionado el asunto, y dicho Estado ha reconocido la jurisdicción obligatoria contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Co-

⁸⁶ Artículo 46, C.A.D.H.

misión (o el Estado parte), puede someter el caso ante ésta⁸⁷. En el caso de los países latinoamericanos, únicamente México, Brasil y la República Dominicana no han aceptado aún la competencia contenciosa de la Corte.

Si no somete el caso ante la Corte, la Comisión debe emitir un informe con las conclusiones y recomendaciones, el cual dirigirá al Estado (y a los peticionarios), fijándole un plazo para su cumplimiento. Vencido este plazo, la Comisión debe decidir, por la mayoría absoluta de sus miembros, si el Estado ha adoptado o no las medidas adecuadas y si publica o no su informe⁸⁸. En todo caso, el proceso ante la Corte se inicia por una demanda introducida por la Comisión con la asistencia de la víctima o familiares y sus abogados, la cual luego de su tramitación procesal, culmina con una sentencia, que se pronuncia igualmente sobre la violación de los derechos humanos por parte del Estado, y como consecuencia de declarar su responsabilidad internacional, establece las reparaciones e indemnizaciones compensatorias correspondientes⁸⁹. La Convención establece el carácter de jurisdicción internacional de la Corte Interamericana, al disponer la ejecutabilidad u operatividad inmediata de sus sentencias en materia de indemnizaciones por el procedimiento interno para la ejecución de sentencias contra el Estado⁹⁰.

⁸⁷ Artículos 51 y 61, C.A.D.H.

⁸⁸ Artículo 51, C.A.D.H.

⁸⁹ Artículo 63, C.A.D.H.

⁹⁰ Artículo 68, C.A.D.H. Ver, "Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", San José de Costa Rica, 1998.

La Corte Interamericana posee además una jurisdicción consultiva, para interpretar la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los Derechos Humanos en los Estados Americanos, a solicitud de éstos, de la Comisión, y los demás órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la OEA.⁹¹

La anterior situación, permite apreciar que la jurisdicción internacional de los derechos humanos puede configurarse, bajo ciertas circunstancias, en una verdadera «jurisdicción constitucional internacional en materia de derechos humanos» en los siguientes supuestos:

1. Los casos originados en actos o actuaciones (u omisiones) violatorias de derechos humanos, no reparados por los mecanismos de Derecho Interno, es decir, cuando los mecanismos de protección, como el amparo constitucional, no resulten efectivos o reparadores.

2. Los casos por violaciones de derechos humanos causadas directamente por sentencias, incluso de aquéllas emanadas de las altas jurisdicciones constitucionales.

3. Las opiniones consultivas de la Corte Interamericana sobre la compatibilidad de las leyes internas de un Estado y los mencionados instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

⁹¹ Artículo 64, C.A.D.H.

2. *Los avances en el reconocimiento de la jurisdicción internacional*

A pesar de todo el *corpus iuris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ha sido sólo recientemente cuando las jurisdicciones constitucionales nacionales han venido reconociendo y aplicando expresamente la jurisprudencia emanada de los distintos órganos internacionales autorizados, como son, en el ámbito americano, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto ha sido posible por diversas razones, y aunque aun falta mucho camino por recorrer, el reconocimiento de la obligatoriedad de las decisiones de la Comisión por la Corte Interamericana, así como el reconocimiento del carácter obligatorio de las jurisprudencias de la Comisión y la Corte por las jurisdicciones internas de los Estados, ha significado un importante paso de avance, para la consolidación del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

En el caso de los Informes de la Comisión, la "obligatoriedad" de sus recomendaciones ha sido establecido por la propia Corte Interamericana, sobre la base de la buena fe en el cumplimiento de los compromisos internacionales libremente adquiridos, en los siguientes términos:⁹²

⁹² Corte IDH, Sentencia de 17-9-97, caso "Loayza Tamayo C. Perú", consultada en original.

79. La Corte ha dicho anteriormente que, de conformidad con la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el término "*recomendaciones*", usado por la Convención Americana, debe ser interpretado conforme a su sentido corriente (Caso Caballero Delgado y Santana, Sentencia del 8 de diciembre de 1995. Serie C. No. 22, Párr. 67 y Caso Genie Lacayo, Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C. No. 30, párr. 93).

80. Sin embargo, *en virtud del principio de buena fe*, consagrado en el mismo artículo 31.1. de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, *tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función "promover la observancia y la defensa de los derechos humanos" en el hemisferio* (Carta de la OEA, artículos 52 y 111).

81. Asimismo, el artículo 33 de la Convención Interamericana es un órgano competente junto con la Corte "para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes", por lo que, *al ratificar dicha convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes*". (Resaltados nuestros).

En el caso de las sentencias de la Corte, la propia Convención, como vimos, establece el compromiso de los Estados partes de cumplir las decisiones en todo caso en que sean parte; y en materia de indemnizaciones, las sentencias pueden ejecutarse por los procedimientos internos, de cada Estado, de ejecución de sentencias contra el Estado. Desafortunadamente dichos procedimientos están llenos de excepciones y privilegios públicos, que no sólo violan las Constituciones sino la propia Convención⁹³.

La obligatoriedad de las decisiones tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana, ha venido siendo reconocida expresamente por las propias altas jurisdicciones latinoamericanas, particularmente en casos relativos a Argentina, Costa Rica y Colombia. En Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya en 1992 -antes de la reforma del 94 que constitucionalizó tratados sobre derechos humanos- ha venido sentando ese criterio al indicar⁹⁴:

⁹³ La propia C.A.D.H. establece en su artículo 25.2.c., que los Estados se comprometen "a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

⁹⁴ CS, Julio 7, 1992 "Ekmkdjiam, Miguel A. c Sofovich, Gerardo y otros". En dicho caso, la Corte aplicó la Opinión Consultiva OC-7/86. Ver referencias en Dulitzky, Ariel E. "La Aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado", libro de autores varios, en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Argentina. 1997. En general, y como introducción al tema, ver "La jurisprudencia internacional en el derecho interno" en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, autores varios, San José, Costa Rica, 1994.

Que la interpretación del Pacto debe, además guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, uno de cuyos objetivos es la interpretación del Pacto de San José (Estatuto, artículo 1).

En 1995, dicha jurisprudencia fue consolidada en los siguientes términos⁹⁵:

De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer de todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana y artículo 2º, Ley 23.054.

La Corte Suprema Argentina ha establecido también la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Comisión Interamericana para los tribunales argentinos, al disponer que⁹⁶:

debe revocarse las resolución impugnada, puesto que la interpretación efectuada por el a quo del art. 1 ley 24.390 ha sido incompatible con la jurisprudencia elaborada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁹⁵ CS, "Girolodi H. s/recurso de casación" CS, abril 7, 1995, en "Jurisprudencia Argentina" t. 1995-III, página 571.

⁹⁶ CS "Bramajo" Sentencia del 12-9-96, en "Jurisprudencia Argentina", 20-11-96.

En Venezuela, la Corte Suprema de Justicia en Pleno al adoptar la antes referida sentencia de 1997 que declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Vagos y Maleantes, incluyó expresamente las siguientes consideraciones, referidas a informes y recomendaciones formulados al Estado venezolano⁹⁷:

Existen los informes de instituciones defensoras de los Derechos Humanos. Dichos documentos censuran abiertamente la ley venezolana sobre vagos y maleantes. Son muchas las recomendaciones orientadas a poner fin a su vigencia.

Conviene observar que se ha exhortado al Gobierno venezolano a adoptar e implementar una serie de recomendaciones, a los efectos de reducir las violaciones a los derechos humanos, derivadas de la aplicación de la Ley sobre Vagos y Maleantes. Sobre todo se ha hablado de la necesidad de impulsar la discusión de la Ley de Protección a la Seguridad Ciudadana, que supuestamente se encontraba en ese proceso".

En Costa Rica también ha ocurrido un tanto, digno de reseñarse. En 1985 ese mismo Estado solicitó a la Corte Interamericana la Opinión Consultiva número 5 sobre la colegiación obligatoria de periodistas, que fue resuelta determinándose su incompatibilidad con el derecho a la libertad de expresión consagrado en la Con-

⁹⁷ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno de fecha 14-10-97, publicada el 06-11-97, y publicada en *Gaceta Oficial* N° 36.330 de fecha 10-11-97.

vención Americana⁹⁸. Diez años más tarde, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, sentenció la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas que exigía la colegiación de los periodistas para ejercer sus funciones. La Sala Constitucional costarricense motivó su decisión en la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana en la OC-5, asignándole esas sentencias "el mismo valor de la norma interpretada"⁹⁹,

...si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), *la fuerza de su decisión al interpretar la Convención y enjuiciar las leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrán -de principio- el mismo valor de la norma interpretada....*

La fuerza interpretativa de las decisiones de la Corte Interamericana ha sido reconocida también en Colombia, coincidentalmente con ocasión de la impugnación de una ley reglamentaria del ejercicio del periodismo¹⁰⁰, mediante la cual se establecían los requisitos para ejercer en forma permanente la profesión de perio-

⁹⁸ Corte I.D.H., OC-S/85 de fecha 13-11-85, en Ventura, M. y Zovatto, D. *op.cit.*, páginas 335 y siguientes

⁹⁹ Sentencia No. 2312-95 del 9-V-95, y ver Piza E.R. *op.cit.* página 143.

¹⁰⁰ Ley 51 de 18 de diciembre de 1975, "Por la cual se reglamenta el ejercicio del periodismo y se dictan otras disposiciones"

dismo¹⁰¹. La Corte Constitucional de Colombia declaró la inconstitucionalidad "inexequible" de dicha ley impugnada, mediante sentencia de fecha 18-3-98, en la cual dedicó el Capítulo 2.2.4 del fallo expresamente a "Las libertades examinadas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos"¹⁰², en el cual expuso:

Como se dijo al comienzo de este fallo, abundan los Tratados y Convenios de orden internacional que protegen las libertades de opinión e información. No es necesario hacer una relación exhaustiva de los mismos. Pero resulta harto ilustrativo citar, como una confirmación de lo que se viene afirmando, la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al absolver una consulta relacionada con la colegiatura obligatoria, formulada por el Gobierno de Costa Rica. Dice así, en sus apartes más salientes:

"Resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su

¹⁰¹ Dichos requisitos de la Ley 51, incluían el cumplimiento de alguno de los requisitos que incluían la obtención del título universitario, o su ejercicio por 5 años y si era por un lapso no menor a 3 años además requería la presentación de un examen en el Ministerio de Educación.

¹⁰² Sentencia N° C-087/98 de fecha 18-3-98 de la Corte Constitucional de Colombia, consultada en original.

conjunto. Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad".

(.....)

"De las anteriores consideraciones se desprende que no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados en una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas".

La Corte Constitucional colombiana con base en "los argumentos expuestos" que incluían además fundamentaciones expresas en la nueva Constitución de 1991, declaró la "inexequibilidad" de dicha Ley. De esta forma, el máximo tribunal colombiano recepcionó la interpretación de la Corte Interamericana en torno a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación a los

límites de las leyes internas que regulan la libertad de expresión, dándole en definitiva fuerza obligatoria y vinculante en el Derecho Interno.

Una solución complementaria interesante, ha sido también la dada en Colombia mediante la Ley. "Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos"¹⁰³. Conforme a dicha ley, si un informe a la Comisión Interamericana concluye en un caso concreto que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y recomienda que deben indemnizarse los perjuicios correspondientes, el Comité de Ministros al emitir un concepto favorable, hace obligatoria la celebración del trámite indemnizatorio interno previsto en dicha ley.

En fin, observamos que en Latinoamérica, las jurisdicciones constitucionales han iniciado el importante paso de convertirse en parte de un sistema integrado para la protección de los derechos humanos, aplicando no sólo los instrumentos internacionales, sino además la propia jurisprudencia de los órganos internacionales.

¹⁰³ Ley N° 288.