

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS COMO INTÉRPRETE CONSTITUCIONAL (DIMENSIÓN TRASNACIONAL DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL)

Eduardo FERRER MAC-GREGOR

Si en verdad la justicia de los hombres tendrá un futuro, esto no podrá estar fuera de la protección de los derechos humanos, individuales y sociales; y estos derechos desde ahora se han convertido en una exigencia sin fronteras, una exigencia precisamente transnacional y tendentemente universal.

Mauro CAPPELLETTI¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La enseñanza del derecho procesal constitucional como disciplina autónoma*. III. *Dimensión transnacional del derecho procesal constitucional*. IV. *Interpretación jurisprudencial a la jerarquía de los tratados internacionales en el derecho interno*. V. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional*.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de las dictaduras y del recio régimen presidencialista que ha caracterizado a América Latina, el desarrollo progresivo en la protección

¹ Con estas palabras culmina su excelente trabajo “La justicia constitucional supranacional. El control judicial de las leyes y la jurisdicción de las libertades a nivel internacional”, trad. de Luis Dorantes Tamayo, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXVIII, núm. 110, mayo-agosto de 1978, pp. 337-366. Posteriormente publicado en *La justicia constitucional (Estudios de derecho comparado)*, México, UNAM, 1987, pp. 215-242.

internacional de los derechos humanos constituye uno de los avances más representativos de la segunda mitad del siglo XX.² Ello se debió, en gran medida, a que también paulatinamente los ordenamientos nacionales sentaron las bases de sistemas internos de control constitucional, incorporando en los textos fundamentales instrumentos específicos para su defensa.

El presente trabajo tiene por objeto establecer la manera en que el derecho procesal constitucional, como nueva disciplina jurídica, ha adquirido dimensiones transnacionales, cobrando importancia significativa en los próximos años, debido a que recientemente nuestro país reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que significa que sus resoluciones, como fuente de derecho en la materia, constituyen un complemento a la normativa nacional.

II. LA ENSEÑANZA DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL COMO DISCIPLINA AUTÓNOMA

Si bien los instrumentos o mecanismos de control constitucional, también conocidos como garantías constitucionales, son muy antiguos, su sistematización científica es relativamente reciente. A partir de la creación de los primeros tribunales constitucionales, que surgen en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, aparecen las primeras aportaciones científicas, sobre todo mediante la difusión de las ideas sobre “justicia o jurisdicción constitucional” del ilustre profesor de Viena, Hans Kelsen³ y del debate que sostuvo con Carl Schmitt.⁴ Estos órganos especializados en la interpretación y en la resolución de la conflictiva constitucional se instalaron progresivamente en varios países europeos en la segunda posguerra, teniendo un auge importante a nivel mundial en

2 Resulta útil, para entender esta evolución progresiva, la obra del ex presidente de la Corte Interamericana, Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, Madrid, Civitas-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

3 A partir de su trabajo “La garantie jurisdictionelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)”, publicada en *Revue du Droit et de la Science Politique...*, París, 1928, pp. 197 y ss.

4 Cfr. Herrera, Carlos Miguel, “La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 86, octubre-diciembre de 1994, pp. 195-227.

la década de los setenta,⁵ cuya expansión se ha mantenido paulatinamente hasta nuestros días, incluso en América Latina,⁶ a pesar de la gran influencia estadounidense de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes en los países americanos.

En este contexto, en la segunda mitad del siglo XX la atención de los juristas en el ámbito mundial se ha dirigido al estudio sistemático de los diversos instrumentos de control constitucional, lo que ha motivado el nacimiento de una nueva disciplina jurídica que comparte de las estructuras del derecho procesal y del constitucional, disciplinas que se venían estudiando de manera separada, cuyas íntimas conexiones e hilos conductores puso en evidencia el procesalista uruguayo Eduardo Juan Couture.⁷ A pesar de los debates⁸ en cuanto a su denominación (justicia, jurisdicción, defensa, control de la constitucionalidad, etcétera),⁹ existe una tendencia, que se ha venido acrecentando en los últimos años, en denominarla *derecho procesal constitucional*,¹⁰ y bajo este título se ense-

5 Véase, Favoreu, Luis, *Los tribunales constitucionales*, trad. de Vicente Villacampa (trad. de la 2a. ed., francesa *Les cours constitutionnelles*), Barcelona, Ariel, 1994.

6 Cfr. Eguiguren Praeli, Francisco, *Los tribunales constitucionales en Latinoamérica: una visión comparativa*, Buenos Aires, CIEDLA, 2000.

7 Cfr. *Estudios de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediar, 1948, t. I, pp. 195 y ss., en especial véase el apartado “casos de derecho procesal constitucional”; Fix-Zamudio, Héctor, “El pensamiento de Eduardo J. Couture y el derecho constitucional procesal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 30, septiembre-diciembre de 1977, pp. 315 y ss.

8 Al respecto, resulta interesante el debate entre Héctor Fix-Zamudio (“Sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 3, 1999, pp. 93 y 94) y Domingo García Belaunde (“Sobre la jurisdicción constitucional”, en Quiroga León, Aníbal (comp.), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo Editorial, 1990, pp. 33 y ss.). El primero sostiene la necesidad de distinguir el “derecho procesal constitucional” —rama del derecho procesal— del “derecho constitucional procesal” —rama del derecho constitucional—, en tanto que el segundo afirma que tal distinción constituye un mero juego de palabras.

9 En cuanto a las diversas denominaciones y sus alcances, véanse, Corzo Sosa, Edgar, “Relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial en España”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXVI, núm. 78, septiembre-diciembre de 1993, pp. 847-864, en p. 864; Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1968, pp. 13 y ss.

10 Cfr., entre otros, Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, “Derecho procesal constitucional”, *Cuadernos procesales*, México, año 4, núm. 8, julio de 2000, pp. 4-15; Fix-Zamudio, Héctor, “Sobre el concepto y contenido...”, *cit.*, nota 8, pp. 89-119; *Id.*, “Introducción al derecho procesal constitucional”, *Memoria. El Colegio de México*, México,

ña, en la actualidad, en diversas universidades de América Latina,¹¹ existiendo institutos con el mismo nombre¹² y una codificación específica.¹³

La enseñanza del tradicional juicio de amparo en las facultades y escuelas de derecho en México se ha realizado de manera aislada sin tener en cuenta los diversos instrumentos existentes a nivel mundial y su tendencia sistemática. Y esto tiene una explicación por demás lógica: durante más de un siglo representó el único mecanismo efectivo de control constitucional.

A partir de las reformas constitucionales y legales de 1994-1995, la realidad en México es otra. Por una parte, la nueva estructura orgánica de la Suprema Corte de Justicia se acerca considerablemente a los tribunales constitucionales (se reduce de 26 a 11 miembros) y, por otra, se le atribuyen competencias exclusivas para conocer de las acciones de inconstitucionalidad —que desde 1996 proceden también en materia electoral— y de las controversias constitucionales, pudiendo tener las resoluciones que se dicten en estos procesos jurisdiccionales alcances generales para el futuro, lo que rompe con el esquema tradicional de las

1997, pp. 27-84; Rodríguez Domínguez, Elvito A., *Derecho procesal constitucional*, Lima, Grijley, 1997; García Belaunde, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, Estudio preliminar de Gerardo Eto Cruz, Trujillo, Marsol, 1998; *Id.*, “De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, *cit.*, nota 7, pp. 121-156; Gozáni, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995; *Id.*, “Derecho procesal constitucional, hoy: contenidos”, *Ars Iuris*, núm. 10, 1993, pp. 161-172; Hernández Valle, *Derecho procesal constitucional*, San José, Juricentro, 1995; Rey Cantor, Ernesto, *Introducción al derecho procesal constitucional*, Cali, Universidad Libre, 1994; Benda, Ernst y Klein, Eckart, *Lehrbuch des Verfassungsprozess rechts*, 1991; Sagüés, Néstor Pedro, *Derecho procesal constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 4 ts., 1988; Hitters, Juan Carlos, “El derecho procesal constitucional”, *Anales*, núm. 30, 1987, pp. 109-185; Pestalozza, Christian, *Verfassungsprozessrecht*, Munich, 1982; González Pérez, Jesús, *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Civitas, 1980.

11 Argentina, Colombia, Panamá, Perú y Costa Rica, entre otros. *Cfr.* Sagüés, Néstor Pedro, “Los desafíos del derecho procesal constitucional”, en Bazán, Víctor (coord.), *Desafíos del control de la constitucionalidad*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, pp. 21-41.

12 Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, con sede en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina en Buenos Aires.

13 Por ejemplo, la Ley Nacional núm. 7.135 de jurisdicción constitucional en Costa Rica. *Cfr.* Sagüés, Néstor Pedro, “Los desafíos del derecho procesal constitucional”, *cit.*, nota 11, p. 22.

ejecutorias de nuestro más alto tribunal, que prevaleció desde el siglo XIX. Aunado a lo anterior, el sistema de control constitucional mexicano se complementa con los procesos en materia electoral que conoce el Tribunal Electoral, que en 1996 se incorporó al Poder Judicial Federal (recurso para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y el juicio de revisión constitucional electoral).

Asimismo, la Constitución prevé otros instrumentos como son el juicio político, la facultad indagatoria de la Suprema Corte y los procedimientos ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, que si bien no comparten la naturaleza jurisdiccional de los anteriores, representan procedimientos específicos configurados para la defensa de la normativa constitucional, lo que impone sean estudiados de manera conjunta y sistemática con los referidos procesos jurisdiccionales. Estos ocho procesos y procedimientos o garantías constitucionales constituyen, esencialmente, el objeto de estudio del *derecho procesal constitucional mexicano*.¹⁴

Sin embargo, en los programas que actualmente se imparten en las facultades y escuelas de derecho en nuestro país, se estudian dichas garantías de manera separada, no obstante contener principios comunes que le son propios, lo que propicia una desarticulación no recomendable, lo que debe someterse a revisión. Así, por ejemplo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales se incorporaron, en no pocos casos, a los cursos ordinarios de “derecho constitucional”, que de suyo constituye una materia demasiado extensa. Por ello se propone la inclusión de la enseñanza del *derecho procesal constitucional*, como ya lo han hecho algunas universidades¹⁵ y se han realizado seminarios al respecto,¹⁶ teniendo en cuenta la importancia creciente del

14 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Corte de Constitucionalidad de Guatemala-UNAM, 1998. El objeto de estudio de esta novel disciplina, sin embargo, continúa discutiéndose en la doctrina contemporánea.

15 En la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana (ciudad de México) y en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (maestría en derecho constitucional y amparo). En otras Universidades se enseña bajo la denominación de “procedimientos constitucionales”.

16 Como el *Primer Seminario de Derecho Procesal Constitucional*, organizado por el Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia, A. C. (Polyforum cultural Siqeiros, ciudad de México, septiembre-octubre de 2000, con la asistencia de 1,100 personas, siendo reproducido vía satélite a tribunales superiores de justicia de 26 estados).

sistema de control constitucional en el actual estado democrático de derecho mexicano.

III. DIMENSIÓN TRASNACIONAL DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

El derecho procesal constitucional se ha desarrollado de manera significativa en el ámbito interno de la mayoría de los países democráticos.¹⁷ Sin embargo, en las últimas décadas, debido a la globalización-mundialización de los fenómenos económicos y sociales, que también alcanza al derecho, han aparecido distintos organismos jurisdiccionales supranacionales, en el ámbito regional e internacional, encargados de interpretar y de resolver los conflictos derivados de los diversos pactos suscritos por los Estados.

Ante este fenómeno, Cappelletti, desde hace tiempo, se refiere a una *dimensión trasnacional de la jurisdicción constitucional* (derecho procesal constitucional), lo que lo contrapone a la tradicional concepción de la exclusiva soberanía de los Estados nacionales,¹⁸ analizando, sobre todo, la función que realiza la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo, al actuar en muchos casos como órgano único y concentrado y cuyas decisiones tienen eficacia definitiva y unificadora, realizando una interpretación del derecho comunitario considerado como *lex superior*, encargado del control de la validez comunitaria de las leyes a través de un control “disperso” o “difuso” que denominó “prejudicialidad comunitaria”. En el mismo sentido, se refiere a la función que desempeña la Corte Europea de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, teniendo en cuenta la existencia de un *bill of rights* supranacional contenido en la Convención de Roma. De esta forma, sostiene que hay ahora en un número creciente de países una exi-

17 Cfr., entre otros, Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas, 1982; Tome García, José Antonio, *Protección procesal de los derechos humanos ante los tribunales ordinarios*, Madrid, Montecorvo, 1987.

18 Cfr. Carrillo Salcedo, Juan, *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 1996; González Schmal, Raúl, “La soberanía nacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 4, núm. 13, octubre-diciembre de 1998, pp. 35-46; Gutiérrez Baylón, Juan de Dios, “La crisis competencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Lex*, núm. 3, septiembre de 1995, pp. 21-26, en p. 25.

gencia, urgente y potente, por la cual los hombres y los Estados son inducidos a moverse hacia un sistema de “justicia superior”, no solamente en el interior de los países particulares —donde se tienen las varias formas de justicia constitucional— sino también a nivel trasnacional.¹⁹ Con ideas similares, Niceto Alcalá-Zamora sostiene que el derecho procesal constitucional funciona en dos planos o niveles: interno e internacional.²⁰

En América Latina,²¹ paulatinamente, también se fueron creando organismos jurisdiccionales supranacionales, como: a) la *Corte de Justicia Centroamericana*²² (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), creada en 1962, adquiriendo carácter permanente debido al Protocolo de Tegucigalpa de 13 de diciembre de 1991, que reformó la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (suscrita en Panamá en 1962);²³ b) el *Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina* (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela), con sede en la ciudad de Quito, que comenzó sus funciones en 1984, con modificaciones posteriores en 1996 (Protocolo de Cochabamba, Bolivia, de 28 de mayo de 1996),²⁴ y c) la *Corte Interamericana de Derechos*

19 Cfr. “La justicia constitucional supranacional...”, *cit.*, nota 1.

20 *La protección procesal internacional de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1975, p. 49.

21 Cfr. Buergenthal, Thomas *et al.*, *La protección de los derechos humanos en las Américas*, Madrid, Civitas-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.

22 La actual Corte tiene como antecedente la primitiva *Corte de Justicia Centroamericana* que tuvo su origen en la Convención suscrita en Washington el 20 de diciembre de 1907. Se componía de cinco magistrados. Esta Corte desaparece debido al incumplimiento de Nicaragua de aceptar el fallo emitido con motivo de la concesión hecha a los Estados Unidos en el Tratado Bryan-Chamorro. Sobre el tema, véase, Aguirre Godoy, Mario, “Corte Centroamericana de Justicia”, ponencia presentada en las *XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, San José, octubre de 2000.

23 De conformidad con el artículo 8o. del Estatuto de la Corte (aprobado y suscrito el 10 de diciembre de 1992, con motivo de la XIII Cumbre de Presidentes en Panamá), se integra con uno o más magistrados titulares, con sus respectivos suplentes, por cada uno de los Estados miembros, y tiene como función esencial la interpretación y ejecución del protocolo de Tegucigalpa referido, así como de sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. Su sede se encuentra en la ciudad de Managua.

24 Dicho Tribunal se integra por cinco magistrados designados para periodos de seis años, pudiendo ser reelectos por una sola ocasión. La renovación del órgano se realiza parcialmente cada tres años. En general, véase Benaím Azaguri, Salvador, “Tribunales de justicia de la comunidad andina”, ponencia presentada en las *XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, San José, octubre de 2000.

Humanos, que constituye el objeto central del presente trabajo y será materia de análisis más adelante.

No puede dejarse de mencionar que existen dos bloques económicos importantes que no han creado tribunales jurisdiccionales supranacionales para la resolución de sus controversias, como son el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLC), suscrito el 17 de diciembre de 1992, y que entró en vigor el 1 de enero de 1994, y el Mercosur, suscrito el 26 de marzo de 1991 (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), adoptando instrumentos alternos de solución no jurisdiccionales. A pesar de ello, es factible que en un futuro se establezcan, para ambos casos, tribunales permanentes de justicia.²⁵ Asimismo, en el ámbito internacional y por la actualidad que representa, debe mencionarse también a la *Corte Penal Internacional*, cuyo estatuto fue firmado el 17 de julio de 1998 en la ciudad de Roma, requiriendo para su entrada en vigor ser ratificado al menos por sesenta Estados.²⁶

La proliferación de los tribunales de justicia supranacionales ha producido la atención de los juristas a nivel mundial, como se pone en evidencia en el último Congreso Iberoamericano de Derecho Procesal (San José de Costa Rica, octubre de 2000).²⁷ A tal extremo, se afirma el nacimiento —en fase de formación— de una nueva disciplina jurídica denominada *derecho procesal transnacional*,²⁸ que a decir del maestro Fix-Zamudio “abarca el estudio y la sistematización de la normatividad adjetiva, no sólo de las instituciones del derecho internacional clásico,

25 Véase la propuesta de Guerra Pérez, Walter D., “Tribunal supranacional para el Mercosur”, ponencia presentada en las *XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, San José, octubre de 2000.

26 Sobre estos tribunales véase la relatoría general presentada por el procesalista uruguayo Landoni Sosa, Ángel, “Tribunales supranacionales”, en las *XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, San José, octubre de 2000.

27 Uno de los temas centrales del Congreso y que fue motivo de un importante número de comunicaciones y ponencias fue el relativo a los *Tribunales transnacionales*. Al respecto, véanse las mismas en las memorias (tomo II, pp. 37-229), publicadas por la Corte de Justicia de Costa Rica y el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal.

28 La conformación de esta nueva disciplina se encuentra en auge; véanse, entre otros, Landoni Sosa, Ángel, “El proceso transnacional”, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, Bogotá, vol. II, núm. 16, pp. 11 y ss.; Aguirre Godoy, Mario, “El proceso transnacional”, *op. cit.*, en esta misma nota, núm. 17, p. 33 y ss.; Hitters, Juan Carlos, “Algo más sobre el proceso transnacional”, *El derecho*, t. 162, p. 1020; Gozañi, Osvaldo Alfredo, *Introducción al estudio al nuevo derecho procesal*, Buenos Aires, Ediar, 1988. Esta nueva rama desde hace tiempo la hacía notar Niceto Alcalá-Zamora, *op. cit.*, nota 20, pp. 42 y ss.

sino también las del derecho comunitario y de la integración económica, y, por supuesto, el sector más dinámico que es el que corresponde al campo de los derechos humanos”,²⁹ por lo que puede decirse que en la formación de esta novel disciplina jurídica confluyen aspectos comunes del derecho procesal, constitucional e internacional.³⁰

IV. INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL A LA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL DERECHO INTERNO

En los últimos años, con el surgimiento acelerado de normas y reglas de carácter internacional, se ha cuestionado la manera en que deben resolverse los conflictos derivados entre la normativa internacional y la interna de cada país. Si bien existen diversos criterios al respecto, la tendencia en América Latina se dirige a que sea el derecho constitucional interno el que resuelva la problemática.

En este contexto, mediante ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia el 11 de mayo de 1999, al interpretar el artículo 133 de la Constitución, se modificó la jerarquía normativa de los tratados internacionales. El criterio anterior sostenía que las leyes federales y los tratados internacionales tenían la misma jerarquía normativa, ocupando el rango inmediatamente inferior a la Constitución, por lo que el tratado internacional no podía servir de criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa.³¹

El anterior criterio fue abandonado al resolverse por unanimidad de 10 votos el amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. Con independencia de las argumentaciones sostenidas en el fallo, que han sido comentadas y criticadas por la doctrina,³² nuestro más alto tribunal esencialmente sostuvo tres

29 Véase la ponencia general de Héctor Fix-Zamudio presentada en el *X Congreso Mundial de Derecho Procesal* (Taormina, Italia, septiembre de 1995).

30 En cuanto a la íntima relación del derecho internacional y los derechos humanos, véase Sepúlveda, César, *Estudios sobre derecho internacional y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

31 *Cfr.*, entre otras, la tesis P.C/92, cuyo rubro es: “*Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa*” (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. 60, diciembre de 1992, Pleno, p. 27).

32 *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Este País*, México, febrero de 2000; Ortiz Mayagoitia, Guillermo I., “Derecho in-

importantes criterios: a) los tratados internacionales pueden obligar a las entidades federativas; b) a través de los tratados internacionales se puede ampliar la gama de las garantías individuales, y c) los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. El último aspecto constituye el criterio fundamental del fallo, quedando plasmado en la tesis aislada P. LXXX/99, cuyo rubro es: “*Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal*”.³³

Si bien constituye un criterio aislado y, por ende, no obliga hasta en tanto no se conforme la jurisprudencia, representa la tendencia de los países de América Latina, que han incluido en sus textos fundamentales la jerarquía de los tratados sobre las normas internas, con excepción de la propia Constitución (Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Honduras, Costa Rica, Paraguay, etcétera).³⁴ La jerarquía del tratado internacional sobre las leyes federales, a partir de este importante fallo en México, motivará a que los abogados se interesen más por los pactos internacionales, ya que ahora podrán citar en sus alegatos preceptos internacionales que tendrán que ser analizados por el juzgador al estar en la cúspide de la normativa secundaria.

Sin embargo, debe señalarse que los tratados en materia de derechos humanos *adquieren una dimensión especial*, en tanto que el propio fallo sostiene que a través de compromisos internacionales es factible ampliar la esfera de libertades de los gobernados o se comprometa al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, lo que equivale a incorporarlos a rango constitucional y no, como en otras materias, por debajo de la Constitución, constituyen-

ternacional y derecho constitucional. Un fallo interesante”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Buenos Aires, 2000, pp. 529-539; Revilla Martínez, Eduardo, “Violación de leyes a los tratados. Supraposición”, *Lex*, México, agosto de 2000, pp. 43-46; Pérez de Hacha, Luis Manuel, “Reserva legal *versus* tratados fiscales internacionales”, *Lex*, México, junio-julio de 2000, pp. 29-36.

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

³⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2000, pp. 484-490.

do un *bloque complementario a la normativa constitucional* en lo que no la contradiga.³⁵

Debido a que la jerarquía normativa de los tratados internacionales ha cobrado especial relevancia en nuestro ordenamiento interno, con mayor intensidad los que se refieren a los derechos humanos, resulta oportuno comenzar a reflexionar si debemos incorporar un *control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales*, es decir, juzgar sobre su constitucionalidad con anterioridad a su incorporación al derecho interno. Así, por ejemplo, la actual Constitución española de 1978 (artículo 95.2) faculta al gobierno, al Congreso de los Diputados o al Senado para requerir del Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre la conformidad o disconformidad a la normativa constitucional de los tratados internacionales antes de su integración al ordenamiento interno, lo cual se efectúa a través de un procedimiento que culmina con la declaración de carácter vinculante, de tal manera que en caso de que el pronunciamiento del órgano constitucional fuese declarando la contradicción del tratado y la Constitución, el primero sólo podrá ser suscrito por España si previamente se procede a la reforma constitucional.³⁶ La finalidad de esta previsión constitucional, como lo afirma la doctrina española, radica en preservar la normativa constitucional y garantizar, al mismo tiempo, la seguridad y estabilidad de los compromisos a contraer en el ámbito internacional.³⁷

35 En este sentido, el artículo 105 de la Constitución peruana de 1979 reconocía jerarquía constitucional a los tratados relativos a los derechos humanos, no pudiendo ser modificados sino por el procedimiento que regulaba la reforma de la propia Constitución. *Cfr. ibidem*, p. 486; Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho internacional de los derechos humanos en las Constituciones latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *El mundo moderno de los derechos humanos. Ensayo en honor de Tomas Buergenthal*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, pp. 159 y ss.; Becerra Ramírez, Manuel, “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 77-100, en pp. 96 y 97.

36 Véase la declaración del Tribunal Constitucional español de 1 de julio de 1992, en cuanto al artículo 8.B.1 del Tratado de Maastricht, en el que se reconocía el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales a todos los ciudadanos de la Unión. La reforma constitucional se efectuó el 27 de agosto de 1992 para que pudiera incorporarse dicho precepto internacional al ordenamiento interno español. *Cfr.* Rubio Llorente, Francisco, “La Constitución española y el Tratado de Maastricht”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, 1992, pp. 253 y ss.

37 *Cfr.* Caamaño Domínguez, Francisco *et al.*, *Jurisdicción y procesos constitucionales*, 2a. ed., Madrid, McGraw-Hill, 2000, pp. 43-45.

V. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS COMO INTÉRPRETE CONSTITUCIONAL

En líneas arriba señalamos la dimensión trasnacional del derecho procesal constitucional, que cobra especial relevancia tratándose de la defensa de los derechos humanos. Si bien la tutela de los derechos humanos se realiza fundamentalmente en el ámbito interno de los Estados —dimensión que Cappelletti califica como la “jurisdicción constitucional de las libertades”—,³⁸ especialmente a partir de la segunda posguerra, se han creado sistemas para la protección de los derechos humanos en el ámbito regional e internacional, con un carácter subsidiario y complementario a los establecidos en los ordenamientos internos, lo que ha producido la “internacionalización de los derechos humanos” y, con ello, la creación de organismos jurisdiccionales supranacionales especializados en la materia,³⁹ lo que dio origen a la dimensión que el propio Cappelletti bautizó como “la jurisdicción internacional de las libertades”.⁴⁰

Siguiendo el modelo europeo, paulatinamente se configuró el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuya culminación puede decirse representa la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, establecida como consecuencia de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José” (18 de julio de 1978),⁴¹ comenzando sus funciones en junio de 1979.

38 *La giurisdizione costituzionale delle libertà. Primo studio sul ricorso costituzionale (con particolare riguardo agli ordinamenti tedesco, svizzero e austriaco)*, Milán, Giuffrè, 1974 (2a. reimp., 1955).

39 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Reflexiones sobre la organización y el funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp. 312 y ss.

40 Cfr. “La justicia constitucional supranacional...”, *cit.*, nota 1, pp. 235 y ss.

41 La Convención Americana fue adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada del 7 al 22 de noviembre de 1969 en la misma ciudad de San José. Cfr. Gros Espiell, Héctor, *La convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991.

La Corte se constituye como un órgano judicial autónomo del sistema interamericano, aunque con nexos con la Comisión Interamericana,⁴² compuesta por siete jueces,⁴³ cuyo objetivo esencial representa la interpretación y aplicación de la Convención Americana referida y de sus dos protocolos adicionales: *a)* en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”,⁴⁴ y *b)* relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.⁴⁵ Este marco de aplicabilidad debe completarse además con la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1987); Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas (1996), y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1995).⁴⁶

El Estatuto de la Corte le otorga esencialmente dos funciones:

- a) Una *consultiva*, que consiste en la emisión de opiniones que le formulen los Estados miembros u órganos de la Organización de los Estados Americanos respecto a la interpretación de la Convención o de otros tratados en lo relativo a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. México formuló (1999) una consulta relacionada con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso en el marco de la pena de muerte, con motivo del derecho a la información sobre la asistencia consular, y⁴⁷

42 En cuanto a las relaciones entre la Corte y la Comisión, véanse Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “Nexos entre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Ars Iuris*, México, núm. 17, 1997, pp. 120-147; García Ramírez, Sergio, “La jurisdicción interamericana sobre derechos humanos. Actualidad y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 54, junio de 1998, pp. 130 y ss.

43 Actualmente la Corte se integra por los jueces: Antônio A. Cançado Trindade (Brasil), presidente; Máximo Pacheco López (Chile), vicepresidente; Hernán Salgado Pesantes (Ecuador); Oliver Jackman (Barbados); Alirio Abreu Burelli (Venezuela); Sergio García Ramírez (México), y Carlos Vicente de Roux Rengifo (Colombia). El secretario de la Corte es Manuel E. Ventura Robles (Costa Rica) y el secretario adjunto Renzo Pomi (Uruguay).

44 Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988.

45 Suscrito en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990.

46 Becerra Ramírez, Manuel, “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *cit.*, nota 35, pp. 82 y 83.

47 Se trata de la Opinión Consultiva OC-16/99. La Corte resolvió por mayoría de seis votos contra uno que “la observancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente”, en los términos de las disposiciones relevantes de los

- b) La otra de índole *contencioso*,⁴⁸ con motivo de su actividad *jurisdiccional* que se inicia por un Estado parte o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —no teniendo legitimación los individuos en lo particular—, alegando la violación a la Convención Americana de un Estado parte.

De los breves lineamientos anotados que sólo tienen como finalidad advertir que la Corte Interamericana funge como órgano concentrado e intérprete final de la Convención Americana, nos interesa la función jurisdiccional de la misma, ya que las resoluciones que se dictan son obligatorias para aquellos Estados partes que han hecho una declaración en ese sentido y que a la fecha son 21,⁴⁹ entre los que se encuentra México,

tratados de derechos humanos (v. g. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4o.; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6o.), con las consecuencias jurídicas inherentes a una violación de esta naturaleza, es decir, las atinentes a la responsabilidad internacional del Estado y al deber de reparación. Asimismo, *cfr.* Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, “La jurisdicción consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a la ‘opinión’ solicitada por México”, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco, cit.*, nota 35, pp. 339 y ss.

48 Sobre el tema, véase Gros Espiell, Héctor, “El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, núm. 2, 1985, pp. 113-134.

49 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. En julio de 1999 Perú retiró de manera unilateral y de inmediato su adhesión a la jurisdicción de la Corte mas no a la Convención, declarando inejecutables los fallos condenatorios (casos Castillo Petruzzi, Loayza Tamayo, entre otros) y los que en el futuro se dictaran (los que se encuentran en trámite, como por ejemplo el caso Baruch Ivcher). En cuanto al Perú y su separación, véanse Hitters, Juan Carlos, “Imposibilidad de retirarse de la jurisdicción de la Corte Interamericana (El caso de Perú)”, *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, núm. 4, 1999, pp. 571 y ss.; García Ramírez, Sergio, “Una controversia sobre la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios Jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 389-405; *Id.*, “Algunos criterios recientes de la jurisdicción interamericana de derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 315-350, en pp. 123 y ss.

al haber reconocido la competencia contenciosa de la Corte en diciembre de 1998,⁵⁰ con ciertas reservas.⁵¹

De esta forma, advertimos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se aproxima a los órganos encargados de la interpretación constitucional en el ámbito interno. En cuanto a su composición orgánica, en ambos casos, se integran por jueces independientes, cuyos miembros no son numerosos, nombrados por un periodo más o menos largo (teniendo en cuenta que si bien en el caso de la Corte es de seis años, pueden ser reelegidos por un nuevo periodo), y en cuanto a sus funciones, sobre todo la contenciosa, el objetivo esencial consiste en la *interpretación y aplicación* de la Convención Americana como una especie de *lex superior* conteniendo un *bill of rights* transnacional, teniendo sus resoluciones efectos vinculantes con los Estados que reconozcan su jurisdicción, siendo inapelables.⁵² Se realiza, en parangón con la jurisdicción constitucional interna, la interpretación conforme o disconforme a la Convención de la normativa nacional, constituyendo una fuente de derecho en la materia.⁵³ Incluso, en sus *facultades consultivas*, se aproxima al control previo de constitucionalidad que realizan algunos tribunales, cortes y salas constitucionales. También existe similitud con las

50 Cfr. *Diario Oficial de la Federación* de 8 de diciembre de 1998, en el que aparece el decreto por el cual el Senado aprobó dicha competencia. El 16 del mismo mes, la exsecretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Rosario Green, depositó el instrumento de ratificación (artículo 62 de la Convención) en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. En cuanto a las consecuencias principales de este reconocimiento, véanse, Fix-Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999; con el mismo título Becerra Ramírez, Manuel, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, cit., nota 35, pp. 77-100; García Ramírez, Sergio, “Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de México”, *Estudios Jurídicos*, cit., nota 49, pp. 373-387.

51 Las reservas se refieren a la aplicación del artículo 33 constitucional, a la irretroactividad y a la aplicación de las resoluciones de la Corte. Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, cit., nota 50, pp. 90-95; Pérez de Hacha, Luis Manuel, “Reserva legal versus tratados fiscales internacionales”, cit., nota 32, pp. 29 y ss.; en general, véase también Salgado Pesantes, Hernán, “Las reservas de los tratados de derechos humanos”, *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, vol. I, pp. 1 y ss.

52 Existe, sin embargo, el recurso sobre interpretación que deberá interponerse dentro de los 90 días siguientes a la notificación de la resolución.

53 Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, “Las decisiones judiciales como fuente del derecho internacional de los derechos humanos”, *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, cit., nota 51, vol. I, pp. 431-446.

*medidas provisionales*⁵⁴ que dicta la Corte en casos de extrema gravedad y urgencia, cuando sea necesario evitar daños irreparables a las personas, como sucede con la “suspensión del acto reclamado” en el juicio de amparo mexicano.

En la medida en que se otorgue legitimación activa a los individuos para acceder directamente ante la Corte Interamericana —que constituye una reforma previsible—, como acontece en Europa, se dará una aproximación de mayor intensidad con los conceptos tradicionales de derecho constitucional. Coincidimos, de manera conclusiva, con Sáiz Arnáiz que, al estudiar el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como tribunal constitucional, sostiene

...que la más alta autoridad judicial comunitaria, concebida hace más de cuarenta años seguramente a partir del modelo francés de justicia administrativa, responde no obstante en su comportamiento, como una evidente opción de política judicial, mucho más a los parámetros de los órganos de garantía judicial de la constitucionalidad; unos órganos que la mayoría de los Estados miembros prevén en sus Constituciones.⁵⁵

De ahí que a partir del momento en que nuestro país reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana iniciara la transición del tradicional “amparo nacional” al “amparo interamericano” como tutela transnacional de los derechos humanos.⁵⁶

54 Cfr. Ventura, Manuel E. y Zovatto, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios (1982-1987)*, Madrid, Civitas, 1989; Ruiz Miguel, Carlos, “La función consultiva en el sistema interamericano de derechos humanos: ¿crisálida de una jurisdicción supra-constitucional?”, *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, cit., nota 51, vol. II, pp. 1345 y ss.

55 Sáiz Arnáiz, “El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como Tribunal Constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 53-II, enero-abril de 1999, pp. 223-256, en p. 256.

56 Cfr. Ayala Corao, Carlos M., “Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos”, *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, cit., nota 51, vol. I, pp. 341 y ss.