

LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS PARA LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS COMO MECANISMO PARA LA VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO

INTER-AMERICAN STANDARDS FOR THE SUSPENSION OF GUARANTEES AS A MECHANISM FOR THE ENFORCEMENT OF THE RULE OF LAW

Magdalena Gómez Carmona^{1*}

Resumen: Los diversos ordenamientos jurídicos contemplan la posibilidad de habilitar el uso de facultades extraordinarias ante circunstancias que responden a factores diversa índole y configuran una situación de emergencia, pudiendo sus órganos actuar con competencias distintas a las permitidas en condiciones de normalidad institucional. El uso de poderes extraordinarios es permitido por el Derecho Internacional a través de la facultad de suspensión de garantías, con la finalidad de que los Estados puedan restablecer su institucionalidad y con ello, la plena vigencia de los derechos humanos. Este trabajo pretende abordar dicha institución, analizando los estándares interamericanos sobre la materia y proponer la convencionalidad de los poderes extraordinarios del Estado como una garantía para la vigencia del Estado de Derecho, al establecer parámetros mínimos para la aplicación de medidas extraordinarias y limitar la extensión del régimen excepcional.

Palabras clave: suspensión de garantías, Estado de Derecho, estado de excepción, sistema interamericano de derechos humanos.

1 Artículo recibido para su evaluación el 15 de mayo de 2022, y aprobado para su publicación el 25 de junio de 2022.

* Egresada de la escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso. Valparaíso, Chile. me.gomezcarmona@gmail.com

Abstract: The various legal systems contemplate the possibility of enabling the use of extraordinary powers in the event of circumstances that respond to different factors and constitute an emergency situation, allowing its organs to act with powers different from those allowed under normal institutional conditions. The use of extraordinary powers is permitted by International Law through the power of suspension of guarantees, with the purpose of allowing States to reestablish their institutionality and with it, the full validity of human rights. This paper aims to address this institution, analyzing the inter-American standards on the subject and proposing the conventionality of the extraordinary powers of the State as a guarantee for the rule of law, by establishing minimum parameters for the application of extraordinary measures and limiting the extent of the exceptional regime.

Key words: suspension of guarantees, rule of law, state of emergency, Inter-American human rights system.

I. INTRODUCCIÓN

Los diversos ordenamientos jurídicos suelen prever la posibilidad de recurrir a una juridicidad extraordinaria frente a situaciones que acaecen en el orden interno y alteren gravemente el estado de normalidad institucional, estableciendo facultades especiales que comúnmente restringen el ámbito de libertad y el ejercicio de los derechos de las personas bajo su jurisdicción y robustecen el poder de acción de las instituciones o autoridades estatales para restablecer el orden nacional.

Existen diversas denominaciones en las distintas jurisdicciones nacionales para referirse a las facultades de excepcionalidad constitucional. Algunas de uso más frecuentes son “estado de excepción”; “estado de emergencia”;

“estado de sitio”; “estado de urgencia”; “estado de alarma”; “estado de prevención”; “estado de guerra interna”; “ley marcial”; “poderes de crisis”; “poderes especiales”; entre otros².

Entre las situaciones habilitantes para ello se han considerado en los ordenamientos internos hechos de diversa índole, desde los más tradicionales como los conflictos armados internacionales y los conflictos armados internos, admitiéndose también las fuertes tensiones internas derivadas *de factores* políticos, económicos, sociales o culturales; hasta situaciones que originalmente no se imaginaban dentro de los factores que pudieran generar afectación a la soberanía nacional, como las catástrofes naturales o ambientales, tales como terremotos, tsunamis y ciclones; y las catástrofes sanitarias, como las pandemias; entre otras.

Desde sus orígenes estos poderes extraordinarios fueron pensados para el resguardo de la continuidad del Estado y la estabilidad de la institucionalidad dada por el Constituyente originario, posicionando a la seguridad nacional como un valor jurídico superior, considerándose una base esencial para la subsistencia del Estado frente a otras naciones o regímenes con pretensiones de imponerse a este. Lo anterior, llevó a que muchos gobiernos la entendieran dotada de un valor primordial y preferente frente a otros bienes jurídicos y que, por ende, se sintieran habilitados para actuar sin sujeción a controles o límites, ya sea de carácter interno o internacional, siendo legítimo recurrir a cualquier medida o medio eficaz para superar con la mayor prontitud posible la situación de peligro³.

Con ello, en la práctica el uso de las facultades extraordinarias ha tenido una desviación del fin para el que fue prevista esta institución, entendiendo a la seguridad del Estado como una categoría destinada únicamente a la

2 LÓPEZ, Miguel: “Garantías en los estados de emergencia”. En: *Foro. Revista de Derecho*, N° 13, 2010. p. 79.

3 ONU, Comisión de Derechos Humanos: “Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción”. E/CN.4/Sub.2/1997/19, 23 de junio de 1997. párr. 7.

protección del gobierno de turno, reduciendo de esta manera el concepto de Estado a solo uno de sus componentes, desatendiendo el alcance de la expresión seguridad del Estado, que incluye, por supuesto, la protección de su correlativa población y territorio y apartándose del propósito de la conservación o restauración del Estado de Derecho⁴. Las declaratorias de un estado de excepción constitucional han derivado en numerosos casos de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, valiéndose de lógicas del enemigo interno, centrándose únicamente en la subsistencia o imposición del poder de quienes lo detentan. Incluso, en algunos casos se ha perpetuado el régimen de excepcionalidad por extensos períodos de tiempo, conculcando la naturaleza provisional de la suspensión de garantías.

Así la paradoja de afectar el Estado de Derecho, para a su vez, resguardarlo, ha servido de escenario para graves vulneraciones a los derechos humanos. Los regímenes de excepción constitucional han propiciado la adopción de prácticas arbitrarias, sustentadas únicamente en órdenes *de facto* y muchas veces en clara contravención a los lineamientos de una comunidad internacional que ha transitado a focalizar al ser humano como principal sujeto del Derecho Internacional.

Por su parte, el ordenamiento internacional en diversos sistemas de protección de los derechos humanos reconoce la posibilidad del surgimiento de crisis internas y habilita a los Estados a hacer uso de la facultad de suspensión de garantías, permitiendo restringir el alcance del ejercicio de ciertos derechos, pero a su vez, estableciendo limitaciones al poder del Estado para hacer frente a estas situaciones de crisis y contemplando una serie de principios a los que debe adecuar su actuar.

En el sistema interamericano dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, indistintamente, Convención Americana, Convención, Pacto de

4 SILVA, Roberto: “Los estados de excepción como legitimación de un estado de cosas inconstitucional: expresión del pseudoconstitucionalismo”. En: *Revista Eleuthera*, N° 15, 2016. p. 56.

San José de Costa Rica). Aunque en relación al deber general de adecuación de la normativa interna contemplado en el artículo 2 de este instrumento interamericano, todo Estado parte se encuentra obligado a adoptar las medidas necesarias para la modificación de la legislación extraordinaria sobre estados de excepción en coherencia con los estándares interamericanos, en la actualidad sigue siendo una tarea pendiente. En efecto, es necesario continuar con la implementación de modificaciones a las normativas internas, no solo en orden a reformar la juridicidad extraordinaria vigente en cada Estado, sino que también para reducir al mínimo el margen de actuación *de facto*, explorando modos para integrar los estándares previstos en el sistema interamericano y desarrollados por la jurisprudencia de la Corte IDH.

Este trabajo pretende presentar los estándares del sistema interamericano y los criterios jurisprudenciales aportados por la Corte IDH sobre la materia y proponer la convencionalidad de la regulación interna y la aplicación de las medidas que se adopten bajo la jurisdicción de un Estado a propósito de la puesta en marcha de la facultad de suspensión de garantías, con la finalidad de garantizar el cumplimiento del fin central de esta institución, el cual es el fortalecimiento de la vigencia del estado de Derecho procurando no incurrir en afectaciones a los derechos humanos más allá de los límites previstos para su afectación.

En la primera parte de este trabajo se aborda el marco normativo de la suspensión de garantías en tres de los sistemas de protección de derechos humanos (universal, europeo e interamericano). A continuación se tratará en detalle la regulación del sistema interamericano, mediante el análisis de las situaciones que habilitan la puesta en marcha de esta facultad y las características que estas deben presentar para que se justifique la utilización de este mecanismo.

El siguiente apartado distingue entre las instituciones de restricción y suspensión de derechos, detallando el alcance material sobre el que puede versar esta última y abordando especialmente el tratamiento que se les da a las garantías judiciales en el sistema interamericano como parte del núcleo protegido de derechos inderogables.

Por último, se abordan los principios y obligaciones previstos y derivados del artículo 27 CADH a los que deben sujetarse los Estados en el marco de una suspensión de garantías, integrando los estándares desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana en la materia.

II. REGULACIÓN Y OPERATIVIDAD DE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS

La suspensión de garantías se encuentra regulada por el Derecho Internacional en los diversos sistemas de protección de derechos. En este capítulo, en primer lugar, se esquematizará el marco normativo internacional de esta facultad, identificando su regulación en los sistemas universal, europeo e interamericano.

Luego, se determinará el ámbito de aplicación de la suspensión en el sistema interamericano de protección de derechos, analizando las circunstancias operativas que señala la CADH y sus respectivos requisitos, estableciendo además algunos elementos comparativos en relación a las otras disposiciones que regulan la materia en el sistema universal y europeo.

1. Marco normativo internacional.

El Derecho internacional se hace cargo de las situaciones de inestabilidad institucional de los Estados y regula la institución de la suspensión de garantías, la cual permite interrumpir el ejercicio de ciertos derechos y libertades fundamentales, regulando directrices para los Estados cuando

estos implementan estados de excepción en el orden interno. La suspensión de garantías se encuentra regulada en los sistemas universal, europeo e interamericano de protección de los derechos humanos.

En el sistema universal esta institución se encuentra regulada en el artículo 4 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP)⁵, el cual señala:

“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, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

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”.

5 PIDCP, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la AG en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, art. 4.

Por otra parte, en el sistema europeo, esta institución está prevista con el nombre de “derogación” y se contempla en el artículo 15 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH)⁶, el cual se transcribe a continuación:

“1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanen del derecho internacional.

2. La disposición precedente no autoriza ninguna derogación del artículo 2, salvo para el caso de muertes resultantes de actos lícitos de guerra, ni de los artículos 3, 4 (párrafo 1) y 7.

3. Toda Alta Parte Contratante que ejerza este derecho de derogación tendrá plenamente informado al Secretario General del Consejo de Europa de las medidas tomadas y de los motivos que las han inspirado. Deberá igualmente informar al Secretario General del Consejo de Europa de la fecha en que esas medidas hayan dejado de estar en vigor y las disposiciones del Convenio vuelvan a tener plena aplicación”.

Su regulación en el sistema interamericano se encuentra en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)*⁷, específicamente, en el artículo 27, que establece:

“1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las

6 CEDH, adoptada por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, Roma, Italia, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953, art. 15.

7 CADH, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (b-32), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978, art. 27.

exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (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), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente 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”.

Dado el enfoque del presente trabajo, me centraré en el análisis del sistema interamericano de protección de derechos humanos sobre la materia, sin perjuicio de abordar algunos ámbitos de esta institución presentes en los otros sistemas de protección mencionados.

En primer lugar, es necesario realizar una breve precisión terminológica para el correcto entendimiento de esta institución, ya que el artículo 27 de la CADH utiliza distintos términos que deben ser interpretados conforme a su contexto. El artículo se titula “suspensión de garantías”; luego en el primer párrafo se refiere a “suspend(er) las obligaciones contraídas”; a su vez, el segundo párrafo utiliza la expresión “suspender los derechos”; y

por último, el tercer párrafo señala “derecho de suspensión”. La Corte IDH ha manifestado que esta institución alude a la suspensión del ejercicio de ciertos derechos fundamentales, ya que no podría tratarse directamente de la suspensión de los derechos en sí mismos por ser estos innatos, ni podría sostenerse la idea de una suspensión absoluta de sus garantías de protección, ya que una medida de esa índole contravendría lo dispuesto en el párrafo segundo de esta disposición, que prohíbe la suspensión de las garantías judiciales indispensables tal como se explicará con más detalle más adelante⁸.

2. Ámbito de aplicación: las circunstancias operativas.

La Convención señala los supuestos en que procedería la suspensión de garantías en el primer párrafo del artículo 27, norma que fija el ámbito de aplicación de esta institución. Pues bien, un Estado puede suspender el ejercicio de ciertos derechos fundamentales cuando se produce una situación determinada que amenace la independencia o seguridad de este. Por lo tanto, para establecer si ante una determinada situación puede operar la suspensión, ésta deberá analizarse en conformidad a los efectos que dicha situación provoca en el orden interno. Dichos efectos dicen relación con dos circunstancias alternativas: que la situación sea una amenaza para la independencia del Estado, o bien, lo que deberá estar en amenaza será la seguridad del mismo. Cuando estas condiciones no se presenten el Estado estará obligado a cumplir íntegramente con sus obligaciones convencionales.

La expresión “independencia del Estado” tiene una connotación esencialmente política, en cuanto comprende el principio de autonomía y soberanía del Estado. Alude, por tanto, al monopolio del Estado respecto al ejercicio del poder y la organización interna, así como a la capacidad de los órganos estatales para adoptar sus propias decisiones libremente y actuar en forma soberana. Por tanto, en el contexto de la Convención, se afecta la indepen-

8 Corte IDH: “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. En: Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987, párr. 18.

dencia del Estado cuando existe una amenaza externa al funcionamiento autónomo de sus instituciones, asociada con el propósito de controlar sus decisiones políticas⁹.

Debe prevenirse que en el ámbito internacional el principio de soberanía y autonomía del Estado no tiene un alcance absoluto, con lo cual el Estado no goza de plena discrecionalidad en relación a las decisiones internas que se adopten por sus autoridades respecto de las personas que estén sometidas a su jurisdicción. En efecto, a través de su consentimiento los Estados han adoptado y se han obligado a un régimen internacional de protección de los derechos humanos, de manera que esta materia ha salido de su competencia exclusiva¹⁰.

La otra circunstancia habilitante de la suspensión de garantías que menciona la *Convención Americana* es la amenaza a la seguridad del Estado. Esta noción debe interpretarse con independencia del significado que pueda tener en el Derecho interno de los Estados, especialmente, si le atribuye un significado demasiado amplio. En base a la regla de interpretación del artículo 29 literal c de la Convención y lo razonado por la Corte IDH, el concepto de seguridad del Estado debe interpretarse en conexión con los requerimientos de una sociedad democrática¹¹.

9 FAÚNDEZ, Héctor: *El Sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. 3ª ed. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004. p. 104.

10 *Ibid.*, p. 105.

11 CADH, ob. cit., art. 29.c: “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno”; Corte IDH: “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías...”, cit., párr. 20.

Según Montealegre, para comprender este concepto debe prestarse atención a los elementos del Estado –territorio, gobierno y población– de modo que un Estado será seguro cuando cada uno de sus elementos integrantes lo sea, es decir, mientras se preserve la integridad del territorio, la estabilidad del gobierno y la intangibilidad de los derechos fundamentales de sus habitantes¹².

Ahora bien, la CADH no es taxativa cuando enuncia las situaciones que amenazan la independencia o seguridad del Estado. A modo ejemplar, el artículo en comento señala dos situaciones en que podría tener aplicación esta institución, que son la guerra y la existencia de un peligro público.

Cuando la disposición convencional se refiere a la circunstancia de la guerra no se aportan elementos suficientes para precisar el alcance de este término, con lo cual no se comprende si se está empleando una concepción amplia, entendiéndose por guerra a cualquier conflicto armado, o si se ha adoptado la concepción restringida de ésta, como conflicto armado internacional. Faúndez Ledesma sostiene que la interpretación que debe darse a esta norma debería inclinarse por el término en sentido estricto, es decir, el de conflicto armado internacional, ya que el artículo pretende regular situaciones excepcionales y debe ser interpretado de manera restrictiva¹³. Sin embargo, ya que las situaciones operativas no son taxativas y deben ser justificadas caso a caso en relación con los efectos que produzcan en el Estado, nada obsta a que un conflicto armado no internacional pueda justificar la procedencia de la suspensión de derechos, siempre que se respeten los estándares del Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario.

La segunda situación concreta que menciona la Convención es la de un peligro público. Esta noción debe interpretarse en conexión con el concepto de orden público¹⁴. En este sentido, la mera amenaza al orden público no

12 MONTEALEGRE, Hernán: *La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos*. Santiago, Chile: Academia de Humanismo Cristiano, 1979. p. 7.

13 FAÚNDEZ, Héctor. ob.cit., p. 101.

14 *Ibid.*, p. 102.

reúne la entidad suficiente para justificar la procedencia del uso de poderes extraordinarios como la suspensión de derechos, con lo cual solo podría proceder la restricción del ejercicio de ciertos derechos en un régimen de normalidad institucional. No obstante, queda pendiente determinar cuáles son las características que debe reunir una alteración al orden público para que esta logre tener la entidad de un peligro público y por tanto, ser suficiente para que opere la facultad de suspensión en concordancia con las exigencias de la Convención.

El relator especial Leandro Despouy, en su informe sobre derechos humanos y los estados de excepción del año 1997, señaló como criterio para establecer que cierta crisis reviste el carácter de situación de excepción, el hecho de que la gravedad de esta sea de tal magnitud que logre afectar al conjunto de la población y que ponga en peligro la existencia misma de la comunidad organizada sobre la base del Estado¹⁵.

Respectivamente, el sistema universal y el europeo, también recurren a causales abiertas al señalar el supuesto de hecho para la procedencia de esta institución. El PIDCP señala la fórmula “*situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación*” y por su parte, la CEDH se refiere a la situación de la guerra y la causal genérica de un peligro público que amenace la vida de la nación.

A pesar de que los tres instrumentos internacionales se valgan de causales genéricas, se le critica al sistema interamericano la redacción empleada para la descripción de las circunstancias de procedencia de la suspensión, ya que podría dar lugar a una interpretación menos estricta que en el sistema universal y el europeo. De hecho, tanto el PIDCP como la CEDH exigen que la situación ponga en peligro la vida de la nación, mientras que la CADH

15

ONU, Comisión de Derechos Humanos. cit., párr. 34.

utiliza como criterio que se amenace la independencia o seguridad del Estado, lo que podría interpretarse de una manera que suponga condiciones menos rígidas a las reguladas en los otros instrumentos mencionados¹⁶.

Adicionalmente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el fallo del caso *Lawless vs. Ireland* estableció el sentido normal y habitual de la expresión emergencia pública, la cual requiere: que se trate de una situación o emergencia que afecte al conjunto de la población y que constituya una amenaza para la vida organizada de la comunidad sobre la que se fundamenta el Estado¹⁷.

Sin embargo, además de existir una situación que pueda comprenderse en la hipótesis normativa señalada, siguiendo los criterios desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, para que la suspensión de garantías pueda aplicarse es necesario que se genere una situación o amenaza que sea actual o, al menos, inminente, lo que por ende, excluye a las situaciones meramente potenciales o probables. También deberá tratarse de una situación que sea de carácter excepcional, esto es, “que las restricciones permitidas por la CADH resulten manifiestamente insuficientes para mantener el orden público, la salud o la seguridad pública”¹⁸. Por tanto, se trata de situaciones a las que los órganos del Estado no pueden hacer frente a través de sus facultades ordinarias.

En este sentido, la Corte Interamericana ha declarado que la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar reales situaciones de emergencia y, por ende, no es un medio admisible para hacer frente a la criminalidad común¹⁹. Por su parte, la Co-

16 FAÚNDEZ, ob. cit., p. 99.

17 TEDH: “*Lawless Vs. Ireland*”. Sentencia de 1 de julio de 1961. N°. 332/57, párr. 28.

18 RODRÍGUEZ, Gabriela: “Artículo 27. Suspensión de garantías”. En: Steiner, Christian/Fuchs, Marie Christine: *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. 2a ed. Berlín-Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2019. p. 838.

19 Corte IDH: “*Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 52.

misión Interamericana de Derechos Humanos también ha manifestado su adherencia a este razonamiento, sosteniendo que aminorar el malestar social y combatir la delincuencia mediante la suspensión de garantías no se ajusta a los parámetros exigidos por la *Convención Americana*²⁰.

III. ¿SOBRE QUÉ DERECHOS PROCEDE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS?

Para comprender a cabalidad respecto de qué derechos y/o libertades puede operar la suspensión, previamente se debe distinguir la facultad de restricción o limitación y la facultad de suspensión, las cuales operan frente a supuestos distintos y están sometidas a diversos requisitos para su aplicación. En el primer apartado de esta sección se abordará dicha distinción, para luego identificar los derechos susceptibles de ser suspendidos y el grupo de derechos con carácter inderogable.

En el segundo apartado se tratará de manera pormenorizada la categoría de *garantías judiciales indispensables*, que forman parte de los derechos con carácter inderogable establecidos en el artículo 27.2 CADH. Esta categoría resulta especialmente relevante, ya que el sistema interamericano de protección de los derechos humanos es el único que las incluye dentro del grupo de derechos inderogables. Además, la subsistencia de esta clase de garantías resulta fundamental para el resguardo de la vigencia de los derechos no suspendidos y el control de los sometidos a suspensión.

20 OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1998, Capítulo V: Ecuador”. OEA/Ser.L/V/II.102, 16 de abril de 1999, párr. 44.

1. Derechos susceptibles de ser suspendidos y derechos inderogables.

Se debe tener presente que, tanto la limitación como la suspensión de derechos están supeditadas a un alcance material, es decir, ambas instituciones solo pueden aplicarse respecto de ciertos derechos que son susceptibles de ser restringidos o suspendidos según sea el caso. En este sentido, se pueden distinguir tres categorías de derechos, a saber:

- (1) Derechos que pueden ser objeto de limitaciones cumpliendo las condiciones de la CADH;
- (2) Derechos que pueden ser suspendidos cumpliendo los respectivos requisitos prescritos por el artículo 27 de la Convención; y
- (3) Derechos de carácter inderogable.

El primer grupo de derechos se relaciona con una institución diversa a la suspensión de derechos, específicamente, con la facultad de limitación. Según Rodríguez Huerta, “las restricciones se refieren a las limitaciones normales que puede imponer la autoridad pública a los derechos de los particulares, en razón del interés público o el bien común en tanto que no existen derechos absolutos”²¹. Por lo tanto, si bien se trata de cuestiones relacionadas, es necesario diferenciar las restricciones o limitaciones de derechos y la suspensión de garantías.

En efecto, lo primero, se refiere a las restricciones legítimas al ejercicio de un derecho que los Estados pueden implementar al margen de la declaración de un estado de excepción constitucional y cumpliendo con los estándares que impone la CADH y el resto de los instrumentos del sistema en relación a la manera en que cada derecho particular puede ser objeto de restricción. Esta facultad de restringir o limitar los derechos contemplados en la Convención no es discrecional para los Estados, dado que está supeditada al cumplimiento de las condiciones establecidas en el propio artículo que

21 RODRÍGUEZ, ob. cit., p. 879.

contemple el derecho que se pretende restringir y a las exigencias adicionales del artículo 30 de la CADH, según el cual dichas restricciones deben estar reguladas en una ley y responder a un interés general.

Como se señaló, el articulado de la CADH establece ciertas exigencias específicas para la restricción respecto de derechos en particular. Por ejemplo, el artículo 21.1 dispone que el uso y goce del derecho a la propiedad privada puede ser limitado por medio de una ley y por razones de interés social²². De manera similar, el artículo 22.3 prescribe que el derecho de circulación y residencia puede ser restringido por medio de una ley cuando esto sea indispensable para impedir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, el orden público, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás²³.

Por otra parte, la suspensión de garantías no puede ser aplicada respecto de todo el catálogo de derechos consagrados en la Convención Americana. Así, el artículo 27.2 de este instrumento enuncia una serie de “derechos inderogables” respecto de los cuales no procede la suspensión de garantías en ningún caso, ni aun en el contexto de la declaratoria de un estado de excepción. Por lo tanto, excluyendo estos derechos inderogables, el resto de derechos del catálogo de la CADH podrían ser suspendidos, siempre y cuando se dé cumplimiento a los requisitos establecidos en el artículo 27. De ese modo, los derechos comprendidos en la segunda categoría antes enunciada, esto es, los derechos susceptibles de suspensión, se individualizan por exclusión, ya que esta categoría comprendería todos los derechos que no tienen carácter inderogable.

Pues bien, el listado de derechos inderogables comprende:

-
- 22 CADH, cit., art. 21.1: *“Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”*.
- 23 CADH, cit., art. 22.3: *“El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás”*.

- i) el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3),
- ii) el derecho a la vida (artículo 4),
- iii) el derecho a la integridad personal (artículo 5),
- iv) la prohibición de la esclavitud y servidumbre (artículo 6),
- v) el principio de legalidad y de retroactividad (artículo 9),
- vi) la libertad de conciencia y de religión (artículo 12),
- vii) la protección a la familia (artículo 17),
- viii) el derecho al nombre (artículo 18),
- ix) los derechos del niño (artículo 19),
- x) el derecho a la nacionalidad (artículo 20), y
- xi) los derechos políticos (artículo 23).

Tampoco son susceptibles de suspensión las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Se han sostenido dos argumentos acerca del fundamento de los derechos de carácter inderogable. El primer argumento señala que su derogación no podría proceder como una necesidad ante la situación de emergencia. Por tanto, en caso de suspenderse alguno de estos derechos se infringiría el principio de proporcionalidad, específicamente, en su parámetro de necesidad²⁴.

El segundo argumento afirma que estos derechos forman parte del objeto y fin de los respectivos tratados internacionales que los contemplan. La Corte Interamericana ha manifestado esta interpretación afirmando que “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”²⁵.

24 RODRÍGUEZ, ob. cit., p. 846.

25 Corte IDH: “Restricciones a la pena de muerte (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. *Opinión Consultiva OC-3/83* de 8 de septiembre de 1983. Serie A N°. 3, párr. 61.

Por su parte, la *Teoría fiduciaria de los derechos humanos*²⁶ ofrece un principio clasificador para determinar qué derechos reúnen el carácter de normas imperativas, estableciendo que los derechos humanos califican como normas imperativas si su cumplimiento por parte del Estado es necesario para cumplir la misión fiduciaria del Estado de garantizar la libertad en condiciones de seguridad e igualdad de la población. De modo que, si la suspensión de un derecho humano atenta contra la seguridad o igualdad de la libertad de un sujeto, este será un derecho con carácter inderogable²⁷.

Esta teoría abre paso a ampliar el catálogo de derechos inderogables comúnmente contemplados en convenciones de derechos humanos. Sin embargo, no se encuentra exenta de críticas, pues, entre otros aspectos, se cuestiona la vaguedad de esta y la incapacidad del principio fiduciario para explicar normas generalmente aceptadas del *jus cogens*, ya que las prohibiciones que estas imponen no solo son en relación al propio pueblo de un Estado, sino que contra la comunidad internacional en general²⁸.

El catálogo de derechos inderogables del sistema interamericano es más amplio en comparación con otros sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, ya que contempla un listado de once derechos inderogables, en comparación con el sistema universal y el sistema europeo,

26 La Teoría fiduciaria de los derechos humanos o Teoría fiduciaria del *jus cogens* tiene como propósito desvincularse tanto de la teoría iusnaturalista como la teoría iuspositivista y dispone que un principio fiduciario rige la relación entre un Estado y su pueblo, la cual exige que el Estado observe las normas imperativas.

27 CRIDDLE, Evan J. y FOX-DECENT, Evan: "Human Rights, Emergencies and the Rule of Law". En: *Human Rights Quarterly: The Johns Hopkins University Press*, Vol. 34, 2012. p. 55.

28 ONU, Comisión de Derecho Internacional: "Primer Informe sobre el *Jus cogens*, preparado por Dire Tladi, Relator Especial", A/CN.4/693, 8 de marzo de 2016, párr. 58.

que solo señalan siete y cuatro derechos respectivamente que tendrían este carácter²⁹. Además, el sistema interamericano es el único que incluye las garantías judiciales indispensables dentro de esta categoría.

Es relevante explicar qué se comprende por “garantías judiciales indispensables”, de modo que se destinará en próximo apartado al análisis de esta noción.

2. Las garantías judiciales indispensables como derechos inderogables.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH estas garantías judiciales deben cumplir dos requisitos para considerarse inderogables: ser indispensables y ser judiciales.

Las garantías indispensables se refieren a “aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere [el artículo 27.2 CADH] y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud”³⁰. Por ende, las garantías que se entienden indispensables variarán de acuerdo a los derechos de que se trate, de modo que no existe una categoría preconcebida de garantías de esta índole. Tales garantías deben determinarse de acuerdo con la situación concreta y con su capacidad como medio idóneo para el efectivo resguardo de los derechos que señala el artículo 27.2 de la CADH. Por tanto, los recursos judiciales que deban considerarse imprescindibles serán aquellos

29 Dentro de los derechos con carácter inderogable, el sistema universal señala: el derecho a la vida; la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la prisión por deudas; la irretroactividad de la ley penal; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; y el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Por su parte, el sistema europeo comprende dentro de esta categoría a: el derecho a la vida; la prohibición de la tortura; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; y el principio de legalidad.

30 Corte IDH: “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías...”, ob cit., párr. 29.

que ordinariamente garantizan de manera efectiva el pleno ejercicio de los derechos y libertades contemplados como inderogables por la Convención y cuya denegación o restricción pondría en riesgo su pleno goce³¹.

Por ejemplo, la Corte IDH ha sostenido el carácter inderogable de la acción de *hábeas corpus* y la acción de amparo, al afirmar que los ordenamientos internos que autoricen explícita o implícitamente la suspensión de estos procedimientos en situaciones de emergencia deben estimarse incompatibles con las obligaciones internacionales que impone la Convención³². Asimismo, la Corte ha estimado que las garantías contenidas en los artículos 7.6 –que se refiere a la acción de *habeas corpus*– y 25.1 de la Convención –que regula el derecho a un recurso efectivo– son fundamentales para preservar la legalidad en una sociedad democrática y deben ser consideradas dentro del marco y de acuerdo a los principios del artículo 8 del mencionado instrumento internacional³³.

En el caso *Neira Alegría y otros vs. Perú*, la Corte estimó que el Estado vulneró el artículo 27.2 de la Convención Americana, ya que si bien los Decretos Supremos que contenían la declaratoria de emergencia no suspendieron directamente el recurso de *hábeas corpus*, la aplicación de dichos decretos generó la ineficacia de esta garantía³⁴. En efecto, cuando los familiares de las víctimas acudieron a los tribunales de justicia presentando estos recursos,

31 Ídem.

32 Ibíd, párr. 43.

33 Ibíd, párr. 42; Corte IDH: “Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C N°. 110, párr. 97; Corte IDH: “Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. Opinión consultiva OC-9/87 de 6 octubre de 1987, párr. 38.

34 Corte IDH: “Neira Alegría y otros Vs. Perú”. Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C N°. 20, párr. 77. El 18 de junio de 1986 Víctor Neira Alegría, Edgar Zenteno Escobar y William Zenteno Escobar se encontraban detenidos en el establecimiento penal San Juan Bautista, como presuntos autores del delito de terrorismo. Dicho recinto penal se encontraba bajo el control del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, ya que había sido declarado como “zona militar restringida” por Decreto Supremo N° 006-86 JUS tras un amotinamiento. Desde la fecha en que las Fuerzas Armadas procedieron a develar los motines, se produjo la desaparición de las personas mencionadas.

fueron declarados improcedentes al estimarse que la referida sede penal era una “zona de emergencia restringida” que estaba bajo la jurisdicción militar de carácter privativa.

Este mismo razonamiento se sostuvo en el caso *Durand y Ugarte vs. Perú*, agregándose además la desestimación de los argumentos del Estado, según el cual los familiares de las víctimas podrían haber ejercido procedimientos que estaban contemplados en el ordenamiento legal interno, tales como la declaración de la muerte presunta o la apertura de la sucesión legal. La Corte sostuvo que tales recursos no eran idóneos, ya que estaban orientados a otros propósitos, relacionados con el régimen sucesorio³⁵.

Para ser consideradas inderogables, las garantías deberán ser de carácter judicial, lo cual exige la intervención de un órgano judicial imparcial, independiente y competente para la determinación de la legalidad de las actuaciones llevadas a cabo durante el estado de excepcionalidad³⁶. Además, tales recursos deberán ajustarse al principio de efectividad y a los principios del debido proceso legal, derivados de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención³⁷.

La Corte ha manifestado que el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes no solo es un pilar fundamental de la Convención, sino también un pilar básico del Estado de Derecho en una sociedad democrática³⁸.

35 Corte IDH: “Durand y Ugarte Vs. Perú”. *Fondo*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C N°. 68, párr. 100. El 14 y 15 de febrero de 1986, Nolberto Durand Ugarte y Gabriel Ugarte Rivera fueron detenidos por efectivos de la Dirección contra el Terrorismo en el Perú por su presunta participación en actos de terrorismo. El 4 de marzo de 1986 fueron trasladados por orden judicial al penal de El Frontón. El 18 de junio de 1986 se produjo un motín en dicho centro penitenciario, por lo cual las Fuerzas Armadas iniciaron un operativo al día siguiente. En el marco de dichas circunstancias ambos desaparecieron.

36 Corte IDH: “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías...”, cit., párr. 30.

37 Corte IDH: “Castillo Páez Vs. Perú”. *Fondo*. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C N°. 34, párr. 83.

38 *Ibíd.*, párr. 82.

Cabe recordar que conforme al principio de efectividad, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención Americana, además de constituir una excepción a la regla del previo agotamiento de los recursos internos, configura una transgresión de este instrumento internacional por el Estado Parte en el que se verifique dicha situación. La efectividad del recurso no está garantizada solo mediante su regulación constitucional o legal, ni basta con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediar aquella violación³⁹. Por ende, no podrán considerarse efectivos aquellos recursos que resulten ilusorios en la práctica, ya sea por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares del caso⁴⁰.

En el caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, la Corte IDH declaró el incumplimiento de la obligación de preservar las garantías judiciales indispensables contenida en el artículo 27.2 de la Convención, pues en la época de los hechos se encontraba vigente la Ley de Seguridad Nacional (Nº. 275 de 1979), en cuya virtud se disponía que las infracciones a la misma, durante la vigencia de un estado de emergencia, debían ser juzgadas con arreglo al Código Penal Militar⁴¹. Respecto a la jurisdicción militar, la Corte ha afirmado que debe tener un alcance restrictivo y excepcional, debiendo aplicarse solo a militares por la comisión de delitos o faltas que atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar, de modo que cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debiera ser conocido por la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural⁴².

39 Corte IDH: “Durand y Ugarte Vs. Perú...”, cit., párr. 102; Corte IDH: “Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú”. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 185.

40 Corte IDH: “Garantías judiciales en estados de emergencia...”, cit., párr. 24.

41 Corte IDH: “Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador...”, ob. cit., párr. 67.

42 Corte IDH: “Durand y Ugarte Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 117; Corte IDH: “Masacre de La Rochela Vs. Colombia”. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C Nº. 163, párr. 200; Corte IDH: “La Cantuta Vs. Perú”. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 142.

La Corte ha expresado que corresponde a las autoridades internas el adecuado y efectivo control sobre el estado de excepción, procurando que la suspensión de derechos sea conforme a lo prescrito por la Convención⁴³. Siguiendo esta línea jurisprudencial, el tribunal interamericano ha enfatizado que durante la vigencia de un estado de excepción existen limitaciones al actuar estatal y que, por tanto, es necesaria la subsistencia de los medios idóneos para permitir el control de las disposiciones que se dicten durante el período de excepcionalidad, con la finalidad de verificar que se adecuen razonablemente a la necesidad de la situación y no sobrepasen los límites impuestos por la Convención o los que se deriven de ella⁴⁴.

Asimismo, la Corte IDH ha sostenido que a los órganos del sistema interamericano les corresponderá ejercer un control de forma subsidiaria y complementaria al control nacional⁴⁵. Esto es relevante, ya que, con un control de carácter complementario se estaría ampliando la naturaleza del control internacional, el cual además de cumplir una función represiva ante las violaciones de derechos humanos, también desempeñaría una pretensión preventiva de la jurisdicción internacional⁴⁶.

El propósito de la intangibilidad de las garantías judiciales indispensables es que exista un control efectivo de los órganos judiciales del propio Estado sobre la situación interna. Estas garantías deben servir como medio para el control de la legalidad, razonabilidad, necesidad y adecuación de las medidas adoptadas durante el estado excepcional a los límites impuestos o derivados de la Convención, de manera que se preserve el Estado de Derecho⁴⁷.

43 Corte IDH: “Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador...”, ob. cit., párr. 47.

44 Corte IDH: “Garantías judiciales en estados de emergencia...”, ob. cit., párr. 21; Corte IDH: “Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú...”, cit., párr. 85; Corte IDH: “Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 109.

45 Corte IDH: “Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador...”, ob. cit., párr. 47.

46 NASH, Claudio y SARMIENTO, Claudia: “Reseña de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En: Anuario de Derechos Humanos, n° 3, 2007, pp. 150-151.

47 Corte IDH: “Garantías judiciales en estados de emergencia...”, cit., párr. 21. En similar sentido, Corte IDH: “Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador...”, ob. cit., párr. 54; Corte IDH: “Durand y Ugarte Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 99.

IV. ESTÁNDARES DEL SISTEMA INTERAMERICANO SOBRE SUSPENSIÓN DE DERECHOS.

Además de establecer el alcance material por exclusión de la suspensión de garantías, identificando el conjunto de derechos inderogables en su párrafo segundo, en relación al cual no procede suspensión alguna, el artículo 27, establece algunas obligaciones y principios que los Estados deben cumplir en todas las situaciones en que hagan uso de esta facultad. Tales estándares pueden ser enumerados de la siguiente manera:

- 1) El principio de legalidad o juridicidad,
- 2) La obligación de compatibilidad,
- 3) El principio de no discriminación,
- 4) El principio de proporcionalidad, y
- 5) La obligación de notificación.

A continuación se desarrollará el contenido de cada uno de estos estándares.

1. Principio de legalidad o de juridicidad.

Tradicionalmente se ha denominado a este principio como principio de legalidad, porque en esencia exige que los actos ejecutados por el Estado a través de sus órganos deben respetar lo establecido previamente en una ley. Sin embargo, actualmente es conveniente adoptar la denominación de principio de juridicidad, ya que esta noción permite comprender no solo las normas de jerarquía legal, sino también otras fuentes internas, como las normas constitucionales.

Por ende, la declaratoria de un estado de emergencia en un ordenamiento jurídico particular requiere efectuarse conforme a las hipótesis, procedimientos y formas prescritas en una ley interna (o una norma de rango superior) que regule dicha materia.

Respecto a lo anterior, la Corte Interamericana ha manifestado que resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde los límites que estén señalados en las disposiciones internas que decretan el estado de

excepción⁴⁸. Además, si bien estos límites legales a la actuación del poder público pueden ser diversos a los establecidos en un estado de normalidad, no debe considerarse que, estando suspendidas las garantías, el gobierno está investido de poderes absolutos, con lo cual sus facultades no pueden exceder las condiciones que en tal legalidad extraordinaria están autorizadas. La suspensión de garantías nunca puede implicar la suspensión del Estado de Derecho⁴⁹.

En la práctica, la Corte no se ha limitado solamente al conocimiento de la fuente normativa que declara el estado de excepción en particular, sino que también se ha extendido al análisis de todo el marco normativo interno que tenga conexión con la suspensión, a fin de determinar las garantías suspendidas y las que se hubieren mantenido vigentes, así como las facultades otorgadas a los órganos y autoridades estatales para hacer frente a la situación de emergencia. De esta manera, en el caso *Galindo Cárdenas y otros vs. Perú*, la Corte IDH determinó que el cuerpo normativo aplicable para el análisis de la vulneración de derechos estaba conformado por: las normas constitucionales que seguían vigentes; el decreto que prorrogó el estado de emergencia; la ley a la que se remitía dicho decreto para otorgar a las Fuerzas Armadas competencia para asumir el control del orden interno; y la Ley de Arrepentimiento y su reglamento⁵⁰.

48 Corte IDH: “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías...”, ob. cit. párr. 38; Corte IDH: “Espinoza Gonzáles Vs. Perú”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 121; Corte IDH: “J. Vs. Perú”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C N°. 275, párr. 139; Corte IDH: “Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 85; Corte IDH: “Cantoral Benavides Vs. Perú”. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C N°. 69, párr. 72; Corte IDH: “Durand y Ugarte Vs. Perú..”, ob. cit., párr. 99; Corte IDH: “Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 109.

49 Corte IDH: “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías...”, ob. cit., párr. 24 y Corte IDH: “J. Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 137.

50 Corte IDH: “Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2015. Serie C No. 301, párrs. 186-189.

En este mismo sentido, en el caso *Zambrano Vélez vs. Ecuador*, la Corte no solo examinó la juridicidad de las medidas en relación al decreto de excepción, sino que también extendió su análisis al marco jurídico vigente en la situación excepcional. Así, determinó que la Ley de Seguridad Nacional, que otorgaba competencia con amplias facultades a la jurisdicción militar respecto de la población civil, vulneraba el debido proceso, específicamente, en relación al derecho a un juez natural, lo que implicaba un incumplimiento de la obligación de garantía del artículo 2 de la Convención, que ordena adecuar la legislación interna a los estándares convencionales, ya no centrándose en la afectación concreta de un derecho, sino que abarcando el análisis de la incompatibilidad de la normativa interna en abstracto⁵¹.

2. Obligación de compatibilidad.

La obligación de compatibilidad implica que las medidas de excepción adoptadas en la jurisdicción interna del Estado deben ser concordantes con todas las disposiciones de la CADH, así como con el resto de las obligaciones internacionales derivadas de los instrumentos suscritos por el respectivo Estado.

En este sentido, la Corte IDH ha manifestado que, si bien “el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conforme a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción”⁵².

51 Corte IDH: “Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador...”, ob. cit., párrs. 53, 67 y 71. NASH y SARMIENTO, ob. cit., pp. 151-152.

52 Corte IDH: “Espinoza Gonzáles Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 117; Corte IDH: “J. Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 124; Corte IDH: “Cabrera García y Montiel Flores Vs. México”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 87; Corte IDH: “Bámaca Velásquez Vs. Guatemala”. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 174.

Por ende, en primer lugar la facultad de suspensión debe respetar el límite impuesto por los derechos inderogables contemplados en el párrafo segundo del artículo 27 de la CADH, no pudiendo ser incluidos en ningún caso en el alcance material de la suspensión de derechos. Se debe tener presente que al establecer un listado de derechos inderogables la Convención no pretende propender a una interpretación amplia de la suspensión de derechos, sino que por el contrario la institución está consagrada con vistas a una interpretación de carácter restrictiva, ya que la CADH dispone que todos los derechos deben ser garantizados, a menos que sobrevengan circunstancias calificadas que justifiquen su suspensión, pero que incluso en tales circunstancias existe un conjunto de derechos que no será posible suspender, sin importar la gravedad de la emergencia que haya acaecido⁵³.

Además, la Corte Interamericana ha estimado que la aplicación de la suspensión de garantías está supeditada a la regla de interpretación del artículo 29.a de la Convención Americana, según el cual ninguna disposición de este instrumento internacional puede ser interpretada en un sentido conforme al cual se permita suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la CADH o limitarlos en mayor medida de lo previsto en ella⁵⁴. Por tanto, las suspensiones de derechos deben ser interpretadas como un asunto de carácter excepcional y deberán entenderse en términos restrictivos⁵⁵.

Cabe precisar que un Estado puede estar vinculado por diversas normas convencionales o consuetudinarias, de carácter regional o universal, que versen sobre la protección de los derechos humanos. Por ende, el respectivo Estado que incurra en el ejercicio de facultades extraordinarias deberá cumplir de manera simultánea con las obligaciones contraídas en virtud de los diversos pactos a los que haya prestado su consentimiento y al Derecho

53 Corte IDH: “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías...”, ob. cit., párr. 21.
54 Corte IDH: “Espinoza González Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 117; Corte IDH: “J. Vs. Perú...”, cit., párr. 124.
55 Corte IDH: “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías...”, ob. cit., párr. 19.

consuetudinario. Tales obligaciones pueden provenir tanto desde el Derecho internacional de los derechos humanos como del Derecho internacional humanitario⁵⁶.

En consecuencia, en segundo lugar, se debe tener presente que estas dos ramas del Derecho internacional comparten un núcleo de derechos inderogables, entre los que se puede mencionar: el derecho a la vida; el derecho a no ser sometido a tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; el principio de legalidad; y la irretroactividad de la ley penal⁵⁷. Por ejemplo, la Corte IDH ha afirmado expresamente que la prohibición de ser sometido a tortura y/o a tratos crueles, inhumanos o degradantes es absoluta e inderogable, aún en circunstancias excepcionales, tales como guerra o amenaza de guerra, la lucha contra el terrorismo, estado de sitio o de emergencia, la situación de conmoción o conflicto interior, la suspensión de garantías constitucionales, la inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas⁵⁸.

56 El Derecho Internacional Humanitario tendrá aplicación conjuntamente con el DIDH en caso de que la situación de emergencia se tratase de un conflicto armado internacional o no internacional. En este sentido, se pueden distinguir al menos 2 hipótesis de aplicación de esta rama del Derecho Internacional:

(1) Conflicto armado internacional: son aplicables la mayoría de las normas del DIH, en particular las contenidas en los dos Convenios de La Haya de 1899 y 1907 y en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional N° I;

(2) Conflicto armado no internacional: en este supuesto tendrá aplicación el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y se aplican las normas contenidas en el Protocolo Adicional N° II a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, a los Estados que lo hayan ratificado.

Adicionalmente tendrán aplicación las reglas consuetudinarias que procedan respectivamente según el tipo de conflicto en cuestión, las cuales se encuentran recopiladas. DOSWALD-BECK, Louise y HENCKAERTS, Jean-Marie: "Customary International Humanitarian Law". En: Cambridge University Press. Vol I, New York, U.S.: ICRC, 2005.

57 RODRÍGUEZ, ob. cit., p. 841.

58 Corte IDH: "Espinoza González Vs. Perú...", ob. cit., párr. 141; Corte IDH: "J. Vs. Perú...", ob. cit., párr.304; Corte IDH: "Mendoza y otros Vs. Argentina". Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párr.

173; Corte IDH: "Lori Berenson Mejía Vs. Perú". Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 100; Corte IDH: "Tibi Vs. Ecuador". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 143; Corte IDH: "Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú...", ob. cit., párr. 111; Corte IDH: "Maritza Urrutia Vs. Guatemala". Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 89.

Resulta de interés una breve mención a las Normas de Turku, esto es, un instrumento de soft law que establece reglas humanitarias mínimas cuya aplicación fue pensada para situaciones que no se encontraban protegidas adecuadamente por el DIDH y el DIH, tales como: violencia interna; conflictos étnicos, religiosos y nacionales; disturbios, tensiones y en situaciones excepcionales. Se trata de normas aplicables en situaciones de estado de excepción constitucional. Además, la aplicación de estas normas no dependerá de la declaratoria formal del estado de excepción⁵⁹.

Las Normas de Turku tienen vocación universal y están previstas para ser aplicadas y respetadas por todas las personas, grupos o autoridades, independientemente de su condición jurídica. Dentro de los actos prohibidos por estas cabe destacar:

- “1. Los atentados contra la vida, la salud o el bienestar físico o mental de las personas, en particular el homicidio, la tortura, las mutilaciones y las violaciones, así como los tratos o penas crueles inhumanos o degradantes y otros ultrajes a la dignidad personal;*
- 2. Los castigos colectivos contra las personas y sus bienes;*
- 3. La toma de rehenes;*
- 4. El hecho de practicar, permitir o tolerar la desaparición involuntaria de personas, incluido el secuestro o la detención no reconocida;*
- 5. El saqueo;*
- 6. La privación deliberada de acceso a los alimentos, el agua potable y los medicamentos que sean necesarios;*
- 7. Las amenazas o la incitación a cometer cualquiera de los mencionados actos”⁶⁰.*

59 Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos: “Normas humanitarias mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción”. Normas de Turku. Disponibles en <<http://www.derechos.org/nizkor/excep/turku.html>>. [Consulta: 12 de noviembre de 2020], art. 1.

60 Normas Turku, ob. cit., art. 3.2.

Pasando a otro punto, un Estado puede estar vinculado a un tratado de derechos humanos que no contemple cláusula de suspensión alguna, lo que trae como consecuencia que las obligaciones que derivan del mismo seguirán vigentes aún cuando el Estado ponga en práctica la suspensión de garantías. Algunos ejemplos de tratados sin cláusula de suspensión son: la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*⁶¹; la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*⁶²; la *Convención sobre los Derechos del Niño*⁶³; y, la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*⁶⁴.

En conclusión, la facultad de suspensión de garantías en el sistema interamericano tiene un límite absoluto, compuesto por los derechos con carácter inderogable establecidos en el artículo 27.2 de la propia CADH y las obligaciones contraídas por un Estado en una Convención que no contempla cláusulas de suspensión. Además, cabría sumar las normas imperativas de Derecho internacional o de *ius cogens* que derivan del núcleo común resguardado por el DIDH y el DIH.

Ahora bien, la Corte IDH ha manifestado que, “la suspensión de ciertos derechos no implica que los mismos son completamente inaplicables”⁶⁵. Por tanto, aún bajo la vigencia del mecanismo de suspensión se debe analizar la

61 Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

62 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

63 Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

64 Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

65 Corte IDH: “Espinoza Gonzáles Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 201; Corte IDH: “J. Vs. Perú...”, ob. cit., párr.141.

legitimidad de las medidas adoptadas por los Estados conforme al principio de no discriminación y el principio de proporcionalidad, los que serán abordados en los siguientes apartados de este trabajo.

3. Principio de no discriminación.

El artículo 27.1 de la CADH condiciona la aplicación de la suspensión de garantías al principio de no discriminación, señalando que las disposiciones adoptadas por el Estado no pueden entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social⁶⁶.

La cláusula de no discriminación arbitraria se encuentra consagrada de manera general en el artículo 1.1 de la CADH⁶⁷. Esta disposición contempla una lista de categorías sospechosas por las cuales está prohibido efectuar distinciones. Su contenido se extiende a todas las disposiciones de la CADH, por lo cual todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en ella configuran una infracción a las obligaciones que genera⁶⁸.

Además, la Corte IDH ha manifestado que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación son componentes del *ius cogens*, por tratarse de un principio fundamental de todo ordenamiento

66 Corte IDH: “Espinoza Gonzáles Vs. Perú...”, ob. cit., párr. 117; Corte IDH: “J. Vs. Perú...”, ob. cit., párr.139.

67 CADH, cit., art. 1.1: “*Los Estados Partes en esta Convención se comprometen 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, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*”.

68 Corte IDH: “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53.

jurídico, sobre el que descansaría el orden público nacional e internacional. En consecuencia, no sería admisible un acto derivado del uso de las facultades de suspensión que fuera discriminatorio⁶⁹.

4. Principio de proporcionalidad

El análisis del principio de proporcionalidad comprende la revisión de los parámetros de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En los siguientes apartados se identificará el contenido de cada uno de estos estándares.

4.1. Legitimidad.

Este parámetro prescribe que las normas y medidas excepcionales adoptadas a propósito de la situación de emergencia deben dirigirse a un fin legítimo, es decir, no pueden invocarse para el beneficio de cierto grupo de personas en particular, sino que deben orientarse al restablecimiento del bienestar general. En este sentido, la Corte IDH ha establecido que la única justificación válida para el establecimiento de un estado de emergencia es la defensa del sistema democrático, entendiéndose por tal a aquel que establece límites absolutos en relación a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona humana⁷⁰.

4.2. Idoneidad.

El parámetro de idoneidad apunta a un análisis de carácter causal, porque tiene por objeto verificar si las medidas que se han tomado al suspender las garantías son susceptibles de alcanzar los fines legítimos perseguidos. Este parámetro no tiene por finalidad un juicio valorativo de las medidas ejercidas, sino solo evaluar la capacidad de los medios empleados para satisfacer los fines cuya concreción se persigue.

69 Corte IDH: “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados” Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A N°. 18, párr. 101.

70 Corte IDH: “El hábeas corpus bajo suspensión de garantías...”, ob. cit., párr. 20.

4.3. Necesidad.

El parámetro de necesidad es un requisito fundamental y común tanto para la aplicación de las facultades de suspensión como para la limitación de derechos. Este estándar exige que la suspensión de garantías sea aplicada en la medida que se torne estrictamente necesaria su adopción. Por lo tanto, de existir medidas menos gravosas para hacer frente a la situación de emergencia vigente en el Estado, este deberá aplicarlas antes que la suspensión de derechos, la cual solo estará justificada cuando no existan otros medios practicables para superar la situación excepcional.

Respecto a lo anterior, la Corte Interamericana ha sostenido que es obligación del Estado determinar las razones y motivos que sirvieron de base a las autoridades internas para la declaración de un estado de emergencia⁷¹.

Este parámetro analiza el ajuste de las medidas adoptadas por el Estado en relación a las exigencias de la situación excepcional presente en el orden interno. Por tanto, su examen es casuístico y debe analizarse en cada caso concreto.

4.4. Proporcionalidad estricta.

El parámetro de proporcionalidad en sentido estricto está expresado en el propio artículo 27 de la Convención Americana, que faculta a los Estados a adoptar disposiciones que suspendan garantías siempre que se haga “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”. Por tanto, lo que analiza este parámetro es la relación entre el tipo de medidas adoptadas por el Estado en atención a la suspensión del ejercicio de los derechos involucrados y la gravedad de la crisis que dió origen a la adopción de medidas excepcionales. Dado que el alcance de la suspensión de derechos está justificado por las circunstancias concretas del caso, las

71 Corte IDH: “Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador...”, ob. cit., párr. 47.

medidas adoptadas, además de deber ser proporcionales en tiempo y forma, deberían promover la superación de la situación extraordinaria sin resultar demasiado excesivas o gravosas.

Siguiendo lo anterior, para valorar la proporcionalidad debe atenderse al criterio de la temporalidad o provisionalidad; al criterio de la territorialidad; y el alcance material de la suspensión.

Los estados de excepción son concebidos naturalmente como periodos provisorios que perduran mientras se busca restaurar el régimen normal de un Estado. Por tanto, es fundamental que se señale la limitación temporal de las medidas excepcionales al momento de ser adoptadas. El establecimiento de la temporalidad de las medidas pretende evitar la prolongación indebida de los estados de emergencia y la instauración de una suspensión indefinida de derechos. Por tanto, en ningún caso la suspensión debe extenderse más allá del tiempo que dure la emergencia que la originó. Asimismo, los efectos de las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de excepción tampoco deberían prolongarse más allá de la duración de la situación extraordinaria⁷².

No es posible determinar de antemano con exactitud el tiempo por el cual deberían prolongarse las medidas adoptadas, debido a que es difícil prever la duración exacta de una emergencia. Sin embargo, la suspensión de garantías será compatible con la Convención en la medida en que los motivos que originaron la suspensión subsistan durante todo el período en que se encuentren vigentes las medidas excepcionales.

Se debe tener presente que la única finalidad legítima de la suspensión de derechos es la restauración del régimen de plena vigencia de los derechos humanos. Por consiguiente, el acatamiento del parámetro de temporalidad supone por parte del Estado un esfuerzo serio para regresar a la normalidad y restablecer el pleno ejercicio de los derechos suspendidos

72 FAÚNDEZ, ob. cit., p. 127.

Asimismo, la aplicación de las medidas de excepción debe estar sujeta a un espacio geográfico determinado. En este sentido, no es compatible con la Convención la extensión de las medidas en todo el territorio nacional, si la situación excepcional no está presente en todo su territorio. Aún en el evento de que el problema tuviere alcance nacional, es plausible sostener que la intensidad de las medidas adoptadas debería ajustarse en cada zona territorial en atención a la intensidad de la situación que motivó la suspensión.

También la suspensión de garantías debe tener un alcance material ajustado, es decir, el conjunto de derechos que puede ser suspendido en virtud de esta institución debe ser determinado con precisión. Es posible que ante una emergencia no se justifique la suspensión simultánea de todos los derechos susceptibles de ser suspendidos. Por ende, el Estado debe determinar el conjunto de derechos que serán suspendidos y dicha decisión debe ser fundada en concordancia con las exigencias de la situación que ha dado origen al estado de excepción.

En el caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, la Corte estimó que el Estado sobrepasó la facultad de suspensión reconocida por la Convención en el primer inciso del artículo 27 de este instrumento, ya que el decreto que declaró el estado de emergencia no fijó un límite espacial definido, pues dispuso la intervención de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, así como tampoco se determinó un límite temporal para dicha intervención militar ni se establecieron los derechos que serían suspendidos⁷³.

5. Obligación de notificación.

La obligación de notificación está prevista en el artículo 27.3 de la Convención y es un requisito indispensable para la suspensión de derechos. Esta obligación recae sobre el Estado que adopta medidas de suspensión,

73 Corte IDH: “Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador...”, ob. cit., párrs. 48 y 52.

exigiéndole informar al resto de Estados Partes de la CADH, por medio del Secretario General de la Organización de Estados Americanos, de las disposiciones suspendidas y de los motivos que fundamentan tal suspensión.

La obligación de notificación debe cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) debe ser inmediata;
- 2) debe señalar expresamente las disposiciones objeto de suspensión;
- 3) debe señalar la motivación de la suspensión; y
- 4) se deberá notificar adicionalmente el cese del estado de excepción.

Esta obligación concreta una medida de publicidad dirigida fundamentalmente a la comunidad internacional. En el caso del sistema interamericano, la publicidad está dirigida al resto de los Estados miembros de la OEA. En ese sentido, hay una diferencia con el principio de proclamación previsto en el sistema universal, el cual se orienta a la información de la comunidad interna del Estado que incurre en suspensión de garantías⁷⁴.

El fundamento de este estándar consiste en informar al resto de los Estados de la imposibilidad de cumplimiento de ciertas obligaciones internacionales de manera excepcional y a la vez constituye una garantía para prevenir el abuso de las facultades excepcionales del Estado, ya que supone la posibilidad de monitoreo de la aplicación del mecanismo de suspensión, permitiendo al resto de los Estados Partes apreciar que los alcances de la suspensión sean concordantes con las disposiciones convencionales del Pacto de San José de Costa Rica. La omisión de este deber de información implica el incumplimiento de la obligación del artículo 27.3 CADH y no exime al Estado de justificar la existencia de la situación de emergencia y la conformidad de las medidas adoptadas en relación a la Convención⁷⁵.

V. CONCLUSIONES

Tras la segunda guerra mundial cambia el paradigma de la soberanía absoluta de los Estados, en que primaba el principio de no intervención en los asuntos internos y quedaba a la discrecionalidad de la autoridad estatal

74 LÓPEZ, ob. cit., p. 89.

75 Corte IDH: “Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador...”, ob. cit., párr. 70.

el reconocimiento de los derechos a su población. Al incorporarse al ser humano como sujeto del Derecho Internacional y reconocerse derechos innatos a las personas, los derechos humanos adquirieron una dimensión universal mediante la proliferación de diversos tratados sobre esta materia y se transitó desde el paradigma estatal hacia el humanitario⁷⁶.

Actualmente la noción de no injerencia en los asuntos internos carece de legitimidad cuando está involucrada la afectación de la dignidad humana, ya que las diversas normas convencionales de alcance regional y universal han creado una suerte de orden público internacional en el cual el centro es la protección del ser humano y no la regulación de las relaciones entre los Estados⁷⁷.

De lo anterior se sigue que, si bien el Derecho Internacional permite reducir el alcance del contenido que tradicionalmente tienen los derechos en un régimen de normalidad institucional, esto no significa para el Estado la desvinculación de sus obligaciones internacionales, ni libertad ilimitada para actuar con plena discrecionalidad frente a estas situaciones. La facultad de suspensión de garantías prevista en el sistema interamericano es una herramienta que permite el balance entre el reconocimiento de la vigencia del principio de soberanía estatal y la vigencia de los derechos humanos, como ámbito de protección supra estatal.

En este sentido, la convencionalidad de la suspensión de garantías exige lo siguiente:

a. Para su procedencia debe acaecer una situación excepcional que amenace la independencia o seguridad del Estado, entendiéndose por situación excepcional aquella que no es capaz de superarse mediante las facultades de restricción permitidas por la CADH.

76 ONU, Comisión de Derechos Humanos. "Informe del Relator Especial Leandro Despouy...", ob. cit., párr.27.

77 *Ibíd.*, párrs. 28 y 29.

b. La circunstancia operativa para la suspensión deberá ser lo suficientemente grave como para afectar al conjunto de la población y poner en riesgo a la comunidad organizada del Estado. Por ende, no es admisible su aplicación para situaciones de control de tensiones sociales o para el combate de la criminalidad común.

c. Si bien el alcance material de la suspensión de garantías está determinado por exclusión, es decir, en principio, la suspensión procede respecto de los derechos no mencionados en el artículo 27.2 CADH, que señala un núcleo protegido de derechos inderogables, esto no debe ser conducente a un alcance material amplio de esta facultad, pues las suspensiones de derechos deben conformarse a la regla de interpretación restrictiva del artículo 29.a CADH. Por lo tanto, deberán determinarse con precisión y de manera justificada los derechos objeto de suspensión.

d. La inderogabilidad de las garantías judiciales indispensables resulta especialmente relevante para el resguardo del pleno ejercicio del grupo de derechos inderogables y para el control de las medidas adoptadas en la situación interna, lo cual exige que no se les derogue indirectamente provocando en la práctica la ineficacia de tales garantías, así como tampoco se vulnere el derecho al juez natural, otorgando, por ejemplo, amplia competencia a la jurisdicción militar, entre otros parámetros.

e. La declaratoria de un estado de emergencia requiere efectuarse conforme a las hipótesis, procedimientos y formas prescritas en una ley interna o norma de rango superior que regule dicha materia con anterioridad y las facultades de las autoridades internas no podrán exceder los límites señalados en dicha legalidad extraordinaria.

f. Las medidas de excepción adoptadas por el Estado deben ser concordantes con todas las disposiciones de la CADH, así como con el resto de las obligaciones internacionales derivadas de los instrumentos suscritos por el respectivo Estado. Esto implica respetar el límite absoluto impuesto por

los derechos inderogables de la Convención y las obligaciones contraídas en virtud de normas convencionales o consuetudinarias del Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario. Además, respecto de los tratados de derechos humanos que no contemplan cláusula de suspensión no podrá proceder la suspensión de garantías y las obligaciones contraídas en virtud de ellos seguirán vigentes pese a encontrarse el Estado en excepción constitucional.

g. Las disposiciones adoptadas por el Estado en el contexto de la aplicación de estas facultades excepcionales no podrán entrañar discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

h. Las medidas excepcionales adoptadas a propósito de la situación de emergencia deben dirigirse a un fin legítimo, es decir, deben orientarse al restablecimiento del bienestar general y la plena vigencia de los derechos humanos.

i. La suspensión de garantías deberá ser aplicada en la medida que se torne estrictamente necesaria su adopción, encontrará justificación para su aplicación cuando los medios tradicionales sean ineficaces y no existan otros medios practicables para superar la situación excepcional.

j. Las medidas adoptadas en el régimen de excepcionalidad deben ser proporcionales en tiempo y forma, de manera que se promueva la superación de la situación extraordinaria sin resultar éstas demasiado excesivas o gravosas. Por tanto, es fundamental que se señale la limitación temporal de las medidas excepcionales al momento de ser adoptadas y la duración de las mismas no exceda del tiempo que dure la emergencia. También deberán tener una limitación territorial y la intensidad de las medidas adoptadas deberá ajustarse en atención a la intensidad de la situación en cada zona territorial.

k. Por último, el Estado que adopte medidas de suspensión deberá informar inmediatamente de su adopción y respectivo cese, por medio del Secretario General de la Organización de Estados Americanos. Esta información debe referirse a la imposibilidad de cumplimiento de determinadas obligaciones internacionales de manera excepcional y transitoria, señalando las disposiciones suspendidas y los motivos que fundamentan tal suspensión.

BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina

CRIDDLE, Evan J. y FOX-DECENT, Evan. “Human Rights, Emergencies and the Rule of Law”. *Human Rights Quarterly: The Johns Hopkins University Press*, Vol. 34, 2012.

DOSWALD-BECK, Louise y HENCKAERTS, Jean-Marie. *Customary International Humanitarian Law*. Vol I New York, U.S.: ICRC, Cambridge University Press, 2005.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. 3ª ed. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. “Garantías en los estados de emergencia”. En: *Foro. Revista de Derecho*, N° 13, 2010.

MONTEALEGRE KLENNER, Hernán. *La Seguridad del Estado y los Derechos Humanos*. Santiago, Academia de Humanismo Cristiano, 1979.

NASH, Claudio y SARMIENTO, Claudia. “Reseña de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En: *Anuario de Derechos Humanos*, n° 3, 2007.

RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela. “Artículo 27. Suspensión de garantías”. En: Steiner, Christian/Fuchs, Marie Christine. *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. 2a ed. Berlín-Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

SILVA FERNÁNDEZ, Roberto. “Los estados de excepción como legitimación de un estado de cosas inconstitucional: expresión del pseudoconstitucionalismo”. En: *Revista Eleuthera*, N° 15, 2016.

2. Normas jurídicas

Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. *Normas humanitarias mínimas aplicables en situaciones de estado de excepción. Normas de Turku*. Disponibles en <<http://www.derechos.org/nizkor/excep/turku.html>>. [Consulta: 12 de noviembre de 2020].

CADH, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (b-32), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

CEDH, adoptada por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, Roma, Italia, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953.

Convención Interamericana sobre Desaparición forzada de personas, adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

PIDCP, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la AG en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

3. Documentos oficiales

OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “*Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1998*”, Capítulo V: Ecuador. OEA/Ser.L/V/II.102, 16 de abril de 1999.

ONU, Comisión de Derechos Humanos. “*Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción*”, E/CN.4/Sub.2/1997/19, 23 de junio de 1997.

ONU, Comisión de Derecho Internacional. “*Primer Informe sobre el Jus cogens, preparado por Dire Tladi, Relator Especial*”, A/CN.4/693, 8 de marzo de 2016.

4. Jurisprudencia

Corte IDH. *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C N°. 70.

Corte IDH. *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C N°. 220.

Corte IDH. *Castillo Páez Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C N°. 34.

Corte IDH. *Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C N°. 52.

Corte IDH. *Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C N°. 69.

Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A N°. 18.

Corte IDH. *Durand y Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C N°. 68.

Corte IDH. *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987.

Corte IDH. *Espinoza González Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C N°. 289.

Corte IDH. *Galindo Cárdenas y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2015. Serie C N°. 301.

Corte IDH. *Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión consultiva OC-9/87 de 6 octubre de 1987.

Corte IDH. *Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C N°. 110.

Corte IDH. J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C N°. 275.

Corte IDH. La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C N°. 162.

Corte IDH. Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C N°. 119.

Corte IDH. Maritza Urrutia Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C N°. 103.

Corte IDH. Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C N°. 163.

Corte IDH. Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C N°. 260.

Corte IDH. Neira Alegría y otros Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C N°. 20.

Corte IDH. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A N°. 4.

Corte IDH. Restricciones a la pena de muerte (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A N°. 3.

Corte IDH. Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C N°. 114.

Corte IDH. Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C N°. 166.

TEDH. Lawless Vs. Ireland. Sentencia de 1 de julio de 1961. N°. 332/57.