

RESTRICCIÓN Y SUSPENSIÓN DE DERECHOS EN LOS TIEMPOS DEL CORONAVIRUS (REFLEXIONES A PARTIR DE LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA)

Eduardo FERRER MAC-GREGOR*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La restricción a los derechos humanos en un contexto de normalidad.* III. *La “suspensión de garantías” en un estado de excepción desde el artículo 27 de la Convención Americana.* IV. *La suspensión de garantías ante la pandemia actual.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto analizar el escenario que de manera excepcional, bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), se podría permitir a un Estado limitar o suspender el disfrute de los derechos o libertades consagrados en el Pacto de San José.

Así, se presentan algunas consideraciones generales sobre la restricción o suspensión de derechos y libertades, así como los estándares desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre los denominados “estados de excepción” o “de emergencia”,¹ esencialmente con fundamento en el artículo 27 de la CADH (“Suspensión de garantías”).

* Juez y ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Investigador visitante en la Universidad Complutense de Madrid.

¹ Para efectos prácticos, utilizaré como sinónimos los términos “estado de excepción” y “estado de emergencia” en este trabajo. No ignoro que las legislaciones de diversos países contemplan diferencias entre cada uno. *Cf.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso, “La suspensión de derechos humanos y garantías. Una perspectiva de derecho comparado y desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Esquivel, Gerardo *et al.* (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,

Finalmente, reflexionaré en torno a los estados de excepción, sobre todo a partir del actual contexto internacional derivado de la pandemia por la COVID-19.

II. LA RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS EN UN CONTEXTO DE NORMALIDAD

El artículo 30 del Pacto de San José establece como cláusula general, que sólo pueden llevarse a cabo aquellas restricciones expresamente permitidas en ese tratado, siempre que se apliquen “conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

Así, para actuar de conformidad con la CADH, los Estados deben conocer cuáles son las restricciones que este instrumento expresamente reconoce. Una lectura de las disposiciones pertinentes demuestra que ciertos artículos, además de consagrar derechos y libertades, también enumeran razones por las que pueden ser restringidos o limitados.²

Adicionalmente, el Pacto de San José también prevé en el artículo 32.2 que los derechos de cada persona están limitados por *a)* los derechos de los demás, *b)* la seguridad de todos y *c)* las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática. De este modo, el referido artículo contiene un enunciado general que opera en aquellos casos en que la CADH, al proclamar un derecho o libertad, no dispone nada en concreto sobre sus posibles restricciones legítimas.³

La Corte IDH haciendo uso del *test de proporcionalidad*, ha evaluado diversos tipos de restricciones que se han llevado a cabo en el ámbito interno de los Estados frente a las personas que se encuentran sometidas a su jurisdicción. Lo anterior para determinar si dichas restricciones o limitaciones se encuentran de conformidad con los parámetros establecidos en el Pacto de San José, por ejemplo, la duración de la prisión preventiva o la expropiación de la propiedad privada.

tomo 2: *Estudios jurídicos*, México, IJ-UNAM-Senado de la República, 2017, pp. 105-129, en pp. 106-108.

² Por ejemplo: libertad personal (art. 7.2), libertad de conciencia y de religión (art. 12.3), libertad de expresión (art. 13.2 incisos a y b), derecho de reunión (art. 15), libertad de asociación (art. 16.2), derecho a la propiedad (art. 21.1 y 21. 2), derecho de circulación y residencia (art. 22.3) o derechos políticos (art. 23.2).

³ *Cfr. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 65.

En términos generales,⁴ el Tribunal Interamericano ha considerado que una restricción es legítima cuando: *i*) esté prevista en una ley;⁵ *ii*) responda a un fin legítimo, *iii*) sea idónea para alcanzar tal fin; *iv*) sea necesaria, es decir, que dentro de las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo, se utilice aquella que implique el menor grado de injerencia en el derecho en cuestión, y *v*) sea proporcional —proporcionalidad en sentido estricto—, esto es, que la medida logre una importante protección del derecho o interés protegido, sin hacer nugatorio aquel otro derecho objeto de la restricción.⁶

III. LA “SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS” EN UN ESTADO DE EXCEPCIÓN DESDE EL ARTÍCULO 27 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA

1. *Nociones generales*

La comunidad internacional ha reconocido situaciones excepcionales que superan la capacidad de respuesta estatal, en donde los métodos comunes de restricción legítima a los derechos no resultan suficientes para hacer frente a la coyuntura. Se trata de situaciones que ponen en peligro la existencia misma del Estado, cuya gravedad hace necesario aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, estarían prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos.⁷

⁴ Aunque la Corte IDH a lo largo de su jurisprudencia ha variado la integración del “test” para evaluar la limitación o restricción de un derecho, en términos generales se siguen los parámetros enunciados en el texto.

⁵ La Corte IDH ha expresado que “las leyes a que se refiere el artículo 30 [de la Convención Americana] son actos normativos enderezados al bien común, emanados del Poder Legislativo democráticamente elegido y promulgados por el Poder Ejecutivo. Esta acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro de la filosofía del Sistema Interamericano. Sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención”. *Cfr. La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 35.

⁶ El caso ejemplificativo de esta integración de *test* lo podemos encontrar en el caso *Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 58-95.

⁷ *Cfr. Caso J. vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 137.

Por su parte, la Corte IDH ha destacado que el artículo 27 del Pacto de San José no regula un estado general de las cosas,⁸ sino que es un precepto concebido sólo para situaciones excepcionales,⁹ de “guerra”, “peligro público” u “otra emergencia” que amenacen a la independencia o seguridad de un Estado, ante las que sólo mediante la suspensión de garantías sería posible hacer frente a tal situación y preservar los valores superiores de la sociedad democrática.¹⁰

Asimismo, la expresión “suspensión de garantías” debe entenderse como la posibilidad de interrumpir, momentáneamente, el goce y ejercicio efectivo de algunos derechos y libertades consagrados en la CADH, lo que se traduce en la suspensión de obligaciones que el Estado parte asumió al haber suscrito el Pacto de San José.¹¹ En ausencia de una coyuntura excepcional (guerra, peligro público u otra emergencia) las medidas del artículo 27 se encontrarían prohibidas o se hallarían sometidas a un escrutinio jurisdiccional más riguroso.¹²

Sin embargo, lo antes dicho no significa que el gobierno esté investido de poderes absolutos.¹³ La suspensión de garantías no debe exceder más allá de lo estrictamente necesario para atender la emergencia, por lo que resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites.¹⁴

2. El marco normativo de los estados de excepción

La ley o decreto que reconozca un estado de excepción debe definir detalladamente las características de éste y la forma en que se suspenderán

⁸ En ese sentido, la suspensión de garantías no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común. Cfr. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 52.

⁹ Cfr. *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. Serie A No. 8, párr. 19.

¹⁰ Cfr. *ibidem*, párr. 20.

¹¹ Así, al analizar el artículo 27, el Tribunal Interamericano ha señalado que la potestad concedida a los Estados no tiene como objeto una “suspensión de garantías” en sentido absoluto, ni la suspensión de los derechos, ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio. Cfr. *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, *op. cit.*, párr. 18.

¹² Cfr. *Caso Castillo Páez vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 56.

¹³ Cfr. *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, *op. cit.*, párr. 24.

¹⁴ *Ibidem*, párr. 38.

los derechos y libertades convencionales. Este marco normativo regirá la actuación de las autoridades durante el tiempo que dure la emergencia. Así, “resulta ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción”.¹⁵ De este modo, la ley o decreto debe fijar límites temporales, espaciales y materiales, con los que se impida una extrema vaguedad en las disposiciones que suspendan garantías.¹⁶

La CADH no establece un modelo único de ley o decreto para la suspensión de garantías, pues por las distintas situaciones que contempla el artículo 27.1, las medidas que se adopten en cualquiera de estas emergencias deben ser ajustadas a “las exigencias de la situación”, resultando claro que lo permisible en unas de ellas podría no serlo en otras; en todo caso, la juridicidad de las medidas que se adopten dependerá del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que aquellas guarden.¹⁷

No obstante, es obligación del Estado determinar las razones y motivos que llevaron a las autoridades internas a declarar el estado de emergencia.¹⁸

3. *Derechos que no admiten suspensión y las garantías judiciales indispensables para su protección*

El art. 27.2 de la CADH contiene “un núcleo inderogable” de derechos.¹⁹ A lo anterior hay que agregar que el régimen de reservas al Pacto de San José (art. 75) no admite aquellas que se traduzcan en la suspensión

¹⁵ Cfr. Caso *Pollo Rivera y otros vs. Perú*. Fondo, *Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319, párr. 100; Caso *Espinoza Gonzáles vs. Perú*. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 120; Caso *J. vs. Perú*. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, op. cit., párr. 139; *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, op. cit., párr. 38.

¹⁶ Cfr. Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, *Reparaciones y Costas*, op. cit., párr. 48.

¹⁷ Cfr. Caso *Espinoza Gonzáles vs. Perú*. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, op. cit., párr. 117; Caso *J. vs. Perú*. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, op. cit., párr. 139; *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, op. cit., párrafo 22.

¹⁸ Cfr. Caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, *Reparaciones y Costas*, op. cit., párr. 47.

¹⁹ Al respecto, el artículo 27. 2 dispone: “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 Nom-

de los derechos del artículo 27.2, por lo que toda reserva de este tipo debe ser considerada como incompatible con el objeto y fin del propio tratado y, en consecuencia, no autorizada por éste.²⁰

Respecto de las garantías judiciales indispensables para la protección de estos derechos, en su Opinión Consultiva No. 8, la Corte IDH ha señalado que estas garantías no se encuentran vinculadas a ninguna disposición individualizada de la CADH, por lo que representan todos aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud.²¹

De esta forma, en aquella opinión consultiva la Corte IDH refirió que la institución del juicio, recurso o acción amparo (artículo 25.1) y el hábeas corpus (artículo 7.6), son instrumentos procesales que se erigen como indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión. En consecuencia, aquellos ordenamientos constitucionales y legales que autoricen la suspensión de tales instrumentos tutelares de derechos y libertades deben considerarse incompatibles con las obligaciones impuestas por el Pacto de San José.²²

Posteriormente, en la Opinión Consultiva No. 9, el Tribunal Interamericano añadió que “el entero régimen de protección judicial del artículo 25 es aplicable a los derechos no suspendibles en los estados de emergencia, de tal forma que debían considerarse como garantías judiciales indispensables, el hábeas corpus, el amparo “o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes”.²³ También se señaló que estos recursos indispensables deben ser considerados dentro del marco y conforme al debido proceso convencional del artículo 8 de la CADH (“Garantías judiciales”).²⁴

Adicionalmente, a partir del criterio de interpretación del artículo 29.c) del Pacto de San José, la Corte IDH consideró también como garantía judicial indispensable, todo aquel procedimiento judicial, inherente a la forma democrática representativa de gobierno, previsto en el derecho interno de

bre); 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”.

²⁰ Cfr. *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 No. 3, párr. 61.

²¹ Cfr. *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, *op. cit.*, párrs. 27 y 28.

²² *Ibidem*, párrs. 42 y 43.

²³ Cfr. *Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párrs. 23-26 y punto resolutivo 1.

²⁴ *Ibidem*, párrs. 28 y 38, y punto resolutivo 3.

los Estados Partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27.2 de la CADH y cuya suspensión o limitación comporte la indefensión de tales derechos.²⁵

4. *Obligación de informar a los demás Estados parte de la Convención Americana sobre la suspensión de garantías realizada (garantía colectiva)*

El artículo 27.3 de la CADH impone la obligación de “informar inmediatamente” el haber hecho uso del “derecho de suspensión” a los demás Estados Parte del Pacto de San José. La Corte IDH ha considerado que esta obligación “constituye un mecanismo enmarcado en la noción de *garantía colectiva* subyacente a este tratado”.²⁶ Considera que el objeto y fin es la protección del ser humano y constituye una salvaguardia para prevenir el abuso de las facultades excepcionales de suspensión de derechos y libertades, permitiendo a los demás Estados Parte apreciar que los alcances de esa suspensión sean acordes con las disposiciones de la CADH.²⁷

En ese sentido, el Tribunal Interamericano ha puntualizado que el cumplimiento del artículo 27.3 es uno de los requisitos del procedimiento de suspensión de derechos y libertades en estados de emergencia, y no una *mera formalidad* o cortesía. Así, en el *Caso Baena Ricardo y otros*, ante la alegación del Estado de Panamá referente a la existencia de un supuesto estado de emergencia, la Corte IDH verificó que el Estado no notificó a la Secretaría General de la OEA que hubiese suspendido algunos de los derechos y libertades establecidas en la CADH, incluso el entonces presidente de aquel país había declarado que durante su gobierno “jamás se suspendieron los derechos civiles, derechos constitucionales de los panameños”.²⁸ Es por ello que la Corte IDH procedió a analizar los hechos de aquel caso sin atender a la normativa de los estados de excepción del artículo 27.²⁹

²⁵ *Ibidem*, párrs. 37 a 39, y punto resolutivo 2.

²⁶ *Cfr.* *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit.*, párr. 70.

²⁷ *Cfr. idem*.

²⁸ *Cfr.* *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 92 a 94.

²⁹ La Corte IDH también ha encontrado el incumplimiento del artículo 27.3 en otros tres casos más: *Cfr.* *Caso J. vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit.*, párr. 124; *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas, *op. cit.*, párr. 69 a 71; *Caso del Caracazo vs. Venezuela*. Fondo. Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Serie C No. 58, párr. 42.

5. *El control de los derechos y libertades durante el estado de excepción*

La Corte IDH ha reconocido claras limitaciones a la actuación del poder estatal en contextos de emergencia, lo que demuestra que aun en las situaciones más excepcionales, es necesario que subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecúen razonablemente a las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la CADH o derivados de ella.³⁰ Así, el Tribunal Interamericano se ha referido a dos tipos de controles en estados de excepción.

El primero de ellos hace alusión al *control de la declaración de emergencia* en sí misma,³¹ que impone el deber de verificar que la suspensión declarada se encuentre conforme a la CADH, “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”.³² Asimismo, la suspensión de garantías no puede desvincularse del “ejercicio efectivo de la democracia participativa”, por lo que aquella carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona.³³ Ante todo, el control de la compatibilidad con la CADH de las medidas adoptadas “dependerá, entonces, del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella”.³⁴

De este control no escapan las consideraciones que se han señalado en este artículo, como el deber de delimitar claramente los derechos y libertades suspendidas, así como de fijar los límites espaciales, temporales y materiales de la emergencia para evitar su vaguedad; el respeto al “núcleo inderogable” de derechos humanos y sus garantías judiciales indispensables

³⁰ Cfr. *Garantías judiciales en estados de emergencia* (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87, *op. cit.*, párr. 21; y *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 109.

³¹ Si bien dentro de los ordenamientos constitucionales latinoamericanos es variable la posibilidad y, en su caso, las características de un eventual control de constitucionalidad y convencionalidad de estas medidas, no hay que olvidar que la Corte IDH al final termina realizando un control de convencionalidad. En todo caso, sería deseable que el control se realice en sede interna, en atención al carácter subsidiario del Sistema Interamericano y sus órganos.

³² Cfr. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas, op. cit.*, párr. 47.

³³ Cfr. *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, *op. cit.*, párr. 20.

³⁴ *Ibidem*, párr. 22.

y la obligación de notificar sobre la suspensión a los demás Estados Parte del tratado. Todas ellas garantizan la legitimidad de la suspensión y de las medidas implementadas por el Estado durante la emergencia.

Por otro lado, la suspensión del goce y ejercicio de determinados derechos no implica que los mismos son completamente inaplicables, ya que aún durante un estado de emergencia es necesario analizar la proporcionalidad de las acciones adoptadas por las autoridades estatales.³⁵ En ese sentido, es necesario conocer cuáles son las garantías de protección que continúan vigentes durante el régimen de excepción. Este cuerpo normativo será la base sobre la que se analice la proporcionalidad de los actos de las autoridades. Así se ha hecho, por ejemplo, para salvaguardar el derecho a la libertad personal (detención con orden judicial o que comparezca el acusado ante un juez competente).³⁶

IV. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS ANTE LA PANDEMIA ACTUAL

Al momento en que se escribe el presente trabajo, la comunidad internacional se encuentra enfrentando uno de los mayores retos contemporáneos en materia de salud, derivado de la pandemia global causada por la COVID-19.

A la fecha, los Estados de Argentina, Colombia, Chile, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam, de conformidad con el art. 27.3 de la CADH, han notificado a la Organización de Estados Americanos la suspensión de garantías (así como ampliación de la temporalidad) dentro de sus jurisdicciones.

El 9 de abril de 2020 la Corte IDH emitió la Declaración 1/2020 llamada “*Covid y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*”. En dicha declaración, el Tribunal Interamericano reconoció que las medidas a implementar por los Estados pueden tener repercusiones en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Sin embargo, tales medidas deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes

³⁵ Cfr. Caso *J. vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, op. cit., párr. 141.

³⁶ Cfr. Caso *Galindo Cárdenas y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, op. cit., párrs. 191-194; y Caso *Pollo Rivera y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*, op. cit., párr. 97-108.

con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos.³⁷

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 10 de abril emitió la Resolución No. 1/2020 denominada *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*.³⁸ En esta resolución indicó, entre otras cuestiones, que “la declaración de estado de emergencia excepcional para hacer frente a la dispersión de la pandemia del coronavirus, no debe utilizarse para suprimir un catálogo indeterminado de derechos o *ad infinitum*, ni para justificar actuaciones contrarias al derecho internacional por parte de agentes estatales, por ejemplo, el uso arbitrario de la fuerza o la supresión del derecho de acceso a la justicia para personas que sean víctimas de violaciones a derechos humanos en el contexto actual”.

Tanto la Comisión Interamericana como la Corte IDH, en sus respectivos pronunciamientos, coinciden que las medidas adoptas deben tener siempre especial consideración de los *grupos en situación de vulnerabilidad*, que históricamente se encuentran en una situación de desventaja social. Para ello, es necesario que se adopten *acciones positivas*, inclusive en los contextos de declaración de suspensión de garantías y estados de emergencia (en este contexto, emergencia sanitaria). Para ello también se debe tener en cuenta enfoques diferenciados —como la perspectiva de género, interseccional, lingüística e intercultural— para tener una mayor comprensión sobre la forma en la que la limitación de derechos podría ser resentida en estos grupos.³⁹

En este sentido, “dada la naturaleza de la pandemia, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCS), deben ser garantizados sin discriminación, especialmente para las personas y grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en periodo de post parto, las comunidades indígenas, personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en

³⁷ Declaración de la Corte IDH 1/20. *Covid y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales*, 9 de abril de 2020.

³⁸ Resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. 10 de abril de 2020.

³⁹ Resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. 10 de abril de 2020, Considerando 27.

situación de calle, las personas en situación de pobreza y el personal de los servicios de salud que atienden esta emergencia”.⁴⁰

Cabe destacar la resolución del 26 de mayo de 2020 de la presidenta de la Corte IDH, en la que, en el marco de una solicitud de medidas provisionales, adoptó medidas urgentes, respecto del caso *Vélez Loor vs. Panamá*, sobre las condiciones en las que se encuentran algunas *personas migrantes* en dos centros de alojamiento en Panamá dentro de un contexto de limitación, entre otros, del derecho a la circulación, siendo que algunas *personas migrantes y funcionarios habrían dado positivo a COVID-19, por lo que dadas las alegadas condiciones (de sobrepoblación) impedirían garantizar* medidas rigurosas de distanciamiento y de higiene para prevenir y mitigar la propagación del COVID-19.⁴¹

Así, la proclamación de un estado de excepción debe ser realizada de conformidad con el marco constitucional y demás disposiciones que rijan tal actuación, y deben identificarse claramente los derechos cuyo pleno goce será limitado, así como el ámbito temporal y geográfico que justifica tal excepción. Cualquier restricción o suspensión adoptada debe tener sustento en la mejor evidencia científica y considerar, de manera previa a su adopción y durante su implementación, los particulares efectos que puede tener sobre los grupos más vulnerables con el fin de asegurar que su impacto no sea especialmente desproporcionado, mediante la adopción de las medidas positivas que resulten necesarias.⁴²

V. CONCLUSIONES

La Corte IDH ha entendido la extrema gravedad que implica el abuso de los estados de excepción, bajo cuya máscara se han escondido los más diversos autoritarismos y dictaduras a lo largo de la historia en nuestra región. Por ello ha buscado definir con la mayor precisión posible los parámetros que el artículo 27 del Pacto de San José requiere para la restricción o suspensión de derechos y libertades.

En ese sentido, la jurisprudencia interamericana ha enfatizado el carácter excepcional de las situaciones que permiten tomar medidas de emergen-

⁴⁰ Declaración de la Corte IDH 1/20. *Covid y Derechos Humanos, op. cit.*

⁴¹ Los dos centros son: La Peñita y Lajas Blancas, en este último se estarían trasladando a las personas que han dado positivo a COVID-19 y “sus contactos”. *Cf.*: Resolución de la Presidenta de la Corte IDH de 26 de mayo de 2020.

⁴² Comunicado de Prensa: *La CIDH llama a los Estados de la OEA a asegurar que las medidas de excepción adoptadas para hacer frente a la pandemia COVID-19 sean compatibles con sus obligaciones internacionales*. 17 de abril de 2020.

cia, cuyas afectaciones van más allá de las permitidas en tiempos de normalidad. Asimismo, destaca el profundo desarrollo del requisito de mantener las garantías judiciales indispensables para la protección de los *derechos in-suspendibles*.

El trabajo que la Corte IDH ha venido desarrollando nos permite comprobar una tendencia interpretativa rígida en cuanto al uso de la suspensión de garantías como argumento para justificar violaciones a derechos humanos durante estados de emergencia. Así, para el Tribunal Interamericano no es suficiente que los Estados emitan leyes de emergencia, en uso de la potestad conferida por el artículo 27, sino que ha analizado la forma y el fondo de las mismas a la luz de la CADH, teniendo en consideración todas las disposiciones que no fueron limitadas o suspendidas, para aplicar *criterios de proporcionalidad* aun en estados de excepción.

Como vemos, la Corte IDH ha considera necesario que los Estados actúen con la mayor cautela posible en el uso de la potestad que les confiere el artículo 27 del Pacto de San José, debido al mayor grado de afectación al goce y ejercicio de los derechos humanos y libertades.

La suspensión de derechos y libertades se debe entender como la última vía disponible en los regímenes democráticos, para asegurar su continuidad y (paradójicamente) proteger los derechos de las personas, al garantizar el pleno cumplimiento de sus obligaciones cuando la coyuntura haya sido superada. Una vez decretada la suspensión, las autoridades tienen una obligación reforzada de actuar lo más expedita y eficazmente para solucionar la emergencia y volver a la normalidad.

En la época actual, la comunidad internacional se enfrenta a diversos escenarios que ponen a prueba la capacidad de respuesta de los Estados. Por ello, toda restricción o suspensión de derechos necesita surgir a partir de un profundo análisis de las medidas, debiendo ser acorde al *derecho internacional de los derechos humanos* y, en particular, a los parámetros que han sido interpretados a partir del artículo 27 del Pacto de San José. Si bien la protección del derecho a la vida y a la salud son fines legítimos para la restricción o suspensión de otros derechos y libertades, tales limitaciones tienen que ser acorde con el derecho interamericano de protección de derechos humanos.