

9) OPINIÓN CONSULTIVA OC-9/87

CIDH, *Garantías judiciales en Estados de emergencia* (artículos 27.2, 25 y 8o. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*). Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A, núm. 9.

Temas: *Utilidad de las opiniones consultivas en relación con situaciones concretas; las garantías judiciales indispensables y no suspendibles; el artículo 27.1; características; la existencia del recurso rápido, sencillo y efectivo del artículo 25.1 (el amparo); efectos de la suspensión de garantías para derechos no susceptibles de suspensión y de los no suspendidos por el estado de emergencia; el artículo 8, problema terminológico; el debido proceso legal, su aplicación bajo el régimen de suspensión, su relación con los artículos 7.6, 25 y 27.2; el hábeas corpus y el amparo; otras garantías de protección: la tríada derechos y libertades-garantías y Estado de derecho; límites a la suspensión de garantías.*

Fecha de solicitud: 17 de septiembre de 1986.

Solicitante: Estado del Uruguay.

Preguntas formuladas por el solicitante:

El Estado del Uruguay solicitó a la Corte “que se interprete el alcance de la prohibición, contenida en la Convención, de suspender ‘las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos’. Como incluso ‘en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte’ (artículo 27.1) no es posible suspender las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos, el gobierno del Uruguay desea, en especial, que la Corte dé su opinión en cuanto: a) la determinación de cuáles son ‘esas garantías judiciales indispensables’, y b) la relación del artículo 27.2, en lo pertinente, con los artículos 25 y 8 de la Convención Americana”.

Respuesta a la solicitud

41. ...

por unanimidad

1. Que deben considerarse como garantías judiciales indispensables no susceptibles de suspensión, según lo establecido en el artículo 27.2 de la Convención, el hábeas corpus (artículo 7.6), el amparo, o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes (artículo 25.1), destinado a garantizar el respeto a los derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada por la misma Convención.

por unanimidad

2. También deben considerarse como garantías judiciales indispensables que no pueden suspenderse, aquellos procedimientos judiciales, inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (artículo 29.c), previstos en el derecho interno de los Estados parte como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27.2 de la Convención y cuya supresión o limitación comporte la indefensión de tales derechos.

por unanimidad

3. Que las mencionadas garantías judiciales deben ejercitarse dentro del marco y según los principios del debido proceso legal, recogidos por el artículo 8o. de la Convención.

Estados que sometieron sus observaciones: Bolivia y Panamá.

Amici curiae: International Human Rights Law Group, International Commission of Jurists, Lawyers Committee for Human Rights y Amnesty International.

Asuntos en discusión: *admisibilidad; utilidad de las opiniones consultivas en relación con situaciones concretas; las garantías judiciales indispensables y no suspendibles, el artículo 27.1, características, la existencia del recurso rápido, sencillo y efectivo del artículo 25.1 (el amparo); efectos de la suspensión de garantías para derechos no susceptibles de suspensión y de los no suspendidos por un estado de emergencia; el artículo 8o., problema terminológico, el debido proceso legal, su aplicación bajo el régimen de suspensión, su relación con los artículos 7.6, 25 y 27.2; el hábeas corpus y el amparo; otras garantías de protección: la tríada derechos y libertades-garantías y Estado de derecho, límites a la suspensión de garantías.*

*

Admisibilidad, utilidad de las opiniones consultivas en relación con situaciones concretas

13. Esta consulta ha sido sometida a la Corte por el gobierno, de acuerdo con la potestad que le otorga el artículo 64.1 de la Convención. El Uruguay es un Estado miembro de la OEA y, por tanto, tiene el derecho de solicitar a la Corte opiniones consultivas.

14. La segunda pregunta del gobierno está específicamente referida a la interpretación de normas de la Convención, como es la relación entre los artículos 27.2 y 25 y 8 de la misma. Por tanto, la solicitud se encuadra en la materia que puede ser objeto de un pedido de opinión consultiva, es decir, “la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos” (artículo 64.1).

15. La Corte estima, en consecuencia, que la solicitud cumple las exigencias para ser considerada admisible.

16. Los términos en que está formulada la consulta y las consideraciones que, según el gobierno, la han originado, ponen en evidencia que lo sometido a la Corte es una cuestión jurídica que no estaría referida, específica y concretamente, a ningún contexto particular. La Corte reconoce que circunstancias de esa naturaleza pudieran, en ciertos casos, conducirla a hacer uso de sus facultades permisivas, implícitas en su competencia consultiva, para abstenerse de responder una consulta formulada en tales términos (“*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A, núm. 1, párrafo 30 y *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías* (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A, núm. 8, párrafo 10). En efecto, la competencia consultiva de la Corte constituye, como ella misma lo ha dicho, “un método judicial alterno” (*Restricciones a la pena de muerte* (artículos 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983. Serie A, núm. 3, párrafo 43) para la protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, lo que indica que esa competencia no debe,

en principio, ejercitarse mediante especulaciones puramente académicas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva.

17. Sin embargo, el tema planteado en la consulta formulada por el gobierno se vincula con una situación jurídica, histórica y política precisa, ya que el problema de los estados de excepción o de emergencia, de los derechos humanos en esas situaciones y de las garantías judiciales indispensables en tales momentos, es un asunto crítico en la materia de los derechos humanos en América. En esa perspectiva, la Corte entiende que su respuesta a la consulta planteada, puede prestar una utilidad concreta dentro de una realidad en la cual los principios que informan el sistema han sido a menudo objeto de cuestionamiento. Por ello no encuentra razón, en este caso, para abstenerse de absolver la consulta. Por consiguiente, la admite y pasa a responderla.

Las garantías judiciales indispensables y no suspendibles el artículo 27.1, características, la existencia del recurso rápido, sencillo y efectivo del artículo 25.1 (el amparo)

20. La Corte examinará en primer lugar qué son, de conformidad con la Convención, “las garantías judiciales indispensables” a las que alude el artículo 27.2 de la misma. A este respecto, en anterior ocasión, la Corte ha definido, en términos generales, que por tales garantías deben entenderse “aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo (27.2) y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud” (*El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, supra* 16, párrafo 29). Asimismo ha subrayado que el carácter judicial de tales medios “implica la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción” (*Idem*, párrafo 30).

21. Del artículo 27.1, además, se deriva la necesidad genérica de que en todo estado de excepción 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 Convención o derivados de ella.

22. La Convención proporciona otros elementos de juicio para precisar las características fundamentales que deben tener las garantías judiciales. El punto de partida del análisis debe ser la obligación que está a cargo de todo Estado parte en la Convención de “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y (de) garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción” (artículo 1.1). De esa obligación general se deriva el derecho de toda persona, prescrito en el artículo 25.1, “a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”.

23. Como ya lo ha señalado la Corte, el artículo 25.1 de la Convención es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, como procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales (*El hábeas corpus bajo suspensión de garantías*, *supra* 16, párrafo 32). Establece este artículo, igualmente, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley. De donde se concluye, *a fortiori*, que el régimen de protección judicial dispuesto por el artículo 25 de la Convención es aplicable a los derechos no susceptibles de suspensión en estado de emergencia.

24. El artículo 25.1 incorpora el principio, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos. Como ya la Corte ha señalado, según la Convención

los Estados parte se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (*Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbí y Solís Corrales y Godínez Cruz, Excep-*

ciones preliminares, sentencias del 26 de junio de 1987, párrafos 90, 90 y 92, respectivamente).

Según este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o 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 remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.

*

38. La Corte concluye que las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos humanos no susceptibles de suspensión, según lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Convención, son aquellas a las que ésta se refiere expresamente en los artículos 7.6 y 25.1, consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 80., y también las inherentes a la preservación del Estado de derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías.

39. Naturalmente, cuando en un estado de emergencia el gobierno no haya suspendido algunos derechos y libertades de aquéllos susceptibles de suspensión, deberán conservarse las garantías judiciales indispensables para la efectividad de tales derechos y libertades.

40. Debe reconocerse que no es posible ni sería aconsejable que la Corte, en la presente opinión consultiva, trate de dar una enumeración exhaustiva de todas las posibles “garantías judiciales indispensables” que

no pueden ser suspendidas de conformidad con el artículo 27.2, que dependerá en cada caso de un análisis del ordenamiento jurídico y la práctica de cada Estado parte, de cuáles son los derechos involucrados y de los hechos concretos que motiven la indagación. Desde luego y por las mismas razones, la Corte tampoco ha considerado en esta opinión las implicaciones de otros instrumentos internacionales (artículo 27.1) que pudieren ser aplicables en casos concretos.

Efectos de la suspensión de garantías para derechos no susceptibles de suspensión y de los no suspendidos por un estado de emergencia

25. Las conclusiones precedentes son válidas, en general, respecto de todos los derechos reconocidos por la Convención, en situación de normalidad. Pero, igualmente, debe entenderse que en la implantación del estado de emergencia —cualquiera que sea la dimensión o denominación con que se le considere en el derecho interno— no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados parte están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia.

26. Por consiguiente, es violatoria de la Convención toda disposición adoptada por virtud del estado de emergencia, que redunde en la supresión de esas garantías.

El artículo 8o., problema terminológico, el debido proceso legal, su aplicación bajo el régimen de suspensión, su relación con los artículos 7.6, 25 y 27.2

27. El artículo 8o. de la Convención en su párrafo 1 señala que:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Este artículo, cuya interpretación ha sido solicitada expresamente, es denominado por la Convención “Garantías Judiciales”, lo cual puede inducir a confusión porque en ella no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto. En efecto, el artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención.

28. Este artículo 8o. reconoce el llamado “debido proceso legal”, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial. Esta conclusión se confirma con el sentido que el artículo 46.2.a) da a esa misma expresión, al establecer que el deber de interponer y agotar los recursos de jurisdicción interna, no es aplicable cuando

no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados.

29. El concepto de debido proceso legal recogido por el artículo 8o. de la Convención debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales referidas en la Convención Americana, aun bajo el régimen de suspensión regulado por el artículo 27 de la misma.

30. Relacionado el artículo 8o. con los artículos 7.6, 25 y 27.2 de la Convención, se concluye que los principios del debido proceso legal no pueden suspenderse con motivo de las situaciones de excepción en cuanto constituyen condiciones necesarias para que los instrumentos procesales, regulados por la Convención, puedan considerarse como garantías judiciales. Esta conclusión es aún más evidente respecto del hábeas corpus y del amparo, a los que la Corte se referirá en seguida y que tienen el carácter de indispensables para tutelar los derechos humanos que no pueden ser objeto de suspensión.

El hábeas corpus y el amparo

31. El artículo 7o. (Derecho a la Libertad Personal) en su inciso 6 reconoce y regula el recurso de hábeas corpus. La Corte ha examinado detenidamente en otra opinión la cuestión del hábeas corpus como garantía no susceptible de suspensión. Dijo al respecto:

(E)s esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, *supra* 16, párrafo 35).

32. En cuanto al amparo, contenido en el artículo 25.1 de la Convención, la Corte expresó en la mencionada opinión consultiva:

El texto citado (artículo 25.1) es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, entendido como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por las constituciones y leyes de los Estados parte y por la Convención. Puesto que todos los derechos son susceptibles de amparo, lo son también los que están señalados de manera expresa por el artículo 27.2 como no susceptibles de suspensión en situaciones de emergencia (*Idem*, párrafo 32).

33. Refiriéndose a estas dos garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión, la Corte concluyó que

los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática (*Idem*, párrafo 42).

Otras garantías de protección: la tríada derechos y libertades-garantías y Estado de Derecho, Límites a la suspensión de garantías

34. La Corte agrega que, además de lo expresado, existen otras garantías que resultan del artículo 29.c) de la Convención, que dice:

Artículo 29

Normas de Interpretación

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.

35. La Corte ya se ha referido al Estado de derecho, a la democracia representativa y al régimen de libertad personal y ha puntualizado cómo son consustanciales con el Sistema Interamericano y en particular con el régimen de protección de los derechos humanos contenido en la Convención (véase *La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, núm. 5, párrafo 66; *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, núm. 6, párrafos 30 y 34 y *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, supra* 16, párrafo 20). En esta oportunidad considera pertinente reiterar lo que sigue:

En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros (*El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, supra* 16, párrafo 26).

Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de derecho son inseparables (*Idem*, párrafo 24; véase además *La expresión “leyes”, supra*, párrafo 32).

36. También dijo la Corte que la suspensión de garantías no debe exceder la medida de lo estrictamente necesario y que 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... (*El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, supra* 16, párrafo 38).

(T)ampoco pueden apartarse de esos principios generales las medidas concretas que afecten los derechos o libertades suspendidos, como ocurriría si tales medidas violaran la legalidad excepcional de la emergencia, si se prolongaran más allá de sus límites temporales, si fueran manifiestamente irracionales, innecesarias o desproporcionadas, o si para adoptarlas se hubiere incurrido en desviación o abuso de poder (*Idem*, párrafo 39).

37. Así entendidas, las “garantías... que se derivan de la forma democrática de gobierno”, a que se refiere el artículo 29.c), no implican solamente una determinada organización política contra la cual es ilegítimo atentar (*Idem*, párrafo 20), sino la necesidad de que ella esté amparada por las garantías judiciales que resulten indispensables para el control de legalidad de las medidas tomadas en situación de emergencia, de manera que se preserve el Estado de derecho (*Idem*, párrafo 40).