

# LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS COMO INTÉRPRETE DE CONSTITUCIONES NACIONALES

**NÉSTOR PEDRO SAGÜÉS**

INSTITUCIÓN A LA QUE PERTENECE  
correo electrónico

## 1. INTRODUCCIÓN

Como máximo operador del sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana (en adelante, CorteIDH) interpreta, naturalmente, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), por ejemplo en Opiniones consultivas (art.64 de la CADH) o en casos contenciosos. En ambas situaciones, es la intérprete final y superior de la CADH (arg. arts. 64 y 67, CADH). En otras palabras, su “órgano de cierre”.

Pero no es ajena a su cometido interpretar normas de derecho local, específicamente para determinar si un Estado ha violado o no la CADH, emitiendo derecho inconvencional (caso de leyes, cláusulas constitucionales o normas subconstitucionales, opuestas a la CADH o al *corpus iuris* interamericano; o inconciliables con la doctrina de la propia CorteIDH, según la tesis del control de convencionalidad exigida por la misma Corte regional)<sup>1</sup>.

Pero otra manera de auscultar e interpretar el derecho doméstico por la CorteIDH ocurre cuando el Estado, además

---

1. Sobre el control legislativo de convencionalidad, derivamos al lector a Sagüés, Néstor Pedro, *Guía práctica de control latinoamericano de convencionalidad*, Bogotá, 2020, Tirant lo Blanch – Fundación Konrad Adenauer, p.74 y ss.

de infringir el derecho internacional de los derechos humanos, quebranta también su derecho interno, consumando así una doble infracción. Es posible, en efecto, que el Estado incurra en el múltiple pecado de inconventionalidad y de inconstitucionalidad (y, porqué no, de ilegalidad).

Desde el punto de vista cuantitativo, no es frecuente que la CorteIDH interprete constituciones locales. En rigor de verdad, su misión no tendría que ser la de tutelar a las cartas magnas locales, ya que su trabajo, *prima facie*, es custodiar a la CADH, y no a las constituciones de los estados. En otras palabras, está para atender la protección de *derechos humanos convencionales*, y no de *derechos humanos constitucionales*. No obstante, algún artículo de la CADH (el 25) da pie a esta última posibilidad jurídica<sup>2</sup>. Además, al resolver la Corte IDH que un Estado violó la CADH, puede reforzar esa conclusión demostrando que también atacó a su constitución local, constatando, de tal modo, una doble ilicitud que justifica la sanción o reparación que se le impone. También podría añadirse que actualmente los derechos humanos convencionales y los constitucionales resultan a menudo coincidentes (derechos que podríamos llamar "repetidos" o "duplicados"), de tal modo que no se los debería considerar enunciados jurídicos aislados, sino articulables, circunstancia que obliga de vez en cuando a realizar ejercicios interpretativos coordinados entre sí. Finalmente, si en caso de discrepancia y conflictos entre derechos, o simplemente de "duplicidad" de derechos (en el ámbito constitucional local y en el convencional) corresponde aplicar el más propicio para la persona

---

2. Llamativamente, el art. 25 de la CADH determina que "Toda persona tiene derecho 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...*" (la bastardilla es nuestra).

La cláusula programa, pues, una acción o recurso (que algunos denominan "el amparo interamericano"). Según el texto de la norma, la infracción o falencia por un Estado a tal recurso generaría para el afectado el derecho a ocurrir al sistema interamericano para su protección y reparación, aunque en el recurso solamente se hubiera reclamado la tutela de derechos fundamentales emergentes de la constitución local.

(art. 29 b, CADH), eso puede conducir a que la CorteIDH ausculte la constitución doméstica para determinar si no es más indulgente que la CADH, en un punto concreto.

En resumen, hay un manojo de razones que conduce a explicar la injerencia interpretativa del tribunal regional en la exégesis de una constitución estatal.

## **2. EL CASO “RÍOS AVALOS Y OTRO VS. PARAGUAY”. ÁMBITO NACIONAL**

En esta sentencia, pronunciada el 19 de agosto de 2021, la Corte Interamericana va a realizar una interpretación del art. 255 de la constitución del Paraguay de 1992. Aunque ese operativo es en el fallo breve, alerta sobre la aptitud de la CorteIDH para asumir la tarea, y de qué manera, en la misma, va a realizar un trabajo exegético que se aparta de una opción interpretativa meramente literal.

El caso se motivó en el juicio político seguido contra tres jueces de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay. El 18 de noviembre de 2003 la Cámara de Diputados les formuló acusación ante el Senado, por “mal desempeño de sus funciones”, mediante 20 casos o cargos (3) Para fundar su postulación, Diputados se basó en el contenido de varias sentencias emitidas por la Corte Suprema en varios procesos (acuerdos y sentencias 222 y 223 de 2000, 1033 de 2001, 487 de 2002, 979 de 2002, entre otros).

La tramitación del juicio político tuvo un curso sinuoso e inusual, a más de lento. Según narra la referida sentencia de la CorteIDH (párrafos 31 a 55), El 25/11/03 la Cámara de Senadores estableció un procedimiento de actuación, que antes no existía. El 26/11/03 se dio inicio formal al juicio. El 3/12/03 se formularon los cargos finales y a continuación se admitieron pruebas. El 10 de diciembre tuvieron lugar los alegatos verbales. El 12 de diciembre se recibió la renuncia de uno de los jueces enjuiciados, y en la misma fecha el Senado destituyó a los otros dos jueces restantes.

Con posterioridad, el 24 y el 26 de diciembre de 2003, los magistrados excluidos plantearon acciones de inconstitucionalidad contra la resolución que los removía, ambas resueltas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en sentido favorable a ellos, el 30 de diciembre de 2009 (sentencias y acuerdos 951 y 952). La Sala ordenó la reposición en sus cargos. El 2 de enero de 2010 el Congreso Nacional "repudió" y "rechazó" estas sentencias, advirtiendo a los jueces de la Corte Suprema, al Consejo de la Magistratura, al Jurado de Enjuiciamiento y al Poder Ejecutivo, que si admitieren la validez de tales fallos, "incurrirán en causales de juicio político", además de responsabilidades penales. Una amenaza al parecer nunca vista en el derecho comparado.

El 5 de enero siguiente la Corte Suprema, actuando como órgano de gobierno e invocando facultades de superintendencia, por resolución 2382 invalidó las sentencias 951 y 952 de la Sala Constitucional. Años más tarde, esta resolución 2382 de la Corte fue reputada en definitiva "con firmeza", por la Sala Constitucional, el 11/10/2019.

### **3. LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

Llevado el asunto al sistema interamericano, la CorteIDH dictó sentencia, según señalamos, el 19 de agosto de 2021, favorable a los actores.

El tribunal regional destacó que la independencia de los jueces era una pieza esencial para el cumplimiento del debido proceso previsto por el art. 8º de la CADH, (párr. 85), y que ello requería un adecuado sistema de nombramiento, estabilidad y protección frente a presiones externas (párr. 87). En definitiva, los jueces solamente podrían ser removidos por causas establecidas, que debían referirse a faltas disciplinarias graves o de incapacidad, y mediante un trámite respetuoso de las garantías del debido

proceso, que en lo esencial rigen también para el juicio político, a fin de evitar decisiones arbitrarias. (párrs. 88, 95). La destitución no podría basarse en pautas puramente discrecionales o subjetivas, ni en razones políticas de pertinencia, oportunidad o conveniencia, sino en criterios jurídicos que acrediten la conducta imputada que motivó la acusación (párrs. 97 y 98).

Ciertos párrafos de la Corte regional excluyen en términos generales que las opiniones vertidas en una sentencia puedan ser motivo para la remoción (párr. 99 y 106, y sus citas). Otros admiten, por excepción, que ello es factible en casos de malicia o negligencia grave de los jueces (párr. 102), dolo o negligencia grave (párr. 103), o comprobada ineficiencia (párr. 107). El error judicial no sería tampoco factor de destitución, si es cometido de buena fe o por diferencias de interpretaciones del derecho (párr. 105).

En el caso “Ríos Alvarez”, la Corte IDH se inclinó por sostener que los jueces de la Corte Suprema fueron inconvencionalmente destituidos porque la decisión del Senado se basó no en razonamientos jurídicos sino en un acuerdo político, y también por haber sido enjuiciados los magistrados por el contenido de sus sentencias, sin demostrarse la arbitrariedad o irracionalidad de ellas (párr. 117, 123 y ss.). Asimismo, no se observaron las reglas del debido proceso, en particular ante la ausencia de imparcialidad en la autoridad juzgadora (párr. 129, 132).

#### **4. LA INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DEL PARAGUAY POR LA CORTE IDH**

Al argumentar (como factor de la inconvencionalidad de la decisión destitutoria del Senado), la Corte IDH señaló que tal resolución se fundó, en parte, en el contenido de las sentencias que los jueces habían firmado, hecho que configuraba una violación del art. 255 de la Constitución paraguaya (párr. 155). Esta norma, en su comienzo, indica: *Ningún magistrado judicial podrá ser acusado*

*o interrogado judicialmente por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones.*

Comparando este texto con la exégesis que del mismo hace la CorteIDH, surgen estas tres observaciones:

1. En primer lugar, se trata de una interpretación “externa” de la constitución del Paraguay<sup>3</sup>, esto es, consumada no por un operador nacional, sino por uno supranacional (la CorteIDH), que además, no parece haber recurrido aquí a insumos internos para interpretar a la Constitución local, como serían, v.gr., los antecedentes domésticos del precepto, las actas, proyectos, informes, despachos o debates habidos en la convención constituyente.
2. En segundo término, desde una perspectiva meramente literal, la Corte IDH amplía el margen de cobertura de la cláusula constitucional. En efecto, el aludido art. 255 habla de la imposibilidad de que a un juez se le acuse o interrogue “judicialmente” por sus opiniones. Ahora bien: en el caso bajo examen, los magistrados no fueron acusados en la esfera judicial, sino en la congresional, esto es, por la cámara de diputados (y después, por el Senado, al resultar condenados). En conclusión, la Corte IDH extiende el ámbito de tutela de la no acusación o interrogatorio de jueces, por sus opiniones, también respecto de las actuaciones que se diligencien en los recintos legislativos. Ello importa una suerte de *interpretación mutativa por adición*, que puede entenderse legítimable —en lo axiológico— en aras de asegurar la independencia de los magistrados judiciales.

---

3. En función del sujeto que realiza la interpretación de la constitución, tiempo ha que hemos propuesto la distinción entre órganos nacionales y órganos externos, generalmente supranacionales, entre los que se encuentra la CorteIDH. Ver Sagüés, Néstor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*, 4<sup>a</sup>. ed., 2<sup>a</sup>. reimpresión, Buenos Aires, 2013, Astrea, t. 1 p. 64.

Todo ello dentro del margen de opinabilidad propio de la justificación de las interpretaciones mutativas<sup>4</sup>.

3. Como tercera observación, la CorteIDH no realiza una interpretación constitucional del todo consistente con sus conclusiones sobre el fondo del asunto. En efecto: al realizar la hermenéutica del mentado art. 255, el tribunal regional parece afirmar que los jueces nunca pueden ser interrogados o acusados por sus opiniones vertidas en actuaciones judiciales; pero en el párrafo 117, afirma que el veredicto destitutorio del Senado fue violatorio del art. 8<sup>a</sup> de la CADH, por haberse fundado en decisiones dictadas por aquellos en el ejercicio de sus funciones judiciales, “sin demostrar la arbitrariedad o irracionalidad de estas”. El interrogante que queda pendiente es el siguiente: ¿si pudiera acreditarse —de modo categórico— la muy grave arbitrariedad o irracionalidad de una decisión judicial, podría entonces acusarse (con fundamento en la resolución viciada) al juez del caso, y promoverse su destitución?

## 5. EVALUACIONES

Para cumplir sus funciones de “órgano de cierre” en materia de derechos humanos, la CorteIDH puede llegar a interpretar constituciones nacionales. Está autorizada a hacerlo para decidir, v. gr., si un Estado ha actuado convencional o constitucionalmente respecto a un derecho humano enunciado en el Pacto de San José de Costa Rica, o CADH. También, para determinar si la constitución local ampara más o menos que la CADH a un derecho humano, y si infringe o no a esta última.

---

4. La interpretación mutativa (por adición, sustracción, o mixta –también llamada esta última “sustitutiva”), deja incólume el texto de la norma, pero altera en más o en menos su contenido normativo. Se discute, desde luego, si ello es legítimo o si importa una invasión de roles legisferantes por el juzgador. Derivamos al lector a nuestro trabajo *La interpretación judicial de la constitución. De la constitución nacional a la constitución convencionalizada*, 2<sup>a</sup>. ed., Ciudad de México, 2017, Porrúa, p. 56 y ss.

En tal tarea debe actuar con cautela, meticulosidad y especialmente, coherencia. En efecto, la actuación que comentamos puede poner en entredicho la tesis de que las cortes supremas, o en su caso los tribunales constitucionales de un país, son los máximos intérpretes de la constitución local. En la órbita del sistema interamericano de derechos humanos, la CorteIDH es, en efecto, quien tiene la última palabra, según la CADH. El conflicto puede presentarse si una Corte Suprema nacional o un Tribunal Constitucional de un Estado, invocando su *status* de intérprete nacional supremo, entiende la constitución nacional de un modo, y la CorteIDH, intérprete final de la CADH, lo hace de otro distinto. Mediante la doctrina del control de convencionalidad, la CorteIDH reclama que los operadores nacionales (incluyendo las cortes supremas, y las salas y tribunales constitucionales), sigan y apliquen su doctrina. Dicha controversia ya ha sido planteada<sup>5</sup>.

La cuestión, de muy difícil arbitraje, se resuelve en términos de derecho positivo del siguiente modo: si la CorteIDH se expide finalmente sobre el punto en una sentencia contenciosa dictada contra un Estado, este último se obliga, según el art. 68 de la CADH, a cumplirla (media allí, entonces, cosa juzgada internacional), no encontrándose en condiciones de eludir esa ejecución invocando normas de derecho interno, incluso constitucionales, y salvo las raras las excepciones que contempla la convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Si se negara a cumplirla, y *de facto* la desobedeciere, el tema puede transitar por las vías diplomáticas a

---

5. Por ejemplo, en el caso "Menem, Carlos Saúl", el voto del juez Horacio Rosatti, de la Corte Suprema de Justicia argentina, advierte que la CorteIDH es la intérprete final del Pacto de San José de Costa Rica, pero que la Corte Suprema argentina lo es de la constitución nacional (CSJN, *Fallos*, 340:47). Por su parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela reclamó su condición de intérprete supremo de la constitución nacional e indicó que los fallos de la CorteIDH no respetaban a esta última. Ver Ayala Corao, Carlos, "La doctrina de la inexecución de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009)", en Von Bogdandy, Armin, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Morales Antoniazzi, Mariela (Coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización*, México 2010, UNAM – Max Planck Institut, t. II p. 106 y ss.

que refiere el art. 65 de la CADH (comunicación de la CorteIDH a la asamblea general de la Organización de los Estados Americanos, y eventual decisión de ésta). También, en términos de derecho positivo, el Estado podría denunciar la CADH y retirarse del sistema interamericano de derechos humanos (art. 78 de la CADH), pero eso no la eximiría de cumplir el fallo del tribunal regional ya pronunciado en su contra.