

# La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico paraguayo y sus efectos

*Romina Paiva Godoy\**

Para abarcar este tema es preciso primero exponer la forma de integración y el reconocimiento a las normas internacionales de derechos humanos, en general, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención, CADH), en particular, que presenta la Constitución paraguaya. En este artículo no se pretende profundizar sobre las teorías dualista y monista acerca de la relación entre el Derecho Interno y el Internacional, pero sí se estima necesario referirse a la jerarquía de los diversos instrumentos internacionales, en especial sobre derechos humanos, dentro del ordenamiento jurídico paraguayo, y el lugar privilegiado que los mismos ostentan.

En materia de las relaciones entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional – en concreto, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)–, el panorama que ofrecen las constituciones latinoamericanas es vasto aunque, en general, establecen la supremacía constitucional respecto de toda otra norma del ordenamiento jurídico<sup>1</sup>. La Constitución paraguaya

---

\* Master Oficial en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Directora General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia de Paraguay.

1 Almirón, Elodia, *Constitución y derechos humanos*. Editorial Intercontinental, Asunción, Paraguay, 2004, pág. 105.

no es la excepción, pero dentro del orden jerárquico normativo que establece, se puede distinguir un trato privilegiado a los tratados de derechos humanos en comparación con otros tratados internacionales.

La Constitución paraguaya de 1992 fue un hito en la consagración de derechos fundamentales y garantías constitucionales de protección de estos derechos, que recategorizó los tratados internacionales de derechos humanos<sup>2</sup>. Así, en este texto se consagra la jerarquía normativa kelseniana clásica, que se encuentra en el artículo 137, que dice:

La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado<sup>3</sup>.

Las normas internacionales se encuentran directamente por debajo de la Constitución, y tienen como requisito ser aprobadas y ratificadas por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Las siguen jerárquicamente las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas.

A su vez, el artículo 141 expresa:

- 
- 2 Andrada, Fátima, "Instituciones internas de protección de los derechos humanos", en: González, Cynthia (compiladora), *El Paraguay frente al sistema internacional de los derechos humanos. Análisis sobre la implementación de tratados y mecanismos de protección de los derechos humanos en Paraguay*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Derechos Humanos, Fundación Konrad Adenauer, Asunción, 2004, págs. 41 a 54.
  - 3 Pangrazio, Miguel Ángel, *Tratado de derecho público*. Asunción, Paraguay, 1996, pág. 373.

Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso<sup>4</sup>, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137.

De este artículo se desprende que, para que surta efectos jurídicos, el tratado debe estar aprobado por ley de la Nación y los instrumentos de ratificación han de ser canjeados o depositados para su validez. Es decir, el Paraguay, a los efectos de la aplicabilidad y exigibilidad de cualquier instrumento de naturaleza internacional en territorio nacional, primeramente debe modificar su naturaleza a una ley de carácter interno. Eso es lo que prescribe taxativamente el artículo 141 del texto supremo; dicho de otro modo, el mismo estaría sujeto a su aprobación por ley del Congreso para que pueda ser aplicado<sup>5</sup>. De esta forma, una vez que el instrumento internacional pasa por el proceso estipulado en la Constitución Nacional para la modificación de su naturaleza, pasa a formar parte del orden jurídico interno.

Como anteriormente se mencionó, la Constitución de la República del Paraguay hace referencia especialmente al caso

---

4 Sobre la aprobación de leyes en el Congreso Nacional, Cano Radil señala: “El estudio de los proyectos de ley que siendo aprobados en la Cámara de origen se remite a la Cámara revisora y esta última lo rechaza totalmente, en este caso se aplica el Artículo 206 de la Constitución **del procedimiento para el rechazo total** que dispone que cuando un proyecto de ley, aprobado por una de las Cámaras, fuese rechazado totalmente por la otra, volverá a aquella para una nueva consideración. Cuando la Cámara de origen se ratificase por mayoría absoluta, pasará de nuevo a la revisora, la cual solo podrá volver a rechazarlo por mayoría absoluta de dos tercios y, de no obtenerla, se reputará sancionado el proyecto”. Cano Radil, Bernardino, *Manual de Derecho Constitucional y Político*. Ediciones Jurídicas Catena S.A., Asunción, Paraguay, 2003, pág. 580. Al respecto los artículos de la Constitución Nacional relacionados al tema son: 202 inc.9; 224 inc.1; 204; 205; 206; 207; 208; 209; 211.

5 Almirón, Elodia, *Constitución y derechos humanos...* pág. 112.

de las normas internacionales de derechos humanos. En su artículo 142 consagra:

Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de ésta Constitución<sup>6</sup>.

La denuncia de los tratados conlleva la modificación o derogación de la ley aprobatoria. Los derechos humanos que son reconocidos como garantías esenciales para la dignificación del ser humano, requieren vigencia y estabilidad en sus normas. Esa es la razón por la cual este artículo exige para la enmienda el mismo procedimiento que rige para la modificación de la Ley Fundamental<sup>7</sup>.

La denuncia de los tratados internacionales de derechos humanos, entonces, se podrá realizar únicamente por el procedimiento de la enmienda constitucional, a iniciativa de la cuarta parte de las y los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de 30.000 electores, en petición firmada. Luego, el texto íntegro de la enmienda deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen, pasará a la otra Cámara en la cual deberá tener la misma aprobación, y, si en alguna de las cámaras no reuniese la mayoría requerida, se rechazará la enmienda y no podrá ser presentada de nuevo hasta dentro de un año. Sin embargo, si el texto de la enmienda alcanza las mayorías requeridas en ambas cámaras, se remitirá al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que se convoque a un referéndum. Si en el mismo el resultado es afirmativo quedará sancionada y

---

6 Artículo 290 de la Constitución Nacional.

7 Pangrazio, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Público...* pág. 378.

promulgada la enmienda. Si es negativo, la enmienda no podrá promoverse de nuevo antes de tres años.

A mi criterio, es este artículo el que otorga a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos un trato privilegiado, los ubica en una categoría superior dentro del ordenamiento jurídico interno con relación a los demás instrumentos internacionales, ya que los mismos poseen un mecanismo seguro que les otorga una protección mayor, prácticamente equiparados a la Constitución Nacional. Dicho de otro modo, esta precisión dota a los tratados internacionales de derechos humanos de mayor fuerza pasiva de la que tienen los otros tratados internacionales<sup>8</sup>.

El 143 es otro artículo en el que se puede ver la referencia especial que hace la Constitución sobre los instrumentos de derechos humanos. En él se establece que, en sus relaciones internacionales, la República del Paraguay acepta el DIDHy se ajusta, entre otros, al principio de “la protección internacional de los derechos humanos”. Esta norma enuncia principios deontológicos que regirán las relaciones internacionales del país; así mismo, menciona expresamente el DIDH.

El artículo anteriormente citado tiene directa relación con el 145, en el cual se reconoce un orden jurídico supranacional que garantiza la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. De ahí, es evidente que la Constitución paraguaya otorga un lugar privilegiado a los instrumentos internacionales de derechos humanos, prácticamente los blinda ante la intención de cualquier denuncia,

---

8 Sobre fuerza pasiva de los tratados, ver más en: De Otto, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Editorial Ariel Derecho, Barcelona, 1998; Gómez Fernández, Itziar, *Conflicto y cooperación entre la Constitución española y el derecho internacional*. Editorial Tirant le Blanch, Valencia, 2004.

y con ello lleva al Estado no sólo a estar obligado a garantizar y cumplir lo que en ellos se estipula, en primer lugar, sino también, en el caso de que no hacerlo, a que su conducta por acción u omisión sea estudiada por una instancia internacional.

Expuesto el marco constitucional paraguayo, es posible adentrarse en el instrumento internacional de derechos humanos que constituye el marco legal a nivel regional: la CADH o Pacto San José de Costa Rica.

Recuperada la democracia, con la necesidad de investir de legitimidad al nuevo Gobierno y de formar parte de la comunidad internacional ya como Estado democrático, se llamó a las primeras elecciones democráticas en mayo de 1989. El comandante del golpe de Estado, General Andrés Rodríguez, fue elegido presidente constitucional. La primera ley sancionada por el nuevo Congreso electo fue la que ratificaba la CADH (Ley 1/89 del 8 de agosto de 1989).

Según se discutió arriba, la CADH forma parte del ordenamiento jurídico interno del Paraguay a través de su ratificación por la Ley 1/89; este tratado internacional podría ser denunciado sólo por el procedimiento de la enmienda constitucional. Además, en la ratificación del mencionado tratado, el Paraguay no hizo reserva alguna.

La CADH establece un órgano jurisdiccional: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), con funciones de éste carácter<sup>9</sup>. La Corte IDH, en lo que concierne a la protección de los derechos humanos en el Sistema

---

9 García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, primera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pág. 90.

Interamericano, posee una competencia contenciosa y una consultiva; aquí se abarca sólo la primera.

Posteriormente a la ratificación de la CADH, el Estado puede reconocer la competencia contenciosa de la Corte IDH y, así, habilitar a este órgano para conocer en los casos en los términos de los artículos 62 y 63.1 de la Convención. Esa competencia le permite conocer de cualquier caso relativo a la interpretación o aplicación de las disposiciones de la CADH que le sea sometido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o por los Estados parte que hayan reconocido, o reconozcan, como obligatoria, mediante una declaración o por medio de una convención especial, dicha competencia sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención<sup>10</sup>.

De esto se extrae que no todos los Estados que hayan ratificado la Convención pueden demandar a otros Estados ni ser demandados ante la Corte IDH por la violación de lo dispuesto en la misma; sólo lo pueden hacer los que, además de haber ratificado la Convención, hayan aceptado expresamente la jurisdicción de la Corte IDH<sup>11</sup>.

El reconocimiento de jurisdicción de la Corte IDH puede realizarse de forma general, es decir, para todos los casos en los que sea demandado el Estado. También puede ser hecha bajo condición de reciprocidad con respecto a otro Estado, sólo por

---

10 Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humano. Aspectos Institucionales y procesales*, tercera edición, revisada y puesta al día. IIDH, San José, 2004, pág. 207.

11 El art. 62.3 de la CADH dispone que: “La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial”.

un plazo determinado o para casos específicos<sup>12</sup>. En este sentido, resulta claro del texto de la Convención que un Estado puede ser parte en ella y reconocer o no la competencia obligatoria de la Corte IDH. El artículo 62 de la CADH utiliza el verbo “puede” para significar que el reconocimiento de la competencia es facultativo<sup>13</sup>.

El reconocimiento de la competencia obligatoria de la Corte IDH por parte de Paraguay se da a partir de 1993, y con ello se abre la posibilidad de que los casos individuales denunciados ante la CIDH, lleguen a la Corte IDH. Es decir, el individuo que no obtiene respuesta a la violación de sus derechos humanos a nivel judicial interno puede acceder al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos a través de la presentación de una denuncia del caso a la CIDH. Con esto se abrió un espacio más para la mejor protección de los derechos humanos en Paraguay.

A partir de esto, se puede concluir que el ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte IDH está sujeto a la aceptación expresa y facultativa de la misma, mediante una declaración especial que deben realizar los Estados. La aceptación expresa por parte de Paraguay es el Decreto No. 16.078, de 8 de enero de 1993. Éste estipula que el reconocimiento es indefinido, y se refiere expresamente a los hechos ocurridos

---

12 El art. 62.1 de la CADH dispone: “Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial. La competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención”

13 Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte interamericana de derechos humanos. Estructura, funcionamiento y jurisprudencia*. Instituto Europeo de Derecho, Barcelona 2003, pág.110.

con posterioridad al mismo y sólo para aquellos casos en que exista reciprocidad.

Entre las obligaciones a las que se someten los Estados parte al aceptar expresamente la competencia contenciosa de la Corte IDH, se encuentra la de acatar y cumplir sus sentencias en los casos en los que hayan sido parte<sup>14</sup>. Para ello, los Estados deben asegurar la implementación a nivel interno de lo dispuesto por este tribunal internacional en sus decisiones<sup>15</sup>.

Las obligaciones convencionales de los Estados parte vinculan a todos los poderes y órganos del Estado<sup>16</sup>. La responsabilidad que pueda surgir por la falta de cumplimiento de las obligaciones que emergen de la Convención no solamente alcanzan al Poder Ejecutivo, sino a todos los demás poderes del Estado, y éste responderá a las mismas como una unidad y no como el órgano que ha cometido la omisión o el acto del cual surge la responsabilidad. Es el Estado, como un todo, el que queda vinculado por la sentencia de la Corte IDH y es responsable de su cumplimiento.

En su artículo 67, la CADH dispone que las sentencias de la Corte IDH son definitivas e inapelables. En consecuencia, no procede contra ellas recurso alguno. Es por este motivo que, una vez notificada la sentencia, las partes solamente pueden presentar un recurso para que se aclare el sentido o el alcance del

---

14 El art. 68.1 de la Convención Americana dispone que: “Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en el que sean partes”.

15 Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros v. Panamá*, competencia, sentencia de 28 de noviembre de 2003, párr. 131.

16 Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte interamericana de derechos humanos. Estructura, funcionamiento y jurisprudencia...* pág.262.

fallo<sup>17</sup>, pero el mismo no interrumpe el plazo de cumplimiento de la sentencia.

De la jurisprudencia de la Corte IDH podemos destacar que el cumplimiento del fallo resultante del proceso, constituye para los Estados parte una obligación convencional. La misma, en numerosos casos, ha dicho al respecto:

Que esta obligación corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta Corte, no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida<sup>18</sup>.

Cuando un Estado es parte de la CADH y ha aceptado la competencia de la Corte IDH en materia contenciosa, se da la posibilidad de que ésta analice la conducta del Estado para determinar si se ha ajustado o no a las disposiciones de la Convención, aun cuando la cuestión haya sido definitivamente resuelta en el ordenamiento jurídico interno<sup>19</sup>.

---

17 El art. 67 de la Convención Americana dispone que: “El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

18 Corte IDH, *Caso Castillo Petrucci y otros sobre Cumplimiento de Sentencia*, 17 de noviembre de 1999, pág. 6; *Caso Baena Ricardo vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 98.

19 Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte interamericana de derechos humanos. Estructura, funcionamiento y jurisprudencia...* pág. 265.

Una vez analizada la conducta del Estado en un proceso ante la Corte IDH, ésta debe pronunciarse en una sentencia sobre la eventual responsabilidad del Estado y, en caso que ella sea establecida, disponer que se garantice al lesionado en el goce del derecho o libertad conculcados, resolver sobre las reparaciones e indemnizaciones a que haya lugar y sobre el pago de costas.

Constitucionalmente el Paraguay, en el artículo 145 de la Constitución Nacional reconoce un orden jurídico supranacional y lo concreta con la ratificación de la CADH, la sanción de la Ley 1/89 y la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte IDH para la interpretación y aplicación de la Convención, a través del Decreto No.16.078. Con estos actos el Estado pasó a ser un Estado en armonía con la comunidad internacional, asumiendo compromisos ante la misma en materia de derechos humanos.

Así, se concluye que la CADH forma parte del Derecho Interno paraguayo, y la violación a la misma podría ser subsanada a nivel interno. Pero cuando esto no sucede o se ha realizado de manera irregular, el Estado se encuentra expuesto a ser declarado responsable de tales violaciones por la Corte IDH. Luego del proceso jurídico internacional surge una nueva obligación: cumplir lo ordenado por la Corte IDH en su sentencia. Al no hacerlo el Estado se encuentra nuevamente violando una obligación convencional.