

MÉXICO Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. VEINTICINCO AÑOS DE JURISPRUDENCIA*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ**

Mauricio Iván del TORO HUERTA***

SUMARIO: I. *Una circunstancia propicia y continuada.* II. *La evolución de las jurisdicciones internacionales.* III. *La jurisdicción interamericana sobre derechos humanos.* IV. *México ante la jurisdicción interamericana de derechos humanos: convicciones, dilemas y acciones.* V. *Características, expectativas, posibilidades, limitaciones.*

I. UNA CIRCUNSTANCIA PROPICIA Y CONTINUADA

Los últimos años han dado lugar a escenarios propicios para la reflexión sobre el desarrollo histórico y jurídico de los derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como nacional, que han servido de base para la toma de diferentes medidas encaminadas a una más amplia y efectiva enseñanza, promoción, protección y garantía de los derechos humanos en

* El presente texto es la revisión del estudio introductorio publicado con motivo de la primera edición de este libro, que a su vez amplía el trabajo titulado *Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de México*, publicado como folleto por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2000. Este trabajo fue publicado también en García Ramírez, Sergio, *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 373-387, y del mismo autor *La jurisdicción internacional. Derechos humanos y justicia penal*, México, Porrúa, 2003, pp. 491-532.

** Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

*** Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

aras de consolidar una cultura de respeto a la dignidad de la persona humana.

Hace algunos años, con motivo de la primera edición de *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, se hizo referencia en este mismo espacio a diversos aniversarios importantes para la causa de los derechos humanos, en los contextos internacional y nacional. En esta versión revisada y ampliada del presente estudio deseamos mencionar de nueva cuenta tanto las fechas significativas que anteriormente citamos, como otras referencias cronológicas —hechos, textos y aniversarios— con el ánimo de promover la meditación sobre el tiempo corrido desde cada uno de aquellos y acerca de lo que hemos avanzado desde entonces, e incluso —desde una perspectiva crítica, que es preciso mantener— de los peligros y retrocesos que se han presentado en este campo.

En la edición anterior mencionamos los aniversarios correspondientes a 1998 y 1999, en especial el quincuagésimo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948 en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), frescos todavía los graves acontecimientos y la huella dolorosa de la Segunda Guerra Mundial. Ese notable texto se asocia al jurista francés René Cassin y ha iluminado desde entonces la defensa de los derechos humanos en el mundo entero. Ahí quedó establecido, con el consenso de las naciones —escribe Norberto Bobbio— el fundamento de los derechos del ser humano.¹ Asimismo, en 1998 celebramos la expedición, cincuenta años atrás, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) meses antes de la Universal. Este fue el primer instrumento de su género que incorporó derechos y deberes en un mismo texto —aunque con diverso acento—, conceptos cruciales del orden jurídico y de la vida social, cuya formulación conjunta data de la Revolución Francesa. En 2003 hemos celebrado el quincuagésimo quinto aniversario de ambos importantes instrumentos, el americano y el universal.

El paso del tiempo ha marcado también la evolución del derecho internacional de los derechos humanos, así como la interpretación de sus

1 Cfr. Bobbio, Norberto, “Presente y porvenir de los derechos humanos”, *Anuario de Derechos Humanos 1981*, Madrid, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, 1982, p. 10; y *El problema de la guerra y las vías de la paz*, trad. Jorge Binaghi, España, Gedisa, 1982, p. 130.

disposiciones, y se ha robustecido con la adopción de diversos instrumentos especializados que completan e integran el *corpus* del derecho internacional en la materia. Así, por ejemplo, como se señaló hace algunos años, si bien durante algún tiempo se consideró que la Declaración Universal sólo poseía eficacia indicativa, con fuerza moral y política, sin carácter vinculante,² tal apreciación ha cambiado y muchas de sus disposiciones se consideran ahora parte del derecho internacional general, sea como normas consuetudinarias, sea como principios generales del derecho de gentes.³ En todo caso, de aquel documento derivarían sendos tratados multilaterales en los que se refleja la evolución histórica de los derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos ratificados por México y que forman parte, en consecuencia, de la “ley suprema de la Unión”, en los términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pronto conmemoraremos el cuadragésimo aniversario de la adopción de ambos instrumentos (1996) y el trigésimo de su entrada en vigor, diez años después.

Al igual que en el caso de la Declaración Universal, la Americana fue vista inicialmente como un documento sin poder vinculante para los Estados.⁴ Al paso de los años y bajo una atenta reflexión favorable a la tutela del ser humano, esa percepción ha cambiado. A manera de interpretación autorizada, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado que los Estados miembros de la OEA entienden que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta de la Organización se refiere. De ahí la necesidad de interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos integrando sus normas pertinentes con las correspondientes disposiciones de la Declaración. Por ello, para los Estados Miembros de la Organización, la Declaración es el texto que determina cuáles

2 Cfr. Castañeda, Jorge, *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, México, 1967.

3 Por ejemplo, la Proclamación de Teherán, aprobada en 1968 en la Primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos, establece que “la Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional”.

4 Criterio sostenido por el doctor Sergio García Ramírez en sus primeros estudios sobre estos temas, hace más de tres décadas. Cfr. García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y el derecho penal*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.

son los derechos humanos a los que se refiere la Carta y, en consecuencia, “para estos Estados la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales”.⁵

Agréguese, finalmente, que de la Declaración regional provendría la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José —en homenaje a la ciudad en que fue aprobada y suscrita—, del 22 de noviembre de 1969. Nuestro país también ha ratificado este instrumento, pieza capital del sistema protector de los derechos humanos en América.⁶ El Pacto fue complementado con dos Protocolos: uno —de San Salvador— relativo a derechos económicos, sociales y culturales,⁷ y otro relativo a la abolición de la pena de muerte;⁸ asimismo, en la línea tutelar de los derechos humanos se han celebrado varios convenios regionales sobre temas específicos, como igualdad de la mujer y el varón,⁹ tortura,¹⁰ desapariciones forzadas,¹¹ prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer¹² y eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.¹³ De esta forma, en 2005 se cumplen ya 36 años desde la adopción de la Convención Americana sobre

5 Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, Serie A, Núm. 10, párrafos 43 y 45.

6 México depositó el instrumento de ratificación correspondiente en la Secretaría General de la OEA, el 24 de marzo de 1981.

7 En vigor a partir del 16 de noviembre de 1999. México depositó su ratificación el 16 de abril de 1996.

8 Firmado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990 y en vigor desde el 28 de agosto de 1991. México no ha suscrito este protocolo.

9 Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer y Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. México depositó los instrumentos de ratificación el 11 de agosto de 1954 y el 23 de marzo de 1981, respectivamente.

10 Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en vigor a partir del 28 de febrero de 1987. Nuestro país depositó el instrumento de ratificación el 22 de junio de 1987.

11 Convención Interamericana sobre Desaparición Forzosa de Personas. En vigor a partir del 29 de marzo de 1996. México depositó su ratificación el 4 de mayo de 2001.

12 Convención de Belém do Pará, adoptada en Brasil el 9 de junio de 1994, en vigor a partir del 5 de marzo de 1995. Nuestro país depositó su ratificación el 12 de noviembre de 1998.

13 Adoptada el 8 de junio de 1999 durante el XXIX periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA y ratificada por México el 26 de abril de 2000.

Derechos Humanos, 27 desde su entrada en vigor el 18 de julio de 1978 y 24 desde su ratificación por México el 24 de marzo de 1981.

En el ámbito universal la protección de los derechos humanos también se ha visto acrecentada con la adopción de diferentes instrumentos internacional es con efectos jurídicos diversos, cuya finalidad común en el respeto y la garantía de los derechos humanos. Entre estos instrumentos destacan, además de los ya señalados, la Convención contra la Tortura¹⁴ y su protocolo facultativo;¹⁵ la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁶ y sus dos protocolos facultativos relativos a la participación de los niños en conflictos armados¹⁷ y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía;¹⁸ la Convención contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁹ y su protocolo facultativo;²⁰ la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;²¹ la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares;²² los tratados sobre derechos humanos que se refieran a crímenes internacionales, como la Convención contra el Genocidio²³ o la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad;²⁴ los tratados de derecho in-

14 Ratificada por México el 23 de enero de 1986 y en vigor a partir del 26 de junio de 1987.

15 Firmado por México el 23 de septiembre de 2003.

16 En vigor a partir del 2 de septiembre de 1990. Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990.

17 En vigor a partir del 12 de febrero de 2002. Ratificado por México el 15 de marzo de 2002.

18 En vigor a partir del 18 de enero de 2002. Ratificado por México el 15 de marzo de 2002.

19 En vigor a partir del 2 de septiembre de 1981. México ratificó la Convención el 23 de marzo de 1981.

20 En vigor a partir del 22 de diciembre de 2000. México firmó el instrumento el 10 de diciembre de 1999 y fue ratificado el 15 de marzo de 2002.

21 En vigor a partir del 4 de enero de 1969. Ratificada por México el 20 de febrero de 1975.

22 En vigor a partir del 1o. de julio de 2003. Ratificada por México el 8 de marzo de 1999.

23 Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. En vigor a partir del 12 de enero de 1951. Ratificada por México el 22 de julio de 1952.

24 En vigor a partir del 11 de noviembre de 1970. Ratificada por México el 15 de marzo de 2002.

ternacional humanitario, en especial los cuatro Convenios de Ginebra²⁵ y sus dos protocolos adicionales;²⁶ los tratados relativos a la protección de los refugiados y al derecho de asilo,²⁷ y el Estatuto de la Corte Penal Internacional.²⁸ Todos estos tratados dan claro ejemplo de las diversas vertientes de protección internacional de la persona humana, cada una con características propias y ámbitos de aplicación específicos, pero atentos a la finalidad común de respetar y garantizar los derechos humanos en toda circunstancia, de manera complementaria a la protección nacional. Si se toma en cuenta la adopción de tan amplia normativa internacional, resulta evidente que cada año trae motivos para nuevas celebraciones, cuyo mejor y más útil significado es servir como espacios propicios para la reflexión sobre la mejor implementación de las normas expedidas y la más efectiva garantía de los derechos humanos.

En un orden de consideraciones similar, que también invita a la reflexión y acción, podemos mencionar algunos aniversarios que corresponden al año 2005 y que ocupan un lugar destacado en la agenda internacional, aunque no se refieran propiamente a la adopción de instrumentos internacionales. En este años recordamos el sexagésimo aniversario del final de la Segunda Guerra Mundial, hecho que conmocionó al mundo y movió la conciencia de la humanidad. Al evocar este hecho, la Asamblea General de las Naciones Unidas recuerda los sacrificios realizados en esa guerra y hace un llamado a la reconciliación para rendir homenaje a to-

25 Convenio I de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña; Convenio II de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar; Convenio III de Ginebra relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra; Convenio IV de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, ratificados por México el 29 de octubre de 1952.

26 Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) ratificado el 10 de marzo de 1983. México no es parte del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II) en vigor a partir del 7 de diciembre de 1978.

27 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, instrumentos ratificados por México el 7 de junio de 2000. Convención sobre Asilo Diplomático ratificada el 6 de febrero de 1957 y la Convención sobre Asilo Territorial ratificada el 3 de abril de 1982.

28 Adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. En vigor a partir del 1o. de julio de 2002. México firmó el Estatuto el 7 de septiembre de 2000 y se espera su pronta ratificación.

das las víctimas de esa segunda conflagración mundial, que constituyó un capítulo oscuro en la historia de la humanidad y propició la renovación moral y jurídica representada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En el 2005 se cumple también el décimo aniversario de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing adoptados en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en esa ciudad de China, en 1995, y se conmemora el trigésimo aniversario de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, llevada a cabo en México, en 1975. Conviene mencionar igualmente que han transcurrido doce años desde la realización, en 1993, de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos y la adopción de la Declaración y el Programa de Acción de Derechos Humanos adoptado en Viena, que ha servido como guía para múltiples esfuerzos realizados a nivel mundial en materia de derechos humanos.

De igual forma, ha de hacerse alusión al tiempo transcurrido ya no sólo desde la presentación de ciertos hechos trascendentes o la adopción de instrumentos internacionales relevantes, sino también a partir del establecimiento y puesta en marcha de los distintos mecanismos de control instaurados para garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos en el ámbito internacional, de manera complementaria a los previstos en la legislación nacional. En la primera versión de este trabajo recordamos los aniversarios correspondientes a 1999, y destacamos el acuerdo para establecer la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 1959 —que fue el primer órgano tutelar en el sistema interamericano—, y la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en San José, Costa Rica, en 1979, cuyo precedente más estimable y orientador es la Corte Europea de Derechos Humanos, creada con sustento en una convención sobre esta materia, de 1950.²⁹ En el 2004 recordamos, pues, el vigésimo quinto aniversario del funcionamiento de la Corte, cuya jurisprudencia ha prestado un invaluable servicio a la causa de los derechos humanos en el continente.

En conjunto, todos estos hechos han concurrido a establecer la gran circunstancia propicia para nuevos desarrollos favorables a los derechos

29 Para el estudio de los mecanismos de protección internacional de los derechos humanos, tanto en el continente americano como en el europeo, véase la valiosa contribución del internacionalista mexicano Alonso Gómez-Robledo Verduzco en su obra *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México, Porrúa-UNAM, 2000. Para una revisión general véase el libro de Villán Durán, Carlos, *Curso de derecho Internacional de los derechos humanos*, Trotta, España, 2002.

humanos en el ámbito internacional, regional y nacional. Los desarrollos jurisprudenciales realizados durante los años transcurridos desde la primera edición de este libro dan clara muestra de ello.

II. LA EVOLUCIÓN DE LAS JURISDICCIONES INTERNACIONALES

En la actualidad, nos hallamos en la línea de evolución del derecho de gentes, que en este orden de cosas no es sólo un aparato de disposiciones sustantivas, con fuerza vinculante o sin ella, sino también de órganos y procedimientos para que aquéllas tengan la aplicación debida. Es aquí donde las garantías para hacer efectivos los derechos adquieren mayor sentido e importancia y nos enlazan con la premisa clásica del artículo XVI de la Declaración francesa de 1789: no hay Constitución (en otros términos, Estado de derecho) donde no existe separación de poderes y no están garantizados los derechos naturales del ser humano. En este sentido, la justicia internacional presenta diversas vertientes. La tradicional —fuera, por supuesto, de la acción directa de un Estado sobre otro— se concreta en el arbitraje público para resolver mediante laudo un conflicto entre Estados. A esta misma preocupación, pero bajo formas superiores y permanentes, naturales en un verdadero sistema de justicia internacional, corresponde la Corte Internacional de Justicia.

Otra dimensión de este desarrollo jurisdiccional se halla en los organismos y procedimientos destinados a dirimir litigios entre Estados e individuos con motivo de la violación de derechos humanos, de la que resulta una responsabilidad internacional del Estado. Es así que existen la Corte Europea de Derechos Humanos, amparada en la Convención de Roma, que ha alcanzado un impresionante desenvolvimiento, la Corte Interamericana que cuenta ya con 25 años de fructífero desarrollo jurisprudencial, y la futura Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que a raíz de la entrada en vigor de su protocolo constitutivo, el 25 de enero de 2004, se espera culmine el sistema de ese Continente y complemente la labor que hasta el momento ha desempeñado la Comisión Africana.³⁰

³⁰ Respecto del proceso de conformación de la Corte africana, conviene apuntar que si bien durante el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, celebrado en julio de 2003, en Maputo, la Asamblea de la Unión Africana decidió que aquélla seguiría siendo “una institución independiente y bien diferenciada de la Corte Africana de Justicia”, en su Tercer Periodo Ordinario de Sesiones, celebrado en julio de 2004, en Addis-Abeba, modificó su

La emergencia de un derecho comunitario reclama órganos que actúen jurisdiccionalmente ante los conflictos que pudiera traer consigo este nuevo plano del orden jurídico. Para ello se cuenta con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y hay desarrollos interesantes en el ámbito americano. Ya mencionamos la existencia de ciertos tribunales penales, instituidos en la circunstancia de conflictos que han traído consigo violaciones gravísimas a los derechos de las personas. En estos casos (Nüremberg, Tokio, exYugoslavia,³¹ Ruanda³² y la Corte Penal Internacional, instaurada a partir de la entrada en vigor, el 1o. de julio de 2002, de su Estatuto suscrito en Roma, en 1998 (con abstención de México, aunque firmada *ad referéndum*, posteriormente, el 7 de septiembre del 2000; y cuya ratificación pudiera ocurrir en el futuro cercano, con fundamento en la adición de un párrafo al artículo 21 constitucional) no viene a cuentas únicamente la responsabilidad del Estado por delitos cometidos por sus agentes, sino la responsabilidad penal de estos mismos. El derecho penal internacional constituye una compleja construcción integrada con elementos provistos por las órdenes internacional y penal, de naturaleza complementaria a la justicia penal nacional.³³

Otra cosa son las manifestaciones de justicia nacional internacionalizada, que ha quedado de manifiesto en el notorio caso del ex dictador chileno Augusto Pinochet, así como en otros casos relacionados con personas involucradas en actos de genocidio y tortura durante las dictaduras

decisión anterior y consideró que “la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Justicia se integrarán en una sola Corte”. Esta decisión fue el origen del proyecto de Protocolo para la integración de ambas Cortes que se encuentra actualmente en discusión y que ha motivado dudas respecto de la eficacia de la futura Corte regional. Al respecto, véase la Declaración Pública de Amnistía Internacional del 28 de enero de 2005, “Unión Africana: la creación de una Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos independiente y eficaz debe ser la máxima prioridad”, *Índice AI*: IOR 30/002/2005 (Público), en <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLIOR300022005>. El Proyecto sobre la integración de ambas cortes se analizó en la reunión del Comité de Representantes Permanentes con expertos legales, celebrada del 28 de marzo al 1o. de abril de 2005, en Addis Ababa, Etiopía, y sus observaciones serán sometidas a la consideración del Consejo Ejecutivo en la 7a. Sesión Ordinaria, que tendrá lugar en julio del mismo año, según consta en el documento EX.CL/Dec.165 (VI) del propio Consejo.

³¹ Creado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en Resolución 808 del 22 de febrero de 1993.

³² Creado por el Consejo de Seguridad en Resolución 955 del 8 de noviembre de 1994.

³³ Cfr. García Ramírez, Sergio, *La Corte Penal Internacional*, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2004.

militares en América Latina.³⁴ Y otra más, completamente distinta, es el exceso inaceptable en que se incurre con gran despliegue de fuerza cuando se pretende secuestrar para juzgar —título de un libro del profesor Manuel González Oropeza³⁵ y problema examinado tanto por éste como por el profesor Alonso Gómez-Robledo Verduzco—,³⁶ bajo la divisa *male captus bene detentum*, como sucedió en la sentencia dictada por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en el ya célebre caso Álvarez Machain (1992).

III. LA JURISDICCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

La Corte Interamericana de Derechos Humanos “está concebida como una institución judicial del sistema interamericano”. Como órgano jurisdiccional instituido por los Estados americanos para la protección de los derechos humanos en el continente, su organización, procedimiento y función se encuentran regulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³⁷ Cuenta con un Estatuto de 1979, año de su instala-

34 Ejemplo reciente del ejercicio de tal jurisdicción nacional es la Sentencia num. 16/2005 del 19 de abril de 2005, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional española, por la cual se condena al ex militar argentino Adolfo Francisco Scilingo Manzorro por delitos de lesa humanidad cometidos en tiempos de la dictadura en Argentina.

35 *Secuestrar para juzgar, pasado y presente de la justicia extraterritorial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

36 *Extradición en derecho internacional. Aspectos y tendencias relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

37 Corte IDH, “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 septiembre de 1982, Serie A, núm. 1, párrafo 19. El artículo 1o. del Estatuto de la Corte la define como “una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. En su jurisprudencia constante, la Corte ha establecido que “es, ante todo y principalmente, una institución judicial autónoma que tiene competencia para decidir cualquier caso contencioso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención, y para disponer que se garantice a la víctima de la violación de un derecho o libertad protegidos por ésta, el goce del derecho o libertad conculcados (artículos 62 y 63 de la Convención y artículo 1o. del Estatuto de la Corte). En virtud del carácter obligatorio que tienen sus decisiones en materia contenciosa (artículo 68), la Corte representa, además, el órgano con mayor poder conminatorio para garantizar la efectiva aplicación de la Convención [...]”. Cfr. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1o. de octubre de 1999, Serie A, núm. 16, párrafo 44.

ción, y un Reglamento expedido por la propia Corte. Han habido varios reglamentos —se suele hablar de cuatro ordenamientos de este género— desde la expedición del primero, en el que la Corte sustentó sus procedimientos iniciales. Desde otra perspectiva, se podría hablar también de diversas reformas importantes del ordenamiento que culminaron, por ahora, en la importante revisión realizada en el año 2000. Se halla en vigor el Reglamento aprobado el 24 de noviembre del 2000, durante el XLIX Periodo Ordinario de Sesiones de la Corte, celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000, y con vigencia a partir del 1o. de junio del 2001. Fue reformado en el LXI periodo ordinario de sesiones de ese Tribunal, celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003. Las modificaciones incorporadas en ese periodo entraron en vigor el 1o. de enero de 2004.³⁸

38 La Corte expidió el primer Reglamento durante su tercer periodo de sesiones, en 1980, el cual fue reformado en 1991, 1993 —dos veces: una en enero y otra en julio de dicho año—, 1995, 1996, 1997 (reforma integral) y 1998. La reforma de 1998 realizada durante el XXXIX Periodo Ordinario de Sesiones, se contrajo al artículo 48.2, a propósito de la comunicación de la sentencia de fondo. Anteriormente se prevenía que una vez votada y aprobada la redacción de ésta se fijaría “la fecha de la audiencia pública en que se comunicar(ía) a las partes”. La enmienda suprimió la lectura de la sentencia en audiencia pública, que acostumbraba la Corte. En lo sucesivo sólo se hará notificación a las partes, además de que los medios de información tendrán acceso al pronunciamiento, por conducto de la Secretaría. La reforma de 2000 comprendió aspectos notables, tales como el papel procesal de la víctima durante todo el proceso ante la Corte, las partes en el caso, la distinción entre “presunta víctima” y “víctima”, así como la posibilidad de incorporar al expediente las actuaciones realizadas por la Comisión Interamericana en el procedimiento previo a la presentación del caso ante la Corte y la de concentrar las diferentes etapas del procedimiento. Finalmente, la reforma de 2003 confirma el carácter garantista de la jurisdicción interamericana y, entre otras adiciones y reformas, amplía la legitimación procesal de las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes, dándoles la posibilidad de presentar directamente a la Corte solicitudes de medidas provisionales en relación con los casos contenciosos que ya se encuentren en conocimiento del Tribunal; asimismo, los beneficiarios de tales medidas podrán presentar directamente a la Corte sus observaciones al informe del Estado que también puede ser observado por la Comisión Interamericana. La reforma facilita y complementa el trámite de presentación de escritos de la presunta víctima, sus familiares o sus representantes. Para evitar la indefensión de aquélla, cuando carece de asistencia formal, el Reglamento encomienda a la Comisión, en su carácter de garante del interés público bajo la Convención, la gestión de los intereses y derechos de aquélla. La reforma contribuye a la eficiencia del sistema procesal, a través de la simplificación del procedimiento, al permitir la concentración de las etapas procesales y facilitar algunas actuaciones como la citación de testigos y peritos que podrán rendir declaraciones ante fedatario público (*affidávit*). En general, las reformas y adiciones al reglamento fortalecen el papel de los individuos durante el procedimiento contencioso seguido ante el Tribunal.

La Convención Americana confiere a la Corte Interamericana una doble competencia, como ha sucedido en el caso de otros órganos de la jurisdicción internacional. Por un lado, la Corte puede atender consultas de los Estados miembros de la OEA, así como de diversos órganos de ésta —señaladamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos—, que desahoga a través de opiniones consultivas, dotadas de gran fuerza moral y jurídica, aunque no sean inmediatamente vinculantes en los términos característicos de una sentencia.³⁹

A través del ejercicio de su competencia consultiva,⁴⁰ la Corte ha examinado un haz de temas relevantes, que han permitido esclarecer diversas cuestiones del derecho internacional americano vinculadas con el Pacto de San José, tales como: “otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte;⁴¹ efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana;⁴² restricciones a la pena de muerte;⁴³ pro-

39 Con respecto a los efectos de sus opiniones, la Corte ha reconocido que éstas, “como las de otros tribunales internacionales, por su propia naturaleza, no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa [...]”. Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *cit.*, nota 37, párrafo 51. Sin embargo, la propia Corte reconoce que “el interés de un Estado puede ser afectado de una manera o de otra por una interpretación dada en una opinión consultiva. Por ejemplo, una opinión consultiva puede debilitar o fortalecer la posición legal de un Estado en una controversia actual o futura [...]”. Cfr. *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 septiembre de 1983, Serie A, núm. 3, párrafo 24.

40 Por cuanto hace a la finalidad de la función consultiva, la propia Corte ha mencionado que ésta “no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte”. Cfr. Opinión Consultiva OC-1/82, *cit.*, nota 37, párrafo 25.

41 Corte IDH, “*Otros Tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82, *cit.*, nota 37.

42 Corte IDH, *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A, núm. 2.

43 Corte IDH, *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 septiembre de 1983, Serie A, núm. 3.

puesta de modificaciones a la Constitución Política de un Estado parte;⁴⁴ colegiación obligatoria de periodistas;⁴⁵ expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención;⁴⁶ exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta;⁴⁷ *habeas corpus* bajo suspensión de garantías;⁴⁸ garantías judiciales en estados de emergencia;⁴⁹ interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención;⁵⁰ excepciones al agotamiento de los recursos internos;⁵¹ compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.H de la Convención;⁵² ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de los artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana;⁵³ responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención;⁵⁴ informes de

44 Corte IDH, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Serie A, núm. 4.

45 Corte IDH, *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.

46 Corte IDH, *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.

47 Corte IDH, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta* (artículos 14.1, 1.1 y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, Serie A, núm. 7.

48 Corte IDH, *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.

49 Corte IDH, *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.

50 Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989, Serie A, núm. 10.

51 Corte IDH, *Excepciones al agotamiento de los recursos internos* (artículos 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A, núm. 11.

52 Corte IDH, *Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.H de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-12/91 del 6 de diciembre de 1991, Serie A, núm. 12.

53 Corte IDH, *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Serie A, núm. 13.

54 Corte IDH, *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (artículos 1o. y 2o. de la Convención Americana sobre

la Comisión Interamericana;⁵⁵ derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal;⁵⁶ condición jurídica y derechos humanos del niño;⁵⁷ y condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.⁵⁸

Este trabajo integra un excelente *corpus* jurídico y contribuye al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en América.⁵⁹ Actualmente se encuentran en conocimiento del Tribunal dos solicitudes de opinión consultiva: la primera, solicitada por la República Bolivariana de Venezuela respecto de la existencia o no de un órgano dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que disponga de las competencias necesarias para ejercer el control de la legalidad de las actuaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el cual puedan recurrir los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos; y la segunda, planteada por la Comisión Interamericana acerca de las medidas legislativas o de otra índole que niegan un recurso judicial u otro recurso efectivo para impugnar la pena de muerte.

Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A, núm. 14.

55 Corte IDH, *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículo 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-15/97 del 14 de noviembre de 1997, Serie A, núm. 15.

56 Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión Consultiva OC-16/99 del 10 de octubre de 1999, Serie A, núm. 16.

57 Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, Serie A, núm. 17.

58 Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de Septiembre de 2003, Serie A, núm. 18.

59 Para una revisión de las principales características del derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, de su desarrollo en el continente americano, véase Toro Huerta, Mauricio del, *El derecho internacional de los derechos humanos y el sistema interamericano*, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, 2000. Asimismo, para el estudio de diversos temas relevantes relacionados con la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano véase Gómez-Robledo, Alonso, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, op. cit., nota 29; así como los textos compilados por Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara en el libro *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Universidad Iberoamericana-Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington College of Law, American University-Distribuciones Fontamara, 2004. Diferentes trabajos sobre estos temas han sido reunidos en García Ramírez, Sergio, *La jurisdicción internacional. Derechos humanos y la justicia penal*, México, Porrúa, 2003.

Por otro lado, la Corte IDH puede conocer de asuntos contenciosos, esto es, litigiosos, que le planteen, mediante demanda, la Comisión Interamericana o los Estados partes en el Pacto de San José.⁶⁰ Se trata, en la especie, de causas abiertas a propósito de presuntas violaciones a derechos humanos reconocidos por la Convención Americana. En esta hipótesis, la Corte debe emitir una sentencia (acto jurídico que resuelve en definitiva una controversia, estableciendo lo que se suele denominar la “verdad legal” sobre el conflicto).⁶¹ Para que opere la competencia contenciosa de la Corte IDH es preciso que sea previamente aceptada por el Estado Parte en la Convención, a través de una declaración general o especial.

60 La Corte ha identificado algunas de las diferencias entre sus competencias consultiva y contenciosa, en los siguientes términos: “La competencia consultiva de la Corte difiere de su competencia contenciosa en que no existen «partes» involucradas en el procedimiento consultivo, y no existe tampoco un litigio a resolver. El único propósito de la función consultiva es «la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos». El hecho de que la competencia consultiva de la Corte pueda ser promovida por todos los Estados Miembros de la OEA y órganos principales de ésta establece otra distinción entre las competencias consultiva y contenciosa de la Corte... Consecuentemente la Corte advierte que el ejercicio de la función consultiva que le confiere la Convención Americana es de carácter multilateral y no litigioso, lo cual está fielmente reflejado en el Reglamento de la Corte, cuyo artículo 62.1 establece que una solicitud de opinión consultiva será notificada a todos los «Estados Miembros», los cuales pueden presentar sus observaciones sobre la solicitud y participar en las audiencias públicas respecto de la misma. Además, aun cuando la opinión consultiva de la Corte no tiene el carácter vinculante de una sentencia en un caso contencioso, tiene, en cambio, efectos jurídicos innegables. De esta manera, es evidente que el Estado u órgano que solicita a la Corte una opinión consultiva no es el único titular de un interés legítimo en el resultado del procedimiento”. *Cfr. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículo 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-15/97 del 14 de noviembre de 1997, Serie A, núm. 15, párrafos 25 y 26; y Opinión Consultiva OC-16/99, *cit.*, nota 56, párrafo 48.

61 La propia Corte IDH ha mencionado que “[e]n un procedimiento contencioso la Corte debe no sólo interpretar las normas aplicables, establecer la veracidad de los hechos denunciados y decidir si los mismos pueden ser considerados como una violación a la Convención imputable a un Estado Parte, sino también, si fuera el caso, disponer «que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados» (artículo 63.1 de la Convención), en el entendido de que los Estados Partes en este proceso están sujetos a cumplir obligatoriamente el fallo de la Corte (artículo 68.1 de la Convención). En cambio, en materia consultiva, la Corte no está llamada a resolver cuestiones de hecho para verificar su existencia sino a emitir su opinión sobre la interpretación de una norma jurídica. La Corte, en este ámbito cumple una función asesora, de tal modo que sus opiniones “no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa”. *Cfr. Opinión Consultiva OC-3/83, párrafo 32.*

A la fecha, todos los Estados americanos son miembros del sistema regional que se concreta en la Organización de los Estados Americanos (OEA), gobernada por su Carta fundatoria.⁶² Empero, no todos han suscrito o ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁶³ y por ello algunos se encuentran al margen de sus disposiciones (sin perjuicio de la aplicación que aquí tiene el *jus cogens* relativo a derechos humanos).⁶⁴ Tales son los significativos casos de los Estados Unidos de América y Canadá. Otros han suscrito la Convención, pero no reconocido la competencia contenciosa de la Corte, como sucede con Dominica, Grenada y Jamaica. Barbados aceptó dicha competencia el 4 de junio de 2000. Uno más —Trinidad y Tobago— ha denunciado la Convención Americana, con lo cual se sustrae al régimen de la Corte IDH,⁶⁵ aunque

62 La Carta de la OEA, en vigor en 1951, fue reformada por el protocolo de Buenos Aires en 1967, vigente a partir del 27 de febrero de 1970, por el cual se integra la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como “un órgano principal de la Organización”. Posteriormente se han incorporado a la Carta los protocolos de Cartagena de Indias en 1985, de Washington en 1992 y de Managua en 1993.

63 Los países que han ratificado la Convención son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela.

64 Una regla de *jus cogens* o norma imperativa de derecho internacional general es, de acuerdo con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. Siguiendo el criterio de la Corte Internacional de Justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado también que “la obligación de respetar ciertos derechos humanos esenciales es considerada hoy como una obligación *erga omnes*”. Cfr. Opinión Consultativa OC-10/98, *cit.*, nota 50, párrafo 38. Anteriormente, esta noción fue acogida por la Corte Internacional de Justicia en el Asunto *Barcelona Traction*, al señalar la distinción esencial que debe hacerse “entre obligaciones asumidas por los Estados ante la comunidad internacional en su conjunto de aquellas que nacen *vis-a-vis* otro Estado dentro del cuadro de la protección diplomática. Por su misma naturaleza, las primeras conciernen a todos los Estados. Vista la importancia de los derechos en causa, todos los Estados pueden ser considerados como poseedores de un interés jurídico en la protección de esos derechos; las obligaciones correspondientes son pues obligaciones *erga omnes*”. CIJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 32, párrafo 33.

65 Al respecto la Corte IDH puntualizó que “una denuncia no tiene por efecto desligar al Estado Parte denunciante de las obligaciones contraídas en la Convención con respecto a los actos que puedan constituir una violación de la Convención y que fueron efectuados por el Estado antes de la fecha de entrada en vigor de la denuncia.” *Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago*, Sentencia del 11 de marzo de 2005, Serie C, núm. 123, párrafo 6.

no de los compromisos generales sobre derechos humanos —derivados del *jus cogens* internacional,⁶⁶ de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana—, ni de las atribuciones correspondientes a la Comisión Interamericana. En efecto, la fuente de competencia de ésta se halla en la Carta de la OEA, no sólo en la Convención Americana. Otro caso relevante en el sistema interamericano fue el relativo al pretendido retiro de la competencia contenciosa de la Corte por parte del Perú, sin denunciar la Convención. Este retiro fue declarado inadmisible por la propia Corte,⁶⁷ lo que motivó, a raíz del cambio de gobierno, la vuelta a la normali-

66 La Corte IDH ha tenido oportunidad de pronunciarse en su jurisprudencia reciente sobre la importancia de las normas imperativas en el contexto de la protección de los derechos humanos. En particular ha hecho referencia a la prohibición a la tortura y de la discriminación como normas imperativas que el Estado está obligado a respetar en todo momento. Al respecto ha reiterado “que existe una prohibición universal tanto de la tortura como de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, independientemente de cualquier codificación o declaración, por ser todos éstos hechos violatorios de normas perentorias de derecho internacional”. Cfr. entre otros, Corte IDH, *Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago*, Sentencia del 11 de marzo de 2005, Serie C, núm. 123, párrafo 70; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, Sentencia del 8 de julio de 2004, Serie C, núm. 110, párrafo 112; *Caso Maritza Urrutia*, Sentencia del 27 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 103, párrafo 92. En el mismo sentido, en su opinión sobre la *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, la Corte consideró que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno, y forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. Por tanto, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. En consecuencia, revestido de carácter imperativo, tal principio acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares. Corte IDH, Opinión Consultiva, OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, *condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, párrafos 100, 101, puntos 3, 4, y 5 de la decisión.

67 En este sentido, la Corte IDH consideró que, “[e]n el funcionamiento del sistema de protección consagrado en la Convención Americana, reviste particular importancia la cláusula facultativa de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Al someterse a esa cláusula queda el Estado vinculado a la integridad de la Convención, y comprometido por completo con la garantía de protección internacional de los derechos humanos consagrada en dicha Convención. El Estado Parte sólo puede sustraerse a la competencia de la Corte mediante la denuncia del tratado como un todo. El instrumento de aceptación de la competencia de la Corte debe ser apreciado siempre a la luz del objeto y propósito de la Convención Americana como tratado de derechos humanos”. Por tanto, un Estado que aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte, conforme al artículo 62.1 de la Convención, “pasa a obligarse por la Convención como un todo” y, por lo mismo, pese a su carácter facultativo, la declaración de aceptación de la competencia contenciosa, una

dad en lo que toca a los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos humanos, inclusive el cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana.⁶⁸

Es estimulante observar que todos los Estados del ámbito latinoamericano han reconocido la competencia contenciosa del tribunal interamericano, en una clara expresión soberana de compromiso con la dignidad del ser humano. Esto ocurrió en 1998 por lo que toca a Haití, México y Brasil, y en 1999 por lo que respecta a la República Dominicana. La incorporación de México y Brasil se produjo en forma casi simultánea. Con ello ingresaron al sistema contencioso de la Corte los dos países más poblados de América Latina, que concentran, sumados, la gran mayoría de la población de este subcontinente. De esta forma el compromiso de ambos países ha contribuido de manera muy significativa al fortalecimiento de la Corte y de lo que ella representa y promete.

vez efectuada, “no autoriza al Estado a cambiar posteriormente su contenido y alcance como bien entienda”. Tal aceptación “constituye una cláusula pétrea que no admite limitaciones que no estén expresamente contenidas en el artículo 62.1 de la Convención Americana. Dada la fundamental importancia de dicha cláusula para la operación del sistema de protección de la Convención, no puede ella estar a merced de limitaciones no previstas que sean invocadas por los Estados Partes por razones de orden interno”. Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein*, Competencia, Sentencia del 24 de septiembre de 1999, párrafos 36, 46, 49, 50, 53; y *Caso del Tribunal Constitucional*, Competencia, Sentencia del 24 de septiembre de 1999, párrafos 35, 45, 48, 49 y 52. Véase también García Ramírez, Sergio, “Una controversia sobre la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios jurídicos*, México, UNAM, 2000, pp. 389 y ss. Posteriormente, mediante Resolución Legislativa, núm. 27.401 del 18 de enero de 2001, fue derogada la diversa resolución núm. 27152, “restableciéndose a plenitud para el Estado peruano la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

68 Sobre este episodio véase: García Ramírez, Sergio, “Una controversia sobre la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *La jurisdicción internacional. Derechos humanos y justicia penal*, op. cit., nota 59, pp. 269-284. Sobre el mismo tema, también Ossa Henao, Carmela, “La OEA y el pretendido «retiro» de la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el gobierno peruano (1999-2000)”; y Cerna, Christina, “Questions of International Law raised by Peru’s «withdrawal» from the Inter-American Court of Human Rights”, ambos en Zerbini Ribeiro, Renato (coord.), *Os Rumos do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ensayos em Homenagem ao Professor Antônio Augusto Cançado Trindade. Liber Amicorum Cançado Trindade*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Ed., 2005, t. V, pp. 323-352 y 353-392.

IV. MÉXICO ANTE LA JURISDICCIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: CONVICCIONES, DILEMAS Y ACCIONES

México cuenta con una larga tradición diplomática de promoción y respeto de los principios fundamentales del derecho internacional. Existen momentos estelares de la diplomacia mexicana en la defensa de tales principios y es innegable la contribución de nuestro país al desarrollo del derecho internacional. En el pasado, sin embargo, México mostró cierta cautela a la hora de asumir compromisos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y reticencia a aceptar jurisdicciones o competencias de órganos de vigilancia en esta materia. Por fortuna, en las últimas décadas nuestro país ha dado pasos significativos en la incorporación de ese vasto *corpus* al derecho nacional. En 2001 conmemoramos veinte años desde la ratificación en 1981 (“año clave” en la incorporación de México al régimen internacional de los derechos humanos) de un bloque de diferentes tratados internacionales, entre los cuales destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el marco regional del sistema interamericano, y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el ámbito universal de las Naciones Unidas.⁶⁹

Este primer paso significó un cambio positivo respecto de posiciones anteriores sostenidas por México al aceptar compromisos internacionales en esta materia. Tales actitudes de reticencia y cautela, producto de la historia de las relaciones internacionales de nuestro país —una historia difícil, áspera, colmada de sucesos deplorables— se han modificado en el sentido que mejor conviene a los intereses nacionales hoy día y, desde luego, a la más relevante resolución política fundamental que aloja nuestra Constitución: respeto a la dignidad del hombre y protección al ser humano, eje de la sociedad y del Estado.

Sobre esta senda garantista, en 1998 México daría otro paso fundamental al aceptar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e incorporarse plenamente al sistema interamericano establecido en la Convención ratificada por nuestro país años atrás. Antes y después de dicha aceptación, México participaría activamente en

69 Además de estos tratados, México depositó el instrumento de ratificación de: Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948), Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer (1952), Convención sobre Asilo Territorial (1954) y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

diversos procedimientos consultivos ante la Corte, en dos ocasiones como Estado solicitante de opinión respecto de temas de gran interés para la protección de los derechos humanos no sólo en nuestro país, sino también, como lo demostró la práctica internacional en alguno de estos casos, para la región y en general para la comunidad internacional. En los años recientes México ha dado otro paso significativo en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos desde una concepción integral, tanto en el plano regional como universal, al ratificar, el 15 de marzo de 2002, un segundo conjunto de importantes instrumentos internacionales, que incluyó la aceptación de la competencia de diferentes comités internacionales encargados de la supervisión del cumplimiento de diversos tratados para conocer de denuncias individuales por presuntas violaciones a éstos.⁷⁰ Tales instrumentos, así como los demás tratados ratificados por nuestro país en los últimos años, forman parte de la “Ley Suprema de la Unión”, en los términos del artículo 133 constitucional, y contribuyen, junto con los derechos garantizados en el mismo texto constitucional, a una más amplia y efectiva garantía de los derechos de los hombres y las mujeres en nuestro país.

1. Una convicción político-jurídica

Por diversas razones —soberanía y simetría con respecto a los Estados Unidos de América—, durante mucho tiempo México se abstuvo de

⁷⁰ El 15 de marzo de 2002, México depositó ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas los instrumentos de adhesión al Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos y al Protocolo Facultativo a la Convención contra Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, por el que se reconocen, respectivamente, la competencia del Comité de Derechos Humanos y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, así como la Declaración para el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y la correspondiente al Comité contra la Tortura. Además, fueron depositados los instrumentos de ratificación de los dos protocolos facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la participación de los niños en conflictos armados y a la venta de niños, a la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía; la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de lesa Humanidad; el instrumento de aceptación de las enmiendas a los artículos 17, párrafo 7, y 18, párrafo 5, de la Convención contra la Tortura y otros Tratados o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, el instrumento de adhesión al Protocolo de Firma Facultativa sobre Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y la nota 685 del 14 de febrero, mediante la cual México retira de manera parcial sus reservas al Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

admitir la competencia contenciosa de la Corte.⁷¹ Finalmente varió el criterio de nuestro país, que resolvió incorporarse al régimen contencioso interamericano, a partir del 16 de diciembre de 1998, fecha del depósito del instrumento de aceptación de dicha competencia, la cual se hizo con carácter general, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución (expulsión de extranjeros por acuerdo del Ejecutivo, sin juicio previo) y con la declaración —usual en estos casos— de que la Corte sólo podría conocer de violaciones posteriores a la fecha de ingreso de México al régimen contencioso.

Al examinar el texto de la declaración y la limitación de la competencia de la Corte respecto de la aplicación del artículo 33, el Senado de la República se refirió a la conformidad de la Declaración con dicho precepto constitucional, y expresó la posibilidad de revisar la norma mexicana para instituir las garantías que corresponden al extranjero expulsable: audiencia y defensa.⁷² En concepto de algunos analistas, esto

71 Respeto de la actitud cautelosa de México frente al sistema americano de protección de los derechos humanos, cabe recordar que en 1969, año en que fue suscrita la Convención Americana, la delegación mexicana a la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, presidida por don Antonio Martínez Báez, presentó un pliego de observaciones al proyecto de Convención, en el que se recogía una posición expresada anteriormente en el sentido de que “la protección de los Derechos Humanos debe quedar primordialmente a cargo de la legislación interna de cada Estado, y sólo en una forma gradual y progresiva es como debe avanzarse hacia el tutelaje internacional de los citados derechos”. En consecuencia, la delegación mexicana a la Conferencia hizo ver que el “Gobierno de México considera prematuro el establecimiento de la Corte Interamericana a que alude el proyecto y estima más realista y promisorio el que con la experiencia y prestigio que siga ganando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se llegará a formar una conciencia en los países de América de la posibilidad y conveniencia de sujetar sus actos en la materia a un tribunal internacional”. Al cabo de la conferencia, donde prevaleció la corriente favorable a la instalación de un tribunal internacional, la delegación mexicana varió su posición y en una declaración incluida en el Acta Final del encuentro, manifestó que “el gobierno de México apoya el establecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en el carácter optativo de su jurisdicción”. México no suscribió la Convención, sino se adhirió a ella varios años después, en 1981.

72 El texto de la “Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 8 de diciembre de 1998, el instrumento fue depositado ante el Secretario General de la OEA el día 16 del mismo mes y año, y apareció en el *Diario Oficial* el 24 de febrero de 1999, en los siguientes términos:

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos

contribuiría a despejar algunas dudas que pudieran surgir con respecto a la compatibilidad de dicha restricción con la naturaleza propia del instrumento de aceptación de la competencia de la Corte, aunque en definitiva sería la propia Corte, que posee la “competencia acerca de su competencia”, la que en su momento valore, como ya lo ha hecho en otros casos y respecto de otros Estados, los efectos de tales restricciones.

Es natural que existan diversas opiniones sobre la pertinencia y conveniencia de la determinación adoptada por México al aceptar la competencia litigiosa del tribunal interamericano. No se trató de una resolución sencilla o intrascendente. En nuestro concepto, esa decisión fue acertada y oportuna. Traduce fielmente una convicción político-jurídica y constituye la culminación, por ahora, del sistema de protección de los derechos humanos, con su doble vertiente contemporánea: nacional e internacional, que se vio reforzada con la aludida aceptación de la competencia de los diferentes comités de Naciones Unidas, en el año 2002.

Por lo que toca a la convicción político-jurídica de nuestro país al aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte IDH, cabe decir que está cifrada en el reconocimiento de los derechos humanos a título de resolución política fundamental de la nación mexicana. Un clásico del derecho constitucional —Carl Schmitt— ha señalado que la ley fundamental de un país aloja las decisiones políticas fundamentales. Consideramos que a la cabeza de ellas se localiza el sistema de los derechos individuales —con su complemento social moderno—, en el que encarna el reconocimiento de la suprema dignidad del hombre y la definición de los quehaceres del Estado: tanto en sentido restrictivo o negativo, como en sentido activo o positivo.

Este punto de vista enlaza con el apremiante texto del artículo 2o. de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, una fórmula valiosa que mantiene intactas su pertinencia, su lucidez y su vigencia. Ese precepto hizo ver que “el fin de toda asociación política (di-

Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.

3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.

gamos hoy: del Estado) es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre...”. En su hora, esta noción llegó a nuestras playas y adquirió carta de naturalización en México. Fue recibida por el primer documento constitucional mexicano, la Carta de Apatzingán, de 1814,⁷³ y por la Constitución de 1857.⁷⁴ La misma idea —así se trate de derechos concedidos, no reconocidos— late en la Constitución de 1917. En todo caso, el principio de los derechos públicos subjetivos, escudo del ser humano y compromiso del Estado, es la decisión política fundamental más relevante y profunda —de carácter primordial— asumida por la ley suprema de México.

Al traducir su convicción político-jurídica en la admisión de la competencia contenciosa de la Corte IDH, nuestro país mantuvo y puso en relieve, de nuevo, una inteligente tradición constitucional. En efecto, México fue receptor oportuno —en el siglo XIX, a través de diversos ordenamientos históricos— de los derechos humanos de la llamada primera generación (que implican abstenciones u obligaciones de no hacer por parte del Estado: respeto a diversas libertades), que hoy son tenidos como la porción nuclear, irreductible, de las prerrogativas del individuo. Además, México fue precursor eficaz de los derechos de segunda generación (que traen consigo prestaciones u obligaciones de hacer por parte del Estado), con los que se abre la era del constitucionalismo social, iniciada por el Congreso Constituyente de Querétaro, heterodoxo e innovador. Este signo social —ampliamente difundido en el mundo entero— sigue siendo, en nuestro concepto, el rasgo característico del constitucionalismo mexicano. Significa una de las áreas más dinámicas de la reforma constitucional, junto con otro tema descollante: la asunción y la distribución del poder.

En la misma línea interesante, México ha concurrido al advenimiento de los derechos de la tercera generación (que incorporan intereses difusos, relevantes para todos; así, los derechos a la paz, a la preservación

73 El artículo 24 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 1814, establecía: “La felicidad del pueblo y cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.

74 El artículo 1o. de la Constitución de 1857 dispuso: “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

del ambiente, a la seguridad), a través de iniciativas útiles en materias que atañen a ese conjunto. Nuestro país también es testigo —y ojalá que diligente protagonista— de una nueva emergencia: los derechos de la cuarta generación, inherentes a la conservación de la vida humana, sobre los que trabaja con esmero la bioética.⁷⁵

2. *Culminación de un sistema de protección de los derechos humanos*

Se dijo que la admisión por México de la competencia contenciosa de la Corte IDH implica la culminación, por ahora, de un amplio sistema tutelar de los derechos humanos. Obviamente, procede utilizar esta expresión cautelosa: “por ahora”. Pudiera haber otros desenvolvimientos en un futuro cercano, aunque lo probable es que sean aplicaciones específicas, modalidades más puntuales, de los medios que existen hasta la fecha. Un siguiente paso será la plena incorporación de México al naciente sistema de justicia penal internacional a partir de la inminente ratificación del Estatuto de Roma, una vez concluido el procedimiento de reforma del artículo 21 constitucional, que determinará novedades legales para la plena implementación en México del nuevo sistema penal internacional y la oportuna y adecuada cooperación de nuestro país con el tribunal correspondiente.⁷⁶

En el examen del sistema tutelar de los derechos humanos en México, conviene regresar un momento a la Declaración francesa. Esta misma señaló que carece de Constitución un país donde no hay separación de los poderes y garantía de los derechos. Este último punto reviste suma importancia. Se trata de algo más que una garantía declarativa y general, como ya lo es la propia Declaración, con toda su fuerza política. Cuando

75 Para una revisión sobre el tema de las diferentes generaciones de los derechos humanos, véase Rey Cantor, Ernesto y Rodríguez Ruiz, María Carolina, *Las generaciones de los derechos humanos. Libertad, igualdad, fraternidad*, 2a. ed., Bogotá, Página Maestra Editores, 2003; Bidart Campos, Germán, *Teoría general de los derechos humanos*, 2a. reimp., México, UNAM, 1993. En sentido crítico a esta concepción generacional de los derechos humanos véase Cançado Trindade, Antonio, “Derechos de solidaridad”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, C.R., IIDH, 1994, t. I, pp. 63 y ss.

76 Cfr. García Ramírez, Sergio, “Propuesta de reforma constitucional sobre la Corte Penal Internacional aprobada por el Senado de la República (14 de diciembre de 2002)”, *La Corte Penal Internacional*, op. cit., nota 33, pp. 151 y ss.

todo es garantía —escribió Sánchez Viamonte— nada es garantía.⁷⁷ Quizás esta afirmación resulta extrema, porque en rigor la garantía suprema de los derechos proviene del conjunto de la vida social y política, que es el cimiento para la cultura de los derechos humanos. Empero, es verdad que se necesita contar con garantías específicas, de las que cualquier persona pueda echar mano para proteger o restablecer sus derechos.⁷⁸ Ellas son instrumentos, medios o remedios al alcance de cualquier persona.⁷⁹ La garantía judicial constituye el instrumento más acabado en la

77 Sánchez Viamonte, Carlos, *Los derechos del hombre en la Revolución francesa*, México, UNAM, Dirección General de Publicaciones, Ediciones de la Facultad de Derecho, 1956, p. 84.

78 Sobre el deber de garantía de los derechos, la Corte ha mencionado que, en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 1.1 de la misma, pone a cargo de los Estados los deberes fundamentales de respeto y garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la propia Convención. La obligación de garantía, en palabras de la Corte, “implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”. *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párrafo 166. Esta obligación de garantía se corresponde con el deber de los Estados de adoptar las medidas legislativas y de cualquier otro carácter para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, establecido en el artículo 2o. de la Convención. Por ello, en opinión de la Corte, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos “no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (*ibidem*, párrafo 167). En este sentido, el Estado “está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación” (*ibidem*, párrafo 174).

79 Por cuanto hace particularmente a los recursos judiciales, la Corte ya ha señalado que, “según la Convención «los Estados Partes 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*, Excepciones Preliminares, Sentencias del 26 de junio de 1987, párrafos 90, 90 y 92, respectivamente). Según este principio, la inexistencia de

protección de los derechos fundamentales, tomando en cuenta su naturaleza y efectos, cuando se ejerze en forma independiente e imparcial y de conformidad con los principios que rigen el desarrollo de todo proceso justo.⁸⁰

Nuestro país ha construido un frondoso conjunto de medios protectores de los derechos humanos. Mencionaremos aquí los más relevantes, en la inteligencia de que aludimos a instrumentos tutelares o defensivos en sentido lato, que congrega tanto los de carácter jurisdiccional como los de naturaleza no jurisdiccional, e incluso los de índole política que constituyen, en cierto modo, la armadura que preserva a los restantes.

En este orden de cosas, el instrumento jurisdiccional clásico es el juicio de amparo. Con razón advierte Fix-Zamudio⁸¹ que el amparo mexicano abarca diversas instituciones, independientes en otros sistemas jurídicos, que van desde el control de constitucionalidad de leyes hasta el proceso social agrario, pasando por el *habeas corpus* (un antiguo medio de protección de la libertad, de origen medieval, reconocido en numero-

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". Corte IDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia* (artículos 27.2, 25 y 80. Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A, núm. 9, párrafo 24.

⁸⁰ Cfr. Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, España, Trotta, 2003; y González Oropeza, Manuel, *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003. Sobre la importancia de la función judicial en el escenario global véase Toro Huerta, Mauricio I. del, "La apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos en la era de la mundialización y sus consecuencias en la práctica judicial", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVIII, núm. 112, enero-abril de 2005, pp. 325-363.

⁸¹ Cfr. Por ejemplo "El amparo mexicano como instrumento protector de los derechos humanos", *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1997, pp. 483 y ss.

las legislaciones) y la casación (control de la legalidad de las sentencias). Queda pendiente, a nuestro juicio, la deseable evolución del amparo que permitiría revisar el alcance de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma. Hoy día, la sentencia que se dicta en estos casos sólo posee efectos relativos, es decir, opera únicamente en relación con el caso en el que se dicta y con la persona —el quejoso— que solicitó el amparo. Este alcance corresponde a la llamada fórmula de Otero. En su momento, dicha fórmula —contenida en la Constitución— evitó confrontaciones peligrosas entre los Poderes de la Unión, que acaso habrían mellado el juicio de amparo.⁸²

Posteriormente —a partir de una apresurada reforma constitucional, que data de 1994— se abrieron otros medios de tutela indirecta de los derechos humanos, también por vía jurisdiccional, ante la Suprema Corte de Justicia. Nos referimos a las controversias constitucionales (que preexistían a la reforma de 1994, limitadamente) y a las acciones de inconstitucionalidad. Ambos procedimientos pueden culminar en la anulación o invalidación de una norma inconstitucional, con efectos absolutos. De tal suerte se afirma el Estado de derecho a través de uno de sus principios destacados: la supremacía de la Constitución; todas las disposiciones de rango inferior deben ajustarse a las normas constitucionales.

No es éste el lugar para examinar los aciertos y desaciertos en la regulación de ambas figuras.⁸³ Sobre el particular, deploramos que la legitimación activa (facultad de acudir ante los tribunales, en demanda de jus-

82 Cabe destacar los trabajos realizados por la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo integrada por iniciativa del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se introduce, conjuntamente con la declaración de efectos relativos o “fórmula Otero”, la declaración con efectos generales. Véase “Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, artículos 75, 76, 232, 233, 234 y 235. Es notable el artículo 1o. del proyecto, que reconoce el carácter vinculante de diferentes instrumentos internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Convención Americana sobre Derechos Humanos) y extiende la tutela del amparo a los casos de violaciones de derechos recogidos en aquéllos. Desafortunadamente la propuesta de ley no ha sido discutida para su aprobación por las instancias legislativas correspondientes. Sobre el proyecto véase Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

83 Cfr. García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

ticia) en las acciones de inconstitucionalidad no se reconozca a los particulares, dotados de una “acción popular” en este campo, como ocurre en otros países del área americana.

Otros mecanismos jurisdiccionales de tutela de los derechos humanos, principalmente aquellos de naturaleza política-electoral, se establecieron en la reforma de 1996, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y del juicio de revisión constitucional electoral.⁸⁴

También interesa mencionar ahora el contencioso administrativo: la contienda jurisdiccional entre la administración pública y los particulares, que se somete a ciertos tribunales (en México, los tribunales de lo contencioso administrativo y el Tribunal Federal de Justicia Federal Fiscal y Administrativa, anteriormente denominado Tribunal Fiscal de la Federación, más otros supuestos, como el significado por algunas hipótesis de competencia de los tribunales agrarios). Es verdad que la controversia que en estos casos surge entre la Administración Pública y el ciudadano no versa sobre derechos humanos, en sentido riguroso, pero también lo es que atrás de cualquier litigio de este carácter se agita el encuentro entre el poder público y el individuo, escenario donde florecen o se agotan los derechos fundamentales del ser humano.

En la misma relación de medios tutelares de los derechos humanos es oportuno citar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Es causa de juicio político, por ejemplo, la violación de las garantías individuales. Aquí no se trata de una tutela directa de los derechos de los individuos, sino de una protección indirecta que opera por advertencia o por sanción (como cualquier ley penal).

Entre los remedios no jurisdiccionales que conviene traer a colación en este momento, aparece la actividad del Ministerio Público en diversos extremos: uno de ellos es el papel que le incumbe como parte *sui generis* en el juicio de amparo, abogado de la juridicidad característica del Estado de Derecho; el otro, la tarea que pudo asumir —y dejó de lado— a título de *ombudsman* conforme a las ideas depositadas en la Ley Orgánica

84 Para el estudio del tema véase Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997. Para su evolución: Orozco Henríquez, J. Jesús, “La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, núm. 18, año 2003, pp. 45-63.

de la Procuraduría General de la República, de 1983, que pocos autores han reconocido y analizado.

Hoy día, la expresión más relevante de la tutela no jurisdiccional de los derechos humanos se halla en las comisiones nacional y locales (estatales y del Distrito Federal) de esa denominación, cuya labor, desde su creación hasta nuestros días, ha sido de enorme utilidad y firmeza en la protección de tales derechos y en el fomento de una cultura de respeto a éstos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos apareció en 1991 (primero como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación), a raíz de la crisis que produjo la actuación desorbitada e ilegítima de funcionarios de la procuración de justicia, sobre todo en el orden federal. Actualmente, este sistema tutelar no jurisdiccional se afirma en el apartado B del artículo 102 constitucional, reformado en 1999 con el propósito esencial —entre otros fines importantes— de confirmar la autonomía de la Comisión.

Añadiremos al catálogo la facultad que posee la Suprema Corte de Justicia para designar comisiones que investiguen casos de violación de derechos humanos (artículo 97 constitucional). Se trata de un procedimiento poco abordado y estudiado, que culmina en un informe cuyo efecto jurídico no se halla, todavía, unánimemente reconocido.⁸⁵

Es indispensable agregar los otros métodos o instrumentos que concurren, directa o indirectamente, a la custodia y vigencia de los derechos humanos, revestidos de eficacia social y política. Tales son los casos, que me limitaré a enunciar, de las comisiones investigadoras del Congreso sobre el Ejecutivo (una porción del régimen de controles que florece

85 Ejemplo relevante del ejercicio de esta facultad fue la investigación realizada por la Comisión Investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación integrada con motivo de la petición de investigación del Jefe del Ejecutivo Federal en torno a los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en “El Vado” de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, en la cual el máximo tribunal manifestó que existió violación grave de garantías individuales. Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *72 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena época)*, México, SCJN-Miguel Ángel Porrúa, 1998. La materia ha sido relativamente poco explorada. De ella se ha ocupado el doctor Juventino V. Castro en sus trabajos sobre *La mutación estructural del derecho en México*, México, Porrúa, 1998, y “La grave violación de garantías constitucionales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLVI, núms. 207-208, mayo-agosto, 1996. Sobre el tema véase también Reyes Reyes, Pablo Enrique, “La Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: una revisión”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 8, enero-junio de 2003, pp. 141-158.

en el trato actual entre esos poderes del Estado), cuyo desarrollo en México es apenas embrionario; las actividades e iniciativas, cada vez más intensas, de las organizaciones no gubernamentales, que en un buen número aplican sus esfuerzos precisamente al campo de los derechos humanos; la opinión pública, depositaria y actora de la cultura de los derechos humanos; y desde luego el sufragio popular, que enjuicia a los gobernantes.

Además de los mecanismos señalados de defensa de los derechos fundamentales del individuo, en los últimos años se han tomado medidas que constituyen nuevos avances en la construcción de un marco jurídico más garantista que permita el ejercicio pleno de los derechos humanos y la evolución de la realidad nacional en este sector.

Así, por ejemplo, en diciembre de 2000 México firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que permitió la realización de diferentes actividades de capacitación y promoción, y se vio complementado en el año 2002 con otros acuerdos, uno para la elaboración de un Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, que sirvió de base para la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos, y otro para el establecimiento de una Representación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos.⁸⁶

En el despliegue de una política de mayor apertura a la supervisión internacional, en los últimos años nuestro país recibió la visita de quince relatores especiales y miembros de grupos de trabajo tanto del Sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano. Estas acciones motivaron casi cuatrocientas recomendaciones generales, que se espera sean atendidas de buena fe por las autoridades nacionales.⁸⁷

⁸⁶ Cfr. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003.

⁸⁷ En los últimos años nuestro país recibió la visita de representantes de los siguientes mecanismos internacionales de supervisión de los compromisos contraídos en materia de derechos humanos. Del Sistema de Naciones Unidas: expertos internacionales de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito. Visita a Ciudad Juárez (del 26 de septiembre al 3 de octubre de 2003); Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (ONU) (del 2 al 13 de Julio de 2003); Louis Joinet, Presidente del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, y la Experta del Paraguay, Soledad Villagra (del 27 de octubre al 10 de noviembre de 2002); Francis M. Deng, Representante del Secretario de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos (del 18 al 28 de agosto de 2002); Mary Robinson, Alta Comisiona-

Otro avance significativo en los últimos años fue la ratificación por nuestro país, como anteriormente mencionamos, de un conjunto de instrumentos internacionales y la aceptación de la competencia de diferentes comités (organismos internacionales de naturaleza cuasi-judicial, a saber: Comité de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y Comité contra la Tortura) para conocer de peticiones individuales relativas a presuntas violaciones a diferentes instrumentos internacionales.⁸⁸ La aceptación de la competencia de los Comités encargados de la supervisión de diversos tratados para conocer denuncias sobre violaciones a sus preceptos es un paso significativo que complementa los mecanismos de protección nacional y que, asociado al reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte IDH, otorga al individuo diversas alternativas para la protección internacional de sus derechos. Ahora bien, para la eficacia de tales garantías se requiere tanto

da de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con motivo de la firma del acuerdo sede para el establecimiento de la oficina de representación de las Naciones Unidas en México (del 30 de junio al 2 de julio de 2002); Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes (del 7 al 18 de marzo de 2002); Miloon Kothari, Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada de la ONU (del 4 al 15 de marzo de 2002); Alejandro González Poblete (Chile) y Ole Vedel Rasmussen (Dinamarca), del Comité contra la Tortura de la ONU (del 23 de agosto al 12 de septiembre de 2001); Dato Param Cumaraswamy, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Independencia de Jueces y Magistrados de la ONU (del 13 al 23 de mayo de 2001); Mary Robinson, para la firma de la primera fase del acuerdo de cooperación técnica (2 de diciembre de 2000). Del Sistema Interamericano: Eduardo Bertoni, Relator para la Libertad de Expresión (CIDH) (del 18 al 26 de agosto de 2003); Juan Méndez, Relator Especial para Trabajadores Migratorios (CIDH) (del 25 al 31 de julio de 2002); Martha Altolaguirre, Relatora Especial de Asuntos de la Mujer (del 9 al 12 de febrero de 2002); Claudio Grossman, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para seguimiento de casos (del 2 al 5 de julio de 2001). Cfr. Gómez Camacho, Juan José, “La política exterior en materia de derechos humanos, un instrumento estratégico de política interna”, *Memorias del Seminario “Los Instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos”*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004, pp. 223-229. Para una revisión de las recomendaciones formuladas a México véase: *Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y los comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, septiembre de 2003.

⁸⁸ Tales instrumentos son: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y Convención contra la Tortura o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes.

la difusión y explicación del funcionamiento de los correspondientes mecanismos, como la adopción de reformas legislativas para garantizar la implementación de los tratados y el cumplimiento de las resoluciones de los organismos.⁸⁹

3. *El dilema de México y su actuación ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*

La decisión mexicana de admitir la competencia contenciosa de la Corte Interamericana se analizó y planteó a la luz de una difícil circunstancia, que seguramente influyó en aquélla, y tuvo la virtud de asumir una alternativa razonable desde el doble punto de vista ético y práctico. Además, fortaleció la presencia internacional de nuestro país como miembro diligente de las organizaciones creadas por la comunidad jurídica, y como receptor o beneficiario, no como “víctima”, que sería extravagante, del derecho de gentes.

Existe una notable y creciente visibilidad de los derechos humanos, que constituyen un tema descollante en las agendas nacional e internacional. Este es un dato inevitable —que además no hay por qué evitar, y en cambio conviene reforzar— de la vida contemporánea. La observancia y la inobservancia de los derechos humanos se halla en el orden del día, sea por razones excelentes, sea por motivos deplorables. Esto sucede a propósito de todos los países, con diverso acento, y ocurre en relación con México.

Para ponderar la importancia, las características, los apremios y las asperezas tanto de la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte IDH como del reconocimiento de la competencia de los diferentes comités de Naciones Unidas, así como las tensiones que naturalmente generan esas decisiones del Estado, es preciso recordar las premisas que hoy día sustentan el pensamiento y la acción acerca de los derechos humanos en los planos nacional e internacional. Se afirma, sin oposición mayor y confesable, que los Estados deben respetar los derechos esenciales de los

⁸⁹ Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El significado de la aceptación de la competencia de los comités de Naciones Unidas, facultados para decidir peticiones individuales en materia de derechos humanos y su previsible impacto en la impartición de justicia en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 161-192.

individuos: ese respeto es inherente a la democracia y característico del Estado de derecho.⁹⁰ He aquí, pues, la premisa nacional de la materia.

Hay también una premisa internacional, que ha ganado ancho campo en el siglo XX y llegó fortalecida al XXI: el individuo es un sujeto del derecho internacional público, que anteriormente sólo se ocupó de los Estados, sin perjuicio de los alcances más generosos que le imprimió el derecho de gentes clásico. Esta presencia jurídica del ser humano en el espacio del derecho de gentes se muestra en tres proyecciones fecundas: el derecho internacional de los derechos humanos,⁹¹ asociado a la esen-

90 La Corte IDH considera que el “Estado de derecho, la democracia representativa y el régimen de libertad personal,... son consustanciales con el Sistema Interamericano y, en particular, con el régimen de protección de los derechos humanos contenido en la Convención”. Opinión Consultiva OC-9/87, *cit*, párrafo 35. Asimismo, “[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. 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 habeas 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 26.

91 Conviene mencionar aquí los argumentos que ha expresado la Corte Interamericana sobre la naturaleza de los tratados internacionales sobre derechos humanos: “La Convención Americana, así como los demás tratados de derechos humanos se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una naturaleza especial, que los diferencian de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los Estados Partes y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno... Al respecto, esta Corte ha señalado, en su Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, denominada *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana* (artículos 74 y 75), que: «...los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción (párrafo 29)». Dicho criterio —continúa la Corte IDH— coincide con la jurisprudencia convergente de otros órganos jurisdiccionales internacionales. Al respecto, la Corte Internacional de Justicia, en su Opinión Consultiva relativa a *Reservas a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio* (1951), afirmó que «en este tipo de tratados, los Estados contratantes no tienen intereses propios; solamente tienen, por encima de todo, un interés co-

cia del individuo y a su desenvolvimiento; el derecho internacional de los refugiados, vinculado con el derecho a la diferencia, sustento del trato igualitario y la no discriminación entre los seres humanos; y el derecho internacional humanitario, comprometido con la preservación de la dignidad humana ante los gravísimos riesgos que propone la violencia bélica.⁹²

mún: la consecución de los propósitos que son la razón de ser de la Convención». La Comisión y Corte Europeas de Derechos Humanos, a su vez, se han pronunciado en forma similar. En el caso *Austria vs. Italia* (1961), la Comisión Europea declaró que las obligaciones asumidas por los Estados Partes en la Convención Europea de Derechos Humanos [...] “son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes en vez de crear derechos subjetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes”. En igual sentido, la Corte Europea afirmó, en el caso *Irlanda vs. Reino Unido* (1978), que «a diferencia de los tratados internacionales del tipo clásico, la Convención comprende más que simples compromisos recíprocos entre los Estados Partes. Crea, por encima de un conjunto de compromisos bilaterales, mutuos, obligaciones objetivas que, en los términos del Preámbulo, cuentan con una garantía colectiva». Igualmente, en el caso *Soering vs. Reino Unido* (1989), la Corte Europea declaró que la Convención Europea “debe ser interpretada en función de su carácter específico de tratado de garantía colectiva de derechos humanos y libertades fundamentales, y que el objeto y fin de este instrumento de protección de seres humanos exigen comprender y aplicar sus disposiciones de manera que haga efectivas y concretas aquellas exigencias”. Cfr. *Caso Ivcher Bronstein*, Competencia, *cit.*, nota 67, párrafos 42-45; y *Caso del Tribunal Constitucional*, Competencia, *cit.*, nota 67, párrafos 41-44.

92 Sobre el particular véase Cançado Trindade, Antônio Augusto; Paytrignet, Gérard y Ruiz de Santiago, Jaime, *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, México, Porrúa, 2003; y Sepúlveda, Cesar, “Vinculaciones entre el derecho internacional humanístico, los derechos humanos y la protección de los refugiados”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIX, núm. 59, mayo-agosto de 1987. Respecto de la complementariedad del derecho internacional de los derechos humanos con el derecho internacional humanitario, la Corte IDH ha destacado “que toda persona, durante un conflicto armado interno o internacional, se encuentra protegida tanto por las normas del derecho Internacional de los Derechos Humanos, como por ejemplo la Convención Americana, como por las normas específicas del derecho Internacional Humanitario, por lo cual se produce una convergencia de normas internacionales que amparan a las personas que se encuentran en dicha situación. En este sentido, la Corte destaca que la especificidad de las normas de protección de los seres humanos sujetos a una situación de conflicto armado consagradas en el derecho Internacional Humanitario, no impide la convergencia y aplicación de las normas de derecho Internacional de los Derechos Humanos consagradas en la Convención Americana y en otros tratados internacionales”. Corte IDH, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, Excepciones preliminares, Sentencia del 23 de noviembre de 2004, Serie C, núm 118, párrafo 112.

Con ese telón de fondo ocurre el conflicto entre dos tendencias extremas, ampliamente conocidas, que desde luego han aparecido también en nuestro país. En un extremo se agita la perpetua pretensión injerencista, que aduce la legitimidad del intervencionismo basado en consideraciones humanitarias. México, país acosado por injerencias históricas, siempre opresivas y caprichosas, mira esa pretensión con enorme desconfianza. Sabe que se sustenta en una tesis de doble filo. En el extremo opuesto surge otra pretensión radical, que difícilmente tendría sentido en la era moderna, a saber, la idea de que los derechos humanos son un asunto del fuero doméstico. En consecuencia, nadie puede interesarse, y ni siquiera opinar, sobre lo que ocurre en otro país en materia de derechos humanos, salvo los órganos de aquél, que suelen ser los agentes de la violación o hallarse impotentes para prevenirla y perseguirla.⁹³

Obviamente, México no tendría por qué encerrarse en semejante dilema. Hay alternativa saludable. Nuestro país optó por ella al aprovechar un sistema —el interamericano, y específicamente la competencia contenciosa de la Corte IDH— claramente enlazado con las decisiones soberanas de México, que posee evidente legitimidad y que nosotros mismos hemos contribuido a construir y preservar; y al aceptar la competencia de diferentes comités de Naciones Unidas, especializados en diversas materias, para conocer de denuncias particulares. Conviene reflexionar sobre algunos elementos fundamentales de esta alternativa, en especialmente con respecto a la competencia de la Corte IDH, en tanto mecanismo de carácter jurisdiccional que lo diferencia de los otros mecanismos de control internacional aceptados por México.

En primer término, el sistema admitido por nuestro país no impica, en ninguno de los casos mencionados, la aplicación de normas extrañas,

93 En algunos casos en que el Estado demandado argumentó que la Corte había atentado contra su soberanía al dictar sus fallos, ésta reiteró que al suscribir y ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado aceptó las obligaciones convencionales consagradas en ésta en relación con todas las personas bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna. Dicha aceptación se hizo precisamente en el ejercicio de la soberanía. Al constituirse como Estado Parte de la Convención y admitir la competencia de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, aquél se obliga, también en ejercicio de su soberanía, a participar en los procedimientos ante la Comisión y la Corte, y asumir las obligaciones que derivan de éstos y, en general, de la aplicación de la Convención. *Cfr.* Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 4 de septiembre de 1998, Serie C, núm. 41, párrafos 102 y 103; y *Caso Cesti Hurtado*, Sentencia del 29 de septiembre de 1999, Serie C, núm. 56, párrafo 169.

producto de alguna instancia legislativa ajena, a las que México no se halle obligado por decisión propia. El artículo 133 constitucional manifiesta cómo se integra la ley suprema de la Unión, a la que se encuentran sometidos los mexicanos y sus autoridades: la Constitución, ante todo, las leyes federales que emanan de ésta —una noción compleja, sobre la que Mario de la Cueva ha escrito páginas memorables— y los tratados internacionales que se ajustan a la Constitución, celebrados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado.

Ahora bien, la jurisdicción interamericana de derechos humanos aplica precisamente uno de los componentes del conjunto que nuestra Constitución denomina “ley suprema de la Unión”, esto es, los tratados internacionales. En la especie, la Corte aplica la Convención Americana suscrita, ratificada, aprobada y publicada por México: una convención que forma parte, pues, de la “ley suprema de la Unión”.

En segundo término, la admisión por nuestro país de la competencia contenciosa de la Corte constituye solamente la reafirmación de México como miembro de la Organización de los Estados Americanos, que nuestro país concurrió a crear y contribuye a sostener. No sobra recordar, por lo demás, que México ya está comprendido en el Sistema Interamericano de tutela de los derechos humanos, no solamente por lo que toca a las disposiciones declarativas y convencionales que instituyen o reconocen derechos, sino también por lo que concierne a la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con absoluta independencia de lo que el país disponga acerca de la competencia contenciosa de la Corte.

En tercer lugar, la Corte no es un tribunal impuesto al país, organizado por una instancia extranjera (como pudieron o pudieran serlo, para citar casos de diversa naturaleza, los de Nüremberg y Tokio, al cabo de la Segunda Guerra, o los de la exYugoslavia o Ruanda, establecidos por acuerdo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), ni un organismo ad hoc o excepcional, que se integra para conocer de un caso y luego cesa en sus funciones. Por el contrario, la Corte IDH es un organismo permanente, compuesto por jueces que actúan a título personal y autónomo, no en representación de los países de su nacionalidad, y mucho menos de los restantes, electos por la Asamblea General de la OEA, con la presencia y el voto de nuestro país. Quienes analizan este asunto no dejan de observar que dos jueces mexicanos han formado parte de la Corte.

En cuarto término, hay que subrayar que las resoluciones de la Corte se dictan conforme a Derecho, motivadas y fundadas, y no con arreglo a consideraciones políticas o de oportunidad. Se trata de un tribunal de Derecho, no de conciencia o equidad. Este rasgo, que fortalece la seguridad jurídica ante los ojos de los Estados, pero también de los particulares, asegura la legitimidad y la previsibilidad de las decisiones de la Corte, lo que no obsta, naturalmente, para que el tribunal atienda a un principio de interpretación e integración consecuente con los fines que lo explican y justifican: el principio *pro homine* (o *pro personae*), que alienta —como criterio rector— la más amplia protección al ser humano.⁹⁴

Por último, la posición adoptada acerca de la competencia contenciosa es congruente con la asumida en torno a la consultiva (aunque ciertamente ésta no predetermina aquélla), a propósito del planteamiento de este carácter hecho por México a la Corte, al final de 1997, registrado como OC-16/99. Nos referimos a la consulta que se formuló acerca de la inobservancia del derecho a la asistencia consular en el caso de detenidos extranjeros a los que se sigue proceso que puede desembocar en la aplicación de pena de muerte, tomando en cuenta disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y normas contenidas

94 La propia Corte IDH ha señalado que el equilibrio en la interpretación de la Convención Americana “se obtiene orientándola en el sentido más favorable al destinatario de la protección internacional”. *Asunto de Viviana Gallardo y otras*, Decisión del 13 de noviembre de 1981, Serie A, núm. G 101/81, párrafo 16. En otra ocasión, la Corte señaló que “si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana”. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párrafo 52. Conjuntamente con el principio *pro homine* está el principio de interpretación evolutiva de los tratados, el cual consiste, como ha señalado la Corte Internacional de Justicia, en que “un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el cuadro del conjunto del sistema jurídico en vigor en el momento en que la interpretación tenga lugar” (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16 y 31). Este mismo principio ha sido expresado tanto por la Corte Interamericana como por la Corte Europea. La primera ha mencionado que el estatus jurídico de la Declaración Americana debe ser analizado en el momento actual y no a la luz de lo estimado en 1948 (Opinión Consultiva OC-10/89, cit., nota 50, párrafo 37). Por su parte, la Corte Europea ha considerado que la Convención de Roma “es un instrumento vivo que, como la Comisión acertadamente destacó, debe ser interpretado a la luz de las condiciones presentes hoy en día”. *Eur. Court H. R., Tyrer Case. Judgement, of 25 april 1978*, Serie A, núm. 26, párrafo 31. La misma opinión se expresó en el caso *Airey*. Cfr. Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos: su desarrollo progresivo*, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, 1987, p. 95.

en otros ordenamientos. Esta importante opinión, comentada ampliamente en los medios internacionales y que cuenta con aceptación generalizada, ha pasado a formar parte de una *opinio juris* relevante para el derecho internacional.⁹⁵

Anteriormente nuestro país había presentado observaciones con motivo de las opiniones consultivas OC-2/82 y OC-13/93, y asistido además, en este último caso, a la audiencia pública convocada por la Corte. Con posterioridad a la solicitud de la opinión sobre los derechos consulares, México ha participado activamente ante la Corte IDH. Por ejemplo, sometió al Tribunal una segunda consulta, nuevamente sobre un tema sensible de nuestra experiencia nacional y de nuestra política exterior: la condición jurídica y los derechos de los migrantes indocumentados. La Opinión Consultiva OC-18/2003 llena un capítulo importante en la historia consultiva de la Corte Interamericana y trae a cuentas un hecho notable y apremiante en la realidad de nuestros países y de otras naciones del mundo. La relevancia del tema quedó de manifiesto durante el desarrollo del correspondiente procedimiento, en el que hubo amplia participación de gobiernos, instituciones, organismos, universidades, institutos y otras personas que concurrieron en calidad de participantes, observadores o *amicus curiae*.⁹⁶

Antes de la presentación de esta consulta, México participó activamente en el procedimiento que condujo a la adopción de la Opinión Consultiva OC-17/2002 sobre la *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En la formulación de consideraciones sobre el asunto intervinieron

95 Cfr. Gómez-Robledo, Alonso, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, cit., nota 29, pp. 231 y ss.

96 Durante el procedimiento consultivo participaron los gobiernos de México, Honduras, Canadá, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, que presentaron sus puntos de vista por escrito y/o verbalmente en la audiencia celebrada en San José, Costa Rica, el 24 de febrero de 2003, lo mismo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y concurrieron además observadores de los Gobiernos de Uruguay, Paraguay, República Dominicana, Brasil, Panamá, Argentina y Perú, y la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo se pronunciaron por escrito en calidad de *amicus curiae*, tanto en dicha audiencia como en la realizada el 24 de febrero en la ciudad de Santiago de Chile, un número significativo de personas representantes o pertenecientes a varios organismos, universidades, instituciones y organizaciones no gubernamentales. Sobre la participación de México en el procedimiento consultivo ante la Corte y la importancia de la Opinión OC-18/03, véase: García Ramírez, Sergio, "La Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la OC-18/2003", *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* 164, marzo de 2004, pp. 89-109.

el gobierno de México, algunas organizaciones no gubernamentales mexicanas e incluso una delegación del Senado de la República, que asistió a la audiencia celebrada el 21 de julio de 2002.

También con respecto a la participación de México ante la Corte Interamericana podemos decir, finalmente, que a raíz del reconocimiento de su competencia contenciosa por parte de nuestro país, la Corte ha dictado medidas provisionales y urgentes, en diferentes casos de extrema gravedad y urgencia, a solicitud de la Comisión Interamericana de derechos humanos, con el objeto de garantizar los derechos humanos de diferentes personas y evitar daños irreparables a las presuntas víctimas.⁹⁷ Asimismo, el 30 de enero de 2003, la Comisión Interamericana sometió a la Corte IDH la primera demanda contra México, que se originó en la denuncia núm. 12.228 recibida en la Secretaría de la Comisión el 13 de julio de 1998, antes del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por nuestro país, y que dio lugar al denominado *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos*.

Otra faceta relevante de la posición internacional de México frente a las jurisdicciones internacionales, además de la adoptada frente a la Corte Interamericana, es la presencia mexicana ante la Corte Internacional de Justicia, en especial en el reciente caso *Avena y otros nacionales mexicanos*. En este figuró México, como demandante, y los Estados Unidos de América, como demandado. Representa el primer caso llevado ante esa importante instancia internacional por México, sobre el que recayó una sentencia favorable, en términos generales, a las pretensiones de nuestro país. El tema central de este caso guarda estrecha relación con

97 Al respecto véase las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de noviembre de 1999 y 28 de agosto de 2001, sobre las medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de los Estados Unidos Mexicanos en el *Caso Digna Ochoa y Plácido y Otros*; las resoluciones del Presidente de la Corte del 23 de enero de 2002 y 14 de Febrero de 2002, y la resolución de la Corte del 18 de febrero de 2002 sobre la solicitud de medidas provisionales de la Comisión Interamericana en el *Caso Gallardo Rodríguez*; así como las resoluciones de la Corte Interamericana del 30 de noviembre de 2001 y 20 de abril de 2004 respecto a las medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana en el *Caso del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y Otros*. En general, sobre la participación de México ante los órganos del sistema interamericano véase: Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 9, julio-diciembre de 2003, pp. 3-54.

otros sometidos al Tribunal de La Haya⁹⁸ y fue objeto de análisis por la Corte Interamericana en su *Opinión Consultiva OC-16/99*, pionera en la materia y que sirvió, en gran medida, como base para la argumentación del gobierno mexicano.⁹⁹

La incorporación de México, cada vez más intensa, en el sistema internacional tutelar de los derechos humanos, requiere necesariamente la revisión de un tema destacado: la relación que existe entre la norma nacional, es decir, el mandamiento de fuente legislativa interna, y la norma internacional, esto es, la disposición de fuente regulatoria externa, sea que en ésta participe el Estado nacional, sea que se mantenga ajeno a ella.¹⁰⁰ Diversos países, entre ellos algunos del ámbito americano, se han ocupado en precisar constitucionalmente —o bien, jurisprudencialmen-

98 En especial nos referimos a la demanda de Paraguay en contra de los Estados Unidos, en el caso denominado *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Paraguay vs. Estados Unidos de América)*, retirado a solicitud de Paraguay el 10 de noviembre de 1998, y al *Caso La Grand (Alemania vs. Estados Unidos de América)* cuya sentencia del 27 de junio de 2001, adversa a Estados Unidos, resolvió el incumplimiento, en perjuicio de Alemania y de los hermanos La Grand, de las obligaciones que le impone la Convención de Viena.

99 Cfr. Gómez-Robledo V., Juan Manuel, “El Caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, pp. 173-220.

100 Sobre el particular la Corte IDH ha señalado que “[e]n el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente (*“principe allant de soi”*; *Echange des populations grecques et turques*, avis consultatif, 1925, C.P.J.I., Série B, núm. 10, p. 20). En este orden de ideas, la Convención Americana establece la obligación de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados [...]. Esta obligación del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser *efectivas*. Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido en su orden jurídico interno. Y esas medidas son efectivas cuando la comunidad, en general, adapta su conducta a la normativa de la Convención y, en el caso de que así no sea, cuando se aplican efectivamente las sanciones previstas en ella”. *Caso Garrido y Baigorria*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 27 de agosto de 1998, Serie C, núm. 39, párrafos 68 y 69. En otro momento la Corte consideró que “[e]l deber general del artículo 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”. *Caso Castillo Petruzzi*, Sentencia del 30 de mayo de 1999, Serie C, núm. 52, párrafo 207.

te— la relación que existe entre los tratados y las disposiciones domésticas, inclusive las de rango constitucional.¹⁰¹ ¿Qué posición se reconoce a unas y otras en la pirámide normativa, apreciada por la autoridad nacional?¹⁰²

Las Constituciones nacionales aluden cada vez más a las normas internacionales. Como se ha reiterado, la existencia de un conjunto, amplio y bien provisto, de normas internacionales a propósito de los derechos humanos y su custodia hace indispensable contar con el “puente” que comunique el orden jurídico nacional con el orden jurídico internacional.¹⁰³ La existencia de este enlace, que las leyes fundamentales regulan de diversa forma, permite sortear el siempre inquietante problema de la recepción nacional de las normas internacionales, y más específicamente de las resoluciones internacionales, trátese de las recomendaciones de organismos que emiten estos actos sin efectos vinculantes inmediatos, trátese de las decisiones de órganos jurisdiccionales de variada naturaleza: medidas provisionales, resoluciones procesales diversas, sentencias declara-

101 Sobre la regulación constitucional de los tratados internacionales véase Ayala Co-rao, Carlos, *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias*, México, FUNDAP, 2003; Ortiz Ahlf, Loretta, “Integración de las normas internacionales de derechos humanos en los ordenamientos estatales de los países de Iberoamérica”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, 2003, pp. 285-299; Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 486 y ss.

102 En relación con la jerarquía normativa de los tratados internacionales en el orden interno mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó su criterio según el cual los tratados internacionales tenían igual jerarquía que las leyes federales y otorgó un rango suprallegal a los tratados internacionales, al considerarlos jerárquicamente por encima de las leyes federales. Véase la tesis relevante bajo el rubro: *Tratados internacionales*, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, pp. 46-48. Sobre el tema véase los comentarios jurisprudenciales que a propósito de este nuevo criterio expresaron Manuel Becerra Ramírez, Jorge Carpizo, Edgar Corzo Sosa y Sergio López-Ayllón en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 169-208. Asimismo, Cossío, José Ramón, “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Revista Este País. Tendencias y opiniones*, núm. 107, febrero de 2000, pp. 34 y ss.; y Toro Huerta, Mauricio Iván del, “La jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos: Propuesta de reforma al artículo 133 constitucional”, en Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Propuestas de reformas legales e interpretación de las normas existentes*, Colección Foro de la Barra Mexicana, México, Themis, 2002, pp. 645-674.

103 Cfr. García Ramírez, Sergio, *La jurisdicción internacional. Derechos humanos y justicia penal*, op. cit. nota 59, pp. 153-154 y 541-544.

tivas y condenatorias, interpretación de sentencias, para sólo mencionar las categorías que más frecuentemente aparecen en el desempeño de los tribunales internacionales.¹⁰⁴

V. CARACTERÍSTICAS, EXPECTATIVAS, POSIBILIDADES, LIMITACIONES

En su momento se llamó la atención sobre la importancia de proveer amplia información sobre las consecuencias inmediatas y mediatas de la admisión por México de la competencia contenciosa de la Corte IDH. En los últimos años se han hecho esfuerzos considerables por difundir la importancia y creciente influencia de la protección internacional de los derechos humanos. Tanto desde el foro académico como gubernamental se han realizado actividades con miras a ampliar y profundizar el análisis de estos temas y gradualmente ha surgido una “cultura del litigio internacional”, que busca reforzar la protección interna.

No obstante tal desarrollo positivo sigue siendo necesario precisar la naturaleza, el alcance, las implicaciones de la admisión nacional de la jurisdicción internacional, conservando la legítima esperanza que ese progreso suscita, y evitando, al mismo tiempo, ilusiones infundadas, que pudieran llevar a la decepción y al desaliento, o malos entendidos que es posible prevenir oportunamente. Por ello, la difusión de la jurisprudencia contenciosa y consultiva de la propia Corte es de gran importancia y contribuye a dicha información.

En este espacio se advertía, hace algunos años, que la discusión sobre estos temas aumentaría de tono cuando llegara algún “caso mexicano” a la consideración formal de la Corte. Como se dijo, el caso ya se ha pre-

¹⁰⁴ Un importante avance hacia el cumplimiento de las resoluciones de los mecanismos de control internacional en nuestro país es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004 y en vigor a partir del 1.º de enero de 2005. Esta ley reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sufran daños, sin obligación jurídica de soportarlos, en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. En el artículo II se establece que sus disposiciones serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones. Sobre el tema de responsabilidad patrimonial del Estado véase: Castro Estrada, Álvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997.

sentado. La Corte no entró a conocer el fondo, en tanto aceptó la excepción preliminar *ratione temporis* interpuesta por México con base en el principio de irretroactividad de las normas internacionales y de acuerdo con los términos de la declaración de aceptación de la competencia contenciosa por nuestro país, en virtud de la cual la Corte no podría conocer de violaciones cometidas antes del 16 de diciembre de 1998. Tal decisión no juzgó en absoluto acerca de la existencia o inexistencia de la supuesta comisión de actos de tortura en contra de la presunta víctima.¹⁰⁵ Como era de esperarse la sentencia de la Corte despertó inquietudes, motivó el estudio y la reflexión y fue objeto de diversas opiniones.¹⁰⁶ Este escenario se replanteará conforme la Corte conozca de otros casos contra México. En el examen de las cuestiones que plantea la defensa de los derechos humanos, surgen los defensores entusiastas de éstos, y también los autores y partidarios de la versión banal y maliciosa sobre los organismos protectores, constantemente propalada, que les atribuye la extraña misión de “defender a los delincuentes”. En este “orden desordenado”, se pretende montar el más falso y peligroso dilema: derechos humanos o seguridad pública. Una sociedad exasperada por la creciente delincuencia no vacilaría en optar, a ciegas, por la seguridad pública, a costa de la decadencia de los derechos humanos. Ese sería el producto de la siembra de una idea ominosa: la seguridad pública tiene un enemigo: las garantías individuales. En realidad, los adversarios de la seguridad pública son las circunstancias sociales que propician conductas irregulares y las deficiencias persecutorias, que se traducen en impunidad.¹⁰⁷ Na-

105 Cfr. Corte IDH, *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 3 de septiembre de 2004, párrafos 83-35.

106 Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, pp. 705-723.

107 Para el estudio de este tema véase García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada: antecedentes y regulación penal en México*, México, UNAM-Porrúa, 1997. Por otra parte, en cuanto hace a las nociones de “bien común” y “orden público” frecuentemente expuestas para justificar restricciones a los derechos y libertades fundamentales, la Corte IDH ha considerado que “[e]n efecto, una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público. [Asimismo] es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido,

da de esto se corrige con la derogación o reducción de garantías individuales.¹⁰⁸ Al respecto, en una contribución de gran relevancia para el desarrollo progresivo del derecho internacional, la Corte ha rechazado enfáticamente cualquier forma de tortura (así como de tratos crueles, inhumanos o degradantes) así como la pretendida explicación o “justificación” de ésta, proveniente de la necesidad de combatir ciertas formas de criminalidad que revisten mayor gravedad. La proscripción absoluta de la tortura abarca, en opinión del Tribunal, todas las formas que ésta pueda presentar, dado que forma parte del *jus cogens* internacional.¹⁰⁹

puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana [...]. No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de «orden público» y «bien común», ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el «orden público» o el «bien común» como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (véase artículo 29.a de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las «justas exigencias» de una «sociedad democrática» que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención”. Opinión Consultiva OC-5/85, párrafos 64, 66 y 67.

¹⁰⁸ En opinión de la Corte IDH, “[e]stá más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana”. Cfr. Entre otros, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párrafo 154; *Caso Neira Alegria y Otros*, Sentencia del 19 de enero de 1995, Serie C, núm. 20, párrafo 75; y *Caso Durand y Ugarte*, Sentencia sobre fondo, Sentencia del 16 de agosto de 2000, Serie C, núm. 68, párrafo 69.

¹⁰⁹ En palabras de la Corte: “Se ha conformado un régimen jurídico internacional de prohibición absoluta de todas las formas de tortura, tanto física como psicológica, y respecto a esta última, se ha reconocido que las amenazas y el peligro real de someter a una persona a lesiones físicas produce, en determinadas circunstancias, una angustia moral de tal grado que puede ser considerada «tortura psicológica». La prohibición absoluta de la tortura, en todas sus formas, pertenece hoy día al dominio de *jus cogens* internacional”. Cfr. *Caso Maritza Urrutia*, Sentencia del 27 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 103, párrafo 92. Véase el voto razonado del Juez Sergio García Ramírez a esta sentencia. En el mismo sentido: Corte IDH, *Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago*, Sentencia del 11 de mar-

A continuación mencionaremos, brevemente, algunas cuestiones relevantes para la función contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han sido objeto de desarrollo jurisprudencial de la propia Corte y que constituyen una fuente importante para la mejor protección y comprensión de los derechos humanos en el Continente.

1. La justicia internacional es subsidiaria con respecto a la nacional.¹¹⁰ Aquélla no releva a ésta, ni lo pretende. La más amplia y eficiente protección de los derechos humanos sigue recayendo en una justicia interna independiente, honorable y competente. Sería imposible trasladar a un tribunal internacional, lisa y llanamente, el enorme volumen de asuntos concernientes a derechos humanos cuyo conocimiento primordial compete a las instancias internas. La actividad de una corte internacional puede ejercer un enorme impacto sobre las actuaciones nacionales, si aquélla cuenta con el respaldo de los organismos y de la opinión pública internacionales, con el apoyo de la opinión nacional y con el razonable respeto de los órganos estatales de mayor rango e influencia. Sin embargo, en ningún caso pretendería relevar a los órganos nacionales y asumir el conocimiento de todos los asuntos.¹¹¹ En consecuencia, cuando una

zo de 2005, Serie C, núm. 123, párrafo 70; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C, núm. 110, párrafo 112.

110 La Corte Europea de Derechos Humanos en el *Caso "Handyside"* puso de manifiesto que el mecanismo de protección instaurado por el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales "reviste un carácter subsidiario con relación a los sistemas nacionales de garantía de los derechos humanos... El Convenio confía en primer término a cada uno de los Estados contratantes el cometido de asegurar el disfrute de los derechos y libertades que él consagra. Las instituciones creadas por aquél contribuyen a dicha finalidad, pero sólo entran en juego, por la vía contenciosa después de haber agotado todos los recursos internos". Piza Rocafort, Rodolfo y Trejos, Gerardo, *derecho internacional de los Derechos Humanos: La Convención Americana*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1989, p. 44. Por su parte la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su preámbulo reconoce "que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos". En el mismo sentido se expresó la Corte IDH en los *Casos contra Honduras*. Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 61.

111 De acuerdo con el derecho internacional general, "la Corte Interamericana no tiene el carácter de tribunal de apelación o de casación de los organismos jurisdiccionales de carácter nacional, sólo puede señalar las violaciones procesales de los derechos consagrados en la Convención... pero carece de competencia para subsanar dichas violaciones en

cuestión ha sido resuelta definitiva y satisfactoriamente en el orden interno no es necesario llevarla a la Corte para su “aprobación” o “confirmación”.¹¹²

Es conveniente y alentador destacar que en el curso de los últimos años se ha presentado una creciente recepción nacional de los criterios y resoluciones de la jurisdicción interamericana. Los altos tribunales internos —tanto las Cortes Constitucionales y sus equivalentes como las Supremas Cortes de Justicia, al igual que numerosos órganos judiciales de otra jerarquía— han “internado” los pronunciamientos que constan en sentencias, resoluciones sobre medidas provisionales y opiniones consultivas de la Corte Interamericana. “Este fenómeno constituye uno de los datos más positivos y definitorios de la actual etapa”.¹¹³

2. La jurisdicción internacional no es una última instancia en el conocimiento que se inicia y desarrolla ante los órganos nacionales. No revisa los procesos internos en la forma en que lo revisan los tribunales domésticos. Su designio es otro: confrontar los actos y las situaciones generados en el marco nacional con las estipulaciones de los tratados internacionales que confieren a la Corte competencia en asuntos contenciosos para establecer, a partir de ahí, orientaciones que posean amplio valor indicativo para los Estados partes en la Convención, además de la eficacia preceptiva —carácter vinculante de la sentencia, como norma jurídica in-

el ámbito interno, lo que corresponde hacer [a los tribunales en el ámbito interno]”. *Caso Genie Lacayo*, Sentencia del 29 de enero de 1997, párrafo 94.

¹¹² “La Convención Americana es un tratado multilateral mediante el cual los Estados Partes se obligan a garantizar y a hacer efectivos los derechos y libertades previstos en ella y a cumplir con las reparaciones que se dispongan. La Convención es la piedra fundamental del sistema de garantía de los derechos humanos en América. Este sistema consta de un nivel nacional que consiste en la obligación de cada Estado de garantizar los derechos y libertades previstos en la Convención y de sancionar las infracciones que se cometieren. Ahora bien, si un caso concreto no es solucionado en la etapa interna o nacional, la Convención prevé un nivel internacional en la que los órganos principales son la Comisión y esta Corte. Pero, como lo expresa el Preámbulo de la misma Convención Americana, la protección internacional es «coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos». En consecuencia, cuando una cuestión ha sido resuelta definitivamente en el orden interno según las cláusulas de la Convención, no es necesario traerla a esta Corte para su «aprobación» o «confirmación». Corte IDH, *Caso las Palmeras*, Sentencia del 6 de diciembre de 2001, Serie C, núm. 90, párrafo 33.

¹¹³ *Presentación del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Sergio García Ramírez, ante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos* (Fort Lauderdale, E.U.A., junio de 2005).

dividualizada— que tienen para el Estado que figura como parte formal y material en un proceso.¹¹⁴

En cierto sentido, la tarea de la Corte se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Éstos examinan los actos impugnados —disposiciones de alcance general— a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la “constitucionalidad”, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la “convencionalidad” de esos actos. A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público —y, eventualmente, de otros agentes sociales— al orden que entraña el Estado de derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía.¹¹⁵

3. La tutela jurisdiccional de la Corte en los casos contenciosos de los que tiene conocimiento, se puede proyectar hacia todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado. Para los efectos de la Convención Americana, personas son los seres humanos. En otros términos, son titulares de los derechos humanos cualesquiera individuos que se hallen bajo dicha jurisdicción, independientemente de su calidad de nacionales o extranjeros, y por encima, desde luego, de diferencias de sexo, edad, grupo

114 Al respecto, la Corte ha reiterado que “el esclarecimiento de si el Estado ha violado o no sus obligaciones internacionales por virtud de las actuaciones de sus órganos judiciales, puede conducir a que la Corte deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos, para establecer su compatibilidad con la Convención Americana. A la luz de lo anterior, se deben considerar los procedimientos internos como un todo, incluyendo las decisiones de los tribunales de apelación. La función del tribunal internacional es determinar si la integralidad del procedimiento, inclusive la incorporación de prueba, se ajustó a la Convención”. *Cfr.* entre otros, *Caso Lori Berenson Mejía*, Sentencia del 25 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 119, párrafo 133; *Caso Herrera Ulloa*, Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párrafo 146; *Caso Myrna Mack Chang*, Sentencia del 25 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 101, párrafo 200; y *Caso Juan Humberto Sánchez*, Sentencia del 7 de junio de 2003, Serie C, núm. 99, párrafo 120.

115 Se siguen en estas líneas algunas de las consideraciones expuestas por el juez Sergio García Ramírez en su voto concurrente razonado a la sentencia de la Corte IDH en el *Caso Tibi vs. Ecuador*, del 7 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 114.

étnico, confesión religiosa, convicción política, condición social, etcétera.¹¹⁶ Todos, sin excepción, pueden acudir a la vía tutelar internacional —como abajo se describirá—, que culmina en el desempeño jurisdiccional de la Corte.

4. La jurisdicción internacional se sustenta en un concepto básico: la responsabilidad internacional del Estado, admitida expresamente por éste cuando se constituye en parte del tratado que establece esa jurisdicción, en su vertiente contenciosa.¹¹⁷ Es necesario subrayar que el compromiso adquirido, así como sus consecuencias, no involucran únicamente al gobierno, a la administración pública o a determinadas corporaciones ejecutivas, sino al Estado en su conjunto. Esto significa que dichos compromiso y consecuencias se reflejan sobre todos los órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y entes autónomos.¹¹⁸ Ninguno de ellos podría sustraerse a los compromisos adquiridos por el Estado, aduciendo

116 La propia Corte ha señalado que “el objeto y fin de la Convención Americana no son el intercambio recíproco de derechos entre un número limitado de Estados, sino la protección de los derechos de todos los seres humanos en América, independientemente de su nacionalidad[...]. tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención* (artículos 74 y 75), Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A, núm. 2, párrafos 27 y 29.

117 Cfr. Aguiar, Asdrúbal, *Derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado*, Venezuela, Monte Ávila Editores Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bello, 1997; Toro Huerta, Mauricio Iván del, “La responsabilidad del Estado en el marco del derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 663-686.

118 La Corte considera “que el derecho internacional de los derechos humanos tiene por fin proporcionar al individuo medios de protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente frente al Estado (sus órganos, sus agentes, y todos aquellos que actúan en su nombre), y que es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el derecho internacional de los derechos humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados”. Entre otros, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, Sentencia del 10. de marzo de 2005, Serie C, núm. 120, párrafo 54; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, Sentencia del 8 de julio de 2004, Serie C, núm. 110, párrafos 71-73; *Caso 19 Comerciantes*, Sentencia del 5 de julio de 2004, Serie C, núm. 109, párrafo 181; *Caso Herrera Ulloa*, Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párrafo 144; *Caso Villa-grán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 63, párrafo 220.

que éstos sólo atañen al Ejecutivo.¹¹⁹ Del mismo modo, las entidades federativas que concurren en la integración de una Federación —como sucede en México— no pueden eximirse de responsabilidad aduciendo que no son partes en el tratado internacional correspondiente.¹²⁰ Afortunadamente, en nuestro país este problema se resuelve inequívocamente a la luz del artículo 133 de la Constitución.

119 Como ha mencionado la Corte, conforme al artículo 1.1 “es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos humanos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo”. Esa conclusión, “es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordando los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de derecho internacional que el estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno [...]. Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos en la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención... Lo decisivo —continúa la Corte—, es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación a los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte de un Estado de sus deberes de respetar y de garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención”. *Cfr. Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de fondo, párrafos 169, 172 y 173.

120 En opinión de la Corte “un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”. *Caso Garrido y Baigorria*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 27 de agosto de 1998, Serie C, núm. 39; párrafo 46. Asimismo, el artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, establece que “[u]n tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”. Por ello la Corte ha concluido que “las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos... deben ser respetadas por los Estados americanos Partes... independientemente de su estructura federal o unitaria”. Opinión Consultiva OC-16/99, párrafos 139 y 140.

5. El procedimiento ante la Corte implica la realización de un juicio de carácter internacional. Por tratarse de un juicio, se funda en una hipótesis, no en una certeza. Esto se expresa claramente cuando se alude a “supuestas” violaciones de derechos humanos. La expresión es correcta: antes de que exista sentencia, la Corte no puede afirmar que hubo violación. Por ello sólo se “supone”. La certeza resultará de la sentencia. Lo contrario implicaría un prejuicio, aunque ese prejuicio coincidiera, en algún caso, con la convicción de un amplio sector de la sociedad. Es preciso esperar a que haya sentencia. Así sucede en un proceso ordinario, y también debe suceder, exactamente, en un proceso internacional.¹²¹

6. Existe una regla uniforme en el derecho internacional, que rige en América y en Europa: para que sea posible reclamar una violación ante los órganos internacionales, es preciso agotar primero los procedimientos que establece la ley nacional para combatir la violación.¹²² En otros términos: si no utilizamos los recursos nacionales, hasta su natural conclusión, no podremos emplear los recursos internacionales. Esto no depende de la voluntad o la discreción de la Corte, sino de las normas de la Convención Americana, a las que se hallan sujetos la Corte, los Estados y los particulares.¹²³ Mencionemos un ejemplo aplicable a México, que

¹²¹ A propósito del tema de la víctima en el proceso, el Reglamento de la Corte aprobado el 24 de noviembre de 2000 y reformado parcialmente por la misma Corte en su LXI periodo ordinario de sesiones, celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003, expresa la diferencia existente entre “presunta víctima” (persona de la cual se alega han sido violados los derechos protegidos por la Convención) y “víctima” (persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo con lo sentencia proferida por la Corte). Artículos 2.30 y 2.31.

¹²² La regla de agotamiento de los recursos internos es la regla internacional por virtud de la cual se debe dar al Estado la oportunidad de reparar un supuesto daño o acto ilícito en el ámbito de su propio sistema jurídico interno antes de que se pueda cuestionar su responsabilidad en el plano internacional. En este sentido, como ha declarado la Corte Internacional de Justicia, la regla de que los recursos locales deben agotarse antes de poder establecerse procedimientos internacionales, es una regla de derecho internacional consuetudinario bien establecida. *Cfr. C.I.J. Interhandel case (Switzerland vs. United States of America) (Preliminary objections)*, Sentencia del 21 de marzo de 1959, I.C.J. Reports, 1959, p. 27. La Corte IDH ha sostenido que esta regla “permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, por ser ésta *coadyuvante* o *complementaria* de la interna”. *Cfr. Casos contra Honduras*, en particular, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 61.

¹²³ El artículo 46.1 de la Convención sujeta la admisibilidad de la petición o comunicación —ante la Comisión Interamericana— al hecho de “que se hayan interpuesto y ago-

tiene equivalencias en todos los países: si la violación de que se trata puede ser combatida por medio del amparo, primero hay que agotar éste en México y sólo después recurrir al procedimiento internacional.

7. La regla mencionada en el punto anterior no es, sin embargo, absoluta. Tiene salvedades. No opera cuando en el país no existe recurso idóneo, o éste es inaccesible para el interesado, o es ineficaz, o demora injustificadamente.¹²⁴ Si ello sucede, será posible acudir directamente al procedimiento internacional. Corresponde al Estado acreditar que existe recurso interno, identificar ese recurso y probar que es efectivo.¹²⁵

tado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho Internacional generalmente reconocidos”.

124 Artículo 46.2 de la Convención. La Corte “ha sostenido que lo que el artículo 46.1.a) de la Convención expresa sobre que los recursos internos deben ser interpuestos y agotados de acuerdo a los principios de derecho Internacional generalmente reconocidos, significa que no sólo deben existir formalmente esos recursos, sino también deben ser adecuados y efectivos, como resulta de las excepciones contempladas en el artículo 46.2 de la Convención”. *Cfr.* Corte IDH, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, Excepciones preliminares, Sentencia del 23 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 118, párrafo 134; *Caso Tibi*, Sentencia del 7 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 114, párrafo 50; *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 10. de febrero de 2000, Serie C, núm. 66, párrafo 53; y *Caso Loayza Tamayo*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 31 de enero de 1996, Serie C, núm. 25, párrafo 40. En la opinión Consultiva OC-11/90, la Corte determinó que “si por razones de indigencia o por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele su agotamiento”. *Cfr.* Corte IDH, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arículos 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A, núm. 11, párrafo 42.

125 La Corte Interamericana, siguiendo a su homóloga europea, estima que “la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios”. *Asunto de Viviana Gallardo y otras*, Decisión del 13 de noviembre de 1981, núm. G 101/81, Serie A, párrafo 26. Asimismo, en opinión de la Corte, de los principios de derecho internacional generalmente reconocidos sobre la interposición de la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos: “En primer lugar, el Estado demandado puede renunciar en forma expresa o tácita a la invocación de la falta de agotamiento de los recursos internos. En segundo término, la excepción de no agotamiento de recursos internos debe plantearse, para que sea oportuna, en la etapa de admisibilidad del procedimiento ante la Comisión, o sea, antes de cualquier consideración en cuanto al fondo; si no es así, se presume que el Estado renuncia tácitamente a valerse de ella. En tercer lugar, la Corte ha señalado que la falta de agotamiento de recursos es una cuestión de pura admisibilidad y que el Estado que la alega debe indicar los recursos internos que es preciso agotar, así como acreditar que esos recursos son efectivos”. *Cfr.* entre otras, Corte IDH, *Caso de las*

8. El procedimiento internacional no se desarrolla solamente ante la Corte. Consta de dos etapas: la primera se realiza ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la segunda ante la Corte. No es posible que se lleve adelante la segunda etapa si no se ha emprendido, desenvuelto y culminado la primera. La Comisión Interamericana no es un tribunal. Recibe denuncias, realiza investigaciones, convoca a las partes, propone soluciones amistosas y elabora y emite recomendaciones.¹²⁶ Ante ella pueden concurrir y formular denuncia por la supuesta violación, de conformidad con el artículo 44 de la Convención, cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental.¹²⁷ Sólo será

Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, Excepciones preliminares, Sentencia del 23 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 118, párrafo 135; *Caso Tibi*, Sentencia del 7 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 114, párrafo 49; *Caso Herrera Ulloa*, Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párrafo 81; *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awastitani*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 1.º de febrero de 2000, Serie C, núm. 66, párrafo 53. Además, de acuerdo con dichos principios la regla no sólo se refiere a la existencia formal de los recursos internos, sino también a que sean adecuados y efectivos. “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema de derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que produzca ninguno o su resultado sea manifestamente absurdo o irrazonable... Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el cual ha sido concebido [...un recurso] puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, si, de hecho, carece de virtualidad para obligar a las autoridades, resulta peligroso para los interesados intentarlo o no se aplica imparcialmente”. *Cfr. Casos contra Honduras*, particularmente, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafos 64 y 66.

¹²⁶ *Cfr.* Artículos 44 a 51 de la Convención, 18 a 20 del Estatuto de la Comisión y 25 y siguientes de su reglamento.

¹²⁷ En opinión de la Corte, la Comisión es “el órgano competente para recibir denuncias individuales, es decir, ante el cual pueden concurrir directamente para presentar sus quejas y denuncias, las víctimas de violaciones de derechos humanos y las otras personas señaladas en el artículo 44 de la Convención. La Convención se distingue entre los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando hace posible la facultad de petición individual contra un Estado Parte tan pronto como éste ratifique la Convención, sin que se requiera para tal efecto declaración especial alguna, la que en cambio sí se exige para el caso de las denuncias entre Estados... De esta manera la Comisión es el canal a través del cual la Convención otorga al individuo el derecho de dar por sí solo el impulso inicial necesario para que se ponga en marcha el sistema internacional de protección de los derechos humanos”. *Cfr. Asunto de Viviana Gallardo y otras*, Decisión del 13 de noviembre de 1981, núm. G 101/81, Serie A, párrafos 22 y 23.

posible recurrir a la Corte cuando no se ha obtenido solución en el trámite ante la Comisión.

9. La actividad tutelar de la Comisión culmina —antes de la etapa jurisdiccional ante la Corte o con independencia de ella— en la emisión de un informe, que contiene determinadas recomendaciones para investigar, acreditar y reparar la violación cometida.¹²⁸ Se ha discutido sobre el carácter de esas recomendaciones y su obligatoriedad para el Estado que las recibe. En este punto, aparece la diferencia entre una recomendación emitida por un organismo no jurisdiccional y una sentencia dictada por un órgano jurisdiccional. La diferencia no implica, sin embargo, que aquélla carezca de fuerza jurídica. No es así, en lo absoluto. La propia Corte ha sostenido el alto valor que tienen los informes y recomendaciones de la Comisión y la necesidad de que el Estado los tome en cuenta, considerando que la Convención Americana —marco jurídico de los informes— implica un sistema de compromisos para el Estado, que éste ha ofrecido atender. La participación en un tratado internacional trae consi-

128 El artículo 50 de la Convención establece que, de no llegar a una solución, la Comisión redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones, así como las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas. Dicho Informe será transmitido al Estado interesado, el cual no está facultado para publicarlo. Por otra parte, el artículo 51 señala que si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión al Estado del informe anterior, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, esta última podrá emitir otro informe conteniendo sus conclusiones y recomendaciones, y fijar un plazo para remediar la situación examinada, en cuyo término la Comisión decidirá si se han tomado las medidas adecuadas y si publica o no el segundo informe.

Sobre el particular, desde sus primeras sentencias sobre excepciones preliminares en el año 1987, la Corte diferenció el informe a que hace referencia el artículo 50 del que se menciona en el artículo 51, dejando claramente establecido que son dos informes diferentes: el primero tiene carácter “preliminar” y el segundo “definitivo”. La preparación del informe previsto en el artículo 51 “está sometida a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte, dentro del plazo de tres meses dispuesto por el mismo artículo”, lo que no implica que la presentación de la demanda a la Corte esté condicionada a la preparación o publicación del segundo informe. *Cfr.* Entre otros, *Caso Velásquez Rodríguez*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, núm. 1, párrafos 63 y 76; *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Serie A, núm. 13, párrafo 53). Excepcionalmente y a solicitud de los peticionarios o el Estado, la Comisión podrá modificar el segundo informe sin que esto implique un tercer informe. *Cfr. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículo. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-15/97 del 14 de noviembre de 1997, Serie A, núm. 15, párrafos 54 y 58.

go el cumplimiento de todas las consecuencias que derivan de esa participación, conforme a la buena fe. Una de esas consecuencias es la atención a las determinaciones adoptadas por los organismos previstos en el tratado —como es el caso de la Comisión—, que actúan en los términos de su encomienda.¹²⁹

10. Es importante para el Estado considerar que existe una oportunidad de solución del caso litigioso en el procedimiento que se realiza ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; que es útil sostener ahí lo que convenga al derecho y al interés del Estado, y que en ese foro está abierta la oportunidad para llegar a lo que se llama una “solución amistosa”, que suele ser el producto de una conciliación promovida por la Comisión y aceptada por las partes: el Estado y el quejoso.¹³⁰ En una actitud positiva, México ha llegado en algunas oportunidades a acuerdos

¹²⁹ La Corte ha dicho que, de conformidad con la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “el término «recomendaciones», usado por la Convención Americana, debe ser interpretado conforme a su sentido corriente [...] por ello no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado”. *Caso Caballero Delgado y Santana*, Sentencia del 8 de diciembre de 1995, Serie C, núm. 22, párrafo 67; y *Caso Genie Lacayo*, Sentencia del 29 de enero de 1997, Serie C, núm. 30, párrafo 93. Sin embargo, como también lo ha señalado la Corte, “en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función «promover la observancia y la defensa de los derechos humanos» en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111). Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte «para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes», por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes”. *Caso Loayza Tamayo*, Sentencia del 17 de septiembre de 1997, Serie C, núm. 33, párrafos 80 y 81. En el mismo sentido, *Caso Baena Ricardo y Otros (270 trabajadores vs. Panamá)*, Sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C, núm. 72, párrafos 191 y 192; *Caso Cesti Hurtado*, Sentencia del 29 de septiembre de 1999, Serie C, núm. 56, párrafo 186.

¹³⁰ La Corte ha mencionado que, en el marco del proceso internacional, los “esfuerzos por alcanzar y aplicar una solución amistosa, constituyen un aporte positivo al desarrollo de este proceso y a la vigencia de los principios que inspiran la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Cfr. *Caso Benavides Cevallos*, Sentencia del 19 de junio de 1998, Serie C, núm. 38, párrafo 57; y *Caso Barrios Altos, (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú)*, Sentencia del 14 de marzo de 2001, párrafo 40.

de solución amistosa con los peticionarios y ha podido resolver estas controversias en el marco de una negociación razonable y justa.¹³¹

11. La denuncia de una violación, que se formula ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, puede provenir de cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. En cambio, sólo la Comisión u otro Estado pueden actuar como demandantes ante la Corte. En la práctica, únicamente la Comisión ha intervenido como demandante: tiene, pues, una “llave de acceso” a la Corte, previo el procedimiento correspondiente. Una vez que el asunto ha sido llevado al Tribunal, la propia Comisión tiene a su cargo aportar pruebas y formular alegatos. Anteriormente, el particular no litigaba en forma autónoma, y sólo podía comparecer separadamente al momento de reclamar reparación por los daños causados. El actual Reglamento de la Corte, en vigor a partir del 1o. de junio de 2001, estableció que una vez admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso. Posteriormente, las reformas en vigor a partir del 1o. de enero de 2004 han procurado garantizar de forma más efectiva la participación de las víctimas, sus familiares y los peticionarios, incluso cuando estos pidan por sí mismos la ampliación o revisión de medidas provisionales.

Tal es el estado que guarda esta importante cuestión en el sistema interamericano. Es posible y deseable que en el proceso de expansión y fortalecimiento del sistema llegue el momento en que los individuos puedan acudir directamente ante la Corte, como una expresión más intensa y evolucionada del llamado “acceso a la justicia”. En este sentido, el sistema interamericano seguiría las huellas del europeo: en noviembre de

131 Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La solución amistosa de peticiones de derechos humanos en el ámbito universal y regional, con especial referencia al Sistema Interamericano”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, pp. 83-122. Para una revisión de los acuerdos firmados por México véase los informes de solución amistosa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, núm. 107/00 relativo al caso 11.808 (Valentín Carrillo Saldaña) del 4 de diciembre de 2000, y el informe, núm. 69/03, relativo al caso 11.807 (José Alberto Guadarrama García) del 10 de octubre de 2003. Asimismo, véase al Acuerdo de Solución Amistosa relativo a la petición, núm. P.388/01 del 7 de diciembre de 2004.

1998 entró en vigor el Protocolo 11 de la Convención de Roma,¹³² y con ello los particulares quedaron ampliamente legitimados para acudir directamente ante la Corte Europea, a título de demandantes. Esto supondría pasar a una extensa legitimación procesal de las presuntas víctimas, a partir del ejercicio mismo de la acción (trámite que algunos analistas califican como evolución del *locus standi* al *jus standi*).

12. Antes de que la Comisión lleve formalmente un caso ante la Corte, presentando la demanda respectiva, es posible que solicite a ésta la adopción de medidas provisionales. Dichas medidas proceden en casos de extrema gravedad y urgencia, cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas.¹³³ Se trata de suspender ciertos actos o proveer a los interesados con garantías y medios de seguridad que resguarden sus derechos.¹³⁴ Sobre el particular cabe mencionar que la Corte dio un im-

132 El artículo 34 de la Convención europea faculta al Tribunal para recibir demandas de cualquier persona, organización no gubernamental o grupo de individuos que alegan ser víctimas de violaciones a cualquier derecho consagrado en la misma.

133 El artículo 63.2 de la Convención establece: En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión. En el mismo sentido los artículos 76 del Reglamento de la Comisión y 25 del Reglamento de la Corte. Sobre el particular la Corte ha afirmado que el deber del Estado de adoptar las medidas de seguridad para proteger a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción, derivado del artículo 1.1 de la Convención Americana, se torna aún más evidente en relación con quienes están vinculados en procesos ante los órganos de supervisión de la misma. *Cfr. Caso Digna Ochoa y Plácido y otros*, Medidas Provisionales, Resolución del 17 de noviembre de 1999, considerando séptimo; *Caso del Tribunal Constitucional*, Medidas Provisionales, Resolución del 14 de agosto de 2000, considerando 9; y *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó* (Colombia), Medidas Provisionales, Resolución del 24 de noviembre de 2000, considerando 10.

134 El propósito de las medidas provisionales en el derecho internacional de los derechos humanos, va más allá de preservar los derechos de las partes en controversia y asegurar que la futura sentencia de fondo no sea perjudicada por las acciones de ellas *pendente lite*, como generalmente se considera en el derecho procesal interno, pues como ha dicho la Corte, además de su carácter esencialmente preventivo, protegen efectivamente derechos fundamentales, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas. *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional*, Medidas Provisionales, Resolución del Presidente de la Corte IDH del 7 de abril de 2000, considerando décimo y undécimo; y *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó* (Colombia), Medidas Provisionales, *cit.*, nota 133, considerandos undécimo y décimo segundo. Respecto de la naturaleza de las medidas provisionales, la Corte ha reiterado que “en el derecho Internacional de los Derechos Humanos las medidas provisionales tienen un carácter no sólo cautelar en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar por cuanto protegen derechos humanos. Siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de la extrema

portante paso adelante en la protección y prevención de violaciones a los derechos humanos al dictar medidas provisionales a favor de una pluralidad de personas que no han sido previamente nominadas, pero que son identificables y determinables y se encuentran en una situación de grave peligro en razón de su pertenencia a un grupo o comunidad.¹³⁵

13. El procedimiento ante la Corte atraviesa tres etapas, que corresponden a otros tantos aspectos del problema sujeto a juicio y culminan en resoluciones características. Es así que se desarrollan las etapas de: 1) excepciones preliminares; 2) fondo, y 3) reparaciones, dicho sea en términos generales.¹³⁶ Las excepciones preliminares son defensas que formula el Estado, tendientes a evitar que siga adelante el conocimiento del asunto en los términos propuestos por la Comisión. Con frecuencia se argumenta la falta de agotamiento previo de los recursos internos, la presentación extemporánea de la queja, la incompetencia de la Corte para conocer el asunto del que se trata, etcétera. A partir de diversas reformas a su Reglamento, la Corte ha procurado concentrar las diferentes etapas del procedimiento, en aras de servir mejor a los principios de eco-

gravedad y urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo". Cfr. entre otras, Corte IDH, *Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*, Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 15 de marzo de 2005, considerando cuarto; *Caso de la Cárcel de Urso Branco*, Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 7 de julio de 2004, considerando cuarto; *Casos Liliana Ortega y otras, Luisiana Ríos y otros, Luis Uzcátegui, Marta Colomina y Liliana Velásquez*, Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 4 de mayo de 2004, considerando quinto; *Caso de la Cárcel de Urso Branco*, Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 22 de abril de 2004, considerando cuarto; y *Caso del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y otros*, Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 20 de abril de 2004, considerando cuarto.

135 Cfr. entre otras, Corte IDH, *Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*, Medidas Provisionales, *cit.*, nota 134, considerando séptimo; *Caso de las Penitenciarias de Mendoza*, Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 22 de noviembre de 2004, considerando décimo tercero; *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, Medidas Provisionales, *cit.*, nota 133, considerando séptimo. En ocasión anterior la Corte había considerado indispensable individualizar a las personas que corren peligro de sufrir daños irreparables a efectos de otorgarles medidas de protección. Cfr. *Caso de haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana*, Medidas Provisionales, Resolución del 18 de agosto de 2000.

136 En el artículo 36.7 del Reglamento de 2000, antes mencionado, se estableció que la Corte podrá resolver en una sola sentencia las excepciones preliminares y el fondo del caso, en función del principio de economía procesal.

nomía y celeridad procesales, cuya observancia contribuye significativamente a la buena marcha del enjuiciamiento interamericano y se traduce, en última instancia, en beneficio para la víctima. Así, la Corte procura actualmente resolver en una sola sentencia diferentes aspectos del caso, e incluso se ha pronunciado en una sola sentencia sobre las tres etapas señaladas.¹³⁷

14. En el procedimiento ante la Corte, frente a las imputaciones de hechos y la exposición de pretensiones vinculadas a éstos, los Estados demandados pueden oponer excepciones y defensas o admitir tales hechos y pretensiones a través de actos jurídicos que producen determinados efectos sustantivos y procesales. Asimismo, la solución del litigio puede expresarse en diversos actos jurisdiccionales y extrajurisdiccionales, que pueden repercutir sobre aquéllos. Los actos extrajurisdiccionales, de carácter compositivo, aparecen en cualquier momento previo al inicio del procedimiento, e incluso en el curso de éste, sobre todo —por lo que toca al sistema interamericano protector de derechos humanos— durante la etapa de trámite ante la Comisión. En lo que corresponde al periodo de proceso, en sentido estricto, la solución se produce a través de una sentencia —o varias— que resuelve el fondo (declarativa) y dispone las consecuencias correspondientes (de condena), o por medio de un acto que determina la adopción de cierta resolución judicial que pone término a la controversia, en todas sus expresiones, o a una parte de ella, dejando pendiente la solución de las restantes, que se remiten a otra resolución de la Corte, preparada o no por nuevos actos compositivos de las partes.

Además del desistimiento, que incumbe al actor en juicio, el ordenamiento de la jurisdicción interamericana prevé el allanamiento del demandado a las pretensiones de la parte demandante y contempla también la existencia de una solución amistosa, de un avenimiento o de otro hecho idóneo para la solución del litigio.¹³⁸ Desde luego, ni el allanamiento a las pretensiones ni la confesión son vinculantes para la Corte Interame-

¹³⁷ Ejemplo de ello es la sentencia sobre excepciones preliminares, fondo y reparaciones en el *Caso Tibi vs. Ecuador*, del 7 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 114.

¹³⁸ La normativa del proceso interamericano recoge estas últimas posibilidades bajo el rubro de “Terminación anticipada del proceso” (Capítulo V del Reglamento), en el que figuran, como causales de sobreseimiento, tanto el desistimiento que formula el demandante, como el allanamiento que presenta el demandado (artículo 54). Las reformas incorporadas al Reglamento el 25 de noviembre de 2003 reconocieron que aquel acto procesal atañe a las “pretensiones” del actor, no a los “hechos” aducidos por éste, cuya admisión reviste, en rigor, el carácter de una confesión.

ricana. No lo es la confesión, porque el tribunal tiene atribuciones para determinar el valor y el alcance de cualquier prueba. Tampoco lo es el allanamiento —ni el desistimiento, en su caso—, porque el propio tribunal puede ordenar que prosiga el examen del caso en función de la mejor tutela de los derechos humanos, aunque se hayan producido aquellos actos en el proceso. En tal virtud, por encima del interés o la disposición de la parte se hallan el interés y la exigencia de la justicia, orientada hacia la tutela de los derechos humanos en el caso concreto, pero también hacia la solución potencial de otros casos, tanto por lo que toca a la jurisdicción internacional misma, como en lo que atañe a las jurisdicciones nacionales, a través de la expresión de un criterio conducente a ese fin. Esta es una de las aspiraciones y uno de los datos característicos de la justicia internacional sobre derechos humanos. En consecuencia, el fondo prevalece sobre la forma.¹³⁹

15. En diversos asuntos tramitados durante los últimos años, los Estados a los que se atribuye responsabilidad internacional con motivo de hechos violatorios de la Convención Americana, han reconocido esos hechos y la responsabilidad internacional que deriva de ellos. Esta actitud, que la Corte ha apreciado expresamente, debe ser destacada en la medida en que acredita una disposición constructiva y asume, con objetividad y buena disposición jurídica, las consecuencias que el derecho internacional —además del derecho interno— atribuye a la conducta ilícita de los agentes del Estado o de otras personas que actúan con la complacencia, el patrocinio o la tolerancia de aquél.¹⁴⁰

Esta plausible experiencia pone en relieve el progreso de las convicciones democráticas y la voluntad de respeto a los derechos de los ciuda-

¹³⁹ Aquí se retoman las opiniones expresadas en diferentes votos concurrentes del juez Sergio García Ramírez en los casos *Caso Myrna Mack Chang*, Sentencia del 25 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 101, párrafos 7-8; *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, Sentencia del 29 de abril de 2004, Serie C, núm. 105, párrafos 2-4; *Bulacio vs. Argentina*, Sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C, núm. 100, párrafos 7 y 8.

¹⁴⁰ La Corte considera que el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado constituye una contribución positiva al desarrollo del proceso en el que se expresa y a la vigencia de los principios que inspiran la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cfr. entre otros, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, Sentencia del 29 de abril de 2004, Serie C, núm. 105, párrafo 50; *Caso Molina Theissen vs. Guatemala*, Sentencia del 4 de mayo de 2004, Serie C, núm. 106, párrafo 46. En estos casos el Estado añadió a su reconocimiento de hechos y pretensiones, una insólita “petición de perdón” dirigida a las víctimas, a los sobrevivientes y familiares, que no debe pasar inadvertida.

danos. El Estado que se allana o reconoce los hechos que se imputan a sus agentes, cuando ese allanamiento o ese reconocimiento se hallan justificados, deslinda su posición ética, jurídica y política de las desviaciones en las que incurren ciertos servidores públicos. Este oportuno deslinde tiene alto valor moral y reviste, a menudo, una importante eficacia preventiva: muestra que el Estado no asume como suyas las conductas de quienes subvierten su propio orden jurídico —aun cuando deba responder en foros internacionales— ni está dispuesto a librar batallas judiciales que carecen de fundamento y obstruyen la verdadera realización de la justicia.¹⁴¹

16. Otro punto importante que debemos considerar ahora es el relativo al tiempo que transcurre entre el momento en que se comete la violación de un derecho y aquel en que se dicta la última resolución sobre el caso. Para apreciar debidamente este asunto, es útil recordar que primero se agota el procedimiento nacional destinado a combatir el agravio. En este trámite pueden transcurrir meses o años. Luego se desarrolla el procedimiento ante la Comisión, que puede ocupar entre uno y tres años. Finalmente se lleva a cabo el procedimiento ante la Corte, que atraviesa por las etapas y resoluciones antes mencionadas: excepciones preliminares, fondo y reparaciones, y en ello también se consumen uno o dos años, y en ocasiones más. Tómese en cuenta que se trata de controversias internacionales, y que los participantes, los documentos, los asesores, etcétera, se encuentran en diversos países. Esto explica muchas demoras. En consecuencia, aunque la Corte realiza esfuerzos para reducir la duración del procedimiento, puede mediar un largo periodo entre la violación y la última resolución que dicta la Corte, ordenando ciertas reparaciones.¹⁴²

Evidentemente, la duración del trámite se aceleraría si se dispusiera de mayores recursos humanos, financieros y materiales para la tutela juris-

141 Estas reflexiones fueron expresadas por el juez Sergio García Ramírez en sus votos razonados y concurrentes a las sentencias dictadas en los casos *Myrna Mack Chang*, Sentencia del 25 de noviembre de 2003, *cit.*, nota 139, párrafos 9-13; y *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, Sentencia del 29 de abril de 2004, *cit.*, nota 139, párrafos 2, 4, 8 y 9.

142 Como se dijo, los cambios incorporados en el Reglamento para concentrar el proceso y la revisión de prácticas internas y formato de las audiencias han producido, entre otras consecuencias favorables, una muy apreciable reducción de la declaración de los procesos, desde la demanda hasta la sentencia que también comprende reparaciones: de 40 meses, en promedio, a 22. *Cfr. Presentación del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Juez Sergio García Ramírez, ante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos* (Fort Lauderdale, E.U.A., junio de 2005).

diccional internacional. Las reglas establecidas en la Convención Americana y la limitación de los recursos con que se cuenta determinan que la Corte Interamericana se integre, hoy día, solamente con siete jueces, que sesionan en pleno; se reúnen generalmente cuatro veces al año, en periodos cuya duración es de dos a tres semanas cada uno.¹⁴³ En la Corte Europea de Derechos Humanos hay cuarenta y siete jueces que trabajan en cámaras o en pleno, de manera ininterrumpida.

17. Las reparaciones que dispone la Corte, como consecuencia de la violación cometida, tienen diversa naturaleza.¹⁴⁴ Las más conocidas revisten carácter patrimonial, y son similares a las que previene el derecho nacional con respecto a daños materiales y morales y a perjuicios causados por la violación. Pero esto no es todo. Hay reparaciones de otro carácter, que se relacionan con la modificación de leyes o actos violatorios de derechos, la investigación y sanción de los responsables, la adopción de ciertas medidas protectoras de carácter general, etcétera.¹⁴⁵

143 En 2005, la Corte celebró, por primera vez, un periodo extraordinario de sesiones sobre casos contenciosos y medidas provisionales fuera de su sede. Ese periodo se desarrolló en Asunción, Paraguay, la segunda semana de mayo de 2005.

144 El artículo 63.1 de la Convención Americana establece que la Corte, cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y resolverá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de tales derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. Tal como la Corte ha indicado, el artículo 63.1 de la Convención Americana reproduce el texto de una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del actual derecho internacional sobre la responsabilidad de los Estados. En consecuencia, “al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado surge la responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación, y el deber de hacer cesar las consecuencias de la violación”. *Cfr.* Entre otros, Corte IDH, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, Sentencia del 1o. de marzo de 2005, párrafo 134; *Caso Carpio Nicolle y otros*, Sentencia del 22 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 117, párrafo 86; *Caso Masacre Plan de Sánchez*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 19 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 116, párrafo 52; y *Caso De la Cruz Flores*, Sentencia del 18 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 115, párrafo 139; *Caso Blake*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 22 de enero de 1999, Serie C, núm. 48, párrafo 33.

145 En este sentido, “[l]a reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido (*restitutio in integrum*, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras), *Caso Loayza Tamayo*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, núm. 42, párrafo 85; *Caso Castillo Páez*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana

En años recientes, la Corte ha establecido tesis interesantes acerca de las reparaciones, al abordar temas tales como el “proyecto de vida” y las “autoamnistías”.¹⁴⁶ Asimismo, ha tomado en cuenta, al momento de determinar la reparación, hechos que afectan gravemente la identidad y los valores de los miembros de una comunidad o grupo, y que se desarrollaron dentro de un patrón de violaciones que repercuten en forma agravada sobre las consecuencias de la responsabilidad internacional del Estado.¹⁴⁷

18. Un dato característico de las Cortes de Derechos Humanos —la Europea, la Interamericana y seguramente la próxima Corte Africana— es que conocen acerca de las responsabilidades de los Estados y resuelven precisamente sobre ellas, no sobre las responsabilidades de carácter individual —generalmente penales— de los individuos que cometen per-

sobre Derechos Humanos), Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, núm. 43, párrafo 48, *Caso Suárez Rosero*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 20 de enero de 1999, Serie C, núm. 44, párrafo 41; y *Caso Blake*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 22 de enero de 1999, Serie C, núm. 48, párrafo 31.

¹⁴⁶ Cfr. Entre otras, Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, núm. 42, párrafos 153 y 168; *Caso Castillo Páez*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, núm. 43, párrafo 105; *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 63, párrafo 191; *Caso Barrios Altos*, Sentencia del 15 de marzo de 2001. Al respecto, véase García Ramírez, *la jurisdicción internacional. Derechos humanos y justicia penal*, op. cit., nota 59, sobre el tema de las reparaciones: pp. 285-19, y sobre el “proyecto de vida y amnistía”, pp. 247-267. Asimismo, Saavedra Alessandri, Pablo, “Algunas consideraciones sobre las reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Os rumos do Direito Internacional dos direitos humanos: ensaios em homenagem ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade*, Renato Zerbini Ribeiro (coord.), t. VI, op. cit., nota 68, pp. 95-133.

¹⁴⁷ En tales casos, dentro de las reparaciones del daño inmaterial que no tienen alcance pecuniario, la Corte ha determinado, entre otras medidas, la realización de actos público de reconocimiento de la responsabilidad internacional en desagravio de las víctimas y en memoria de las personas lesionadas; la traducción de las sentencias de la Corte al idioma de la comunidad a la que pertenecen las víctimas; la publicación de las partes pertinentes de las sentencias de la Corte; el establecimiento de garantías de no repetición mediante la dotación de recursos para favorecer la memoria colectiva; el establecimiento de programas de desarrollo (vivienda, salud, educación, producción e infraestructura) o el tratamiento médico y psicológico. Cfr. Corte IDH, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, Sentencia del 29 de abril de 2004, Serie C, núm. 105, párrafo 51, y en el mismo caso la Sentencia sobre reparaciones del 19 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 116, párrafo 81.

sonalmente las violaciones. Se trata, pues, de una jurisdicción sobre Estados, no sobre personas físicas.¹⁴⁸

Evidentemente, los Estados no actúan por sí mismos, sino a través de sus empleados y funcionarios o de otras personas por cuya conducta debe responder un gobierno (por ejemplo, fuerzas irregulares, paramilitares o extraoficiales auspiciadas, apoyadas o toleradas por el gobierno). Sin embargo, la Corte de Derechos Humanos, que en el curso del procedimiento analiza estas conductas, no está facultada para dictar condenas penales en contra de sus autores, sino sólo condenas por responsabilidad internacional en contra de los Estados que no las evitan, persiguen y castigan con eficacia.¹⁴⁹

La persecución de los delitos compete a otras jurisdicciones internacionales (además de las nacionales, por supuesto), como lo fueron los tribunales de Nüremberg y Tokio, al final de la Segunda Guerra; lo son los tribunales para la antigua Yugoslavia y Ruanda, establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y el Tribunal Penal Internacional cuyo estatuto entró en vigor el 1o. de julio de 2002.¹⁵⁰

En resumen, no se debe esperar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emita condenas en contra de los infractores individuales, sino de los Estados. Como parte de esas condenas, la Corte podrá esta-

148 “En efecto, la protección internacional de los derechos humanos no debe confundirse con la justicia penal. Los Estados no comparecen ante la Corte como sujetos de acción penal. El derecho internacional de los derechos humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones.” Cfr. Entre otros, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párrafo 134; *Caso Cantoral Benavides*, Sentencia sobre fondo, Sentencia del 18 de agosto de 2000, Serie C, núm. 69, párrafo 46.

149 La Corte “tiene atribuciones para establecer la responsabilidad internacional de los Estados con motivo de la violación de derechos humanos, pero no para investigar y sancionar la conducta de los agentes del Estado o terceros que hubiesen participado en esas violaciones. Un tribunal de derechos humanos no es un órgano de la justicia penal. En otras oportunidades, la Corte ha hecho notar que no le compete establecer la responsabilidad penal de los individuos”. Cfr. Entre otros, Corte IDH, *Caso Lori Berenson Mejía*, Sentencia del 25 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 119, párrafo 92; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, Sentencia del 8 de julio de 2004, Serie C, núm. 110, párrafo 73; *Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros*, Sentencia del 21 de julio de 2002, Serie C, núm. 94, párrafo 66; *Caso Castillo Petruzzi*, Sentencia del 30 de mayo de 1999, Serie C, núm. 52, párrafos 90.

150 Se encuentra (junio de 2005) en proceso de aprobación ante el Constituyente Permanente, la reforma al artículo 21 constitucional que permitiría a México ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

blecer —y es costumbre hacerlo— que el correspondiente Estado tiene el deber de perseguir efectivamente a los infractores.¹⁵¹

19. Las resoluciones de la Corte Interamericana tienen carácter jurídico, en sus fuentes y en su naturaleza. No se adoptan “en conciencia”, ni por razones exclusivamente “morales” o “sentimentales”, ni por motivos políticos o sociales. Deben ajustarse al derecho internacional. No interesa, por lo tanto, el “sentimiento” de los jueces o de los litigantes, sino la disposición de las normas jurídicas: tratados o convenios, costumbre, principios del Derecho, jurisprudencia, etcétera. Esto constituye, por cierto, una garantía de primer orden, desde el ángulo de la seguridad jurídica, para los gobiernos, los particulares y las sociedades nacionales.

20. En relación con lo anterior, es pertinente subrayar que la Corte debe tomar sus decisiones en función de las pruebas con que cuente.¹⁵² Ni a un tribunal nacional ni a este tribunal internacional le basta con lo que afirman las partes o lo que sus integrantes “suponen” o “creen”, o lo que “parece” ser, si no hay pruebas que sustenten una conclusión razonable.¹⁵³ Conviene señalar, no obstante, que las pruebas en los procedi-

151 “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.” *Cfr.* Entre otros, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párrafo 174. “Por consiguiente, el Estado tiene la obligación de investigar los hechos que generaron las violaciones a la Convención Americana en el presente caso, identificar a sus responsables y sancionarlos y adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de esta obligación (artículos 1.1 y 2o. de la Convención Americana).” *Caso Loayza Tamayo*, Reparaciones, párrafo 171; y *Caso Suárez Rosero*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 20 de enero de 1999, Serie C, núm. 44, párrafo 80.

152 “En materia probatoria rige el principio del contradictorio, en el cual se respeta el derecho de defensa de las partes.” *Cfr.* Entre otras, Corte IDH, *Caso Bulacio*, Sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C, núm. 100, párrafo 40; *Caso Juan Humberto Sánchez*, Sentencia del 7 de junio de 2003, Serie C, núm. 99, párrafo 28; y *Caso “Cinco Pensionistas”*, Sentencia del 28 de febrero de 2003, Serie C, núm. 98, párrafo 64.

153 “El procedimiento ante esta Corte... tiene carácter contradictorio. Este Tribunal, por su parte, falla según lo alegado y probado por cada parte.” *Caso Las Palmeras*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 04 de febrero de 2000, Serie C, núm. 66, párrafo 27. Sobre el término “razonabilidad” la Corte ha indicado que éste “implica un juicio de valor y, aplicada a una ley, una conformidad con los principios del sentido común. Se utiliza, igualmente, referida a parámetros de interpretación de los tratados y, por consiguiente, de la Convención. Siendo razonable lo justo, lo proporcionado y lo equitativo, por oposición a lo injusto, absurdo y arbitrario, es un calificativo que tiene contenido axiológico que im-

mientos internacionales no están sujetas necesariamente a los mismos tecnicismos y exigencias que suelen regir los procedimientos nacionales.¹⁵⁴ Se busca la llamada verdad “histórica”, o sea, la realidad de los hechos, lo que efectivamente ocurrió. Para ello, la Corte tiene amplias atribuciones indagatorias. Una vez reunidos los elementos de juicio, ha de apreciarlos razonadamente, conforme a un criterio de valoración que se denomina “sana crítica”: ni intuiciones ni corazonadas, ni caprichos ni

plica opinión pero, de alguna manera, puede emplearse jurídicamente como, de hecho, lo hacen con frecuencia los tribunales, pues toda actividad estatal debe no solamente ser válida sino razonable”. *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Serie A, núm. 13, párrafo 33; y *Caso Paniagua Morales y Otros*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 25 de enero de 1996, Serie C, núm. 23, párrafo 41.

154 La Corte considera, en cuanto a la recepción y la valoración de la prueba, “que los procedimientos que se siguen ante ella no están sujetos a las mismas formalidades que las actuaciones judiciales internas y que la incorporación de determinados elementos al acervo probatorio debe ser efectuada prestando particular atención a las circunstancias del caso concreto, y teniendo presentes los límites trazados por el respeto a la seguridad jurídica y al equilibrio procesal de las partes. Asimismo, la Corte ha tenido en cuenta que la jurisprudencia internacional, al considerar que los tribunales internacionales tienen la potestad de apreciar y valorar las pruebas según las reglas de la sana crítica, ha evitado siempre adoptar una rígida determinación del *quantum* de la prueba necesaria para fundar un fallo. Este criterio es especialmente válido en relación con los tribunales internacionales de derechos humanos, los cuales disponen, para efectos de la determinación de la responsabilidad internacional de un Estado por violación de derechos de la persona, de una amplia flexibilidad en la valoración de la prueba rendida ante ellos sobre los hechos pertinentes, de acuerdo con las reglas de la lógica y con base en la experiencia”. *Cfr.* Entre otras, Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang*, Sentencia del 25 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 101, párrafos 120 y 200; *Caso Bulacio*, Sentencia del 18 de septiembre de 2003, Serie C, núm. 100, párrafo 42; *Caso Juan Humberto Sánchez*, Sentencia del 7 de junio de 2003, Serie C, núm. 99, párrafo 30; y *Caso “Cinco Pensionistas”*, Sentencia del 28 de febrero de 2003, Serie C, núm. 98, párrafo 65; *Caso Loayza Tamayo*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, núm. 42, párrafo 38; *Caso Cantoral Benavides*, Sentencia sobre fondo, Sentencia del 18 de agosto de 2000, Serie C, núm. 69, párrafo 48.

“La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional, [porque lo contrario] acarrearía la pérdida de la autoridad y credibilidad indispensables en los órganos encargados de administrar el sistema de protección de derechos humanos.” *Caso Cayara*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 3 de febrero de 1993, Serie C, núm. 14, párrafo 63; y *Caso Caballero Delgado y Santana*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 21 de enero de 1994, Serie C, núm. 17, párrafo 44. En el mismo sentido, *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones preliminares, Sentencia del 3 de septiembre de 2004, párrafo 84.

restricciones puramente formales.¹⁵⁵ Pero tampoco desentendimiento de las normas o abandono de los principios. En suma: ejercicio de la razón, críticamente.

21. En el procedimiento hay que observar determinadas formas, que también integran el conjunto de garantías para que la administración de justicia sea segura, objetiva y predecible. No obstante, prevalece la justicia sobre las formalidades, o dicho de otra manera: la Corte dispone de facultades para dispensar las simples formalidades en aras de la justicia, a condición de que no se altere el equilibrio entre las partes ni se ponga en riesgo la seguridad jurídica.¹⁵⁶ Hay una regla —a la que nos referimos anteriormente— que preside el quehacer del tribunal y también, de hecho y por derecho, de todo el sistema de tutela de los derechos humanos. Esa regla se enuncia con una expresión latina: *pro homine* (asimismo, *pro personae*), esto es, en favor del ser humano, en pro de sus derechos, en beneficio de la justicia.

22. Es importante examinar la ejecución de las resoluciones de la Corte Interamericana. Obviamente, la jurisdicción sobre derechos humanos sería puramente nominal y estéril si sus decisiones quedaran al garete, sujetas a la buena voluntad de sus destinatarios. No se trata de consejos, opiniones o sugerencias, sino de verdaderas sentencias, exactamente iguales a las que emiten los tribunales nacionales: deben ser cumplidas.

155 “En conclusión, todo tribunal interno o internacional debe estar consciente que una adecuada valoración de la prueba según la regla de la «sana crítica» permitirá a los jueces llegar a la convicción sobre la verdad de los hechos alegados.” *Caso Paniagua Morales y otros*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, Serie C, núm. 37, párrafo 76. En otro momento la Corte consideró que “tiene criterio discrecional para valorar las declaraciones o manifestaciones que se le presenten, tanto en forma escrita como por otros medios. Para ello, como todo tribunal, puede hacer una adecuada valoración de la prueba, según la regla de la «sana crítica», lo cual permitirá a los jueces llegar a la convicción sobre la verdad de los hechos alegados, tomando en consideración el objeto y fin de la Convención Americana”. *Caso Loayza Tamayo*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, núm. 42, párrafo 57.

156 La Corte estima que “en la jurisdicción internacional, la inobservancia de ciertas formalidades no siempre es relevante, pues lo esencial es que se preserven las condiciones necesarias para que los derechos procesales de las partes no sean disminuidos o desequilibrados, y para que se alcancen los fines para los cuales han sido diseñados los distintos procedimientos”. Entre otros, *Caso Gangaram Panday*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 4 de diciembre de 1991, Serie C, núm. 12, párrafo 18; y *Caso Velásquez Rodríguez*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, núm. 1, párrafo 33.

Tal es el compromiso de los Estados y tal es, en consecuencia, el deber que tienen.¹⁵⁷

Ahora bien, el desenvolvimiento actual del derecho internacional no permite que las sentencias de estos tribunales se impongan coactivamen-

157 La Corte, ante el cuestionamiento de su competencia para supervisar el cumplimiento de sus sentencias —función realizada en todos los casos sentenciados—, consideró necesario referirse a la obligación de los Estados de cumplir las decisiones emitidas por la Corte en todo caso en que sean partes, y a la competencia de la Corte Interamericana para supervisar el cumplimiento de sus decisiones y emitir instrucciones y resoluciones para el cumplimiento de las medidas de reparación por ella ordenadas. Así, la Corte concluyó que una vez que se ha pronunciado sobre el fondo y las reparaciones y costas en un caso que fue sometido a su conocimiento, “resulta necesario que el Estado observe las normas de la Convención que se refieren al cumplimiento de esa o esas sentencias. De conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Convención Americana, las sentencias de la Corte deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra. Asimismo, el artículo 68.1 de la Convención Americana estipula que «[l]os Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes». La obligación convencional de los Estados Partes de dar pronto cumplimiento a las decisiones de la Corte vincula a todos los poderes y órganos estatales”. Asimismo, “[l]a obligación de cumplir con lo dispuesto en las decisiones del Tribunal 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 internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*)... En lo que atañe a la ejecución, en el ámbito del derecho interno, de las reparaciones ordenadas por la Corte, los Estados responsables no pueden modificarlas o incumplirlas invocando para ello disposiciones de su ordenamiento jurídico interno”, dado que la obligación de reparar se regula, “en todos los aspectos (alcance, naturaleza, modalidades y determinación de los beneficiarios) por el derecho internacional [y] no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando para ello disposiciones o dificultades de su derecho interno”. Finalmente, la Corte señaló que los Estados Partes en la Convención “deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, tales como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte (artículos 67 y 68.1 de la Convención). Las disposiciones contenidas en los mencionados artículos deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presentes el carácter especial de los tratados de derechos humanos y su implementación colectiva”. Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros (270 Trabajadores vs. Panamá)*, Competencia, Sentencia del 28 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 104, párrafos 59-66. Por tanto “en virtud del carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte, éstas deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra”. *Caso Loayza Tamayo*, Cumplimiento de sentencia, Resolución de la Corte del 17 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 60, párrafos 6-9; y *Caso Castillo Petruzzi*, Cumplimiento de sentencia, Resolución del 17 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 59, párrafos 3-6.

te. No hay un poder extraterritorial que venza materialmente la resistencia de un gobierno y lo obligue, también materialmente, a cumplir una sentencia. Si hubiera negativa al cumplimiento, la Corte podría exponer el tema ante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, para que la comunidad jurídica interamericana alentara la observancia de los deberes internacionales.¹⁵⁸

23. Contra lo que pudiera suponerse, no abundan las demandas ante la Corte. De hecho, han sido relativamente pocas en el curso de los veintiséis años transcurridos desde su establecimiento, en 1979. Como tanto se ha dicho, la jurisdicción internacional no sustituye a la nacional, sino la complementa. Lo más importante —mejor todavía: absolutamente necesario— es que la justicia nacional funcione con oportunidad, suficiencia y eficacia. Generalmente se llevan ante la Corte Interamericana —y lo mismo ha ocurrido, antes, por lo que toca a la Corte Europea— los llamados casos “paradigmáticos”, es decir, aquellas controversias que revisten ciertos rasgos especiales que hacen muy recomendable su análisis y solución por un tribunal internacional, como medio para que se fije un criterio que será aprovechable en lo sucesivo por la comunidad internacional, además de eficaz y definitivo en el caso concreto.

Con apoyo en la experiencia de los últimos años es posible suponer que se incrementará apreciable y constantemente el número de casos que llegan a la corte.¹⁵⁹ Los motivos de este incremento son, entre otros, la ampliación de las expectativas que existen en torno a la jurisdicción inte-

¹⁵⁸ Al respecto, véase el Voto razonado del Juez Manuel E. Ventura Robles en el *Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago*, Sentencia del 11 de marzo de 2005, Serie C, núm. 123. En el que analiza la necesidad de establecer en la Organización de los Estados Americanos un grupo de trabajo permanente dedicado a supervisar el cumplimiento, por parte de los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de las sentencias y medidas provisionales que dicta la Corte Interamericana.

¹⁵⁹ Con la reforma al Reglamento de la Comisión Interamericana en el año 2000 se abrió de forma más clara la posibilidad de que llegue a la Corte mayor número de demandas. La reforma modificó los criterios que se habían seguido para la remisión de un caso a la Corte IDH, y dispuso que, de ser procedente, se someterán a la Corte todos los casos integrados por aquella, cuales que no se ha obtenido solución satisfactoria, salvo que exista decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión, que dispongan lo contrario. Conforme al artículo 44.2 de su Reglamento, la Comisión “considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes criterios: a) la posición del peticionario; b) la naturaleza y gravedad de la violación; c) la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; d) el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; y e) la calidad de la prueba disponible”.

ramericana, cada vez mejor conocido, el ingreso de asuntos que lindan con derechos sociales, económicos y culturales y las reformas incorporadas en los Reglamentos de la Corte y la Comisión.¹⁶⁰

No obstante el impacto positivo que pueda tener el incremento en el número de litigios internacionales ante la Corte, conviene reiterar que, como tribunal internacional con carácter subsidiario o complementario, ésta no aspira a resolver un gran número de litigios en los que se reproduzcan violaciones previamente sometidas a su jurisdicción y acerca de cuyos temas esenciales ya ha dictado sentencias que expresan su criterio como intérprete natural de las normas que está llamada a aplicar, esto es, las disposiciones del tratado internacional que invocan los litigantes. Tal naturaleza complementaria sugiere también las características que pueden tener los asuntos llevados a su conocimiento. Sería imposible, además de indeseable, que la Corte recibiera un gran número de contiendas sobre hechos idénticos o muy semejantes entre sí, para reiterar una y otra vez los criterios sostenidos en litigios precedentes.

Hay que insistir en que los propios Estados, garantes del sistema interamericano de derechos humanos, son al mismo tiempo piezas esenciales de ese sistema, al que concurren a través de una voluntad política y jurídica que constituye la mejor prenda de la eficacia verdadera del régimen internacional de protección de los derechos humanos, sustentado en la eficacia del régimen interno de protección de esos derechos.

Consecuentemente, en la lógica del sistema —y en las aspiraciones institucionales de la Corte Interamericana, como elemento de éste— reside la idea de que los pronunciamientos del tribunal deben trasladarse, en la forma y términos que provea el derecho interno —que son el puente entre el sistema internacional y el nacional—, a las leyes nacionales, a los criterios jurisdiccionales domésticos, a los programas específicos en este campo y a las acciones cotidianas que el Estado despliega en materia de derechos humanos; trasladarse, en fin, al conjunto de la experiencia nacional. Es esto —un poder de influencia, reconstrucción, orientación, información— lo que explica y justifica, a la postre, una jurisdicción internacional que no tiene la posibilidad ni la capacidad para abocarse al conocimiento de millares de juicios en los que se ventilen

160 Cfr. *Presentación del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Juez Sergio García Ramírez, ante la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos (Fort Lauderdale E.U.A., junio de 2005).

idénticos litigios y se reproduzcan razonamientos y pronunciamientos establecidos y reiterados con antelación.¹⁶¹

24. La Corte Interamericana se ha pronunciado sobre hechos que conforman, en cierto modo, un “patrón tradicional” de violación —ciertamente graves— de los derechos (desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales por agentes del Estado, violaciones al deber de justicia penal, entre otros). Últimamente han llegado al tribunal temas diferentes, que se hallan en la frontera entre los llamados derechos de primera generación y los calificados como derechos de segunda generación, o bien, cuestiones relacionadas con aquéllos que no se habían planteado anteriormente y que permiten la apertura de nuevos frentes de reflexión jurisdiccional, que a su turno proponen las nuevas fronteras de los derechos humanos en América, conforme a la interpretación provista por la Corte Interamericana. No obstante esta paulatina aparición de temas diferentes a los transitados en la década de los ochenta e incluso en la década de los noventa, en el conjunto de casos sometidos a la Corte persisten algunos de carácter “tradicional”. No sólo no han declinado o se han ausentado, como hubiera sido deseable y parecido natural, sino han cobrado nuevas expresiones o han mantenido una presencia cuya constancia pone de manifiesto la necesidad, a la que antes se hizo referencia, de revisar el estado de estas cuestiones en el orden interno para ajustarlo, de una vez, a los “estándares” internacionales.

El tribunal internacional cumple su parte en la mejor medida a su alcance cuando identifica las grandes cuestiones dentro de los litigios de que conoce o las opiniones que emite y produce la doctrina jurisdiccional que figura en sus consideraciones. La siguiente etapa corre a cargo de la jurisdicción nacional, no sólo por la competencia legal que tiene, sino —sobre todo— por la capacidad real que posee para abarcar todos los problemas que se suscitan en el ámbito interno. Ciertamente, esos “estándares” internacionales coinciden en muy amplia medida, o acaso totalmente, desde la perspectiva de las normas vigentes, con los propósitos y los mandamientos recogidos por los ordenamientos supremos nacionales, e incluso por gran parte de la legislación secundaria. Es preciso desplegar, por ende, la voluntad política y jurídica de los Estados que suprima de una vez las violaciones más frecuentemente observadas y acre-

161 Estas reflexiones fueron expresadas por el juez Sergio García Ramírez en su voto concurrente a la sentencia de la Corte IDH en el *Caso Tibi vs. Ecuador*, cit., nota 137, párrafos 4-6.

dite el ingreso a nuevas etapas en la tutela de los derechos fundamentales. De lo contrario, la Corte seguirá encontrando los mismos hechos violatorios, exponiendo los mismos argumentos y emitiendo las mismas opiniones o resoluciones, sin que esto cale tan profundamente como debiera en la vida de nuestras naciones.¹⁶²

25. La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene, claramente, una naturaleza y una misión diferentes de las que corresponden a otros organismos dedicados también a la tutela de los derechos humanos. En la división del trabajo, le corresponde una función característica, que tiene sus propios rasgos y sus requerimientos típicos. No es un órgano al servicio de cierto gobierno o de un conjunto de gobiernos; no se confunde con la Comisión Interamericana; no es un organismo no gubernamental; no es un grupo religioso, moral o político que vincule la defensa de derechos humanos con determinadas pretensiones de estos órdenes, muy estimables, pero completamente extraños al desempeño de la función jurisdiccional.

Todo aquello es legítimo, pero también es ajeno a la Corte, que debe actuar como órgano judicial, ser y parecer independiente de cualesquiera instancias políticas o sociales —por respetables que sean— y cumplir su tarea conforme al derecho aplicable. Para ello, debe ponerse al margen de los intereses de personas o grupos —también estimables—, fundar y sostener sus propias opiniones y resistir presiones de cualquier naturaleza. Quienes realmente defienden la independencia, la imparcialidad y la objetividad del Poder Judicial —lo mismo cuando les concede la razón que cuando se las niega, con apoyo en la ley— seguramente comprenderán que un organismo judicial internacional debe tener esas mismas características. Si no las tuviera, abdicaría de su misión y frustraría las esperanzas de los ciudadanos, e incluso dejaría de ser confiable y respetable para los propios Estados.

26. Terminaremos estas reflexiones diciendo que ni las normas ni los tribunales son, por si solos, suficiente garantía de protección de los derechos de los individuos y de cumplimiento de los deberes de los Estados. La garantía fundamental —si hay alguna— radica en la cultura de los derechos humanos: una convicción resuelta y activa sobre la dignidad del ser humano, en su condición de tal, y acerca de la nobleza y eficacia del derecho como medio para la solución de los conflictos. A esa convicción

¹⁶² *Ibidem*, párrafos 7-9.

se oponen muchos obstáculos, entre ellos el autoritarismo, la injusticia, la demagogia, la ignorancia, los intereses creados. Pero vale la pena enfrentarlos y vencerlos. En esencia, la mejor parte de la historia de la humanidad se ha dedicado a esta lucha creativa y generosa, y la peor, a combatir la libertad y negar la justicia. Cada quien resuelve en qué página de esa historia quiere inscribir su propia vida.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituye una importante fuente de derecho internacional, en los términos del artículo 38.1.d del estatuto de la Corte Internacional de Justicia¹⁶³ y contribuye decisivamente al desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos. Conocer y estudiar la jurisprudencia contenciosa y consultiva de la Corte ayuda a la difusión de los criterios de interpretación y aplicación de los instrumentos internacionales en la materia y especialmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además el análisis de los diferentes casos y opiniones es fundamental para comprender a cabalidad el funcionamiento del sistema interamericano de protección, sus principios, evolución y perspectivas.

163 A este respecto el artículo 38.1.d) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, señala que la Corte deberá aplicar las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 59, que establece que la decisión de la Corte no es obligatoria sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido. *Cfr.* Becerra Ramírez, Manuel, “Las decisiones judiciales como fuente del derecho internacional de los derechos humanos”, *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, Costa Rica, Corte IDH, 1998, vol. I, p. 433. Por su parte la Corte interamericana “estima que la jurisprudencia puede servir de orientación para establecer principios en esta materia, aunque no puede invocarse como criterio unívoco a seguir porque cada caso debe analizarse en sus especificidades”. *Caso Castillo Páez*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 27 de noviembre de 1998, Serie C, núm. 43, párrafo 83; y *Caso Neira Alegria y Otros*, Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia del 19 de septiembre de 1996, Serie C, núm. 29, párrafo 55.