

**PROGRAMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL  
EN DERECHOS HUMANOS**

Fase básica 2

**El sistema interamericano  
en el contexto de los  
sistemas regionales de  
protección de los  
derechos humanos**

## DIRECTORIO CDHDF

### PRESIDENTA

Perla Gómez Gallardo

### CONSEJO

José Alfonso Bouzas Ortíz

José Antonio Caballero Juárez

José Luis Caballero Ochoa

Denise Dresser Guerra

Mónica González Contró

Nancy Pérez García

Nashieli Ramírez Hernández

María Isabel Belausteguigoitia Rius

Lawrence Salomé Flores Ayvar

### VISITADURÍAS GENERALES

*Primera* Gabriel Santiago López

*Segunda* Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

*Tercera* Yolanda Ramírez Hernández

*Cuarta* Alma Liliana Mata Noguez

*Quinta* Claudia Patricia Juan Pineda

### CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

### SECRETARÍA EJECUTIVA

Armando Jesús Meneses Larios

### DIRECCIONES GENERALES

#### *Jurídica*

Alejandro Ferrel Bautista

#### *Quejas y Orientación*

José Antonio Garibay de la Cruz

#### *Administración*

Jaime Mendoza Bon

#### *Comunicación por los Derechos Humanos*

Guillermo Gómez Gómez

### DIRECCIONES EJECUTIVAS

#### *Asuntos Legislativos y Evaluación*

Ignacio Alejandro Baroza Ruíz

#### *Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*

Francisco Javier Conde González

#### *Educación por los Derechos Humanos*

Aída Marín Acuapan

#### *Seguimiento*

Mónica Marlene Cruz Espinosa

#### *Vinculación Estratégica*

Christian Ibeth Huerta Dávila

### SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Erika Alejandra Solís Pérez

### COORDINACIONES

#### *Tecnologías de Información y Comunicación*

Rogelio Alvarado Vilchis

#### *Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas*

Armando Jesús Meneses Larios\*

#### *Servicio Profesional en Derechos Humanos*

Mónica Martínez de la Peña

\*Encargado de despacho

**PROGRAMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL  
EN DERECHOS HUMANOS**

Fase básica 2

**El sistema interamericano  
en el contexto de los  
sistemas regionales de  
protección de los  
derechos humanos**



CONTENIDOS: Guillermo Enrique Estrada Adán.

COORDINADORA DEL SERVICIO PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS: Mónica Martínez de la Peña.

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Héctor Rosales Zarco, jefe del Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA: Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional.

EDITORA RESPONSABLE: Karen Trejo Flores. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Gabriela Anaya Almaguer. DISEÑO Y FORMACIÓN:  
Ana Lilia González Chávez. CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa.

Primera edición, 2013

Segunda edición, 2015

D. R. © 2015, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,  
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

*Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.*

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

# ÍNDICE

## El sistema interamericano en el contexto de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos

*Guillermo Enrique Estrada Adán*

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
Módulo I. ¿Qué es la protección regional de los derechos humanos? .....	11
Módulo II. ¿Qué es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos? .....	37
Módulo III. ¿Qué es la Corte Interamericana de Derechos Humanos? .....	49
Bibliografía .....	73
Ejercicio .....	80
Autoevaluación .....	81
Clave de respuestas .....	84



# **El sistema interamericano en el contexto de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos\***

---

\* Guillermo Enrique Estrada Adán es profesor de Derecho Internacional Público y sistema internacional de los derechos humanos en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es investigador invitado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de esta universidad. Todas las opiniones presentadas en este texto son responsabilidad exclusiva del autor.



## PRESENTACIÓN

**E**l Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) fue creado en 2005 con el propósito de responder a una demanda de especialización en el trabajo que desempeña la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) como organismo público autónomo.

Desde la creación del Servicio Profesional, la CDHDF ha realizado un esfuerzo significativo para consolidar los procesos que lo integran, como el de *formación profesional* en el que se inscribe el Programa de Formación Profesional en Derechos Humanos que da marco a la elaboración de la presente guía de estudio.

Es importante referir que el objetivo primordial de las guías de estudio del Programa es proporcionar a las y los integrantes del SPDH una investigación adecuadamente documentada, actual y cercana a sus actividades profesionales. En tal sentido, se ha procurado que la exposición sea reflexiva del quehacer cotidiano de las diversas áreas de la Comisión, lo que permitirá que quienes integran el Servicio Profesional participen en la construcción del proceso de aprendizaje mediante el análisis de los diferentes tópicos y a partir de un contexto que les es común.

Esta guía titulada *El sistema interamericano en el contexto de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos* analiza, entre otros aspectos destacados, la naturaleza, características, funciones y finalidad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y de la Corte y la Comisión, ambas interamericanas de Derechos Humanos (CIDH y Corte IDH, respectivamente) en el contexto de la protección de los derechos humanos en el continente americano.

Esta segunda edición constituye un paso importante hacia la consolidación de una metodología *ad hoc* de enseñanza de los derechos humanos para las y los servidores públicos de los organismos públicos autónomos que los protegen y, sin duda, está encaminada a fortalecer la defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país.

**Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos**



## INTRODUCCIÓN

Esos que los operadores del derecho llamamos derecho internacional de los derechos humanos –que se ubica para su estudio dentro del sistema del derecho internacional público–,<sup>1</sup> si utilizamos como estricto criterio de referencia los espacios geográficos de creación, interpretación y aplicación de las normas que lo conforman, puede dividirse en universal y regional.

El ámbito universal descansa principalmente en la actividad realizada por instituciones originadas en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que incluye las actividades de la Secretaría, del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y, principalmente, del Consejo Económico y Social. A éstas pueden sumarse las actividades de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), si se revisan las sentencias que directa o indirectamente trascienden a la esfera de las normas jurídicas que consagran los derechos humanos. El segundo, el ámbito regional, incluye a las organizaciones internacionales, asentadas en marcos geográficos determinados que actúan bajo una estructura definida y cumplen funciones específicas dentro de un sistema. De ahí que pueda hablarse de sistemas regionales de derechos humanos.

En esta guía, en un primer momento se describe *grosso modo* el agrupamiento regional de Estados para la protección y tutela de los derechos humanos, para lo cual se hará un repaso histórico del regionalismo como forma de cooperación e integración entre Estados, esto sin dejar de advertir que la visión latinoamericana es integracionista desde su nacimiento; no obstante, por razones más cercanas a la política

---

<sup>1</sup> La Comisión de Derecho Internacional planteó para resolver los problemas de interpretación en el derecho internacional, una visión sistémica. De ahí resulta que el propio derecho internacional es un sistema. Véase Comisión de Derecho Internacional, *Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional*, Informe de la Comisión de Derecho Internacional, A/61/10, 2006, 58º período de sesiones, pp. 238-245.

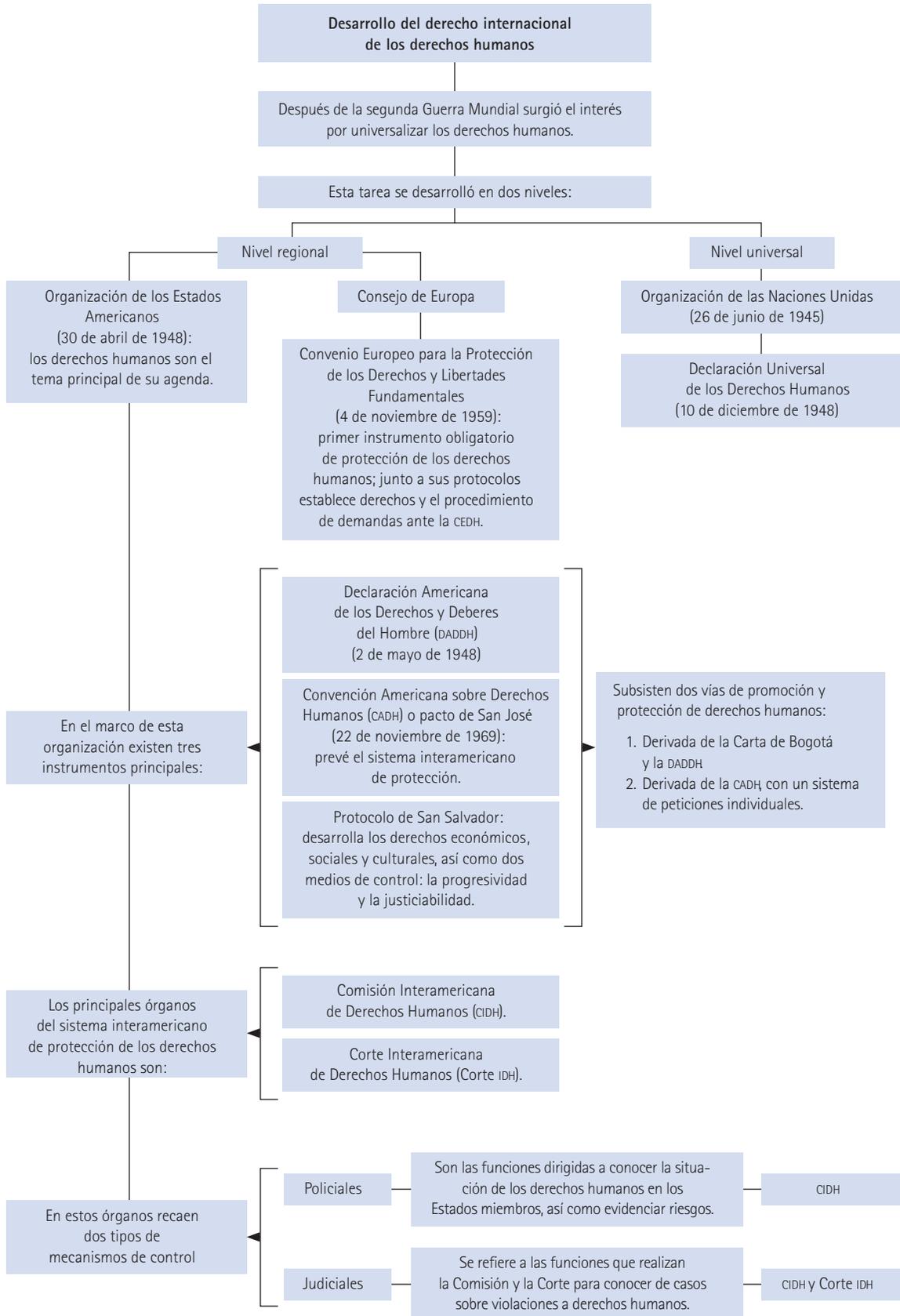
internacional, no se ha alcanzado el nivel de integración de la europea. En un segundo momento se dará cuenta del funcionamiento e importancia de los modelos regionales europeo y latinoamericano, pues instituciones como el Comité de Ministros, la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH),<sup>2</sup> la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) producen una buena cantidad de material de estudio relevante para profundizar en el análisis del derecho internacional de los derechos humanos. El propósito fundamental es ofrecer herramientas jurídicas a quienes, desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, construyen una sólida cultura de tutela de derechos humanos.

---

<sup>2</sup> A lo largo de esta guía nos referiremos indiferentemente a este órgano jurisdiccional como Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) o Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Tribunal EDH).

## **MÓDULO I.**

# **¿QUÉ ES LA PROTECCIÓN REGIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS?**



### ¿Cuál es la importancia de los sistemas regionales (europeo, africano e interamericano) de protección de los derechos humanos?

El origen del derecho internacional moderno o clásico, el que construyeron los Estados en Westfalia,<sup>3</sup> Viena,<sup>4</sup> Versalles<sup>5</sup> e incluso San Francisco<sup>6</sup> posee dos características fundamentales: que tiene una íntima ligadura al cristianismo y, al mismo tiempo, que su creación se debió principalmente a las potencias centroeuropeas (en Versalles y San Francisco, las cuales fueron además acompañadas por los Estados Unidos y algunos Estados latinoamericanos). El derecho internacional de entonces se definía en una paradoja: por un lado, era creado por un grupo de Estados, los cuales conformaban una especie de

<sup>3</sup> La referencia es a la Paz de Westfalia de 1648, armisticio compuesto de tratados internacionales con los que se ponía fin a la Guerra de los Treinta Años. Véase Tullio Treves, *Diritto internazionale*, Milán, Giuffrè, 2005, pp. 3-10.

<sup>4</sup> El Congreso de Viena de 1815 consagró la creación de la Santa Alianza, integrada por Prusia, Rusia y Austria. Debe recordarse que Napoleón I, conquistador de buena parte del territorio europeo en los primeros años del siglo XIX, abdicó por primera vez en 1814, pero vuelto de la isla de Elba recuperó el poder tan sólo por tres meses, hasta que capituló por segunda ocasión y fue enviado a Santa Helena donde murió. Las potencias europeas se aliaron, recuperaron sus territorios, reorganizaron el centro de Europa, y redujeron a Francia a sus fronteras de 1790. Véase Mohammed Bedjaoui, *Droit international. Bilan et perspectives*, t. 1, París, Pedone, 1991, pp. 5-12.

<sup>5</sup> Con el Tratado de Versalles de 1919 finalizó la primera Guerra Mundial.

<sup>6</sup> El tratado internacional firmado en San Francisco, en 1945, organizó el devastado mundo que había dejado la segunda Guerra Mundial. El tratado se denominó Carta de las Naciones Unidas y constituye el origen de la Organización de las Naciones Unidas.

club internacional; pero por otro, era un derecho con pretensiones de universalidad.

Ahora bien, la pretendida universalidad no fue otra cosa que la realización (puede leerse también imposición) de valores occidentales (y en especial de los vencedores de las guerras mundiales), a pesar de la composición plural en el seno de los órganos decisorios de las organizaciones internacionales. Los menos, pero poderosos, imponían una forma de concebir el derecho internacional a los más, pero débiles. Así, la tradición europea del derecho internacional y el narcisismo jurídico estadounidense han sido los promotores de buena parte de la concepción actual de las relaciones internacionales, en gran medida por el periodo de posguerra en el que tanto europeos como estadounidenses han establecido las reglas universales.

A partir de la creación de las organizaciones internacionales de alcance general y con vocación universal se construyó una sociedad que buscaba tener el mismo derecho válido para la mayoría de los Estados. Se iniciaba así el camino de las organizaciones internacionales universales y de los tratados internacionales que pretendían encauzar los esfuerzos hacia metas comunes.<sup>7</sup>

Dentro de todo ese derecho internacional eurocéntrico y cristiano comenzaron a surgir posiciones políticas sobre uniones regionales, de entre las cuales destaca sobre todo la bolivariana. En efecto, para explicar el fenómeno de la integración regional desde la óptica del derecho internacional hace falta acudir a los movimientos independentistas latinoamericanos, pues el notable pensamiento de una América integrada había sido vislumbrado por Simón Bolívar desde 1815 en la Carta de Jamaica.<sup>8</sup>

Ahora bien, analizar la pista de una América integrada, siguiendo el trazo que dejó Bolívar hasta la construcción de un sistema que tutela los derechos humanos y que a su vez conforma un nuevo derecho público latinoamericano (*ius constitutionale commune*)<sup>9</sup> fijado principalmente por la Corte IDH, debe ser

<sup>7</sup> Véase Martti Koskeniemi, "Perceptions of Justice: Walls and Bridges Between Europe and the United States", en *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, núm. 64, 2004, pp. 305-314, disponible en <[http://www.zaoerv.de/64\\_2004/64\\_2004\\_2\\_a\\_305\\_314.pdf](http://www.zaoerv.de/64_2004/64_2004_2_a_305_314.pdf)>, página consultada el 9 de julio de 2013.

<sup>8</sup> Afirmaba Simón Bolívar: "es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América [...] Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración; otra esperanza es infundada". Si bien, Francisco de Miranda utilizó primero un plan concreto de organización para la América hispana, véase Sergio Matos Ochoa, *El panamericanismo a la luz del derecho internacional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1980, p. 18.

<sup>9</sup> Aquí y en páginas posteriores, siempre que haya una referencia al *ius commune* se sigue la propuesta de Armin von Bogdandy, *Hacia un nuevo derecho público. Estudios de derecho público comparado, su-*

materia de un estudio más minucioso. Por ahora basta dar cuenta de que ha sido en el continente americano, con los todavía no consumados movimientos independentistas decimonónicos, donde comenzó a referirse una idea de regionalismo que luego se traduciría como *inteligencias regionales* en el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones de 1919,<sup>10</sup> y como *acuerdos y organismos regionales* en el artículo 52 de la Carta de San Francisco de 1945.<sup>11</sup>

Con respecto a las *inteligencias regionales* aludidas en el Pacto antes referido, destaca la posición de nuestro país cuando fue invitado a ingresar a la Sociedad de las Naciones. El gobierno de México, mediante el entonces presidente Abelardo L. Rodríguez, con base en el discurso de Venustiano Carranza, interpuso una reserva al artículo 21 refiriendo que México no entendía la Doctrina Monroe como una *inteligencia regional*. No obstante, el regionalismo latinoamericano, expresado en otro tipo de *inteligencias regionales*, ha sido ampliamente apoyado en otros tantos casos por nuestro país.<sup>12</sup>

En el derecho internacional actual queda afianzada la noción del *regionalismo* como un agrupamiento continental o geográfico de distintos Estados de la comunidad internacional, siempre que su unión tenga fines acordes a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Hay, de cualquier forma, una gran dificultad para establecer regiones, pues no existe consenso sobre el número de Estados que las conforman o de otras características comunes que debieran reunir; y además ya no hay claridad sobre si solamente el criterio geográfico es determinante para la constitución de una región o si pueden aparecer *regiones* entre Estados no colindantes.

El derecho internacional regional permite sostener posiciones conjuntas entre Estados latinoamericanos, asiáticos, europeos orientales u occidentales, y de alguna manera posibilita la edificación de una sociedad mundial mejor

---

*pranacional e internacional*, México, UNAM, 2011, y que en América Latina ha sido tomada, entre otros, por el ahora juez mexicano en la Corte IDH, Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Pueden consultarse al respecto los ensayos recogidos en Armin von Bogdandy *et al.* (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. Hacia un lus Constitutionale Commune en América Latina*, México, UNAM-IIIJ/Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, 464 pp.

<sup>10</sup> El Pacto de la Sociedad de las Naciones constituía una parte del Tratado de Versalles. El artículo 21 señalaba: "Los compromisos internacionales, tales como tratados de arbitraje, y las inteligencias regionales, tales como la Doctrina de Monroe, que aseguraban el mantenimiento de la paz, no se considerarán incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto". Véase Modesto Seara Vázquez, *La paz precaria. De Versalles a Danzig*, 2ª ed., México, Porrúa, 1980, p. 64.

<sup>11</sup> "Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas". Carta de las Naciones Unidas, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional el 26 de junio de 1945, artículo 52.1.

<sup>12</sup> Véase Modesto Seara Vázquez, *Panorama del derecho mexicano. Síntesis del derecho internacional público*, México, Instituto de Derecho Comparado-UNAM, 1965, pp. 25-29.

integrada. En el siglo XXI la idea de la regionalización permite que las construcciones culturales de determinados grupos de Estados puedan ser bien recibidas por todos los integrantes de la comunidad, sin que exista la imposición de los vencedores o los poderosos.

Fue en ese desarrollo histórico que apareció el derecho internacional de los derechos humanos. La noción misma de los derechos humanos es una construcción europea: insular, si revisamos la historia inglesa; o continental, si revisamos la historia francesa. Al final de la segunda Guerra Mundial se enfatizó el debate sobre la protección de los derechos humanos en el ámbito internacional.<sup>13</sup> Esto es, a partir de 1945, y particularmente desde 1948, cobró intensidad la internacionalización de los derechos humanos con una profunda vocación universal. La expresión máxima de las nociones de universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos encontró espacio en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948, en el seno de la Asamblea General de la ONU.

En el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas –suscrita el 26 de junio de 1945– se establece que dentro de sus finalidades esenciales se encuentra la necesidad de "reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas". Ya en el cuerpo de dicho tratado, el artículo 55 reafirma uno de los propósitos de la ONU: "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades". Así pues, en el documento constitutivo de las Naciones Unidas ya se contemplaba una concepción integral de los derechos humanos.<sup>14</sup>

Al Consejo Económico y Social, como órgano principal de las Naciones Unidas, le fue asignada la función de "hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades". Además, en atención al artículo 68, el Consejo Económico y Social quedó facultado para establecer comisiones de orden económico y social para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones; fue así que promovió el establecimiento de otros organismos de las Naciones Unidas con la atribución principal de la tutela de los derechos humanos en el ámbito universal, como la Comisión de Derechos Humanos, creada en 1946 e integrada por representantes gubernamentales.

<sup>13</sup> Héctor Fix-Zamudio, "El sistema americano de protección de los derechos humanos", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La protección internacional de los derechos humanos. Normas y procedimientos*, México, IIJ-UNAM, 1986, p. 48.

<sup>14</sup> Véase Héctor Gros Espiell, "The Organization of American States (OAS)", en Karel Vasak (coord.), *The International Dimensions of Human Rights*, vol. 2, París, Greenwood Press/UNESCO, 1982, pp. 543 y ss.

Fue precisamente el Consejo Económico y Social el que solicitó a la Comisión elaborar un proyecto de convención o declaración universal de derechos fundamentales. Su redacción se encargó a un comité compuesto por representantes de varios Estados. Dicho proyecto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948.

De manera paralela al denso y complejo crecimiento institucional en la protección de derechos humanos, en el orden internacional se inició el proyecto de los sistemas regionales de protección de derechos humanos. Esto que podríamos llamar *derecho internacional regional de los derechos humanos* encontró sustento en la propia Carta de las Naciones Unidas, pues los acuerdos regionales surgieron para fortalecer uno de los propósitos de la onu: la cooperación internacional para "el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" (artículo 1.3 de la Carta).

La ausencia de auténticos instrumentos internacionales universales que fueran vinculantes para los Estados (y que no llegarían sino hasta 1966) fue debidamente suplida, por lo menos en Europa, por la construcción regional de un sistema de protección y tutela de los derechos humanos. En efecto, el 4 de noviembre de 1950 el Consejo de Europa adoptó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales, y con ello se abrió la puerta a la creación de instituciones regionales que, organizadas bajo criterios de coherencia, conformarían sistemas regionales de promoción y protección de derechos humanos.

En el ámbito de los derechos humanos la construcción de regiones es útil en el momento de creación y aplicación de normas, pues se presume una mejor comprensión de la coherencia de la región: "Probablemente ésta sea la razón por la que siempre se han gestado en un contexto regional los regímenes de derechos humanos y de libre comercio –a pesar de los presupuestos universalistas relativos a los derechos humanos o los mercados de productos básicos".<sup>15</sup> La evolución indiscutible de los sistemas regionales de protección y promoción de derechos humanos, al tiempo que no ha sido posible crear una corte internacional de derechos humanos, podrían demostrar que estos derechos tienen una imposibilidad real de ser universales en el sentido que expresa la Declaración Universal de los Derechos Humanos pero que, por otro lado, fortalece la edificación de sociedades regionales que, en última instancia, no se contraponen a los ideales universales sino que los aplican de mejor forma.<sup>16</sup>

En el ámbito de los derechos humanos, la construcción de regiones es útil en el momento de la creación particular de normas o de su aplicación, pues se presume una mejor comprensión de la coherencia de la región. No obstante, el derecho internacional de los derechos humanos apareció bajo una concepción integral de los derechos humanos.

<sup>15</sup> Véase Comisión de Derecho Internacional, *op. cit.*, párr. 205.

<sup>16</sup> Sobre el sentido redescubierto de la universalidad de los derechos humanos véase Marcello Flores, *Storia dei diritti umani*, Bolonia, Il Mulino, 2008, pp. 219-248.

Dentro de la visión regional del derecho internacional de los derechos humanos destacan los sistemas europeo e interamericano por la solidez de sus instituciones, los accesos a la protección judicial de los derechos y libertades de las personas, y su influencia en los órdenes jurídicos nacionales; atrás de ellos se ubica el sistema africano. En los siguientes apartados nos aproximaremos de manera especial al sistema interamericano, también se harán algunas referencias al sistema europeo cuando sea necesario establecer las diferencias de funcionamiento, pues buena parte de la producción jurídica de uno u otro descansa en los fines para los cuales fueron creados.

### ¿Qué papel desempeña en el mundo el sistema interamericano de protección de derechos humanos?

Como se verá más adelante, el sistema interamericano de protección de derechos humanos tiene una conformación, casi podríamos decirlo, casual. Es decir, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) escaló paulatinamente en sus funciones hasta quedar como un órgano principal de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Después, cuando se abrió la puerta a las peticiones individuales, siguiendo la estructura del sistema europeo, se amplió la competencia de la CIDH y se armonizó con la función de la Corte IDH, según quedó establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Pero no podría afirmarse que este sistema interamericano implica solamente funciones de carácter judicial pues, como se dijo, la CIDH cuenta con más atribuciones, como la de promover el respeto a los derechos humanos.

La importancia del sistema regional interamericano en el mundo puede verse a partir de, por lo menos, tres líneas generales: *a)* la protección de derechos humanos está ubicada como una parte de todo el mecanismo de cooperación en América Latina; *b)* la fortaleza (o debilidad) de una institución con funciones múltiples como la CIDH; y *c)* la trascendencia de las decisiones de un órgano judicial internacional que a base de juzgar graves violaciones a derechos humanos, especialmente aquellas referidas a Estados dictatoriales –todavía a finales del siglo xx–, ha contribuido de manera decidida a un diálogo jurídico y político sobre la forma de proteger mejor los derechos humanos. Sobre los incisos *b* y *c* los trataremos un poco más en los módulos II y III de esta guía; ahora haremos referencia a la ubicación del sistema interamericano de protección de derechos humanos dentro del marco de la OEA.

### ¿Cómo se estructura la OEA?

"Hará su aparición el '*genio americano*', hasta ahora en la penumbra. Sus grandes manifestaciones, la *solidaridad continental*, el *panamericanismo*, la *confianza* y la cooperación, son elementos que servirán de regeneración de

la humanidad." Antes de que existiera la ONU y de que llegara a ser juez de la Corte Internacional, Alejandro Álvarez comenzó así su *reconstrucción del derecho de gentes*, con una apuesta decidida a un panamericanismo institucional que, como habíamos dicho antes, se inició con Bolívar y Miranda.<sup>17</sup>

La OEA es el resultado del trabajo realizado en la región con el objetivo de crear lazos de cooperación entre las naciones. Es por ello que antes de la firma de la Carta de Bogotá –instrumento internacional que crea la organización– existieron otros tratados de diversas materias específicas que sirvieron de antecedentes para crear consenso entre los Estados americanos. En este apartado haremos un recorrido histórico por esos acuerdos hasta llegar a la creación de la OEA, revisaremos su estructura y las modificaciones que ha sufrido, y reflexionaremos en el papel que ha ocupado y ocupa la Comisión Interamericana. Como punto de partida nos referiremos a algunos aspectos del pensamiento de Bolívar, quien aun cuando no propuso la creación de un Estado federal ni de un gran Estado latinoamericano, y menos aún de una monarquía latinoamericana, sí dio cuenta de intereses comunes, de una gran América y de una construcción continental. La lengua, el origen y la religión serían elementos de construcción del panamericanismo. Luego, el propio Bolívar convocó al Congreso de Panamá en 1826, seguro de constituir una primera noción de la nación americana. Sólo la Gran Colombia, México, Centroamérica (una sola nación) y Perú acudieron al llamado. Ya se hablaba entonces de una seguridad colectiva regional, pero este tratado de confederación no entró en vigor porque sólo fue ratificado por Gran Colombia.

La Conferencia de Lima de 1848 también arrojó un tratado de confederación; ya era posible vislumbrar un concepto de región. Así, en Lima, de 1864 a 1865 se marcó el fin de la noción de la confederación americana sencillamente porque había desaparecido la idea de colonia o la amenaza de invasión de la potencia enemiga; en esta ocasión se lograron tratados de navegación, comercio y postales, con lo que se dio inicio a la unificación del derecho internacional privado.

Las conferencias panamericanas de 1889 a 1948 marcaron el inicio del panamericanismo. Eran reuniones en las cuales dialogaban los del Sur con los del Norte. Estados Unidos apareció en ellas como un líder regional interesado sobre todo en el comercio; sin embargo, las conferencias panamericanas eran más bien reuniones técnicas donde se revisaban temas de aduanas, de inversión, de propiedad industrial, postal y propiedad intelectual (derechos de autor).

<sup>17</sup> Alejandro Álvarez, *La reconstrucción del derecho de gentes. El nuevo orden y la renovación social*, Santiago, Nascimento, 1944, p. 3.

La VI Conferencia en La Habana trajo importantes documentos internacionales, entre los que destaca la Convención sobre Asilo Diplomático que ha llegado a ser un estandarte de posiciones estrictamente latinoamericanas.

Por otra parte, en la Conferencia de Montevideo de 1933, la posición de Roosevelt fue fundamental para que se adoptara la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados –la cual fue aceptada también por Estados Unidos–, y que participara de elementos estatales, así como de acciones colectivas para proteger intereses comunes. Dicha declaración, de manufactura latinoamericana y a la que ya aludía el chileno Alejandro Álvarez desde la segunda década del siglo XX, suele ser una referencia obligada cuando se estudian los elementos del Estado para el derecho internacional público.

Fue en la Conferencia de Chapultepec de 1945 (en México), cuando los Estados latinoamericanos ingresaron el debate sobre la fórmula de una seguridad colectiva regional, que posteriormente fue mejor articulada en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro de 1947.

La OEA es una organización internacional regional creada por la Carta de Bogotá, que fue adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana el 30 de abril de 1948.<sup>18</sup> Si bien su origen está más afianzado en la cooperación internacional y no en la integración regional, sí constituye un paso definitivo en la composición regional interamericana.<sup>19</sup> Puede decirse que constituye

<sup>18</sup> Por haberse firmado el mismo día del mismo año, dentro de la IX Conferencia Internacional Americana, suele confundirse al Pacto de Bogotá con la Carta de la Organización de los Estados Americanos, conocida también como Carta de Bogotá. Sin embargo, se debe precisar que se tratan de dos tratados distintos. El Pacto es el tratado americano de soluciones pacíficas, mientras que el segundo es el tratado constitutivo de la organización regional americana. Siguiendo un uso más o menos consensado, a éste le llamaremos Carta, en lugar de Pacto.

<sup>19</sup> No es lo mismo la *cooperación* que la *integración*. Mientras que en la primera no desaparecen las barreras entre Estados, en la segunda es condición de su existencia. La cooperación se funda en el respeto de la soberanía y la independencia estatales, mientras que la integración supone la erosión de sendos principios domésticos para dar lugar a instituciones capaces de realizar actos de gobernanza global. En el Preámbulo de la Carta de la OEA se señala que tal organización no es una del tipo integracionista, sino más bien de *cooperación*. Dice el Preámbulo: "En nombre de sus pueblos los Estados representados en la IX Conferencia Internacional Americana. Convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones; [c]onscientes de que esa misión ha inspirado ya numerosos convenios y acuerdos cuya virtud esencial radica en el anhelo de convivir en paz y de propiciar, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho; [c]iertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; [s]eguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; [p]ersuadidos de que el bienestar de todos ellos, así como su contribución al progreso y la civilización del mundo, habrá de requerir, cada día más, una intensa cooperación continental; [d]eterminados a perseverar en la noble empresa que la humanidad ha confiado a las Naciones Unidas, cuyos principios y propósitos reafirman solemnemente; [c]onvencidos de que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y en la justicia". Carta de la Organiza-

el máximo logro del movimiento panamericanista decimonónico. El camino integracionista no es fácil, pues las diferencias fundamentales entre el Norte, el Centro y el Sur parecen irreconciliables; sin embargo, los Estados americanos nacieron con una suerte de solidaridad enfocada en dos niveles: el continental y el latinoamericano. Esto significa la inclusión o no en el proyecto de integración y cooperación de los dos Estados del Norte, con quienes las barreras suelen ser mucho más difíciles de superar; en cambio, el integracionismo latinoamericano se mueve de forma paralela, pues está motivado por otros intereses, incluso contrapuestos a los de Estados Unidos.<sup>20</sup> El insomnio bolivariano<sup>21</sup> de la América unida sigue siendo un reto después de casi 200 años, pues no sólo no nos hemos movido hacia esa dirección, sino que nos hemos topado con diferencias políticas incompatibles.

La paradoja en América se expresa en cómo construir un sistema de integración si buena parte de los orígenes constitucionales descansan en una posición aguda sobre la soberanía.<sup>22</sup> Si bien en América Latina hay diferencias constitucionales fundamentales u organizaciones federales que se diferencian unas de otras, ello no se contrapone a la exaltación de la protección de los derechos fundamentales como un bien común. El *ius gentium* americano es el conjunto de valores comunes entre los Estados que cada uno adapta a sus propios contextos, y no solamente a aquél surgido al interior de cada Estado.<sup>23</sup>

La OEA está compuesta actualmente por 35 Estados.<sup>24</sup> El artículo 32 de la Carta (capítulo IX) determinaba como órganos principales de esta organización los siguientes:

- a) La Conferencia Interamericana.
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.
- c) El Consejo.
- d) La Unión Panamericana.
- e) Las conferencias especializadas.
- f) Los organismos especializados.

En otro orden de ideas, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros congregada en Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959, resolvió la creación

---

ción de los Estados Americanos, firmada en la IX Conferencia Internacional Americana el 30 de abril de 1948, Preámbulo.

<sup>20</sup> Véase Alejandro Álvarez, *op. cit.*, pp. 286 y 287.

<sup>21</sup> Uso la referencia de Jorge Volpi, *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el siglo XXI*, México, Random House Mondadori, 2010, pp. 29, 30, 258 y 259.

<sup>22</sup> René-Jean Dupuy, *Le Nouveau panaméricanisme. L'évolution du système interaméricain vers le fédéralisme*, París, Pedone, 1956, pp. 44-57.

<sup>23</sup> Esta ambivalencia del *ius gentium* es tan antigua como Suárez. Véase L. Rolland, "F. Suarez", en Antoine Pillet, *Les fondateurs du droit international*, París, Giard Et Brière, 1904, pp. 99-104.

<sup>24</sup> Valentín Bou Franch y Mireya Castillo Daudí, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, 2ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 177.

de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Al principio, este organismo carecía de bases sólidas para actuar en contra de la voluntad de los Estados, debido a que sólo había sido creada por uno de los organismos de la OEA. De hecho, algunos gobiernos objetaron la creación de un órgano sin la consiguiente enmienda a la Carta.<sup>25</sup> En atención a ello, el 27 de febrero de 1967 se adoptó el Protocolo de Buenos Aires que la modificó y le otorgó a la Comisión Interamericana el carácter de órgano de dicha organización. Aunado a lo anterior, en el artículo 53 (capítulo VIII) de la Carta se precisaron como principales órganos de la OEA los siguientes:

- a) La Asamblea General. Se constituye como el órgano supremo de la OEA debido a que tiene como fin decidir sobre las acciones y política generales de la organización. Asimismo, dicha Asamblea se conforma con la representación de todos los Estados miembros, quienes podrán ejercer su voto.
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Se constituye a petición de algún Estado miembro ante la necesidad de considerar problemas de carácter urgente e interés común. Es decir, tiene por objetivo la reflexión de conflictos; aunque por otro lado, también se conforma como órgano de consulta sobre la consideración de cualquier amenaza a la paz y a la seguridad del continente, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado en Río de Janeiro en 1947.
- c) El Consejo Permanente. Se compone por un representante de cada Estado miembro, y puede también actuar provisionalmente como órgano consultor ya que, dentro de los límites de la Carta, conoce de los tratados y acuerdos interamericanos cualquier asunto que le encomienda la Asamblea General o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.
- d) El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Su finalidad es promover la cooperación entre los Estados americanos para lograr su desarrollo integral y contribuir a la eliminación de la pobreza crítica.
- e) El Comité Jurídico Interamericano. Tiene su sede en la ciudad de Río de Janeiro y su finalidad es realizar consultas sobre asuntos de carácter jurídico. Asimismo, promueve el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional en la región.
- f) La CIDH. Como funciones principales tiene las de promover la observancia y defensa de los derechos humanos, así como fungir de órgano consultivo de la Organización en esta materia.
- g) La Secretaría General. Su sede se ubica en Washington, D. C. Se constituye como órgano central y permanente de la OEA; las actividades en las

<sup>25</sup> Héctor Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 34 y 35.

que se le ha facultado para actuar se encuentran principalmente en la Carta, así como en otros tratados y acuerdos interamericanos.

- h) Las conferencias especializadas interamericanas. Se ocupan de asuntos técnicos especiales y del desarrollo de aspectos específicos de la cooperación interamericana.
- i) Los organismos especializados interamericanos. Se constituyen como organismos gubernamentales establecidos por acuerdos multilaterales, con funciones específicas en materias técnicas de interés común para los Estados americanos. Actualmente se encuentran en funcionamiento: el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Indigenista Interamericano, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, la Organización Panamericana de la Salud y el Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Dichos instrumentos disfrutaban de amplia autonomía técnica dentro del marco de las recomendaciones de la Asamblea General y de los Consejos.<sup>26</sup>

### ¿Cuál es la importancia de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre?

Antes de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en diciembre de 1948, la IX Conferencia Internacional Americana adoptó, el 2 de mayo de ese año, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), que constituye uno de los instrumentos base del actual sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

En efecto, con la DADDH comenzó el desarrollo de los instrumentos jurídicos regionales que consagrarían el respeto de los derechos fundamentales y, al mismo tiempo, el establecimiento de los organismos de tutela, ya que la promoción y la posterior tutela de los propios derechos consagrados por la Declaración fueron encomendadas a la CIDH.

De acuerdo con su propio Preámbulo la DADDH, unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, fue concebida como el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideraron adecuado a las circunstancias de aquellos tiempos; reconocían, sin embargo, que debería fortalecerse cada vez más en el campo internacional. De esta forma, si bien en sus primeros años la Declaración Americana se consideró como un documento de simple pronunciamiento sobre los derechos esenciales de la persona humana que deberían consagrarse en el continente americano, con el paso del tiempo adquirió una mayor fuerza vinculativa. Así lo sostuvo la Corte IDH en

<sup>26</sup> Véase Corte IDH, *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano (actualizado a febrero de 2012)*, San José, Secretaría de la Corte IDH, 2012, pp. 2 y 3.

su Opinión Consultiva núm. 10 de 1989, en la que señaló que si bien dicha Declaración no es un tratado, tiene efectos jurídicos para los Estados Partes de la Organización de los Estados Americanos y, además, puede estar sujeta a la interpretación de la propia Corte IDH.<sup>27</sup>

La Declaración Americana comprende un preámbulo y 38 artículos en los que se definen los derechos protegidos y los deberes enunciados. En una de sus cláusulas introductorias se establece 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. Asimismo, se estableció que los Estados americanos acordaban la Declaración, considerando que los pueblos americanos habían dignificado a la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocían que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tenían como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre. Desafortunadamente se utilizó el vocablo *hombre*, y no *persona humana*, que desde el punto de vista jurídico comprendería a todos los seres humanos. Ese *error*, que por supuesto demuestra mucho de la ideología de la época, no se reprodujo en la Declaración Universal que fuera aprobada siete meses después de la Americana, y que se redactó en lenguaje incluyente.<sup>28</sup>

### ¿Cómo puede relacionarse la OEA con la protección y promoción de los derechos humanos?

La OEA es una organización internacional regional creada por los Estados de este hemisferio con el fin de lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Si es así, entonces la protección y promoción de los derechos humanos llegó por vía histórica más que convencional. Es decir, en realidad la OEA no fue creada ni para consolidar un régimen de protección de derechos humanos ni tampoco para crearlo. Pero eso no quiere decir, bajo ninguna circunstancia, que los derechos humanos no se hayan posicionado como uno de los puntos rectores de los órganos que la conforman.

La organización regional americana estableció como sus propósitos esenciales, según el artículo 3º de la Carta de Bogotá: *a)* afianzar la paz y la seguridad del continente; *b)* promover y consolidar la democracia representativa den-

<sup>27</sup> 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, párrs. 36 y 47.

<sup>28</sup> Véase Regina Tamés, "El reconocimiento de los derechos de las mujeres en las Naciones Unidas", en Juan A. Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (coords.), *Derechos de las mujeres en el derecho internacional*, México, Fontamara/SCN, 2010, p. 29.

tro del respeto al principio de no intervención; c) prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros; d) organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; e) procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; f) promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; g) erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y h) alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

A su vez, los Estados americanos reafirmaron en la Carta de la OEA ciertos principios, entre los que destacan que el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas, la condena a la agresión, la seguridad regional colectiva, la eliminación de la pobreza y la proclama de los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo. Así, los derechos fundamentales, según el tratado constitutivo, apenas son recogidos como un principio de proclama al que se comprometen los Estados miembros, pero no como el centro de la OEA.

Tales principios responden a la base mínima de la convivencia entre naciones, entre los miembros de una comunidad. Así, por un lado, la solución pacífica de las disputas y controversias se trazó como uno de los grandes puntos que se debían acordar; y por otro, debido a una respuesta histórica en la que los latinoamericanos fueron víctimas del colonialismo europeo pero también, en algún sentido, estadounidense, los principios de igualdad soberana y sus derivados –como el de no intromisión y no intervención– fijaron la estructura de la nueva organización regional. También en esa circunstancia destaca el principio de asistencia recíproca como una clave de esa defensa regional. Todos ellos, por cierto, constituían una ruta inamovible en la política exterior mexicana, que había ganado su prestigio posrevolucionario gracias a la defensa que hizo de ellos la vieja escuela diplomática mexicana en el seno de las organizaciones internacionales.<sup>29</sup>

La protección de los derechos humanos llegó entonces como una consecuencia del establecimiento de esos principios. Es decir, si existía respeto entre los Estados, si sus representantes eran electos democráticamente, si la OEA tenía como un objetivo la consolidación de las instituciones democráticas de los Estados, entonces podría pensarse en la protección de los derechos fundamentales de las personas físicas.

Importancia de la CADH:

1. Como primer instrumento vinculante en la materia en el ámbito interamericano.
2. Por el avance en el contenido de derechos respecto al Convenio Europeo.
3. Por la creación de la Comisión Interamericana con una multiplicidad de funciones.
4. Como estándar para los Estados americanos.

<sup>29</sup> Véase Jorge Castañeda, "El panamericanismo y la Conferencia de Caracas", en *Política exterior y cuestiones internacionales*, México, Colmex/SRE (Obras completas, t. 3), 1995, pp. 135-160.

De ahí que se siguió, en la conformación de la región, un sistema parecido al ámbito universal. Es decir, primero se consolidó el tratado constitutivo (las cartas de San Francisco para la ONU y la de Bogotá para la OEA) y luego las declaraciones de derechos humanos. Los tratados que hacían vinculantes la protección y la tutela de tales derechos llegaron casi dos décadas después en ambos casos, con los pactos de 1966 para el ámbito universal, y con el Pacto de San José para el interamericano.

Pero como la CADH se creó en el marco de la OEA, y como ya el Protocolo de Buenos Aires había encargado a la CIDH la promoción de los derechos humanos en la región, bien puede decirse que para la organización regional el tema de los derechos humanos es un asunto principal en su agenda. Prueba de ello, aunque con opiniones encontradas, ha sido el debate que en los últimos años ha existido en el seno de la OEA sobre el futuro del sistema interamericano. A propósito de tal interés en fortalecer al sistema, en El Salvador, en junio de 2011, la Asamblea General creó el Grupo de Trabajo Especial que presentó informes en junio de 2012. En Cochabamba, en 2012, la propia Asamblea instruyó al Consejo Permanente a que concluyera sus trabajos en el primer trimestre de 2013. El 22 de marzo de 2013 se resolvió, por el órgano supremo de la OEA, que la CIDH debe reforzar la promoción de los derechos humanos, e instó a los Estados que no lo han hecho a expresar su consentimiento a obligarse a la CADH o a aceptar la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH. Se reafirmó, en general, el fortalecimiento del sistema interamericano y se trazaron líneas para el financiamiento, pues ése es uno de sus mayores problemas.<sup>30</sup>

### ¿Cuál es la importancia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

La importancia de la CADH puede ser vista desde ángulos distintos:

- El primero, la necesidad de tener un instrumento internacional vinculante en el sistema interamericano.
- El segundo, el avance en el contenido de los derechos respecto del instrumento europeo.
- El tercero, la creación de una Comisión con múltiples funciones.
- El cuarto, como instrumento de consolidación de un orden jurídico latinoamericano común para los Estados.

Respecto del primer ángulo debe decirse que una vez que el Protocolo de Buenos Aires de 1967 enmienda la Carta, la CIDH queda transformada en un órgano

<sup>30</sup> Consúltese la Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13) de la OEA, disponible en <[http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-115/13](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-115/13)>, página consultada el 10 de julio de 2013.

formal de la Organización de los Estados Americanos cuyas funciones principales son las de promover la observancia y protección de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la OEA en dicha materia. Los derechos humanos que debe promover y proteger la recién trasformada Comisión, elevada a rango de órgano principal, no serán otros sino aquellos que se encuentran consagrados en la Declaración Americana, esto mientras no entrara en vigor la CADH. Así, la Comisión se presentó como una solución intermedia y parcial de un problema en sumo grado urgente, pues se tenía el órgano promotor y protector, pero no se contaba con un catálogo de derechos obligatorio para los Estados. Tampoco tenía las bases constitucionales o estructurales que le permitieran funcionar, pues había sido creada casi accidentalmente y sin tener toda la maquinaria para realizar la menuda labor que le había sido impuesta.<sup>31</sup> Esa situación se resolvió con la adopción de una convención que finalmente fue firmada en 1969, y que entró en vigor el 18 de julio de 1978.<sup>32</sup>

La CADH constituyó el paso fundamental, más importante sin duda, en el fortalecimiento de un entonces incipiente sistema de protección. Permitió incrementar la efectividad de la Comisión, establecer una Corte y modificar la naturaleza jurídica de los instrumentos en los que se basaba la estructura institucional. Dicho instrumento es la base de todo el edificio que tutela derechos humanos en América y su importancia es tal que cuenta con 25 Estados Parte. No obstante, Trinidad y Tobago y Venezuela han denunciado esta Convención, por lo que el número de Estados que actualmente conforman el sistema es de 23.

Respecto al contenido de los derechos, la Convención establece en el primer párrafo de su preámbulo que tiene como propósito "consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre". En su parte primera establece la obligación de los Estados de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos, así como su deber de adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para hacer efectivo el goce de tales derechos. Ha sido este deber desde donde se han anclado buena parte de las reparaciones que dicta la Corte IDH, pues solicita la adopción de medidas de carácter ejecutivo, legislativo e incluso judicial.

Atendiendo al segundo ángulo, la Convención define los derechos y libertades protegidos –principalmente los derechos civiles y políticos–, pues sigue una tradición internacional establecida en la Declaración Universal. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, al momento de adoptar la Convención los Estados sólo se comprometieron a

<sup>31</sup> Véase César Sepúlveda, *Derecho internacional*, 24ª ed., México, Porrúa, 2004, pp. 515 y ss.

<sup>32</sup> Véase Alonso Gómez-Robledo Verduzco, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México, Porrúa, 2000, p. 1.

adoptar providencias tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos [...], por vía legislativa u otros medios apropiados.

Con respecto al documento europeo del mismo tipo, es decir el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales, la Convención Americana comprende ocho derechos que no habían sido incluidos en aquél: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la reparación por denegación de justicia, el derecho de rectificación, el derecho al nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho de asilo (este último con un profundo arraigo en pueblos latinoamericanos).<sup>33</sup>

Ahora bien, aunque parezca obvio, es necesario recordar que el contenido de la CADH, es decir, tanto los derechos civiles y políticos y la raquítica mención a los derechos económicos, sociales y culturales, así como las competencias, estructura, órganos y procedimiento de las peticiones individuales o del sistema de demandas interestatales, son normas jurídicas, y como tales deben ser tratadas, aplicadas e interpretadas bajo las reglas gramaticales del lenguaje denominado derecho internacional o del derecho internacional de los derechos humanos. Decir que los derechos humanos establecidos en la Convención son normas jurídicas obliga a quien las utiliza a conocer el derecho. Por otro lado, los órganos que regula encuentran, principalmente en ese tratado, la razón de ser de su existencia en la medida que fueron creados por la voluntad de los Estados.

Por lo que respecta al tercer ángulo, cabe destacar que con la entrada en vigor de la Convención Americana coexisten dos vías de protección y promoción de derechos humanos: una derivada exclusivamente de la Carta de Bogotá y de la Declaración –aplicable para aquellos Estados que no son parte de la Convención–, y la otra derivada de la CADH, que incluye un sistema de peticiones individuales, peticiones interestatales e informes como mecanismo de control clásico.<sup>34</sup> Ambas vías le proporcionan facultades a la CIDH para promocionar y proteger los derechos humanos incluso en aquellos Estados que en estricto sentido no forman parte del sistema interamericano.

<sup>33</sup> Véase Carlos Fernández de Casadevante, *Derecho internacional de los derechos humanos*, 3ª ed., Madrid, Dilex, 2008, p. 256.

<sup>34</sup> Véase Jorge Ulises Carmona Tinoco, "La CIDH como espacio para el activismo legal transnacional: acervo en materia DESCA", en Armin von Bogdandy et al. (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales*, op. cit., pp. 186 y 187.

Desde el cuarto ángulo, en la CADH recae un primer criterio para establecer un derecho común entre los Estados latinoamericanos. Es decir, el derecho internacional que establece este tipo de normas no hace sino fijar criterios o estándares comunes para los Estados Parte. El vendaval de diálogos sobre el control de convencionalidad o el derecho común entre los Estados americanos encuentra su razón de ser en tratados como la Convención Americana, pues su valor radica en su contenido y en que constituyen un *corpus iuris* americano.

Mientras muchos Estados americanos ubican a la Convención Americana a nivel constitucional, Estados Unidos sólo firmó la Convención, acto que Canadá ni siquiera ha realizado.

Son ya varios los Estados de América, principalmente latinos, que ubican a la CADH dentro de su marco constitucional. Es el caso de México, los derechos humanos consagrados en tratados internacionales en los que éste sea parte tienen nivel constitucional.<sup>35</sup>

### ¿Qué protocolos adicionales a la CADH existen y cuáles y cómo pueden ser vinculantes para el Estado mexicano?

Después de 21 años de la Declaración Americana se firmó la Convención Americana o Pacto de San José, y se posicionó como el principal instrumento jurídico regional del sistema protector de los derechos humanos en América. Posteriormente han sido creados un par de protocolos adicionales a la Convención. El vocablo *protocolo*, según la doctrina del derecho internacional público, debe ser utilizado con cuidado, pues puede significar muchas cosas.<sup>36</sup> En el sentido que se usa en el sistema interamericano representa un tratado internacional distinto al principal. Suelen ir acompañados además del vocablo opcional, lo que significa que un Estado Parte del primer tratado puede o no serlo respecto de su protocolo, pues ambos tratados tienen, por decirlo así, vida propia. Los protocolos adicionales frecuentemente describen con detalle una parte de otro tratado, el cual puede denominarse principal, o también funcionan como enmienda de aquél.<sup>37</sup>

El Convenio Europeo cuenta ya con 14 protocolos adicionales en los que se han agregado derechos, desarrollado algunos otros con respecto al Convenio de Roma o, principalmente, en los que se ha enmendado el procedimiento. Uno de ellos, el Protocolo número 11, propició la desaparición de la Comisión Europea y le abrió paso al *ius standi* del individuo ante la CEDH. En el caso

<sup>35</sup> Véase Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7ª ed., México, Porrúa, 2010, pp. 557 y ss.

<sup>36</sup> Pero ante todo, un protocolo es un tratado, es decir, señala un determinado acto jurídico por el que dos sujetos (principalmente Estados) crean deberes y derechos recíprocos. Son también sinónimos de protocolo, en tanto tratado: convención, pacto, acuerdo, estatuto, carta, etcétera. Véase Charles Rousseau, *Droit International Public Approfondi*, 12ª ed., París, Dalloz, 1961, p. 22.

<sup>37</sup> Véase Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2ª ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 27 y 28.

americano, la Convención de 1969 ha sido completada con dos protocolos que principalmente desarrollan mecanismos de policía o de observación de cumplimiento de los DESC y la abolición de la pena de muerte.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador, fue aprobado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 durante el 10º periodo de sesiones de la Asamblea de la OEA. Luego, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte fue aprobado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990 y entró en vigor el 28 de agosto de 1991, durante el 20º periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

En relación con el Estado mexicano, cabe destacar que intervino en la creación del Pacto de San Salvador y lo firmó en el mismo momento de su aprobación; sin embargo, no fue sino hasta el 8 de marzo de 1996 que entregó el instrumento de ratificación. En relación con el Protocolo sobre la Abolición de Pena de Muerte, se constituyó la obligación de cumplirlo para México en el momento de su ratificación, el 3 de agosto de 1996. El cumplimiento de los derechos contenidos en ambos protocolos debe ser objeto también del control de convencionalidad, en la medida que contemplan derechos humanos, y respecto de los cuales el Estado mexicano es Parte.

Por último, el *corpus iuris* americano en materia de derechos humanos incluye otros tratados internacionales que no son protocolos de la CADH, pero que al ser instrumentos vinculantes para los Estados, la CIDH o la Corte IDH pueden utilizarlos en sus respectivos procedimientos. Entre ellos destacan la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –conocida como Convención de Belém do Pará–, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas o la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. En todos los casos México es Estado Parte.

Además, no debe perderse de vista que a la protección de las personas físicas que se encuentran en territorio mexicano deben agregarse todos los otros tratados que no pertenecen exclusivamente al ámbito regional americano sino al universal, pero que en conjunto conforman un grueso número de normas jurídicas internacionales que tutelan derechos humanos (sin contar aquellos derechos humanos que se encuentran en normas internacionales que no pertenecen a tratados de derechos humanos).

## ¿Cuál es el problema de los derechos económicos y sociales y la relación con el sistema de peticiones individuales?

En América se siguió la tendencia de tener dos tratados, uno para los derechos civiles y políticos y otro para los derechos económicos sociales y culturales (DESC). Tendencia desafortunada si se considera que la produjo el mundo bipolar de la década de 1960 en el que la lucha entre Occidente y Oriente se manifestó en la firma de sendos pactos, uno por cada *tipo* de derechos. El bloque soviético enfatizó su intención de incluir los DESC, mientras que el bloque de tinte capitalista –principalmente Estados Unidos– se negaba a incorporarlos. El continente americano no hizo sino seguir esa distinción y creó un Protocolo Adicional en materia de DESC.

No obstante, cada derecho enmarcado en el Protocolo de San Salvador alcanzaría para analizar con cuidado su aplicación en la tarea de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); vale solamente advertir sobre dos de sus más grandes características: una se refiere al contenido (progresividad) y la otra al procedimiento de exigencia ante un órgano judicial (justiciabilidad).

Con respecto a la progresividad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha determinado que el cumplimiento de estos derechos implica dos obligaciones para los Estados: *a)* la obligación de garantizar un contenido mínimo esencial que conlleva obligaciones inmediatas para los Estados, y *b)* una obligación gradual de los derechos económicos, sociales y culturales, atendiendo a las circunstancias particulares de los Estados y hasta el máximo de sus recursos disponibles.<sup>38</sup>

Las dos más grandes características de los DESC son la progresividad y la justiciabilidad.

En relación con la primera protección que ha establecido el sistema interamericano a los DESC, la Corte IDH ha desarrollado en algunos casos el núcleo mínimo de ciertos derechos de la Convención Americana. Por ejemplo, en el caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay la Corte IDH desarrolló dentro del artículo 4º de la Convención Americana el concepto de *vida digna*, como aquella "obligación del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar las condiciones mínimas de vida, en el caso específico, de las personas privadas de la libertad".<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Comité DESC, Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2º del Pacto), aprobada en el 5º periodo de sesiones, 14 de diciembre de 1990, p. 9. Sobre la progresividad y la prohibición de regresividad se siguen las ideas expuestas en Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2004, pp. 92 y ss.

<sup>39</sup> Corte IDH, Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), Sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112, párr. 159.

Con respecto a la obligación progresiva de los DESC, la CIDH ha determinado que este principio deriva en "la adopción de una política pública que considere a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos cuya realización completa, en general, no puede darse rápidamente y que por ello requieren de un proceso durante el cual cada país avanza con distintos tiempos hacia el logro de la meta".<sup>40</sup> En tanto que el Comité DESC sostuvo que la progresividad no exige la completa realización o total cumplimiento de la obligación internacional en un periodo corto –como sí sucede en el caso de los derechos civiles y políticos–, sino que la obligación estatal comporta un movimiento ágil, expedito y efectivo hacia el respeto de tales derechos.<sup>41</sup>

En el caso americano, la obligación progresiva de los DESC se encuentra garantizada por partida doble: tanto en el artículo 26 de la CADH como en los primeros dos artículos del Protocolo de San Salvador que funcionan como un manto protector para todos los derechos catalogados en el tratado.

Pero al mismo tiempo, el problema de definir el alcance progresivo de las obligaciones de los Estados respecto de los DESC determina su difícil acceso a los tribunales, nacionales e internacionales, para hacer lograr su justiciabilidad.<sup>42</sup>

Siguiendo la postura kelseniana, un derecho subjetivo es tal cuando se puede exigir frente a un tribunal.<sup>43</sup> Esa postura, no obstante que Kelsen suele ser atacado por su formalismo, es indispensable en el caso de los derechos sociales. No basta con que exista un contenido normativo y un sujeto obligado jurídicamente a progresivamente satisfacerlos, sino que debe existir el medio

Respecto a la *justiciabilidad*, en el Protocolo de San Salvador se establecieron dos medios de control: un sistema de policía a través de informes, observaciones o recomendaciones y uno cuasijudicial y judicial bajo el sistema de peticiones individuales pero únicamente sobre los derechos a la educación y a la libre sindicalización.

<sup>40</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/SER.L/V/II.132 Doc. 14, 19 de julio de 2008, párr. 2.

<sup>41</sup> "La expresión progresiva efectividad se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los desc. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Parte con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga". Véase Comité DESC, *op. cit.*, párr. 9.

<sup>42</sup> Rodolfo Arango, "La prohibición de retroceso en Colombia", en Christian Courtis, *Ni un paso atrás, la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006, pp. 183 y 184.

<sup>43</sup> Véase Charles Rousseau, *Derecho internacional público*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1961, pp. 209-212.

procesal para que el titular del derecho pueda exigirlo frente a un órgano judicial.<sup>44</sup>

En el Protocolo de San Salvador se establecieron principalmente dos medios de control: un sistema de policía a través de informes, observaciones o recomendaciones; y uno cuasijudicial y judicial bajo el sistema de peticiones individuales. Respecto del primero, son los Estados quienes *motu proprio* envían al secretario general de la OEA sus informes sobre la situación de los derechos tutelados; éste los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, así como a la CIDH. Los dos consejos referidos podrán realizar recomendaciones generales con base en los informes estatales presentados, mientras que la Comisión podrá agregar observaciones y recomendaciones, que incluirá en su informe anual. Respecto del sistema de peticiones individuales,<sup>45</sup> el resultado es poco alentador, pues si bien refiere el artículo 19 del Protocolo que puede seguirse el procedimiento establecido en los artículos 44 al 51 y 61 al 69 de la CADH, solamente podrá hacerse con respecto a los derechos a la educación y a la libre sindicalización.

Otra posibilidad es insistir sobre la violación al artículo 26 de la Convención Americana, acerca de la cual la Corte IDH tiene plena competencia para aplicar e interpretar, pero esta disposición ha sido poco abordada. Por ejemplo, en el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*, la Corte IDH desestimó que existiera alguna violación al artículo 26 de la CADH, debido a que el grupo afectado por la falta de cumplimiento del Estado, en relación con la sentencia emitida por su Tribunal de Justicia, no afectaba a un grupo significativo de la población.

En el caso *Acevedo Buendía y otros vs. Perú*, la Corte IDH utilizó lo establecido por el Comité DESC en su Observación General núm. 3, para determinar que el cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales pueden derivar en medidas regresivas por parte de los Estados, que "pueden adoptar y que requerirán la consideración más cuidadosa. Estas medidas deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recur-

<sup>44</sup> Rodolfo Arango, "Justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales en Colombia. Aporte a la construcción de un *ius constitutionale commune* en Latinoamérica", en Armin von Bogdandy *et al.* (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales*, *op. cit.*, pp. 17 y ss.

<sup>45</sup> "6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos." Véase Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988, artículo 19.6.

sos de que [el Estado] disponga".<sup>46</sup> En este caso, la Corte IDH realiza un análisis sobre las obligaciones incumplidas por Perú en relación con los artículos 21 y 25 de la CADH, y no con base en el artículo 26, pues consideró que este último establece la obligación de adoptar providencias de carácter económico y técnico, en la medida de los recursos del Estado, sea por la vía legislativa u otros medios apropiados.

Uno de los grandes retos del sistema interamericano debe ser, sin duda, subsanar las deficiencias normativas procedimentales respecto a los derechos sociales. Es cierto que las primeras obligaciones recaen en el ámbito doméstico, pero tarde o temprano el ámbito regional deberá encauzar sus esfuerzos a ofrecer un esquema jurídico de satisfacción en los DESC. Es también un reto del derecho común latinoamericano.<sup>47</sup>

### **¿Cuáles son los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y cómo opera el principio de subsidiariedad?**

A partir del Pacto de San José, los órganos que operan en el sistema interamericano de protección de derechos humanos son la Comisión y la Corte interamericanas de Derechos Humanos. Pero tal como se ha afirmado en líneas anteriores, los mecanismos de control se reducen a los de policía, realizados principalmente por la CIDH, y los de solución judicial, implementados en una suerte de dos instancias, la primera ante la CIDH y la segunda ante la Corte IDH.

En efecto, el mecanismo judicial satisface una primera etapa cuasijudicial ante la Comisión y una segunda etapa en la cual el órgano judicial resuelve el fondo de la controversia internacional y determina si existe o no responsabilidad de un Estado. No obstante, la Convención Americana prevé la posibilidad de peticiones interestatales en la que los Estados deberán aceptar primero la competencia de la Comisión Interamericana; el mecanismo judicial al que nos referimos es el de las *peticiones individuales*.

Es precisamente cuando las personas interponen una petición ante la Comisión, autorizadas por el artículo 44 de la Convención, que la instancia internacional funciona como subsidiaria de la nacional. Esto significa que, por un lado, el que está obligado a cumplir la disposición internacional es el Estado y, por otro, que si no la cumple, él mismo tiene la posibilidad de corregir y

<sup>46</sup> Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de julio de 2009, serie C, núm. 198, párr. 103.

<sup>47</sup> Sobre la discusión en torno a la posibilidad de que la Corte IDH declare violaciones autónomas al derecho a la salud a partir del artículo 26 de la CADH, véase el voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en el caso *Suárez Peralta vs. Ecuador (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 21 de mayo de 2013, serie C, núm. 261.

resarcir su falta. De ahí que se solicite el previo agotamiento de recursos internos como requisito fundamental de la admisión de la petición individual. Si el conflicto se presenta Estado frente a Estado no hace falta agotar los recursos internos; en ese caso la jurisdicción internacional no será subsidiaria.

La protección ofrecida por los órganos del sistema interamericano tiene un carácter coadyuvante, complementario o subsidiario del que ofrece el derecho interno de los Estados americanos, por lo que el sistema americano no pretende sustituir al interno; es decir, los órganos de la Convención no tienen primacía sobre los recursos de jurisdicción interna, sino que la complementan.<sup>48</sup>

Esta idea de subsidiariedad del sistema americano ha sido puesta a debate porque la propia Corte IDH se autoproclama intérprete último de la Convención Americana cuando exige a las y los jueces nacionales que sean ellos mismos quienes interpreten y apliquen la norma regional. Este *novedoso* control de convencionalidad insiste sobre una vieja fórmula de derecho internacional, donde el órgano judicial interno aplica el derecho internacional sin que se entienda como una instancia inferior del órgano judicial internacional.

Es decir, supongamos que una o un juez de primera instancia de un Estado X recibe una demanda en contra del Estado alemán por la comisión de crímenes internacionales en la segunda Guerra Mundial. Dicha jueza o juez deberá utilizar una norma consuetudinaria que obliga a todos los Estados a declararse incompetentes para juzgar a sus iguales, por lo que el Estado X no podrá juzgar al Estado alemán por los hechos que se le imputan; así la o el juez de primera instancia realizaría un control de una norma internacional (debido a que la norma es consuetudinaria, no podríamos llamarle control de convencionalidad, sino *control de costumbre internacional*). Pero también puede ser que la o el juez prefiera una norma interna que sí le otorga competencia, o incluso puede fundar su competencia en otra norma internacional, lo que produciría la violación a la norma consuetudinaria antes descrita. El asunto así planteado podría llegar a un órgano judicial internacional, como la Corte Internacional de Justicia (CIJ), si para el caso resulta ser competente. Ésta, en la solución del asunto, hará otro control de la norma internacional consuetudinaria y establecerá la responsabilidad internacional del Estado X por faltar a la obligación de no juzgar a sus iguales. Pues bien, el acto que realiza la CIJ no significa que se establece como una instancia superior respecto de la o el juez de primera instancia del Estado X, no obstante hayan resuelto en distintos sentidos.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Héctor Faúndez Ledesma, *op. cit.*, p. 54.

<sup>49</sup> Como se advierte, el ejemplo corresponde en estricto sentido a los hechos y la decisión en International Court of Justice, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)*, Sentencia del 3 de febrero de 2012.

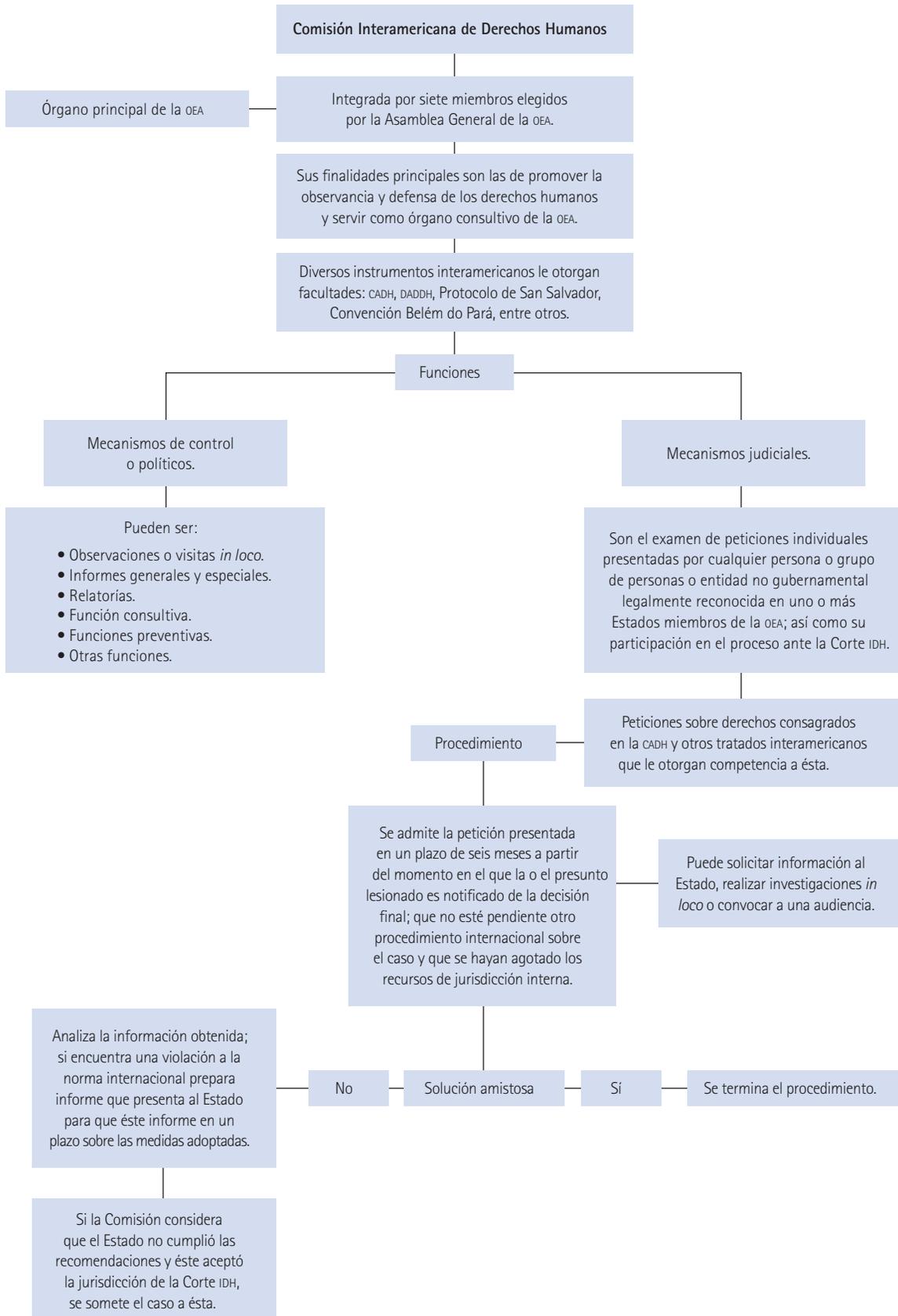
Esa misma situación puede presentarse en el ámbito de protección de derechos humanos y el control de convencionalidad. Cuando una o un juez aplica o interpreta el derecho internacional, no hace sino lo que está obligado a hacer: utilizar el derecho que sea aplicable al caso. Y si el asunto llega a una instancia internacional, en la cual se evidencia que el control ha sido equivocado, no significa que sea una instancia superior sino solamente una instancia de control internacional.

La Corte IDH ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la fórmula de la Cuarta Instancia en casos recientes,<sup>50</sup> pero queda a salvo la subsidiariedad del sistema, pues en estricto sentido ni la CIDH ni la Corte IDH se pronuncian sobre la inocencia o culpabilidad de las personas, la validez o no de un acto jurídico interno de naturaleza civil o mercantil, etcétera.

<sup>50</sup> Véanse Corte IDH, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de febrero de 2012, serie C, núm. 239, párrs. 65 y 66; Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, párrs. 12-22; y Corte IDH, *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 14 de noviembre de 2014, serie C, núm. 287, párr. 81.

**MÓDULO II.**

**¿QUÉ ES LA COMISIÓN INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS?**



Una de las instituciones pilares en la promoción y protección de los derechos humanos es, sin duda, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Los límites de su actuación son prácticamente ilimitados si se considera la amplitud de competencias originadas de la Carta de la OEA enmendada, o de los muchos otros tratados que le otorgan facultades de vigilancia y de control de los derechos humanos en América. La fortaleza de su función se debe, sin embargo, a que los gobiernos americanos no han cesado en la violación, a veces flagrante, de los derechos de las personas.<sup>51</sup> Es en esa medida que a la CIDH se le han acumulado una serie de competencias de distinta naturaleza y, en muchos casos, con una buena dosis de mezcla entre lo jurídico y lo político.

Es en esa ambivalencia o multiplicidad de funciones que a los juristas se nos dificulta describir, con las categorías propias de nuestro discurso, frente a qué tipo de órgano nos encontramos. Por un lado, la CIDH es un policía y como tal realiza visitas, solicita informes y procura relatorías, entre otros, pero en el sistema de peticiones individuales actúa como si fuera una jueza o un juez internacional, aunque sus resoluciones no están dotadas de la fuerza jurídica formal que necesitan para decir que son obligatorias. Por otro lado, si los asuntos llegan a conocimiento de la Corte IDH, su función puede ser una suerte de ministerio público interamericano; pero también puede ser ella

<sup>51</sup> Véase César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 515.

misma un órgano consultivo para la OEA en materia de derechos humanos y, por si fuera poco, es un órgano principal de la Organización americana, nivel que no es alcanzado por otros órganos de igual o menor importancia, como la Corte IDH.

Señala atinadamente César Sepúlveda –quien conoció desde dentro a la CIDH, que los Estados americanos cuando crearon una entidad autónoma en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959 probablemente no entendían que se originaba “un pequeño monstruo, que habría de crecer descompasadamente, aunque habremos de decir que para fortuna de la causa de los derechos humanos”.<sup>52</sup>

Por lo tanto, los juristas debemos renunciar a ofrecer una descripción totalizadora de un órgano con múltiples funciones. No es clara su naturaleza jurídica si por ésta entendemos el origen y propósito de una institución en el discurso jurídico. De ahí que nos concretaremos a explicar su integración, su ubicación como órgano principal de la OEA y su trascendencia desde dos ámbitos: el político y el jurídico. Haremos, por supuesto, mayor énfasis en el jurídico y en el sistema de peticiones individuales.

### ¿Quiénes integran la CIDH?

La CIDH, cuya sede se ubica en Washington, D. C., se compone de siete integrantes, quienes deben ser personas de alta autoridad moral y de reconocida versación en materia de derechos humanos, y representa a todos los Estados miembros de la OEA.

Las personas integrantes de la Comisión son electas por la Asamblea General para un periodo de cuatro años y con posibilidad de una sola reelección.<sup>53</sup> Deben encontrarse en una lista de candidatas y candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros. Cada gobierno puede proponer hasta tres candidatos, nacionales o de cualquier otro Estado. Aunque no puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado. Quienes integran la Comisión gozan, durante todo el tiempo que duren en el encargo, de las inmunidades y privilegios reconocidos por el derecho internacional a agentes diplomáticos.

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> Tres han sido los comisionados con nacionalidad mexicana: Gabino Fraga, César Sepúlveda y quien actualmente forma parte, José de Jesús Orozco.

### ¿Cuál es la ubicación de la CIDH dentro de la estructura de la OEA y cuáles son sus facultades en el sistema interamericano de protección de derechos humanos?

Como hemos insistido, la enmienda de Buenos Aires a la Carta de Bogotá produjo, entre otras cosas, que la Comisión adquiriera el estatus de órgano de la Organización de los Estados Americanos. La propia Asamblea General aprobó el Estatuto de la Comisión, que en su artículo 1º establece que es un órgano de la OEA creado para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Dicho así, parece que esta naturaleza de la Comisión se identifica más con una función política que con una jurídica. Y sus resoluciones descansan más en una fuerza moral que jurídica.

La Carta de Bogotá enmendada, el Estatuto de la CIDH y la CADH proporcionan las bases constitucionales, es decir, la estructura de la Comisión. De éstos, es el Estatuto el que distingue las atribuciones de la Comisión respecto de los Estados Parte en la Convención Americana de aquéllas referidas a los Estados miembros de la OEA que no son partes de la Convención. Con respecto a estos últimos, las competencias de la Comisión emanan de la propia Carta y promueven o tutelan los derechos consagrados en la Declaración Americana, mientras que en relación con los Estados Partes de la CADH la competencia emana de tal instrumento y se refiere a los derechos en ella consagrados. Deben agregarse aquellos otros tratados que le otorgan también distintas facultades. Como ejemplo, pueden verse el artículo 19 del Protocolo de San Salvador; el artículo 12 de la Convención Belém do Pará y el artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, entre otros.

Los mecanismos de control que asemejan más una función política o de policía<sup>54</sup> pueden ser clasificados de la siguiente manera:

<sup>54</sup> Hemos decidido utilizar una vieja distinción entre lo político y lo jurídico, aun a pesar de que la frontera, en muchos casos, es imperceptible o sencillamente no existe. Véase al respecto, International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo (Request for Advisory Opinion)*, 22 de julio de 2010, párrs. 29 y ss; y la opinión contraria a la mayoría de la Corte en la opinión disidente del juez Bennouna, párrs. 4-26. La distinción, para referirnos al trabajo de la CIDH, también podría hacerse a partir de un criterio más simple: funciones bajo el sistema de peticiones individuales, y otras; pero por simple es reduccionista y no abarca con rigor todas las actividades de la CIDH. En cambio, la distinción entre lo político y lo jurídico obedece más bien a si la Comisión Interamericana crea derecho o no. Si sus resoluciones o recomendaciones son o no obligatorias, entonces hemos optado por ubicar la mayoría de sus actividades bajo el criterio de lo político, y aquello que puede terminar con una sentencia de la Corte IDH (auténtica norma jurídica internacional), dentro del ámbito jurídico. Por último, como se mencionará en el desarrollo del texto, decir que la CIDH no crea derecho formalmente válido no significa que los Estados no puedan cumplirlo; si esto pasa, entonces estaríamos en presencia del *soft law*.

*Primero.* Observaciones o visitas *in loco*. Consisten en la realización de visitas de inspección a los Estados para revisar con proximidad la situación que guardan los derechos humanos en ese territorio. La observación *in loco* contiene aspectos políticos que generan ciertas dificultades para su realización, razón por la cual los Estados no siempre están dispuestos a aceptar la intervención de la CIDH o de otros organismos internacionales con las mismas facultades pues, según ellos, podría afectar su soberanía.<sup>55</sup>

*Segundo.* Informes generales y especiales. La Comisión también tiene la posibilidad, de acuerdo con el artículo 41, incisos *b*, *c* y *d*, de la CADH y el artículo 18, incisos *b*, *c* y *d*, de su Estatuto, de preparar informes, realizar estudios y formular recomendaciones que juzgue convenientes para descargar su mandato. En la práctica, los informes suelen ser antecedidos por una visita *in loco* o por una investigación respecto de una determinada situación. Así, pueden aparecer como auténticas sanciones, pues colocan al Estado que vulnera derechos en un desprestigio ante la comunidad internacional; los informes son, al final, un medio de presión que luego la población puede utilizar para exigir mejor tutela de derechos, o como moneda política de cambio por parte de otros Estados de la región o incluso fuera de ella.<sup>56</sup>

CIDH. Mecanismos de control con función de policía o política:

1. Observaciones o visitas *in loco*.
2. Informes generales y especiales.
3. Relatorías.
4. Función consultiva.
5. Funciones preventivas.
6. Otras funciones.

*Tercero.* Relatorías. El artículo 15.3 del Reglamento de la CIDH establece que "3. La Comisión podrá crear relatorías con mandatos ligados al cumplimiento de sus funciones de promoción y protección de los derechos humanos respecto de las áreas temáticas que resulten de especial interés a ese fin". Dichas relatorías pueden ser temáticas si consisten en actividades que fortalecen la labor de la Comisión a partir de la protección de grupos, comunidades y pueblos especialmente vulnerables. O también por país, si se enfocan a uno o a varios Estados. En ambos casos, la decisión de crear una relatoría descansa en la discrecionalidad del pleno de la Comisión, situación que ha generado incomodidad en Estados que reciben el monitoreo sobre algún tema específico.

Como parte del proceso de fortalecimiento del sistema interamericano, la Asamblea General de la OEA hizo especial mención a las relatorías, pues gobiernos como el ecuatoriano han solicitado con firmeza mayor claridad en la selección de las relatorías.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Bertha Santoscoy Noro, "Las visitas *in loco* de la Comisión Interamericana de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI", en Corte IDH, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, t. 1, San José, Corte IDH, 2001, p. 605.

<sup>56</sup> Véase César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 517.

<sup>57</sup> El punto referido se lee: "7. Proponer a la CIDH que, en función del principio de indivisibilidad de los derechos humanos, fortalezca todas sus relatorías, inclusive mediante la consideración de otorgar el carácter de especiales a las relatorías temáticas existentes, sobre la base de un financiamiento adecuado y sin perjuicio de sus otras responsabilidades".

En la actualidad la Comisión cuenta con las siguientes relatorías temáticas: Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres; Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; Relatoría sobre los Derechos de la Niñez; Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos; Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad; Relatoría sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial; Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex; y con la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.<sup>58</sup>

*Cuarto.* La función consultiva. El artículo 18.e del Estatuto de la Comisión establece la función de atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la OEA, le formule cualquier Estado miembro en cuestiones relacionadas con los derechos humanos en ese Estado y, dentro de sus posibilidades, prestar el asesoramiento que éstos le soliciten.

*Quinto.* Funciones preventivas. Las funciones de policía son también preventivas. En efecto, según el artículo 25 del Reglamento, debido a la urgencia y gravedad de una situación, la CIDH podrá dictar medidas cautelares (la Corte IDH dicta, en cambio, medidas provisionales, aun cuando la naturaleza y circunstancias de una y de otra son las mismas) para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso. Dichas medidas se tramitan a petición de parte o por iniciativa de la propia Comisión, y pueden o no depender de un caso pendiente de resolución.

*Sexto.* Otras funciones. Asimismo, la Comisión tiene ciertos poderes contemplados solamente en la CADH. Éstos incluyen la posibilidad de solicitar opiniones consultivas ante la Corte IDH,<sup>59</sup> la facultad de solicitar a la Corte IDH que tome medidas provisionales en situaciones graves y urgentes en casos individuales,<sup>60</sup> y la potestad de someter a la Asamblea General de la OEA los proyectos de protocolos de la Convención Americana para incluir progresivamente otros derechos protegidos por el sistema interamericano.<sup>61</sup>

Ahora bien, dentro de lo que hemos llamado *ámbito jurídico* sobresalen las atribuciones de la Comisión en el examen de peticiones individuales presen-

CIDH. Mecanismos con funciones jurídicas:

Un ejemplo de éstos lo constituye el examen de peticiones individuales presentadas por cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA.

<sup>58</sup> Consúltese la página web de la CIDH, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>>, página consultada el 5 de agosto de 2015.

<sup>59</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969, artículo 64.1; y Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su Resolución 447 del 9º periodo ordinario de sesiones, La Paz, octubre de 1979, artículo 19.1.

<sup>60</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 63.2; y Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 19, inciso c.

<sup>61</sup> Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 19 inciso e.

tadas por cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA. Los artículos 44 al 51 de la CADH establecen el procedimiento a seguir en dichas peticiones, y si el asunto no llega a una solución amistosa puede remitirse al conocimiento de la Corte IDH.

Si bien el mayor número de casos que la Comisión tramita en virtud de peticiones individuales se refiere a derechos consagrados en la CADH, otros tratados interamericanos también le otorgan la misma competencia obligatoria. En efecto, cuando se trata de este mecanismo de control, los Estados no necesitan aceptar, en un acto separado, la competencia de la CIDH, sino que desde el mismo momento en el que se vuelven Estados Parte del tratado pueden ser llevados ante la función cuasijudicial de la Comisión.

Para que una petición individual pueda ser admitida en términos del artículo 46 de la CADH es preciso que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir del momento en que la persona presuntamente lesionada en sus derechos haya sido notificada de la decisión final, que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, y que la materia de la petición no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, así como que se agreguen los datos de identificación de la o el peticionario. Una vez recibida la petición, la Secretaría de la Comisión será la responsable de dar trámite a las peticiones que reúnan los requisitos respectivos; si no es declarada inadmisibles, a fin de establecer fehacientemente los hechos del asunto que se ha sometido a consideración de la Comisión, se podrá solicitar información al gobierno del Estado en cuestión, el cual deberá presentar su respuesta dentro del plazo de dos meses contados desde la fecha de transmisión. Incluso en esta etapa la Comisión, para comprobar los hechos, puede convocar a las partes a una audiencia y, de ser necesario, realizar una investigación *in loco*.

Posterior al establecimiento de los hechos, la Comisión, a solicitud de cualquiera de las partes o por iniciativa propia, se pone a disposición de éstas con objeto de llegar a una solución amistosa. Este mecanismo, sin ser obligatorio, permite en algunos casos una solución rápida y expedita de la que eventualmente puede conseguirse en un procedimiento ante la Comisión. Si se logra una solución amistosa, la Comisión aprueba un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, lo transmite a las partes y lo publica. Antes de aprobar dicho informe, la Comisión debe verificar si la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes han dado su consentimiento en el acuerdo de solución amistosa.

De no llegarse a una solución amistosa, la Comisión examinará las pruebas aportadas por las partes, las declaraciones de los testigos, así como documentos, registros o publicaciones oficiales, incluso todo aquello que se haya recabado mediante la investigación *in loco*. Con esto, si se encuentra que

hay una violación a la norma internacional de que se trate, la Comisión debe preparar un informe (artículo 50 de la Convención) en el que expondrá los hechos y las conclusiones respecto del caso sometido a su consideración. Dicho informe tiene carácter preliminar y es transmitido al Estado en cuestión. En tal caso, se fija un plazo dentro del cual el Estado debe informar sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones. En esta etapa, el Estado no está facultado para publicar el informe hasta que la Comisión adopte una decisión al respecto.

Asimismo, la Comisión notifica a la persona peticionaria la adopción del informe y su transmisión al Estado. En el caso de los Estados Partes en la Convención Americana que hayan aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, al notificar a la o el peticionario, la Comisión dará a ésta o éste la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte IDH. Si la persona peticionaria tiene interés en que el caso sea sometido a la Corte IDH, debe presentar los siguientes elementos:

- a) La posición de la víctima o sus familiares, si fueran distintos de la persona peticionaria.
- b) Los datos de la víctima y sus familiares.
- c) Los fundamentos con base en los cuales considera que el caso debe ser remitido a la Corte IDH.
- d) Las pretensiones en materia de reparaciones y costas.

Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte IDH, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión, se somete el caso a la Corte IDH.

Al respecto, de acuerdo con el Reglamento de la Comisión de 2009 –modificado en 2011–, cuando la Comisión decida someter un caso a la Corte IDH se notificará de inmediato tal decisión al Estado, a la persona peticionaria y a la víctima. Con dicha comunicación, la Comisión transmitirá a la o el peticionario todos los elementos necesarios para la preparación y presentación de la demanda. Anterior a esta reforma, la Comisión activaba la jurisdicción de la Corte IDH mediante el envío de una demanda. En muchos casos, el escrito de demanda reproducía, con algunas adiciones, el informe previsto en el artículo 50 de la Convención. Pero cuando esta demanda difería en los argumentos y agregaba hechos o pruebas que no se habían discutido o presentado durante el procedimiento ante la Comisión, se podía considerar que se violentaba la equidad procesal de las partes, hecho que la nueva regulación cambió al modificar la manera en que se remitía el caso a la Corte IDH. No obstante, previendo que pudiera subsistir el problema de que en ocasiones se pudieran producir hechos y pruebas nuevas después de la adopción del informe del artículo 50, es que se plantea que la

CIDH, en caso de decidir someter el asunto a la Corte IDH, notificará tal decisión al Estado, a la persona peticionaria y a la víctima, y transmitirá a la o el peticionario todos los elementos necesarios para la preparación y presentación de la demanda en la que se podrán incluir los hechos y pruebas nuevas.

El propio Reglamento de la Comisión dispone que cuando la Comisión decida someter un caso a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, remitirá a ésta la copia del informe previsto en el artículo 50 de la Convención junto con la copia del expediente, más cualquier otro documento que considere útil para el conocimiento del caso. La nueva formulación no permite a la CIDH hacer peticiones a la Corte IDH contra el Estado y su papel principal es, en tanto órgano de la Convención, iniciar el procedimiento ante la Corte IDH y explicar las razones del envío de un caso. Una vez sometido el caso, se debe publicar el informe del artículo 50 y la nota de envío, la cual tuvo que haber sido remitida por la Comisión a la Corte IDH al momento de someter el asunto a su conocimiento.

Como se verá más adelante, entregado el asunto ante la Corte IDH se sigue un proceso que puede terminar con la sentencia absolutoria o condenatoria para el Estado.

### **¿Qué importancia tienen las decisiones de la CIDH en el desarrollo del derecho internacional y cómo puede relacionarse con la función de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal?**

Si el derecho internacional de los derechos humanos es también un lenguaje, entonces para hablarlo, leerlo, escucharlo o escribirlo es necesario seguir sus reglas. Esto significa que, como una característica del lenguaje normativo jurídico, sólo es derecho aquello que el derecho dice que lo es; es decir, el derecho regula su propia creación (es pues un sistema autorreferente).<sup>62</sup> Decir, por lo tanto, que la CIDH crea derecho, es decir, normas jurídicas es tanto como sobrepasar los límites que el propio sistema jurídico establece. O justificar que las resoluciones, informes, recomendaciones, etc., que produce la Comisión son obligatorias porque protegen derechos humanos sería tanto como afirmar que hay una norma jurídica que permite que todo aquello que sea producido para tutelar, promocionar o proteger derechos humanos debe ser considerado como norma jurídica obligatoria para los Estados. Evidentemente, tal norma no existe.

<sup>62</sup> En esta parte vale recoger la crítica que Rolando Tamayo realiza con respecto a considerar a las normas jurídicas como razones: "El derecho, sorprendentemente, ya no regula su propia creación, ya no es autotopoyético; ya no se deroga, abroga o reforma es *iure*, sino que se derrota por razones". Véase Rolando Tamayo y Salmorán, "De jurista a predicador. La fallida conversión de normas en razones", en Rodolfo Vázquez (ed.), *Normas, razones y derechos. Filosofía jurídica contemporánea*, Madrid, Trotta, 2011, p. 51.

Pero lo anterior no produce la esterilidad de un material que puede adquirir valor jurídico, o que si se cumplen otros requisitos entonces podrían llegar a ser derecho. En efecto, el valor de todo el conjunto de documentos que produce la CIDH, no siendo derecho, sí tiene un valor jurídico que debemos revisar. Hacia ahí van las siguientes líneas. No sin antes recordar que los únicos causantes (¿culpables?) de que la CIDH produzca resoluciones no vinculantes son los propios Estados, quienes la han creado y por lo tanto son ellos quienes pueden modificar su estatus.

Para determinar la importancia de las decisiones de la CIDH en el desarrollo del derecho internacional es imprescindible mencionar el *soft law*,<sup>63</sup> que consiste en un mecanismo de apariencia de derecho cuando en realidad no es derecho. El *soft law* o derecho suave no es derecho y, sin embargo, puede funcionar como si lo fuera.<sup>64</sup>

Pero al mismo tiempo es una necesidad negar que las resoluciones internacionales de organismos cuasijurisdiccionales, como los comités de derechos humanos o la CIDH, han contribuido de manera importante a la construcción de una cultura internacional de los derechos humanos. Si sus resoluciones no son estrictamente jurídicas (aunque sí tengan ese valor jurídico), sí orientan el camino a seguir para la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Prueba de ello es que mucho de lo que ha construido la CIDH puede retomarse por la propia Corte IDH, por los órganos judiciales nacionales, por los legisladores en cada país, o por los gobernantes. De esa manera, todo ese material transita de su apariencia de derecho a una auténtica norma jurídica. Luego, si se logra acreditar que los Estados actúan conforme a ellos, y si con el tiempo nace el sentimiento de lo obligatorio, evidentemente se fortalecerá la noción de costumbre internacional.

Dentro de todo ese grupo de autoridades internas que pueden utilizar los criterios de la Comisión, se encuentra la CDHDF como institución mexicana que por definición está comprometida con la protección de las normas jurídicas que contienen derechos humanos. Pero su compromiso no se agota ahí sino que colabora, junto con la sociedad, con la población civil, a construir una cultura de respeto a los derechos humanos. Así, por un lado, sirve de puntilla incómoda para denunciar las violaciones de las autoridades administrativas; pero por otro lado, y quizá más importante, resulta el hecho de que

<sup>63</sup> Véanse las consideraciones hechas sobre el *soft law* en Guillermo Enrique Estrada Adán, "Curso II. Básico de derecho internacional", en CDHDF, *Fase básica 1*, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2012, pp. 71-77.

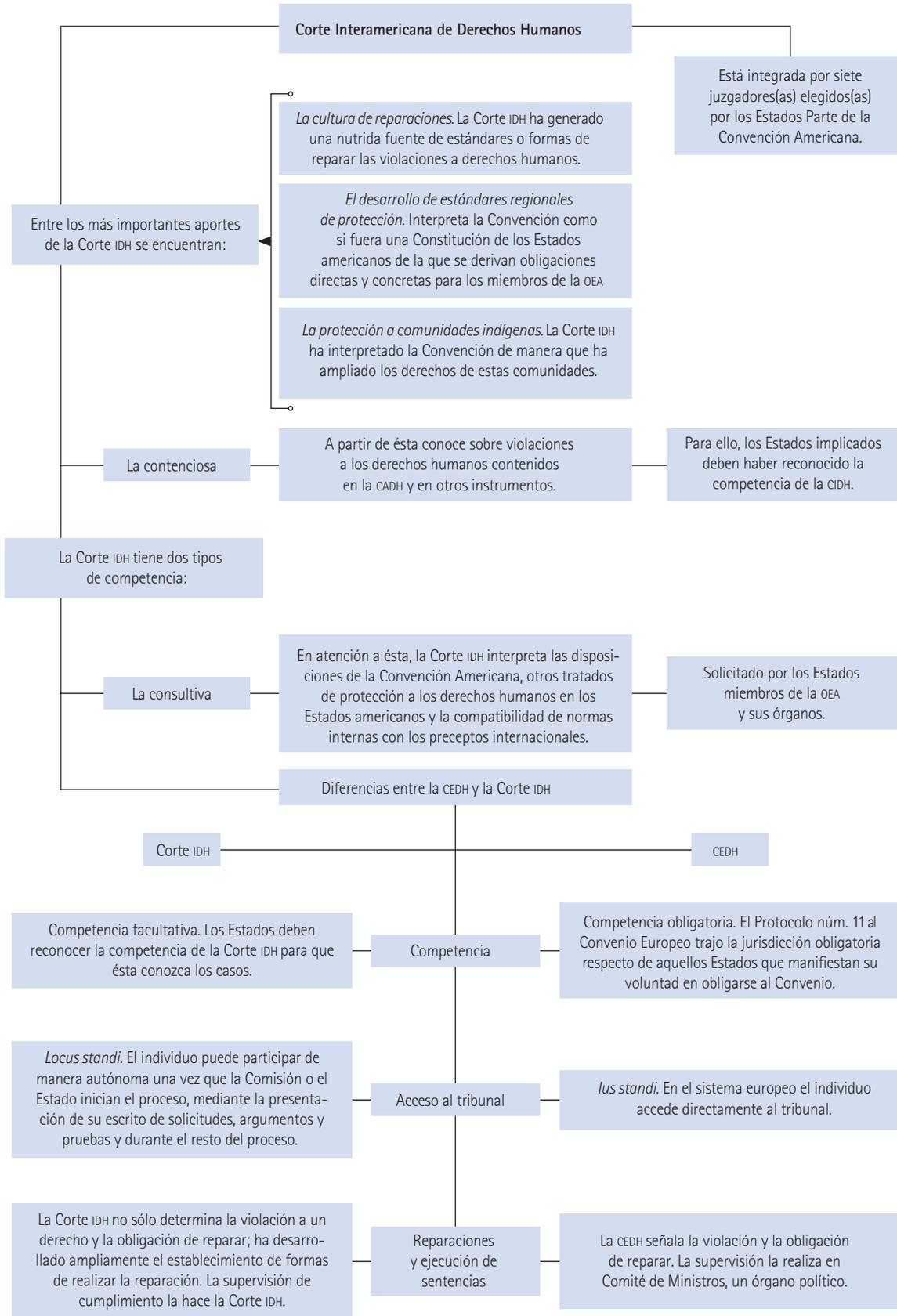
<sup>64</sup> M. A. Fitzmaurice, "International Protection of the Environment", en *Recueil des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, t. 293, La Haya, Martinus Nijhoff, 2002, pp. 12-132.

dialoga con las autoridades de los tres poderes de la Unión, con los órganos legislativos y autónomos en cualquier nivel de gobierno, con las instituciones académicas y principalmente con la sociedad. Así, en cualquiera de esas dos grandes funciones las resoluciones e informes de la CIDH pueden ser material de uso frecuente, no para exigir que se conduzca conforme a ello, sino para demandar un cambio de paradigma para quien crea, aplica o interpreta la ley.

Al margen de estas consideraciones, el artículo 36 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal prevé que las resoluciones de los órganos internacionales que hayan sido reconocidas por el Estado mexicano son obligatorias para todas las autoridades del Distrito Federal en el ámbito de sus competencias. Por lo tanto, las recomendaciones de la CIDH deben ser acatadas por los órganos locales, incluso la CDHDF. Lo anterior no es ajeno de reflexiones sobre el alcance de esta disposición o la actuación de la CDHDF respecto a las decisiones del sistema interamericano.

**MÓDULO III.**

**¿QUÉ ES LA CORTE INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS?**



La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica; es una institución judicial autónoma (aun cuando no lo dice textualmente su tratado constitutivo) cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros tratados en materia de derechos humanos que le otorgan competencia. La Corte IDH constituye otro pilar fundamental en la tutela de derechos en el continente porque, en el momento de resolver controversias, crea derecho individualizado en sus sentencias, que además funciona como referencia necesaria, aunque no obligatoria, para todos los Estados miembros de la OEA, aun cuando no hayan sido parte en el proceso.

A diferencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), la Corte Interamericana no sufre hoy de grandes rezagos procesales e incluso ha superado por mucho el tiempo de resolución de los casos que conoce.<sup>65</sup> El año que la Corte IDH ha recibido más casos contenciosos fue 2011, con 23 controversias; y para 2014 recibió 19.<sup>66</sup> Sin embargo, debe considerarse que la carga mayor y el correspondiente rezago son trasladados a la CIDH, pues todavía es facultad

<sup>65</sup> Mientras que en 2011 la Corte IDH logró reducir el tiempo de tramitación de los casos a 16.4 meses en promedio, en 2014 pasó a 24.1 meses. Véase Corte IDH, *Informe anual 2014*, San José, Corte IDH, 2015, p. 34.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 22.

de ella (y de los Estados) someter al conocimiento del órgano jurisdiccional la posible violación a derechos humanos.<sup>67</sup>

Sin embargo, solamente podrá conocer de un asunto contencioso cuando los Estados hayan reconocido o reconozcan tal competencia. Si bien la mayoría de los casos que la Corte IDH ha resuelto versan sobre violaciones al Pacto de San José, existen otros instrumentos interamericanos que le otorgan competencia expresa, siempre facultativa, para conocer de violaciones a derechos no contemplados en dicho Pacto. Por ejemplo, el Protocolo de San Salvador, respecto del inciso *a* del artículo 8º y del artículo 13, o el artículo XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas le otorgan jurisdicción contenciosa a la Corte IDH, una vez que se agote el procedimiento previo ante la Comisión.<sup>68</sup>

No podría pasarse al estudio de la actividad propiamente judicial de la Corte IDH sin decir que a pesar del crecimiento en los casos contenciosos que resuelve y el tiempo en el que lo hace, sus problemas económicos continúan. El presupuesto de la Corte IDH apenas es cubierto en 48% por el dinero otorgado por la OEA, mientras que el resto es producto de aportaciones voluntarias de los Estados (uno de los principales ha sido México) y organizaciones internacionales, además de convenios firmados por la propia Corte IDH.<sup>69</sup> Dicho así, no puede pensarse en un crecimiento estructural hasta satisfacer las demandas presupuestales. Tampoco puede pensarse en el acceso directo del individuo al tribunal, en un tribunal que sesione permanentemente ni en un incremento de jueces (que además es honorífico) que permitiera un desarrollo sólido de la jurisdicción internacional de los derechos humanos en América. En este aspecto, falta todavía mucho por construir.

<sup>67</sup> Ha existido una tendencia a la alta respecto al número de peticiones recibidas ante la CIDH, pues mientras que en 2012 se alcanzaron 1936, en 2013 aumentó a 2061. Sin embargo, en 2014 descendió a 1758. En el caso de peticiones pendientes de estudio inicial, las estadísticas se han incrementado cada año, con 7208 en 2012, 8548 en 2013, y en 2014 se alcanzó la cifra de 9039. Finalmente, también existen numerosos casos en trámite, ya que en 2013 hubo 1752, en tanto que para 2014 había 1953 peticiones en esta etapa. Véase CIDH, "Estadísticas", disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/multi-media/estadisticas/estadisticas.html>>, página consultada el 13 de junio de 2015.

<sup>68</sup> Un gran debate ha producido la atribución de competencia que la Corte IDH tuvo para interpretar y declarar violaciones a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, pues efectivamente el artículo 11 le otorga competencia consultiva de forma expresa, no así el artículo 12 que remite al procedimiento ante la Comisión. Será a través de ejercicios de interpretación que la Corte IDH se declarará competente, por ejemplo, en el caso del Campo Algodonero. Véase Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párrs. 35-77.

<sup>69</sup> Véase Corte IDH, *Informe anual 2014*, op. cit., p. 79.

## ¿Quiénes integran la Corte IDH y cuál es su función principal según la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

La Corte IDH está conformada por siete jueces nacionales de los Estados de la Organización de los Estados Americanos; tiene como función principal "conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención".<sup>70</sup> Las y los jueces son elegidos a título personal entre juristas de la más alta calidad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales, conforme a la ley del Estado del que sean nacionales o del que les postule como candidatos. No puede haber más de una o un juez de la misma nacionalidad.

Las y los jueces son designados durante la reunión respectiva de la Asamblea de la OEA en votación secreta por mayoría absoluta de votos de los Estados Parte de la Convención, de una lista propuesta por los propios Estados, quienes pueden presentar hasta tres candidaturas de personas que sean nacionales del Estado que los proponga o de cualquier otro miembro de la OEA. Las y los jueces son elegidos por un periodo de seis años, con posibilidad de reelegirse sólo una vez.

En la Convención Americana se tiene previsto un sistema de jueces *ad hoc* para casos interestatales en el que se establece que la o el juez que sea nacional de algunos de los Estados Parte en el caso sometido a la Corte IDH conserva su derecho a conocer del mismo, por lo que otro Estado Parte en el mismo asunto puede designar una persona de su elección para que integre la Corte IDH. Se prevé también el supuesto de que si entre las y los jueces que conozcan una controversia, ninguno fuere de la nacionalidad de los Estados Parte, cada uno de éstos podrá designar una jueza o un juez *ad hoc*; pero si varios tuvieran un mismo interés en el caso, se considerarán como una sola parte para el efecto de la designación.

Para el caso de las peticiones individuales, la Corte IDH, desde el primer caso, invitó a los Estados a nombrar una jueza o juez *ad hoc* y los jueces nacionales solían permanecer como tales cuando una causa de su propio Estado se discutía. No obstante, después de varias objeciones respecto de la invitación que hacía la Corte IDH a los Estados para nombrar jueces *ad hoc*, la propia Corte IDH estableció, no sin que sus argumentos y decisiones puedan ser calificados de débiles y opinables, a través de una Opinión Consultiva OC-20/09 del 29 de septiembre de 2009 que las y los jueces *ad hoc* no eran permisibles en los casos entre un particular y un Estado, y que además la o el juez nacional debería dejar de conocer en los casos entre un particular y el Estado de la nacionalidad de la o el juez.

<sup>70</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 62.3.

Lo anterior encontró eco en la modificación del Reglamento de la Corte IDH en noviembre de 2009, que previno en su artículo 19 que las y los jueces no podrán participar en el conocimiento y deliberación de una petición individual sometida a la Corte IDH cuando sean nacionales del Estado demandado, así como el artículo 20 que autoriza a los Estados la designación de jueces *ad hoc* únicamente en los casos originados en comunicaciones interestatales.

Las y los jueces mexicanos que han estado en el órgano judicial son Héctor Fix-Zamudio y Sergio García Ramírez, ambos fungieron como presidentes de éste; actualmente es juez el mexicano Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Y como jueces *ad hoc* han fungido el propio Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Claus Verner von Wobeser, Alejandro Carlos Espinosa (en dos casos) y Rosa María Álvarez. Cabe decir que el nombramiento de las y los jueces *ad hoc* se debió a que el propio juez García Ramírez se excusó de conocer.

Con respecto al funcionamiento de la Corte IDH, la Secretaría del Tribunal es permanente, mientras que las y los jueces no lo son, sino que se reúnen en periodos de sesiones ordinarias o extraordinarias. El quórum para las deliberaciones de la Corte IDH es de cinco jueces. Las decisiones se deben tomar por mayoría de las y los jueces presentes, y en caso de empate, el voto de la o el presidente decidirá.

### **¿En qué consiste la competencia contenciosa y consultiva de la Corte IDH y cómo se substancia el proceso?**

La Corte IDH posee dos atribuciones esenciales de acuerdo con la Convención Americana y su Estatuto; la primera es de carácter jurisdiccional y sirve para resolver las controversias que se le sometan respecto a la interpretación o aplicación de un tratado para el que tiene competencia. La segunda es de naturaleza consultiva sobre la interpretación de las disposiciones de la Convención Americana, así como de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

Con respecto a la función jurisdiccional, es fundamental señalar que para que la Corte IDH pueda conocer de un asunto contra un Estado por la violación de uno o más derechos establecidos en la Convención es necesario que dicho Estado haya reconocido de modo expreso la competencia de la Corte IDH. Asimismo, es requisito indispensable para que la Corte IDH pueda conocer de una petición individual que sean agotados los trámites ante la CIDH.

En cualquier etapa del procedimiento, en los casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte IDH podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes.

Cuando se trate de asuntos que aún no están sometidos a su conocimiento, la Corte IDH podrá actuar a solicitud de la Comisión.

En la notificación del caso al Estado demandado, la Corte IDH le solicita a éste que en el plazo de 30 días designe al o los agentes respectivos y fije por escrito su posición. En su contestación, el Estado debe indicar:

- a) Si acepta los hechos y las pretensiones o si los contradice.
- b) Las pruebas ofrecidas debidamente ordenadas, con indicación de los hechos y argumentos sobre los cuales versan.
- c) La propuesta e identificación de los declarantes y el objeto de su declaración.
- d) Los fundamentos de derecho, las observaciones a las reparaciones, y costas solicitadas, así como las conclusiones pertinentes.

El Estado demandado tiene la facultad de presentar excepciones preliminares, en las cuales se deberán exponer los hechos referentes a ellas, los fundamentos de derecho, las conclusiones y los documentos que las apoyen, así como el ofrecimiento de pruebas. Estas excepciones no suspenden el procedimiento en cuanto al fondo, los plazos ni los términos respectivos y, de considerarlo indispensable, la Corte IDH podrá fijar una audiencia especial para escuchar argumentos, después de la cual decidirá sobre aquéllas. En una sola sentencia se pueden resolver las excepciones preliminares, el fondo, las reparaciones y las costas del caso.

El presidente de la Corte IDH debe indicar la fecha de apertura del procedimiento oral y fijar las audiencias que fueren necesarias. Una vez que ha terminado la instrucción, y celebrada la audiencia, la Corte IDH delibera en privado y aprueba la sentencia. El fallo debe ser firmado por todos los y las jueces que hayan participado en la votación, quienes pueden formular opiniones de disidencia o de concurrencia. Sin embargo, es válida la sentencia firmada por la mayoría de las y los jueces.

Las sentencias de la Corte IDH son definitivas e inapelables. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte IDH lo podrá interpretar a petición de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la notificación del fallo.

Finalmente, en cuanto a la función consultiva de la Corte IDH, como ya se señaló anteriormente, tanto los Estados miembros de la OEA como los órganos de la propia Organización pueden solicitar a la Corte Interamericana la interpretación de las disposiciones del Pacto de San José, de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, así como de las leyes internas en cuanto a su compatibilidad con los preceptos internacionales.

Una vez recibida una solicitud de opinión consultiva, se transmitirán copias a todos los Estados miembros, a la Comisión, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al secretario general y, en su caso, a los órganos de la OEA, a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta. Posteriormente, se fija un plazo para que las personas interesadas remitan sus observaciones por escrito, y se podrá invitar o autorizar a cualquiera de ellas para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta.

Una vez concluido el procedimiento escrito, la Corte IDH decide si considera conveniente la realización del procedimiento oral y, en su caso, fijar la audiencia. Una vez que la Corte IDH ha completado sus deliberaciones se aprueba la opinión e igualmente las y los jueces pueden hacer constar sus opiniones individuales, sean concurrentes o de disidencia.

### ¿Cómo se diferencia el proceso ante la Corte Interamericana del proceso seguido ante la Corte Europea de Derechos Humanos?

Puede caerse fácilmente en la tentación de comparar los sistemas regionales, sobre todo para reafirmar el rumbo del interamericano y considerar como avanzado al europeo. De esa forma, la Organización de los Estados Americanos y sus instituciones tendrían el camino resuelto, pues no habría que hacer más sino copiar el modelo europeo de cooperación, protección y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, las diferencias no son aleatorias. Un ejercicio no razonado de reproducir mecanismos e instituciones europeas en territorio americano no sólo traería los mismos errores sino muchos otros que todavía no conocemos.

En todo caso, se presentan aquí las diferencias, a veces abismales, no para concluir un nivel superior de alguno de los sistemas sino para entenderlas.

Distinciones entre la CEDH y la Corte IDH:

Voluntades estatales distintas. La Carta de Bogotá no tiene fines de integración sino de cooperación; mientras que el Preámbulo del Convenio Europeo señala como finalidad realizar una unión más estrecha entre sus miembros.

La principal distinción, además de las estrictamente procesales que son las que se detallan en seguida, es que estamos frente a voluntades estatales distintas. Por un lado, la ilusión del panamericanismo no prosperó en la OEA, aun cuando existe una larga tradición latinoamericana, primera en el mundo, como vimos al inicio de esta guía, de formar un bloque continental común. El auténtico deseo de un *ius commune*, si bien nació en América, se configuró en Europa.

Una revisión minuciosa a la Carta de Bogotá de 1948 demostrará cómo la organización regional, primera en su tipo, no tiene fines de integración sino de cooperación. Es más, de forma expresa dice el artículo 1º, párrafo segundo, "La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros." La prohibición es absoluta: los Estados americanos

son independientes y no crearon en el organismo americano una organización de integración. Tampoco lo son los órganos que dependen de ella.

La segunda Guerra Mundial propició en Europa un visión diferente, y en el párrafo tercero del Preámbulo del Convenio Europeo se lee uno de los objetivos fundamentales: "Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros, y que uno de los medios para alcanzar esta finalidad es la protección y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales"; lo que convierte al Consejo de Europa en una organización de cooperación internacional cuya intención es la de formar una unión más estrecha entre sus miembros en materia de derechos humanos.<sup>71</sup>

La Convención Americana y el Convenio Europeo nacieron en condiciones distintas y con objetos distintos, de ahí que un acercamiento a las semejanzas y a sus diferencias debe ser observado bajo esta visión. Las consecuencias que esto produce no son pocas, pues en América se siguió un modelo de cooperación internacional regido bajo los principios de solidaridad y buena vecindad; mientras que en Europa sí hay un deseo de integración. Así, por ejemplo, la interpretación de los tratados internacionales, aun cuando tengan una redacción parecida, no puede ser la misma, pues el objeto y fin del tratado son distintos.

A diferencia del sistema interamericano, que no ha sufrido modificación en su instrumento fundante (la CADH), en el sistema europeo se presentaron modificaciones con la entrada en vigor de los protocolos 11 y 14 al Convenio Europeo, que sin tocar los catálogos de derechos y libertades, sí han incidido de gran manera en la estructura del órgano jurisdiccional.

El primero de ellos, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1998, desató una de las más grandes reformas a la concepción del derecho judicial internacional, pues no sólo amplió el lugar del individuo en el proceso ante la CEDH, sino que la competencia de ésta dejó de ser facultativa para los Estados que manifestaban su consentimiento en obligarse al Convenio. El mecanismo judicial obligatorio y el acceso directo del individuo produjeron, en realidad, un nuevo órgano judicial de protección de los derechos humanos en Europa. Posteriormente, el cambio más importante desde 1998 se ha dado, también en la estructura de la CEDH, con la inclusión de la o el juez único a partir del Protocolo 14, con el cual se busca agilizar el funcionamiento de la CEDH, frenado en buena medida por el mecanismo adoptado en 1994, y que entró en vigor en junio de 2010, después de la aprobación de Rusia, quien desde 2006 se había pronunciado en contra de manifestar su consentimiento.

<sup>71</sup> Javier García Roca, "El preámbulo contexto hermenéutico del Convenio: un instrumento constitucional del orden público europeo", en Javier García Roca y Pablo Santolaya (coords.), *La Europa de los derechos*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 37-41.

En efecto, la existencia del pleno *ius standi* en el sistema europeo, como una característica fundamental de toda su estructura, ha llegado a ser, por otro lado, un verdadero obstáculo a la justicia pronta. El mecanismo de las demandas individuales directamente interpuestas por un individuo (también, en términos del artículo 34 del Convenio Europeo, una organización no gubernamental y un grupo de particulares que se considera víctima podrán iniciarlas) abrió la puerta a una avalancha interminable de demandas que producen la gran paradoja sobre el cumplimiento de la justicia expedita en el sistema y la violación alegada al artículo 6º del Convenio, derecho al debido proceso. De ahí que la entrada en vigor del Protocolo 14 aparece como la solución a uno de los principales problemas del sistema europeo de derechos humanos: la carga de trabajo.<sup>72</sup>

El advenimiento de la o el juez único, con facultades discrecionales para resolver sobre la admisibilidad, ha generado una buena cantidad de críticas, pero aparece sin duda como una salida razonable ante la circunstancia de atraso procesal. Las estadísticas en este rubro son alentadoras, ya que en 2011 se llegó a una alza histórica de 151 600 casos pendientes de resolución, cifra que ha ido a la baja, por lo que en 2014 se redujo casi a la mitad con 69 900. En 2014 las y los jueces únicos declararon inadmisibles 43 450 demandas.<sup>73</sup>

Actualmente, el Tribunal EDH funciona con una o un juez único, con comités de tres jueces, con salas de siete o con la Gran Sala de 17 jueces. El Pleno sólo tiene facultades administrativas. Bajo el sistema de demandas individuales, la o el juez único sólo podrá decidir sobre la admisibilidad. En el caso de las demandas interestatales las resolverá alguna sala, mientras que para emitir una opinión consultiva sólo será competente la Gran Sala. Una vez que la o el juez único resuelve sobre la admisibilidad, o también cuando no pueda hacerlo, remitirá la demanda al Comité, que resolverá sobre la admisibilidad no resuelta y sobre el fondo, siempre que exista una *jurisprudencia constante*<sup>74</sup> o repetida de la CEDH; o a la Sala, que también resolverá sobre la admisibilidad, si ésta no ha sido resuelta, y sobre el fondo. Es en este punto del proceso en el cual se podrán crear nuevos criterios jurisprudenciales.

<sup>72</sup> "La necesidad de la reforma surgió como consecuencia del alargamiento del procedimiento de examen de las demandas, cuyo número se ha incrementado de forma sensible a partir de los años ochenta [...] En el mismo año de 1997, la Secretaría de la Comisión recibió más de 12 000 comunicaciones individuales." Véase Santiago Quesada Polo, *La presentación de demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Apuntes del 1º máster en protección internacional de derechos humanos*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2004, pp. 12-13. También Alicia Cebada Romero y Nickel Rainer, "El futuro del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ¿hacia el protocolo 15?", en Fernando M. Mariño Menéndez (coord.), *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/Boletín Oficial del Estado, 2009, pp. 237 y ss.

<sup>73</sup> CEDH, *Analysis of statistics 2014*, enero de 2015, pp. 4-7, disponible en <[http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf)>, página consultada el 11 de junio de 2015.

<sup>74</sup> "Artículo 28. Competencia de los comités [...] b. declararla admisible y dictar al mismo tiempo sentencia sobre el fondo, si la cuestión subyacente al caso, relativa a la interpretación o a la aplicación del Convenio o de sus Protocolos, ya ha dado lugar a jurisprudencia bien establecida del Tribunal."

La Gran Sala puede conocer de casos, bajo el sistema de demandas individuales, gracias a la inhibición de una Sala cuando advierta de la importancia de una interpretación grave del Convenio o de sus protocolos, o cuando pueda adelantarse una posible contradicción con una sentencia anterior de la propia CEDH. En este caso, cualquiera de las partes en el proceso puede oponerse. Por otro lado, la Gran Sala también podrá conocer de la remisión de un asunto ya resuelto por la Sala, si es voluntad de cualquiera de las partes dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia de la Sala. Aquí, un colegio de cinco jueces de la Gran Sala resolverá, dado que se trata de una remisión excepcional, en términos del artículo 43, si la demanda plantea "una cuestión grave relativa a la interpretación o a la aplicación del Convenio o de sus protocolos o una cuestión grave de carácter general".

Que las partes puedan remitir el asunto para conocimiento de la Gran Sala, una vez que la Sala haya dictado sentencia, es una excepción a la regla de que en el derecho internacional no existen recursos, salvo el de interpretación de la sentencia; que, como bien se sabe, no es un recurso en sentido procesal, porque no combate el fondo de la controversia, sino que solamente solicita la claridad del sentido de ésta.

Visto así, *grosso modo*, el proceso ante la CEDH resalta los siguientes criterios de comparación:

*Primero.* Competencia obligatoria y competencia facultativa. De entre las diferencias que pueden ser advertidas, la que mayor desilusión genera para los internacionalistas y los defensores de los derechos humanos es que se alegue, todavía, la incompetencia de alguna corte por ausencia del reconocimiento de su jurisdicción. En el caso interamericano, sólo 21 de 34 Estados miembros de la OEA han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana.

El derecho internacional regional de los derechos humanos sigue entonces la suerte de un sistema jurídico frenado por la voluntad estatal. Es absurda la doble moral del discurso de los derechos humanos de los jefes de Estado que se niegan a ser juzgados por un tribunal internacional, mientras que en la palestra confirman su voluntad de conducirse de acuerdo con las normas internacionales.

Por su parte, el Protocolo 11 al Convenio Europeo trajo la jurisdicción obligatoria respecto de aquellos Estados que manifiestan su voluntad en obligarse al Convenio. De ahí que la CEDH sea el único órgano jurisdiccional internacional en materia de derechos humanos con jurisdicción obligatoria. Que así sea no disminuye en ningún grado el carácter subsidiario que guardan los sistemas regionales ni tampoco termina con el principio del previo agotamiento de recursos internos.

Distinciones entre la CEDH y la Corte IDH:

Competencia obligatoria y facultativa. Los Estados americanos deben reconocer la competencia contenciosa de la Corte IDH para que ésta conozca los asuntos en los que intervengan esos Estados, mientras que en Europa, al obligarse por el Convenio Europeo se someten a la jurisdicción de la Corte Europea.

*Segundo. Acceso al tribunal. Locus standi y ius standi.* Entre los mayores argumentos que justifican la subjetividad del individuo en el ámbito internacional está el acceso directo que pueda tener en un tribunal para exigir sus derechos frente a un Estado. La *concepción positivista* del derecho internacional alcanzó también a los procesos jurisdiccionales internacionales y negó, porque el derecho internacional era sólo un derecho entre Estados, la participación del individuo en las relaciones internacionales. Ha sido el derecho internacional de los derechos humanos el que le ha otorgado un lugar especial al individuo, al permitirle comparecer directamente frente a un tribunal.

En la práctica anterior, todavía en uso frente a la *cujus* o tribunales arbitrales, el individuo sólo podía ser representado por su Estado nacional en litigios internacionales. Así, el individuo no comparecía frente al tribunal, aun cuando tenía un interés directo.

Ahora bien, aunque estaba prevista una participación directa del individuo en la Comisión Mixta anglo-americana del 8 de febrero de 1853, en la cual podía presentar directamente su reclamación,<sup>75</sup> luego, en el artículo 4º del *XII* Convenio de La Haya de 1907 y, también, en los tribunales arbitrales mixtos de 1919 contemplados en el Tratado de Versalles, en ninguno de los casos el derecho internacional prescribía derechos al individuo, sino que eran una continuación de aquellos derechos que le eran otorgados por el derecho interno.<sup>76</sup> Es decir, el individuo, por sí o a través de su Estado, exigía a nivel internacional un derecho que se encontraba en el ámbito interno. El derecho internacional de los derechos humanos, principalmente, le proporcionó una dimensión distinta, pues los derechos de los individuos se encuentran plasmados en normas internacionales. En esa evolución, el siguiente paso era permitir que tales derechos pudieran ser exigidos directamente ante tribunales internacionales.

La concepción del *ius standi* contemplada en el Convenio Europeo ha permitido el fortalecimiento de una personalidad jurídica activa del individuo en el sistema europeo de protección de derechos humanos. Así, la capacidad procesal para activar al órgano jurisdiccional europeo recae en el individuo, una vez desaparecida la Comisión Europea y siempre que hablemos de peticiones individuales.

<sup>75</sup> Véase "Article 1: The High Contracting Parties agree that all claims on the part of corporations, companies, or private individuals, citizens of the United States upon the Government of Her Britannic Majesty, and all claims on the part of corporations, companies or private individuals, subjects of Her Britannic Majesty, upon the Government of United States, which may have been presented to either Government for its interposition with the other since the signature of the Treaty of Peace and Friendship concluded between the United States of America and Great Britain", de la Anglo-American Claim Convention concluded February 8, 1853, en William M. Malloy (comp.), *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements Between the United States and Other Powers, 1776-1909*, vol. I, Washington, Government printing, 1910, pp. 664-668.

<sup>76</sup> Véase Hersch Lauterpacht, *International Law*, vol. I, Cambridge, 1970, pp. 141 y ss.

En el ámbito interamericano no ha sucedido lo mismo. En primer lugar, los Estados no han demostrado tener voluntad política de transformar el sistema actual a través de una enmienda a la Convención o la elaboración de un Protocolo adicional que modifique la estructura y el procedimiento. Ha sido la propia Corte Interamericana la que a base de reformar constantemente su reglamento le ha dado un papel cada vez más sólido al individuo en el proceso frente a ella.

El *locus standi* actual del individuo, una vez iniciado el proceso ya por la Comisión, ya por el Estado, le otorga un papel inusitado. Dice el artículo 25 del Reglamento de la Corte Interamericana: "1. Después de notificado el escrito de sometimiento del caso, conforme al artículo 39 de este Reglamento, las presuntas víctimas o sus representantes podrán presentar de forma autónoma su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, y continuarán actuando de esa forma durante todo el proceso". No obstante, con las últimas reformas, el Informe de la Comisión hace las veces de demanda, y la presunta víctima o su representante tienen libertad para participar en el proceso como parte auténtica. Si bien este mecanismo frena la cascada de demandas que podrían advertirse si se abre toda la puerta de ingreso al sistema, no cabe duda que la participación actual permite una reafirmación del principal actor del derecho: el individuo.

*Tercero.* Reparaciones. Toda violación a una norma de carácter internacional comporta un deber de reparación.<sup>77</sup> El deber de reparación no constituye un elemento de la responsabilidad internacional, sino una consecuencia de ella. Según el actual estudio sobre la responsabilidad internacional estatal deben separarse con precisión los conceptos de hecho internacionalmente ilícito, obligación internacional, imputación estatal, responsabilidad internacional y deber de reparación. En este marco, el trabajo más acabado consiste en el *Proyecto de Artículos sobre la Responsabilidad Internacional de los Estados por Hechos Internacionalmente Ilícitos*, realizado por la Comisión de Derecho Internacional y que incluye más de 40 años de trabajo de juristas, como el cubano García Amador, los italianos Roberto Ago y Gaetano Arangio-Ruiz, el holandés Riphagen y el último, el australiano, James Crawford. El Proyecto de artículos codifica algunas normas internacionales y da cuenta del desarrollo progresivo del propio derecho internacional.<sup>78</sup>

Otras distinciones:

Reparaciones. Existen tres formas clásicas de reparación: la restitución, la compensación o indemnización y la satisfacción.

La Corte IDH tiene competencia para fijar la reparación correspondiente. En el sistema europeo, la CEDH sólo establece la violación al Convenio y la obligación de reparación, sin establecer el modo necesario para conseguirlo.

<sup>77</sup> En la doctrina clásica puede verse a Anzilotti: "Al fatto illecito, cioè, in generale parlando, alla violazione di un dovere internazionale, si collega così il sorgere di un nuovo rapporto giuridico, tra lo Stato al quale è imputabile il fatto di cui si tratta, che è tenuto alla riparazione, e lo Stato verso cui sussisteva il dovere inadempito, che può esigere la riparazione". Dionisio Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, 3ª ed., Roma, 1928, p. 385. Véase Massimo Iovane, *La riparazione nella teoria e nella prassi dell'illecito internazionale*, Milán, Giuffrè, 1990, pp. 16 y ss.

<sup>78</sup> Así, por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia ha hecho referencia al Proyecto de artículos en *International Court of Justice, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Sentencia del 26 de febrero de 2007,

La reparación no es sino una de las consecuencias del establecimiento de la responsabilidad internacional estatal. Así, la primera consecuencia de la responsabilidad internacional es la cesación del hecho internacionalmente ilícito. Esta obligación se presenta sólo cuando se trata de un acto continuo, es decir, aquél cuyos efectos se prolongan en el tiempo. Aunado a ello se encuentra el deber de ofrecer garantías y seguridades de no repetición del hecho ilícito, así como el deber de reparación. En estricto apego al Proyecto de artículos, diremos que el Estado que viola la norma tiene el deber ineludible de reparar el daño, material o moral. Y que para hacerlo, existen tres formas clásicas de reparación: la restitución, la compensación o indemnización y la satisfacción.

Estos criterios que han sido reiterados en el derecho internacional general, pueden aplicarse en el derecho internacional de los derechos humanos. Es decir, toda violación estatal a una norma de carácter internacional que protege derechos humanos genera responsabilidad internacional; y por lo tanto, la obligación de reparar.

Si se siguen las líneas generales de establecimiento de la responsabilidad internacional no hace falta acreditar el daño para sostener que un Estado es responsable por la violación a normas internacionales de derechos humanos. Dicho todavía con mayor precisión: la violación a la CADH determina la responsabilidad internacional de los Estados, pero una vez establecida, los tratados regionales de derechos humanos siguen caminos distintos:<sup>79</sup> Mientras que en el sistema interamericano la Corte IDH tiene competencia clara para fijar la reparación correspondiente, en el sistema europeo la CEDH sólo establece la violación al Convenio y la obligación de reparación, sin señalar el modo necesario para conseguirlo.<sup>80</sup>

párrs. 385-407; *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie; Grèce (intervenant))*, Sentencia del 3 de febrero de 2012, párr. 137; y *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Sentencia del 25 de septiembre de 1997, párr. 47, (en este último caso, el proyecto que se cita es anterior a la versión final de 2001), entre otros.

<sup>79</sup> Que la CEDH encuentre limitaciones en sus formas de reparación obedece a la propia limitación estructural con la que nació, es decir, sin ser un tribunal constitucional. Véase Javier García Roca, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Madrid, Civitas/Thompson Reuters, 2010, p. 74.

<sup>80</sup> En el caso Konstantin Markin, la Sala declaró que sería deseable que Rusia adoptara medidas de observación general para corregir la violación por tratamiento diferenciado en razón de sexo. El gobierno ruso, en apelación ante la Gran Sala, sostuvo que la Sala había excedido sus funciones pues no le correspondía hacer pronunciamientos en abstracto sobre la compatibilidad de una norma con la Convención y menos aún ordenar suprimirlas. Ante esto, la sentencia de la Gran Sala no realiza un pronunciamiento. Véase CEDH, *Affaire Konstantin Markin c. Russie, Première Section*, Sentencia del 7 de octubre de 2010, pp. 18-20, párrs. 64-67; y CEDH, *Affaire Konstantin Markin c. Russie, Grande Chambre*, Sentencia del 22 marzo de 2012, p. 35, párr. 118. Y sobre las reparaciones en la CEDH, puede verse Gérard Cohen-Jonathan y Jean-François Flauss, "Cour européenne des droits de l'homme et droit international general", *Annuaire français de droit international*, vol. XLVIII, París, 2002, pp. 675-693.

En efecto, mientras el artículo 63.1 del Convenio Interamericano le confiere a la Corte IDH facultades de disposición de garantía de goce del derecho o libertad conculcados, y reparación de las consecuencias producidas por la violación, además de la determinación de una justa indemnización, el artículo 41 del Convenio Europeo otorga la facultad al órgano jurisdiccional para que, si así procede, conceda una satisfacción equitativa. Esta diferencia de procedimientos en la forma de reparar violaciones a derechos humanos ha permitido que la Corte Interamericana sea referencia obligada. No hay en el mundo un tribunal internacional que repare de la manera que lo hace el tribunal interamericano.

*Cuarto.* Ejecución de sentencias. Hay una última diferencia entre los sistemas regionales que ubican en mejor posición a la Corte Interamericana respecto de su correspondiente europea: la ejecución de sentencias. No obstante la entrada en vigor de los Protocolos 11 y 14, es el Comité de Ministros, un órgano político, el que mantiene sus facultades de ejecución de las sentencias dictadas por el órgano jurisdiccional.

El asunto ya resuelto en definitiva por la CEDH sólo puede volver a ella si existe duda sobre el alcance de la sentencia (interpretación), o si existe negativa de una Alta Parte Contratante para cumplirla. Resuelto el alcance, o probada la negativa al incumplimiento de la sentencia, el asunto volverá al Comité de Ministros "para que examine las medidas que sea preciso adoptar".<sup>81</sup>

En cambio, la fórmula sobre ejecución de sentencias adoptada en el sistema interamericano genera un procedimiento de supervisión por el propio órgano jurisdiccional, el cual en última instancia podrá solicitar informes a los Estados sobre el cumplimiento de la sentencia, según los artículos 65 de la Convención y 69 del Reglamento, y hacerlo público en el informe anual que rinde ante la Asamblea General de la OEA.

El matiz entre ambos sistemas no es menor, pues será un órgano político o jurídico quien supervise el cumplimiento e inste a la ejecución de una sentencia. Eso le permite al sistema interamericano tener un acercamiento entre los Estados y el órgano jurisdiccional más allá de la resolución del caso. De cualquier manera, el cumplimiento de la sentencia depende de la buena fe de los Estados y, hay que decirlo, en ambos sistemas la mayoría de las sentencias se cumplen, aun cuando pase mayor tiempo del deseado y del establecido en las sentencias de la Corte IDH.

Otras distinciones: ejecución de sentencias.

En Europa es el Comité de Ministros, un órgano político, quien se encarga de la vigilancia del cumplimiento de las sentencias, mientras que en América es la propia Corte IDH quien lo hace.

<sup>81</sup> Véase Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, artículos 46.3, 46.4 y 46.5.

## ¿Cuáles han sido los aportes más significativos de la Corte IDH al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos?

Resumir o identificar los aportes más significativos de la Corte Interamericana debería ser una tarea de mucho mayor alcance y no sin un grado de subjetividad de quien los plantee. No obstante, proponemos algunos aspectos:

*Primero.* Una cultura de reparaciones. Como lo acabamos de mencionar, el sistema interamericano de derechos humanos resguarda el principio fundamental de reparaciones en el artículo 63.1 de la CADH. De esta manera, se busca garantizar al lesionado el goce del derecho o libertad conculcados, y en caso de no ser así, faculta a la Corte IDH para imponer una reparación.<sup>82</sup> La Corte IDH ha seguido la doctrina clásica de las reparaciones y decide, al menos, tres tipos de ella: la *restitutio in integrum* (restablecimiento del individuo a la misma situación en que se encontraba antes del acto ilícito);<sup>83</sup> la indemnización (cuando la restitución del bien jurídico que se ha visto afectado por el ilícito internacional es prácticamente imposible, se puede otorgar una compensación pecuniaria, tanto por daño material como por daño moral)<sup>84</sup> y la satisfacción (medidas que buscan reparar el daño inmaterial, que no tienen alcance pecuniario).<sup>85</sup>

Es en este último rubro donde la Corte IDH no ha encontrado un límite y formula un sinnúmero de maneras de satisfacer una violación a derechos humanos, por ejemplo, determinación y reconocimiento de responsabilidad, disculpa, publicidad<sup>86</sup> y conmemoración.<sup>87</sup>

Asimismo, aunado a la responsabilidad del Estado de reparar, también deben cesar los efectos de los actos que violan derechos humanos, así como garantizar su no repetición. Estas medidas son consecuencia de la responsabilidad internacional de los Estados. La Corte IDH le ha dado diversos efectos: acción y revisión legislativa, investigación y acción judicial, y acción ejecutiva.<sup>88</sup>

<sup>82</sup> Véase Corte IDH, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 10 de septiembre de 1993, serie C, núm. 15, párr. 46.

<sup>83</sup> Véanse Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Excepciones Preliminares)*, Sentencia del 26 de junio de 1987, serie C, núm. 1, párr. 26; y Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, serie C, núm. 42, párr. 122.

<sup>84</sup> Véase Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, núm. 39, párr. 43.

<sup>85</sup> Véase Corte IDH, *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de junio de 2005, serie C, núm. 129, párr. 163.

<sup>86</sup> Es interesante que la Corte IDH haya solicitado la publicación de la sentencia *Yatama vs. Nicaragua* en español, miskito, sumo, rama e inglés.

<sup>87</sup> En el caso *Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, la Corte IDH ordenó la conmemoración de un día a las niñas y los niños desaparecidos durante el conflicto armado interno. Corte IDH, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de marzo de 2005, serie C, núm. 120, párr.196.

<sup>88</sup> Julio José Rojas Báez, "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional del Estado

La Corte IDH destacó también con el caso *González y otras vs. México*, en el que dictó para el Estado reparaciones de carácter estructural, es decir, no como una forma de carácter correctivo sino transformador.<sup>89</sup>

*Segundo.* Pisos mínimos o estándares regionales de protección y tutela de derechos humanos. Antecedido de una fructífera y propositiva tradición filosófica y jurídica germana, Armin von Bogdandy propone una descripción del mundo europeo como un *ius publicum europaeum* a partir, principalmente, del fenómeno de integración jurídica dentro de la Unión Europea. Y al mismo tiempo sugiere que el derecho internacional público configura, poco a poco, un nuevo derecho público a partir de la idea de la gobernanza global. Numerosas son las instituciones internacionales que, en diversos ámbitos, están desempeñando un papel activo y con frecuencia crucial en la toma de las decisiones y en la aplicación de sus políticas.<sup>90</sup>

De acuerdo con el estudio realizado sobre la obra de Bogdandy en el libro *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, Kai Ambos y María Laura Bohm hacen alusión a una tesis formulada por Bogdandy sobre la tarea e interpretación desarrollada por la Corte IDH en la cual éste, de una forma brillante, describe que la Corte Interamericana puede vislumbrarse como un tribunal audaz, contrario a lo que sucede con la Corte Europea que, hasta ahora, sólo se ha visto como un tribunal tímido. Audaz, no sólo porque sus decisiones tienen un efecto directo en los gobiernos violadores de derechos humanos y en las sociedades, sino también porque en sus sentencias ha llegado a exceder los parámetros de una interpretación hasta anular normas nacionales. Es decir, la Corte Interamericana se ha convertido en una Corte superrevisiónista que interpreta y aplica la Convención como si fuera la Constitución de los Estados americanos, de la cual se derivan obligaciones con efecto directo, aun cuando no tiene potestad para hacerlo.<sup>91</sup>

Pero es quizá en este afán de construir un piso mínimo, un estándar latinoamericano, que la Corte IDH ha sobrepasado la función clásica de un tribunal subsidiario y, sin un análisis minucioso sobre las diferencias de los Estados de la región, cada vez con más frecuencia propone y sugiere que sus decisiones sean vistas y tomadas en cuenta por todos los Estados americanos.

por hechos internacionalmente ilícitos", en *American University International Law Review*, vol. 23, núm. 5, 2007, p. 30.

<sup>89</sup> Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, doc. cit. párr. 450.

<sup>90</sup> Véase Armin von Bogdandy, *Hacia un nuevo derecho público...*, op. cit., pp. 3-43 y 93-119.

<sup>91</sup> Véase Kai Ambos y María Laura Bohm, "Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿tribunal tímido y tribunal audaz?", en *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, pp. 45 y 46.

Por supuesto, debería ser un reto al que tendríamos que aspirar. Incluso incorporar la noción de cosa interpretada, como sucedió en el sistema europeo, en la que a base de criterios constantes se entiende que la norma convencional ha sido interpretada de manera definitiva, y por tanto obligatoria para que la propia Corte Europea resuelva en el mismo sentido en casos posteriores. Es exactamente lo que recoge el artículo 28.1.b del Convenio Europeo cuando alude a la jurisprudencia consolidada del Tribunal.

No es, pues, una discusión acabada sino más bien un nuevo punto de diálogo sobre el aporte que hace o deberá hacer la Corte IDH para la protección de los derechos humanos en la región.

*Tercero.* El rescate de los pueblos y comunidades indígenas. La ya abundante jurisprudencia de la Corte IDH sobre temas de pueblos indígenas la posiciona como un órgano judicial internacional único, pues todavía no hay quien reivindique, desde el derecho internacional, los derechos de los pueblos indígenas. Pero es mayor el aporte si se considera que el texto convencional no debería alcanzarle a la Corte IDH para que el discurso protector de los derechos humanos le llegue hasta la vulnerabilidad de los pueblos indígenas.

México y la Corte IDH:

México se adhirió a la CADH hasta 1981 y en diciembre de 1998 aceptó la jurisdicción de la Corte IDH.

Destacan, sobre todo, los criterios derivados en 2005 del caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam,<sup>92</sup> sobre el artículo 22 y la libertad de circulación; y del caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay,<sup>93</sup> sobre el artículo 21 y el derecho a la propiedad comunitaria; en 2012, del caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,<sup>94</sup> sobre el derecho a la consulta previa respecto del uso de territorios ancestrales de propiedad comunal; y en 2014 del caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano vs. Panamá,<sup>95</sup> en cuanto a la delimitación de territorios indígenas.

La sentencia Radilla Pacheco de noviembre de 2009 tuvo como efectos el pronunciamiento de la SCJN respecto a las obligaciones del Poder Judicial ante una sentencia interamericana, la reforma constitucional y la reforma a la Ley de Amparo.

En los dos primeros casos señalados, la Corte IDH estableció violaciones en perjuicio de los miembros de los pueblos indígenas y, sobre todo cuando adjudica el derecho a la propiedad comunal o comunitaria, recurre con vehemencia a la interpretación evolutiva del artículo 21, pues de otra manera no tendría herramientas para desprender una violación al derecho a la propiedad privada, como textualmente reza el rubro del mencionado artículo. Si esta operación está dentro o no de la operación interpretativa de los artículos 31 y 32 de la

<sup>92</sup> Véase Corte IDH, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 15 de junio de 2005, serie C, núm. 124, párrs. 109-121.

<sup>93</sup> Véase Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125, párrs. 123-156.

<sup>94</sup> Véase Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245, párrs. 299 y 300.

<sup>95</sup> Véase Corte IDH, *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs. Panamá (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 14 de octubre de 2014, serie C, núm. 284, párrs. 117 y ss.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no es materia de este trabajo. Sólo se pretende destacar cómo, a través de la flexibilidad del discurso jurídico, la Corte IDH ingresó en sus sentencias una noción de propiedad colectiva en uno de los derechos individuales por excelencia.

Pero todavía ha ido más allá en el tercer caso que hemos mencionado, pues advierte que si bien en los anteriores la Corte IDH ha establecido la existencia de violaciones a miembros de las comunidades indígenas, debe analizar la situación a través de una dimensión colectiva, pues ha sido reconocido su estatus de sujetos de derecho internacional. Dice la Corte IDH:

En anteriores oportunidades, en casos relativos a comunidades o pueblos indígenas y tribales el Tribunal ha declarado violaciones en perjuicio de los integrantes o miembros de las comunidades y pueblos indígenas o tribales. Sin embargo, la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como sujetos colectivos del derecho internacional y no únicamente a sus miembros. Puesto que los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva, la Corte señala que las consideraciones de derecho expresadas o vertidas en la presente sentencia deben entenderse desde dicha perspectiva colectiva.<sup>96</sup>

Por ello, no hay duda de que el discurso de los pueblos indígenas, olvidado en los documentos internacionales inmediatos a la segunda posguerra, adquiere una nueva dimensión en los órganos judiciales internacionales.

### ¿Cuáles han sido los criterios más importantes de la Corte IDH en los casos mexicanos?

El caso de México es especial en lo que al sistema interamericano se refiere: primero, no se adhirió a la Convención Americana sino hasta 1981 y luego, en diciembre de 1998 (más de 15 años después de obligarse al tratado internacional), aceptó por fin la jurisdicción de la Corte Interamericana. Así, en la primera década del siglo XXI, nuestro país ha conocido ya varias sentencias en su contra y, no obstante la reticencia de algunos políticos, de varios jueces, del máximo tribunal nacional, y de otros tantos académicos, se ha vuelto de revisión obligatoria cada criterio judicial internacional, sobre todo si el Estado mexicano es parte en la controversia.

<sup>96</sup> Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, doc. cit., párr. 231.

La que más inquietud ha despertado es, sin duda, la sentencia del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, dictada por la Corte IDH en noviembre de 2009, que ordenó el control de convencionalidad a las autoridades judiciales. Junto a ella (y quizá a causa de ella) se encuentra el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre las obligaciones que derivaban de dicha sentencia al Poder Judicial de la Federación, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 y la reforma a la Ley de Amparo. Así, en conjunto, los juristas que estudian el derecho mexicano deben advertir que ha existido un cambio en la forma de percibir y regular los derechos humanos.

Si bien a partir del párrafo 339 de la sentencia Radilla Pacheco se desbordaron los debates sobre el control de convencionalidad, es necesario afirmar que no se dice nada nuevo respecto a la función de un tratado internacional del cual un Estado es Parte. En todo caso, evidencia el desconocimiento y la deformación que los funcionarios estatales tenían respecto al derecho internacional y al derecho interamericano de los derechos humanos. Evidencia que quizá alcanza también a las instituciones educativas. En efecto, decir que un tratado internacional debe ser interpretado y aplicado por las y los jueces era un discurso que ya afirmaba, sin generar aspavientos, Ludwik Eirlich en su curso sobre interpretación de tratados, en la Academia de Derecho Internacional de La Haya en 1928. Ahí, el profesor polaco de derecho internacional sostenía que un tratado aceptado por el gobierno de un Estado, e incorporado por el modo constitucional que cada Estado tuviera para el caso, debería ser interpretado por sus jueces. La pregunta era, en todo caso, saber si la interpretación debería seguir los criterios internacionales o los domésticos.<sup>97</sup>

Pero, de cualquier forma, no puede negarse el efecto revolucionario de las sentencias internacionales en contra del Estado mexicano en todo el marco jurídico, la interpretación de las normas de derechos humanos y sus procesos de tutela judicial.

En el caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, destaca que haya sido el primero en el que se aborda, como punto fundamental, el tema de la violencia de género. Referido a la desaparición y muerte de tres jóvenes mujeres en Ciudad Juárez y a la falta de respuesta del Estado para investigar efectivamente lo ocurrido, se estableció que existía un contexto general de violencia y discriminación contra las mujeres. Por esta vía se llega a las sentencias más recientes sobre violaciones a los derechos humanos de mujeres: las decisiones sobre los casos Fernández Ortega y otros vs. México y Rosendo Cantú y otra vs. México, del 30 y 31 agosto de 2010, relacionados con los

En los casos Fernández Ortega y otros vs. México y Rosendo Cantú y otra vs. México, las reparaciones dictadas van más allá de las violaciones a las propias víctimas en el caso, y se dictan para alcanzar efectos generales y, consecuentemente, tener incidencias en muchas mujeres.

<sup>97</sup> Véase Ludwik Eirlich, "L'interprétation des traités", en *Académie de Droit International. Recueil des Cours*, vol. IV, París, Hachette, 1929, p. 9.

actos de violación sexual cometidos por militares en perjuicio de dos mujeres del pueblo indígena me'paa.<sup>98</sup>

Estos casos constituyen un parteaguas para la lucha de los derechos de las mujeres, en el ámbito regional. La Corte IDH se pronuncia sobre el deber de no discriminación, la obligación de actuar con diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, así como la inclusión de normas de cualquier índole para los mismos fines, con base en la Convención Belém do Pará. Tampoco puede dejar de mencionarse la *vocación transformadora* de las reparaciones, puesto que la Corte IDH reconoce que en este caso lo correcto no es el restablecimiento de la situación anterior, pues esto sería simplemente volver al estado de violación sistemática de los derechos de las mujeres. En este sentido, se pretende que las reparaciones tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo y transformador, de ahí que aborde sobre la necesidad de tomar medidas estructurales para resolver el problema de origen. Ordena, por tanto, entre otras medidas, la creación de un programa de educación dirigido a la población de Chihuahua con la finalidad de superar los estereotipos sobre el rol social de las mujeres y dejar atrás los patrones de discriminación y violencia sistemáticos, así como evitar los homicidios de mujeres por razones de género.

Las reparaciones dictadas van más allá de las violaciones a las propias víctimas en el caso, y se dictan para alcanzar efectos generales y, consecuentemente, tener incidencias en muchas mujeres que han sufrido agravios en sus derechos. Esto, además, se conjunta con las obligaciones relativas a la estandarización de protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, con base en una perspectiva de género; la adecuación del Protocolo Alba o la implementación de un nuevo dispositivo relativo a las búsquedas de personas desaparecidas; la creación de una página electrónica que deberá actualizarse permanentemente con información personal de mujeres, jóvenes y niñas desaparecidas en Chihuahua desde 1993; así como la creación o actualización de una base de datos que contenga información personal de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional.<sup>99</sup>

Debe destacarse también la insistencia de la Corte IDH, en cuatro casos, de la inconsistencia de la jurisdicción penal militar al extenderla a delitos que no

<sup>98</sup> Enzamaría Tramontana, "Hacia la consolidación de la perspectiva de género en el sistema interamericano: avances y desafíos a la luz de la reciente jurisprudencia de la Corte de San José", en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 53, núm. 1, San José, enero-junio de 2011, pp. 161 y 162.

<sup>99</sup> Véase Laura Rangel Hernández, "Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional", en *ius. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año v, núm. 28, julio-diciembre de 2011, p. 169.

guardan relación con la disciplina militar o con los bienes protegidos castrenses. En los casos Radilla Pacheco, Cabrera Montiel, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra, se determinó que el artículo 57.II.a del Código de Justicia Militar era contrario a la obligación de adecuar el derecho interno con las obligaciones convencionales, y en relación con los artículos 8º y 25.<sup>100</sup>

En el caso Castañeda Gutman, la Corte IDH sostuvo la ausencia de un recurso rápido y efectivo para subsanar las violaciones a los derechos políticos.

Por último, aunque fue la primera sentencia condenatoria para México, destaca el caso Castañeda Gutman,<sup>101</sup> en el que la Corte IDH sostuvo la ausencia de un recurso rápido y efectivo en términos del artículo 25 para subsanar las violaciones a los derechos políticos del señor Castañeda. Como forma de reparación, se ordena también la adecuación del derecho interno para que pueda revisarse la constitucionalidad de las limitaciones legales al ejercicio del derecho a ser votado.

### ¿Qué importancia tiene y cómo debe usarse la jurisprudencia de la Corte IDH en las funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal?

A diferencia de las decisiones de la Comisión Interamericana, en las cuales tenemos que echar mano de argumentos de apariencia jurídica como el *soft law*, las sentencias de la Corte IDH son normas jurídicas; luego, se cumplen. La validez de la sentencia y su procedimiento de creación no dependen de la aceptación del Estado condenado, sino de la facultad que los Estados le dieron no sólo al crearla sino también al someterse a su jurisdicción. De ahí que, como sostuvo la propia Corte IDH en el caso Gelman vs. Uruguay,<sup>102</sup> a diferencia de lo dicho en los casos Almonacid Arellano y en el propio Radilla Pacheco, todos los órganos del Estado, incluidos las y los jueces, están obligados a velar por el cumplimiento de los tratados internacionales. De ahí se sigue que, debido a que la CDHDF es un órgano del Estado mexicano, ha de velar por el cumplimiento de la CADH y de los derechos humanos consagrados en normas internacionales.

Ahora bien, esto que se ha dicho incluye, estrictamente, las sentencias respecto de las cuales el Estado mexicano es parte en la controversia. Pero como se ha mencionado, existen al menos otros dos tipos de resoluciones respecto de las cuales es necesario hacer un comentario para advertir su importancia: las sentencias en las cuales el Estado mexicano no es parte y las opiniones

<sup>100</sup> Véase Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, párrs. 205-206.

<sup>101</sup> Véase Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184, párrs. 132 y 133.

<sup>102</sup> Véase Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 24 de febrero de 2011, serie C, núm. 221, párr. 193.

consultivas en las que propiamente no hay una controversia y, por tanto, no se crea una norma jurídica sino una opinión. Es importante destacar que en una cerrada y controvertida decisión de la SCJN, a partir de la Contradicción de Tesis 293/2011, se estableció que las sentencias de la Corte IDH son vinculantes para el Poder Judicial de la Federación en los casos que el Estado mexicano no haya sido parte, siempre que exista un criterio más protector de derechos humanos.

Para ambas, la respuesta es la misma: si anteriormente hemos dicho que nos debemos mover hacia la construcción de un derecho común latinoamericano, y si la Corte IDH puede construir a partir de sus resoluciones una manera de formar un piso común, un derecho público común, entonces debemos enfatizar que mientras mejor conozcamos la producción jurídica de la Corte IDH, mejor podemos aspirar a ese espacio de unión estrecha. Esto no significa, de ninguna manera que nos convirtamos en reproducción de las decisiones del órgano judicial interamericano, sino que dialoguemos con él; es decir, al conocer y utilizar sus opiniones o sentencias estaremos en condiciones de criticarlas, de perfeccionarlas, y de aplicarlas en aquello que mejor coadyuve a la construcción de la cultura de respeto de los derechos humanos.

Ha sido la propia CDHDF una de las primeras instituciones mexicanas en incluir en sus recomendaciones el derecho internacional de los derechos humanos como obligaciones estatales, así como otros tratados internacionales de tipo general, por ejemplo, la propia Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.<sup>103</sup> Y esto es posible gracias a la forma en que está redactada la ley de la Comisión, que precisa en su artículo 2º que la CDHDF "tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos". Por su parte, en el artículo 17 de la misma ley se lee: "Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: [...] v. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal". De ahí que para efectos de la solución de los casos o de impulsar la observancia de los derechos, la CDHDF puede y debe mirar las decisiones de la Corte IDH. En esa medida, contribuye también al diálogo institucional con el órgano judicial interamericano.

Además, no puede perderse de vista que la jurisprudencia de la Corte IDH constituye, junto con otras decisiones judiciales de cualquier corte o tribunal del mundo, una importante fuente del derecho internacional en los términos del artículo 38.1.d del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Lo que hace diferente a una sentencia o una opinión consultiva a una ley o decreto es la especificidad de la aplicación del derecho a un caso; de ahí que

Para efectos de la solución de los casos o de impulsar la observancia de los derechos, la CDHDF puede y debe mirar las decisiones de la Corte IDH.

<sup>103</sup> Véase Guillermo Enrique Estrada Adán, *op. cit.*, p. 96.

las y los jueces deben allegarse de todos los elementos de hecho y de derecho posibles para impartir justicia. Son ellas y ellos quienes, al resolver una controversia, pueden advertir la verdadera situación en la que se encuentra el respeto de los derechos humanos. Ignorar su función sería tanto como ensombrecer una parte de la construcción jurídica.

En última instancia, son las y los jueces, y quienes dialogan con ellos, ya desde el servicio público, la academia o la sociedad civil, quienes contribuyen al desarrollo progresivo del derecho, en general, y del derecho internacional de los derechos humanos, en particular.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor, y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2004.
- Álvarez, Alejandro, *La reconstrucción del derecho de gentes. El nuevo orden y la renovación social*, Santiago, Nascimento, 1944.
- Ambos, Kai, y María Laura Bohm, "Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿tribunal tímido y tribunal audaz?", en *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- Anzilotti, Dionisio, *Corso di diritto internazionale*, 3ª ed., Roma, 1928.
- Arango, Rodolfo, "La prohibición de retroceso en Colombia", en Courtis, Christian, *Ni un paso atrás, la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.
- Aust, Anthony, *Modern Treaty Law and Practice*, 2ª ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Bedjaoui, Mohammed, *Droit international. Bilan et perspectives*, t. 1, París, Pedone, 1991.
- Bogdandy, Armin von, *Hacia un nuevo derecho público. Estudios de derecho público comparado, supranacional e internacional*, México, UNAM, 2011.
- \_\_\_\_\_, et al. (coords.), *Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. Hacia un *Ius Constitutionale Commune en América Latina**, México, UNAM-IIIJ/Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011.
- Bou Franch, Valentín, y Mireya Castillo Daudí, *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, 2ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- Castañeda, Jorge, "El panamericanismo y la Conferencia de Caracas", en *Política exterior y cuestiones internacionales*, México, Colmex/SRE (Obras completas, t. 3), 1995.
- Cebada Romero, Alicia, y Nickel Rainer, "El futuro del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ¿hacia el protocolo 15?", en Mariño Menéndez, Fernando M. (coord.), *La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho español*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid/Boletín Oficial del Estado, 2009.
- Cohen-Jonathan, Gérard, y Jean François Flauss, "Cour européenne des droits de l'homme et droit international general", en *Annuaire français de droit international*, vol. XLVIII, París, 2002.
- Dupuy, René-Jean, *Le Nouveau panaméricanisme. L'évolution du système interaméricain vers le fédéralisme*, París, Pedone, 1956.

- Eirlich, Ludwik, "L'interprétation des traités", en *Académie de Droit International. Recueil des Cours*, vol. IV, París, Hachette, 1929.
- Estrada Adán, Guillermo Enrique, "Curso II. Básico de derecho internacional", en CDHDF, *Fase básica 1*, México, CDHDF (col. Cuadernos de capacitación), 2012.
- Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, aspectos institucionales y procesales*, 3ª ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.
- Fernández Casadevante, Carlos de, *Derecho internacional de los derechos humanos*, 3ª ed., Madrid, Dilex, 2008.
- Fitzmaurice, M. A., "International Protection of the Environment", en *Recueil des Cours. Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, t. 293, La Haya, Martinus Nijhoff, 2002.
- Fix-Zamudio, Héctor, "El sistema americano de protección de los derechos humanos", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La protección internacional de los derechos humanos. Normas y procedimientos*, México, IJ-UNAM, 1986.
- \_\_\_\_\_, y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7ª ed., México, Porrúa, 2010.
- Flores, Marcello, *Storia dei diritti umani*, Bolonia, Il Mulino, 2008.
- García Roca, Javier, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Madrid, Civitas/Thompson Reuters, 2010.
- \_\_\_\_\_, "El preámbulo contexto hermenéutico del Convenio: un instrumento constitucional del orden público europeo", en García Roca, Javier, y Pablo Santolaya (coords.), *La Europa de los derechos*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México, Porrúa, 2000.
- Gros Espiell, Héctor, "The Organization of American States (OAS)", en Vasak, Karel (coord.), *The International Dimensions of Human Rights*, vol. 2, París, Greenwood Press/UNESCO, 1982.
- Iovane, Massimo, *La riparazione nella teoria e nella prassi dell'illecito internazionale*, Milán, Giuffrè, 1990.
- Koskenniemi, Martti, "Perceptions of Justice: Walls and Bridges between Europe and the United States", Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, núm. 64, 2004, disponible en <[http://www.zaoerv.de/64\\_2004/64\\_2004\\_2\\_a\\_305\\_314.pdf](http://www.zaoerv.de/64_2004/64_2004_2_a_305_314.pdf)>, página consultada el 9 de julio de 2013.

- Lauterpacht, Hersch, *International Law*, vol. I, Cambridge, 1970.
- Malloy, William, M. (comp), *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements Between the United States and Other Powers, 1776-1909*, vol. I, Washington, Government printing, 1910.
- Matos Ochoa, Sergio, *El panamericanismo a la luz del derecho internacional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1980.
- Quesada Polo, Santiago, *La presentación de demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Apuntes del 1º máster en protección internacional de derechos humanos*, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2004.
- Rangel Hernández, Laura, "Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional", en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, año V, núm. 28, julio-diciembre de 2011.
- Rojas Báez, Julio José, "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones y los criterios del proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos", en *American University International Law Review*, vol. 23, núm. 5, 2007.
- Rolland, L., "F. Suarez", en Pillet, Antoine, *Les fondateurs du droit international*, Paris, Giard & Brière, 1904.
- Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1961.
- \_\_\_\_\_, *Droit international public approfondi*, 12ª ed., Paris, Dalloz, 1961.
- Santoscoy Noro, Bertha, "Las visitas *in loco* de la Comisión Interamericana de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI", en Corte IDH, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, t. 1, San José, Corte IDH, 2001.
- Seara Vázquez, Modesto, *La paz precaria. De Versalles a Danzig*, 2ª ed., México, Porrúa, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Panorama del derecho mexicano. Síntesis del derecho internacional público*, México, Instituto de Derecho Comparado-UNAM, 1965.
- Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, 24ª ed., México, Porrúa, 2004.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, "De jurista a predicador. La fallida conversión de normas en razones", en Vázquez, Rodolfo (ed.), *Normas, razones y derechos. Filosofía jurídica contemporánea*, Madrid, Trotta, 2011.
- Tamés, Regina, "El reconocimiento de los derechos de las mujeres en las Naciones Unidas", en Cruz Parceró, Juan A., y Rodolfo Vázquez (coords.), *Derechos de las mujeres en el derecho internacional*, México, Fontamara/SCJN, 2010.

Tramontana, Enzamaría, "Hacia la consolidación de la perspectiva de género en el sistema interamericano: avances y desafíos a la luz de la reciente jurisprudencia de la Corte de San José", en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 53, núm. 1, San José, enero- junio de 2011.

Treves, Tullio, *Diritto internazionale*, Milán, Giuffrè, 2005.

Volpi, Jorge, *El insomnio de Bolívar. Cuatro consideraciones intempestivas sobre América Latina en el siglo XXI*, México, Random House Mondadori, 2010.

## Derecho internacional de los derechos humanos

Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmada en la IX Conferencia Internacional Americana el 30 de abril de 1948 en Bogotá; reformada por los Protocolos de Buenos Aires en 1967, de Cartagena de Indias en 1985, de Washington en 1992 y de Managua en 1993.

Carta de las Naciones Unidas, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional el 26 de junio de 1945.

CEDH, *Affaire Konstantin Markin c. Russie, Grande Chambre*, Sentencia del 22 de marzo de 2012.

\_\_\_\_\_, *Affaire Konstantin Markin c. Russie, Première Section*, Sentencia del 7 de octubre de 2010.

\_\_\_\_\_, *Analysis of statistics 2014*, enero de 2015, 60 pp., disponible en <[http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_analysis\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf)>, página consultada el 11 de junio de 2015.

CIDH, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>>, página consultada el 5 de agosto de 2015.

\_\_\_\_\_, "Estadísticas", disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html>>, página consultada el 13 de junio de 2015.

\_\_\_\_\_, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, 19 de julio de 2008.

Comisión de Derecho Internacional, *Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional. Informe de la Comisión de Derecho Internacional*, A/61/10, 58º periodo de sesiones, 2006.

Comité DESC, Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), aprobada en el 5º periodo de sesiones, 14 de diciembre de 1990.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos el 22 de noviembre de 1969.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Belém do Pará, 9 de junio de 1994.

Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de julio de 2009, serie C, núm. 198.

\_\_\_\_\_, *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de junio de 2005, serie C, núm. 129.

\_\_\_\_\_, *Caso Aloeboetoe y otros vs. Surinam (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 10 de septiembre de 1993, serie C, núm. 15.

\_\_\_\_\_, *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de febrero de 2012, serie C, núm. 239.

\_\_\_\_\_, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220.

\_\_\_\_\_, *Caso Castañeda Gutman vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 6 de agosto de 2008, serie C, núm. 184.

\_\_\_\_\_, *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 15 de junio de 2005, serie C, núm. 124.

\_\_\_\_\_, *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus Miembros vs. Panamá (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 14 de octubre de 2014, serie C, núm. 284.

\_\_\_\_\_, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125.

\_\_\_\_\_, *Caso Gelman vs. Uruguay (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 24 de febrero de 2011, serie C, núm. 221.

\_\_\_\_\_, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112.

\_\_\_\_\_, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de marzo de 2005, serie C, núm. 120.

\_\_\_\_\_, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, núm. 39.

- \_\_\_\_\_, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.
- \_\_\_\_\_, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, serie C, núm. 42.
- \_\_\_\_\_, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245.
- \_\_\_\_\_, *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 14 de noviembre de 2014, serie C, núm. 287.
- \_\_\_\_\_, *Caso Suárez Peralta vs. Ecuador (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 21 de mayo de 2013, serie C, núm. 261.
- \_\_\_\_\_, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Excepciones Preliminares)*, Sentencia del 26 de junio de 1987, serie C, núm. 1.
- \_\_\_\_\_, *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano (actualizado a febrero de 2012)*, San José, Secretaría de la Corte IDH, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Informe anual 2014*, San José, Corte IDH, 2015
- \_\_\_\_\_, 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.
- Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su Resolución 447, 9º periodo ordinario de sesiones, La Paz, octubre de 1979.
- International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo (Request for Advisory Opinion)*, 22 de julio de 2010.
- \_\_\_\_\_, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Sentencia del 26 de febrero de 2007.
- \_\_\_\_\_, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Sentencia del 25 de septiembre de 1997.
- \_\_\_\_\_, *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie; Grèce (intervenant))*, Sentencia del 3 de febrero de 2012.
- \_\_\_\_\_, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Sentencia del 3 de febrero de 2012.

Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988.

Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos, Resolución AG/RES. 1 (XLIV-E/13), aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su 44º periodo de sesiones, 22 de marzo de 2013, disponible en <[http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-115/13](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-115/13)>, página consultada el 10 de julio de 2013.

## EJERCICIO

Lea atentamente el caso que se presenta a continuación y responda los cuestionamientos planteados.

Desde la primera semana que Mariana contrajo matrimonio con Joaquín, hace poco más de diez años, fue víctima de violencia intrafamiliar por parte de su esposo. Dos años más tarde tramitó el divorcio cansada de los maltratos.

A pesar del divorcio la violencia no cesó. Su ex esposo comenzó a acosarla, constantemente la seguía para verificar que no saliera con ningún otro hombre, en varias ocasiones provocó peleas con los acompañantes de Mariana, e incluso ella siguió siendo víctima de la violencia física y verbal por parte de Joaquín. Aun cuando Mariana denunció los hechos en múltiples ocasiones ante el Ministerio Público, dicha autoridad en ningún momento impulsó una investigación seria del asunto; su cónyuge nunca fue detenido ni llamado a declarar.

La semana pasada Joaquín se presentó en el domicilio de Mariana; tuvieron una pelea y éste la lesionó con un cuchillo, causándole varias heridas en la cara y el abdomen. Como consecuencia Mariana estuvo internada por seis días en el hospital.

Sin saber qué más hacer, Mariana acudió a la Comisión a pedir ayuda para que las autoridades responsables intervinieran en el asunto para ponerle, de una vez por todas, fin a las agresiones de su ex esposo.

1. La CIDH conoció y resolvió el caso de María da Penha, referente a una mujer que había sido víctima de violencia familiar y que no recibió protección por parte de su Estado. ¿La Comisión está obligada a atender los criterios de la CIDH para la resolución del presente asunto? ¿Sí o no?, ¿por qué?
2. ¿Los instrumentos de cualquier organismo internacional pueden ser utilizados en la argumentación del presente asunto? ¿Sí o no?, justifique su respuesta.
3. ¿Considera que el caso de Mariana podría presentarse ante el sistema interamericano? ¿Sí o no?; y en su caso, ¿cuáles serían los requisitos previos?
4. ¿El caso de Mariana tiene similitudes con alguno de los casos mexicanos que la Corte IDH ha resuelto? Justifique su respuesta.

## AUTOEVALUACIÓN

1. **Una de las diferencias entre la Corte IDH y la CEDH es que...**
- Ambas supervisan directamente el cumplimiento de sus sentencias, pero en el caso de la Corte IDH se auxilia por la CIDH.
  - La Corte IDH supervisa directamente el cumplimiento de sus sentencias y la CEDH no.
  - La CEDH supervisa el cumplimiento de sus sentencias por medio del Comité de Ministros y en el sistema interamericano se hace por conducto de la CIDH.
  - La CEDH supervisa directamente el cumplimiento de sus sentencias y la Corte IDH no.

2. **Son mecanismos de control de la CIDH.**

- Informes generales y especiales.
- Las visitas *in loco*.
- Relatorías.
- Funciones provisionales.

Seleccione el inciso en el que se refieran correctamente cuáles son los mecanismos de control de la CIDH.

- I, II y III.
- I, III y IV.
- II, III y IV.
- I, II, III y IV.

3. **Los mecanismos de control de la CADH son:**

- Peticiones individuales y demandas interestatales.
- Relatorías, informes y opiniones consultivas.
- Peticiones individuales, relatorías y visitas *in loco*.
- Demandas interestatales, informes y opiniones consultivas.

4. \_\_\_\_\_ es la protección ofrecida por el sistema interamericano, tiene carácter **coadyuvante, complementario y no sustitutivo del derecho interno.**

- El principio de subsidiariedad.
- El control de convencionalidad.
- El principio de obligatoriedad de las sentencias.
- El principio de progresividad.

5. **Órgano(s) principal(es) de la OEA que tiene(n) como funciones promover la observancia y defensa de los derechos humanos y ser órgano consultivo de la OEA.**

- CIDH.
- Corte IDH.
- Organismos especializados interamericanos (Instituto Interamericano del Niño, Comisión Interamericana de Mujeres, etcétera).
- Asamblea General de la OEA.

- 6. Los informes de la CIDH pueden utilizarse en el trabajo de la CDHDF como:**
- Crterios obligatorios en el desarrollo de sus actividades, independientemente de que el Estado mexicano haya sido demandado.
  - Crterios de referencia obligatoria solamente cuando el Estado mexicano sea demandado.
  - Crterios de referencia para construir un nuevo paradigma en la promoción y proteccin de derechos humanos.
  - Crterios doctrinales a los que en la prctica no se suele recurrir.

- 7. Son requisitos convencionales para interponer una peticin individual ante la CIDH:**
- El previo agotamiento de recursos internos.
  - Que se interponga dentro de los seis meses siguientes a la notificacin de la ltima resolucin interna.
  - Que el Estado haya aceptado previamente la competencia de la Comisin y la Corte IDH.
  - Que sea presentada por la vctima directa de la violacin a derechos humanos.

Refiera cu1 o cu1les de los enunciados anteriores son verdaderos (v) y cu1 o cu1les falsos (f).

- I-V, II-V, III-V y IV-V.
- I-V, II-V, III-V y IV-F.
- I-V, II-V, III-F y IV-F.
- I-F, II-F, III-V y IV-V.

- 8. Con respecto de las y los jueces *ad hoc* en la Corte IDH podemos predicar...**
- Que en demandas interestatales la o el juez nacional del Estado demandado conserva su derecho a conocer del caso.
  - Que en peticiones individuales el Estado demandado sin representacin en la Corte IDH puede designar a una o un juez.
  - Su desaparicin en el sistema de demandas interestatales segn la Opini3n Consultiva n1m. 20.
  - Que tanto en peticiones individuales como en demandas interestatales la o el juez nacional del Estado demandado conserva su derecho a conocer del caso.

- 9. De acuerdo con lo leido, \_\_\_\_\_ son contribuciones jurisprudenciales de la Corte IDH.**
- La ejecucin de sentencias y el reconocimiento de responsabilidad internacional.
  - La cultura de reparaciones y rescate de pueblos y comunidades indgenas.
  - La ejecucin de sentencias y rescate de pueblos y comunidades indgenas.
  - Los est1ndares regionales de proteccin de derechos humanos y el reconocimiento de responsabilidad.

- 10. La Corte IDH se ha pronunciado en los casos contra M1xico en los siguientes temas:**
- Control de convencionalidad por autoridades judiciales.
  - Rescate de comunidades y pueblos indgenas.
  - Contexto general de violencia y discriminaci3n contra las mujeres.
  - Proteccin del derecho a la vida a partir de la fecundaci3n.

Señale cuál o cuáles de los enunciados antes referidos son verdaderos (v) y cuál o cuáles falsos (f).

- a) I-V, II-V, III-V y IV-V.
- b) I-V II-V, III-V y IV-F.
- c) I-V, II-F, III-V y IV-V.
- d) I-V, II-F, III-V y IV-F.

## CLAVE DE RESPUESTAS

1	b
2	a
3	a
4	a
5	a
6	c
7	c
8	a
9	b
10	d

*Fase básica 2.*

*El sistema interamericano en el contexto de los sistemas regionales  
de protección de los derechos humanos*  
se terminó de editar en agosto de 2015.

Para su composición se utilizaron los tipos  
Futura y Rotis Sans Serif.

En el marco del Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente  
y comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,  
la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
edita este material en versión electrónica para  
reducir el consumo de recursos naturales, la generación  
de residuos y los problemas de contaminación.

**Comisión de Derechos Humanos  
del Distrito Federal**

**Oficina sede**

Av. Universidad 1449,  
col. Pueblo Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600

**Unidades desconcentradas**

**Norte**

Payta 632,  
col. Lindavista,  
del. Gustavo A. Madero,  
07300 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600 ext.: 1756

**Sur**

Av. Prol. Div. del Norte 815,  
col. Jardines del Sur,  
del. Xochimilco,  
16050 México, D. F.  
Tel.: 1509 0267

**Oriente**

Cuauhtémoc 6, 3<sup>er</sup> piso,  
esquina con Ermita,  
Barrio San Pablo,  
del. Iztapalapa,  
09000 México, D. F.  
Tels.: 5686 1540, 5686 1230  
y 5686 2087

**Centro de Consulta y Documentación**

Av. Universidad 1449,  
edificio B, planta baja,  
col. Pueblo Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833

