

VIII. ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES DE LA CORTE INTERAMERICANA

Los órganos de tutela o protección en el sistema interamericano de los derechos humanos poseen atribuciones de diversa naturaleza en lo que respecta a la atención de casos individuales. La Comisión Interamericana tiene a su cargo la recepción de denuncias, la investigación de éstas, la promoción de avenimientos por vía de composición amistosa, la emisión de informes y recomendaciones —con relevancia desde la perspectiva de los compromisos internacionales del Estado—¹ y el ejercicio de la acción procesal, en su caso, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta última hipótesis, deviene demandante. En alguna apreciable medida, la Comisión cumple tareas que se asemejan a las que desarrollan, en el plano nacional, el *ombudsman* y el Ministerio Público.²

1 Respecto a las recomendaciones que expide la Comisión, la Corte ha sostenido que el término recomendaciones debe ser interpretado conforme a su sentido corriente (que no las califica como actos imperativos); la recomendación, entendido el concepto en su sentido corriente, “no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado”. *Caso Caballero Delgado y Santana*. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C, núm. 22, párr. 67, y *Caso Genie Lacayo*. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C, núm. 30, párr. 93. “Sin embargo, en virtud del principio de buena fe consagrado en el... artículo 31 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función ‘promover la observancia y la defensa de los derechos humanos’ en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111)”. En seguida se expresa: “asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte ‘para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes’, por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes”. *Caso Loayza Tamayo*. Sentencia del 17 de septiembre de 1997. Serie C, núm. 33, párrs. 80-81. En el mismo sentido, *Caso Cesti Hurtado*. Sentencia de 29 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 56, párrs. 186-187, y *Caso Baena Ricardo*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, núm. 72, párr. 192.

2 El artículo 1o. del Estatuto de la Comisión, bajo el epígrafe “Naturaleza y propósito”, señala: “la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.

La Corte, por su parte, es un órgano jurisdiccional, con funciones de este carácter. La CIDH posee atribuciones jurisdiccionales en dos dimensiones. Por una parte, puede recibir y resolver, en vía consultiva, las solicitudes de opinión que le propongan los Estados del sistema interamericano o determinados organismos internacionales colocados en el marco de la OEA.³ Estas opiniones tienen que ver con la interpretación de la Convención Americana y otros tratados sobre protección de derechos humanos en Estados americanos⁴ —como fue el caso, por ejemplo, de la ya mencionada Convención (de Viena) sobre Relaciones Consulares en lo que toca al derecho de información acerca de la asistencia consular—, y en torno a la conformidad de leyes nacionales con la Convención Americana.⁵ En su primera década de ejercicio, la mayoría de los asuntos conocidos por la Corte tuvieron naturaleza de opiniones consultivas, menos

3 La misma atribución consultiva se deposita en otros órganos jurisdiccionales internacionales, si bien no con la amplitud que reviste en el sistema interamericano. Es el caso de la Corte Europea, que puede emitir tales opiniones “a solicitud del Comité de Ministros” (del Consejo de Europa, que debe adoptar la solicitud por mayoría de votos de los representantes con derecho a intervenir en dicho Comité), acerca de cuestiones jurídicas relativas a la interpretación del Convenio y de sus Protocolos; pero no podrá opinar sobre “cuestiones que guarden relación con el contenido o la extensión de los derechos y libertades definidos en el Título I del Convenio y en sus protocolos, ni a las demás cuestiones de las que el Tribunal o el Comité de Ministros pudieran conocer de resultas de la presentación de un recurso previsto por el Convenio” (artículo 47). Muy diferente es, como se observa en seguida, la potestad de interpretación prejudicial que tiene el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

4 Cfr. Nikken, Pedro, “La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en VV.AA., *El sistema interamericano de protección de derechos humanos en el umbral del siglo XXI. Memoria del Seminario. Noviembre de 1999*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, t. I, pp. 161 y ss.

5 Artículo 64 de la Convención: “1. Los Estados miembros de la Organización [de Estados Americanos; no se requiere, pues, que sean partes en la Convención ni que hayan reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte] podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires”. El capítulo X menciona: Asamblea General; Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejos, Comité Jurídico Interamericano, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría General, Conferencias Especializadas y Organismos Especializados, y “2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”. La emisión de consultas es una función bien conocida en el derecho internacional, que ha contribuido a establecer los rumbos de esta disciplina. La Corte Internacional de Justicia, por ejemplo, posee esta facultad (artículos 96 de la Carta de las Naciones Unidas y 65-68 del Estatuto de la propia Corte). El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena tiene facultades de interpretación prejudicial de las normas que forman el ordenamiento jurídico de aquél “con el fin de asegurar su aplicación uniforme en el territorio de los Países Miembros” (artículo 28 del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena); puede opinar a solicitud de jueces nacionales que deban aplicar alguna norma de ese Acuerdo (artículo 29).

comprometedoras para los Estados que las sentencias declarativas de violaciones y condenatorias a reparaciones, aunque aquéllas revisten, no hay duda, un elevado valor moral y jurídico, que no es posible desconocer.⁶ Inclusive, se ha considerado que esas opiniones poseen valor vinculante.⁷ No sobra recordar que las atribuciones consultivas asignadas a la CIDH son mayores que las reconocidas a otros órganos jurisdiccionales en el plano internacional.⁸

Otra dimensión de atribuciones de la CIDH, la más desarrollada en la segunda década de la vida de este tribunal, es la relativa a asuntos contentiosos —cuya solución, por lo demás, es lo que caracteriza a un verdadero tribunal— generados con motivo de la interpretación y aplicación de diversos ordenamientos internacionales: ante todo, la Convención Americana;⁹ pero también otros instrumentos convencionales que lo permiten: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, de 1988) (artículo 19.6, relativo al derecho a la educación)¹⁰

6 Alonso Gómez Robledo Verduzco sostiene que las opiniones consultivas de la CIDH, “además de poseer un gran valor, tanto por el órgano que las dicta, como por la precisión y puntualización que realizan en cuanto al alcance del derecho interamericano, podríamos decir que poseen además *force de droit* en lo general, ya que son susceptibles de conllevar ciertos efectos jurídicos a la par que ciertas Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas”. *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2000, p. 46.

7 Así, Faúndez Ledesma, que distingue entre los efectos de las opiniones de la CIDH (comparables a los que poseen los dictámenes de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas) y los que corresponden a las opiniones consultivas “propriadamente tales” de la Corte Internacional de Justicia. “En el ejercicio de esta competencia —afirma—, la Corte opera como una especie de tribunal constitucional, encargado de interpretar la Convención u otros tratados de derechos humanos y, a requerimiento de los Estados, encargado de pronunciarse sobre la medida en que la legislación nacional se ajusta a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos humanos”. Las “mal llamadas ‘opiniones’ consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no sólo están dotadas de la autoridad del órgano del cual emanan sino que poseen un efecto jurídico vinculante derivado de la propia Convención y que, en particular, no se puede eludir por los Estados partes en la Convención”. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 453.

8 “La función consultiva que confiere a la Corte [Interamericana] el artículo 64 de la Convención es única en el Derecho internacional contemporáneo”. La propia Corte lo ha subrayado así en algunas opiniones consultivas. Sobre esto, *cfr.* Ventura, Manuel E. y Zovatto, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Naturaleza y principios. 1982-1987*, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, 1989, pp. 34 y ss.

9 Artículo 62-3 de la Convención: “la Corte tiene competencia para conocer y resolver de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial”.

10 El artículo 13 del Protocolo aborda el derecho de todas las personas a la educación, así como la orientación de ésta y diversas prevenciones acerca de los tipos y niveles de educación.

y a los derechos sindicales,¹¹ únicos controvertibles ante la Corte entre el amplio conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales que considera ese protocolo), aplicable a nuestro país, en virtud de haber sido ratificado por éste; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículo 8o.),¹² también ratificada por México, y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (artículo XIII),¹³ que fue firmada por México y aprobada por el Senado de la república el 10 de diciembre de 2001.¹⁴

Otras convenciones, que no contienen esa misma atribución explícita de competencia a favor de la CIDH, sólo pueden ser consideradas por ésta a título de elementos de interpretación de las normas convencionales americanas, como lo sostuvo la propia Corte en algunos casos recientes, en lo que corresponde al artículo 3o. común de los Convenios de Ginebra, de 1949.¹⁵ Por la vía de la jurisdicción contenciosa de la CIDH, corre el medio protector internacional que complementa el medio tutelar nacional; es lo que va del amparo nacional al amparo internacional,¹⁶ que no se ex-

11 Se trata del “derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses”, entre cuyas proyecciones se encuentran la formación de federaciones y confederaciones, la asociación a las ya existentes y la constitución de organizaciones sindicales internacionales, así como la incorporación a las que ya existen; todo ello además, por supuesto, del derecho a que “los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente” (artículo 8.1. a).

12 El artículo 8o. previene que los Estados mantendrán expeditas las vías internas para la investigación y el procesamiento por tortura. El tercer párrafo de ese precepto estatuye: “una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del respectivo Estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá ser sometido a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado”. Sobre este tratado y su recepción en la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, de 1986, y su sucesora de 1991, *cfr.* García Ramírez, *Proceso penal y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998, pp. 338 y ss. Asimismo, Gómez-Robledo, Alonso, *op. cit.*, nota 6, pp. 159 y ss. Este autor examina también la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, de 10 de diciembre de 1984. *Ibidem*, pp. 115 y ss.

13 “Para los efectos de la presente Convención —dice el artículo XIII—, el trámite de las peticiones o comunicaciones presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en que se alegue la desaparición forzada de personas estará sujeto a los procedimientos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso las normas relativas a medidas cautelares”.

14 En este caso, se hizo reserva del artículo IX, en lo relativo al fuero de guerra consagrado por el artículo 13 constitucional; aquél no es tribunal especial en el sentido que la Convención asigna a este concepto.

15 *Cfr.* *Caso Las Palmeras. Excepciones preliminares*. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C, núm. 67, párrs. 32-34, y *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C, núm. 70, párrs. 207-209. La Corte dijo aquí que “las disposiciones relevantes de los Convenios de Ginebra pueden ser tomadas en cuenta como elementos de interpretación de la propia Convención Americana”.

16 Ayala Corao utiliza esta expresión. *Cfr.* *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Caracas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Editorial Jurídica Venezolana, 1998.

cluyen, sino que se apoyan mutuamente al abrigo del principio de supletoriedad o complementariedad al que me refiero en otro punto de este trabajo.

La jurisdicción contenciosa de la Corte debe analizarse en los diversos ámbitos de eficacia de la norma jurídica: temporal, personal, material, espacial. De estos extremos me ocupé en diversos puntos de la presente exposición. Señalaré ahora que los derechos humanos corresponden —es evidente— a la persona humana, es decir, a la persona física. La Convención señala lo que debe entenderse bajo este último término.¹⁷ No podría tutelarse, pues, a la persona moral o colectiva, que no tiene derechos humanos,¹⁸ pero ello no obsta para que se reconozca —como en efecto lo ha hecho la Corte recientemente— que tras la figura, una ficción jurídica, de la persona colectiva se halla el individuo; los derechos y deberes de aquella repercuten o se trasladan, en definitiva, como derechos y deberes de quienes integran la persona colectiva o actúan en nombre, en representación o por encargo de ésta.

De ahí que no sea pertinente rechazar, sin más, las pretensiones que se formulen a propósito de personas morales sin examinar previamente, para resolver lo que proceda, si la violación supuestamente cometida lo ha sido —analizada con realismo— a derechos de personas físicas. De lo contrario, se dejaría sin protección un espacio tal vez muy amplio de la vida y la actividad de los individuos.¹⁹

17 “Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano” (artículo 1.2).

18 Lo cual no obsta, obviamente, a la tutela que otros medios de protección brindan a derechos atribuidos a las personas morales, como es el caso del amparo mexicano. Por otra parte, el artículo 1o. del Protocolo 1 a la Convención Europea, de 20 de marzo de 1952, relativo a “derecho de la propiedad”, indica: “toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes”.

19 Últimamente se abordó el problema de los derechos humanos respecto a las personas morales. A este propósito, la Corte hizo “notar que, en general, los derechos y las obligaciones atribuidos a las personas morales se resuelven en derechos y obligaciones de las personas físicas que las constituyen o que actúan en su nombre y representación”. Además, si bien la Convención no reconoce expresamente la figura de las personas morales —a diferencia del reconocimiento expreso que contiene el Protocolo 1 de la Convención Europea— “esto no restringe la posibilidad de que bajo ciertos supuestos el individuo pueda acudir al sistema interamericano de protección de los derechos humanos para hacer valer sus derechos fundamentales, aunque los mismos estén cubiertos por una figura o ficción jurídica creada por el mismo sistema del Derecho”. *Caso Cantos vs. Argentina. Excepciones preliminares*. Sentencia de 7 de septiembre de 2001, párrs. 27 y 29. La CIDH invoca la resolución de la Corte Europea en el *Caso Pine Valley Developments Ltd. and others vs. Ireland*, en el que figuraban tres peticionarios “personas jurídicas”, que “no eran más que vehículos a través de los cuales el señor Healy, en su condición de persona física, desarrollaba una determinada actividad económica”. La Corte Europea “rechazó el argumento del Estado y señaló que era artificial hacer distinciones entre los peticionarios para efectos de ser considerados víctimas de una violación de algún derecho consagrado en la Convención Europea”. *Ibidem*, párr. 29, n. 1.