

MÉXICO Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ**

Mauricio Iván del TORO HUERTA***

SUMARIO: I. *Una circunstancia propicia*. II. *La evolución de las jurisdicciones internacionales*. III. *El estado de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*. IV. *Una convicción político-jurídica*. V. *Culminación de un sistema de protección de los derechos humanos*. VI. *El dilema de México*. VII. *Características, expectativas, posibilidades, limitaciones*.

I. UNA CIRCUNSTANCIA PROPICIA

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

* Este estudio introductorio es una revisión y ampliación de un trabajo anterior del doctor Sergio García Ramírez intitulado *Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de México*, publicado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2000, que a su vez es una ampliación de la conferencia: “La incorporación de México al sistema de competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de México”, en el Seminario Internacional “Quincuagésimo Aniversario de Documentos Internacionales sobre los Derechos Humanos”, organizado por el Senado de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México el 3 de diciembre de 1998.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consejero de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

*** Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

aras de consolidar una cultura de respeto a la dignidad de la persona humana. En 1998, por ejemplo, celebramos diversos aniversarios importantes para la causa de los derechos humanos. Otros más, muy relevantes para México, corresponden a 1999. Veamos el conjunto. En primer término, hay que destacar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, adoptada en 1948, frescos todavía los graves acontecimientos y la huella dolorosa de la Segunda Guerra. En ese marco de consternación y esperanza, que se ponderó en la propia Carta de las Naciones Unidas, esta organización expidió la solemne declaración, que desde entonces ha iluminado la defensa de los derechos humanos en el mundo entero. Ahí quedó establecido, con el consenso de las naciones, — escribe Norberto Bobbio— el fundamento de los derechos del ser humano.¹ El notable texto se asocia al jurista francés René Cassin.

En un tiempo se consideró que la Declaración Universal sólo poseía eficacia indicativa, con fuerza moral y política, sin carácter vinculante.² Esta apreciación ha cambiado.³ En todo caso, de aquel documento derivarían sendos tratados multilaterales, en los que se refleja la evolución histórica de los derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos ratificados por México, y que forman parte, en consecuencia, de la “ley suprema de la Unión”, en los términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la Declaración Universal no fue el primer instrumento de su género. La prioridad corresponde a nuestro continente, por medio de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que deposita en un solo texto aunque con diverso acento esos dos conceptos cruciales del orden jurídico y de la vida social: derechos y deberes. La formulación conjunta de ambas categorías data de la Revolución Francesa.

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

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

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

La Declaración Americana, generada en el seno de la Organización de los Estados Americanos, fue expedida, asimismo, en 1948, pocos meses antes de la Universal. También hemos celebrado, pues, el quincuagésimo aniversario de ese documento.

Al igual que en el caso de la Declaración Universal, la Americana fue vista inicialmente como un documento sin poder vinculante para los Estados.⁴ Al paso de los años y bajo una atenta reflexión favorable a la tutela del ser humano, esa percepción ha cambiado.⁵

Agréguese, finalmente, que de la Declaración regional provendría la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José en homenaje a la ciudad en que fue aprobada y suscrita, el 22 de noviembre de 1969. Nuestro país también ha ratificado este instrumento, pieza capital del sistema protector de los derechos humanos en América.⁶ El pacto fue complementado con dos protocolos: uno de San Salvador, relativo a derechos económicos, sociales y culturales,⁷ y otro relativo a la abolición de la pena de muerte.⁸ México no ha suscrito este protocolo. Asimismo, en la misma línea tutelar de los derechos humanos se han celebrado varios convenios regionales sobre temas específicos, co-

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

5 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, “a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros [de la Organización de los Estados Americanos] han entendido que la declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta [de la OEA] se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA”. Por tanto, continúa la Corte, “[p]ara los Estados Miembros de la Organización, la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta... para estos Estados la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales”. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A, núm. 10, párrafos 43 y 45.

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

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

8 Firmado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990 y en vigor desde el 28 de agosto de 1991.

mo igualdad de la mujer y el varón,⁹ tortura,¹⁰ desapariciones forzadas,¹¹ prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer¹² y eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad.¹³

Dijimos que otros aniversarios correspondieron a 1999 y concurrieron a establecer la gran circunstancia propicia para nuevos desarrollos favorables a los derechos humanos. En este orden debemos aludir tanto al acuerdo para establecer la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 1959, que ha sido el primer órgano tutelar dentro del sistema interamericano, como a la citada Convención Americana, de 1969, y a la instalación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en San José, Costa Rica, en 1979, cuyo precedente más estimable y orientador es la Corte Europea de Derechos Humanos, creada con sustento en una convención sobre esta materia, de 1950.¹⁴ Por ende, celebramos en 1999 el vigésimo aniversario de la Corte, cuyas funciones consultivas y decisorias en el ámbito de la llamada competencia contenciosa han prestado un invaluable servicio a la causa de los derechos humanos en el continente.

II. LA EVOLUCIÓN DE LAS JURISDICCIONES INTERNACIONALES

En la actualidad, nos hallamos en la línea de evolución del derecho de gentes, que en este orden de cosas no es sólo un aparato de disposiciones sustantivas, con fuerza vinculante o sin ella, sino también de órganos y

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

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

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

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

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

14 Para el estudio de los mecanismos de protección internacional de los derechos humanos, tanto en el continente americano como en el europeo, véase la valiosa contribución del internacionalista mexicano Alonso Gómez-Robledo Verduzco en su obra *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México, Porrúa-UNAM, 2000.

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

Otra dimensión de este desarrollo jurisdiccional se halla en los organismos y procedimientos destinados a dirimir litigios entre Estados e individuos con motivo de la violación de derechos humanos, de la que resulta una responsabilidad internacional del Estado. Es así que existen la Corte Europea de Derechos Humanos, amparada en la Convención de Roma, que ha alcanzado un impresionante desenvolvimiento, y la Corte Interamericana. En el futuro se halla la posibilidad de establecer una Corte Africana, que culmine el sistema de ese Continente, que hoy día sólo dispone de la Comisión Africana.

La emergencia de un derecho comunitario reclama órganos que actúen jurisdiccionalmente ante los conflictos que pudiera traer consigo este nuevo plano del orden jurídico. Para ello se cuenta con la Corte de la Unión Europea, y hay desarrollos interesantes en el ámbito americano. Ya mencionamos la existencia de ciertos tribunales penales, instituidos en la circunstancia de conflictos que han traído consigo violaciones gravísimas a los derechos de las personas. En estos casos (Nüremberg, Tokio, exYugoslavia,¹⁵ Ruanda¹⁶ y el futuro Tribunal Penal Internacional, previsto en la convención suscrita en Roma, en 1998,¹⁷ con abstención de México, aunque firmada *ad referéndum*, posteriormente, el 7 de septiembre de 2000) no viene a cuentas únicamente la responsabilidad del Esta-

15 Creado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en resolución 808 del 22 de febrero de 1993.

16 Creado por el Consejo de Seguridad en resolución 955 del 8 de noviembre de 1994.

17 El Estatuto del Tribunal fue aprobado en Roma el 17 de julio de 1998 en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, y requiere 60 ratificaciones para que entre en vigor.

do por delitos cometidos por sus agentes, sino la responsabilidad penal de estos mismos.

Otra cosa son las manifestaciones de justicia nacional internacionalizada, que ha quedado de manifiesto en el notorio caso del ex dictador chileno Augusto Pinochet, así como otros casos relacionados con personas involucradas en actos de genocidio y tortura durante las dictaduras militares en América Latina. Y otra más, completamente distinta, es el exceso inaceptable en que se incurre con gran despliegue de fuerza cuando se pretende secuestrar para juzgar, título de un libro del profesor Manuel González Oropeza,¹⁸ y problema examinado tanto por éste como por el profesor Alonso Gómez-Robledo Verduzco,¹⁹ bajo la divisa *male captus bene detentum*, como sucedió en la sentencia dictada por la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en el ya célebre caso Álvarez Machain (1992).

III. EL ESTADO DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA

La Corte Interamericana de Derechos Humanos “está concebida como una institución judicial del sistema interamericano”.²⁰

Como órgano jurisdiccional instituido por los Estados americanos para la protección de los derechos humanos en el continente, su organiza-

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

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

20 CIDH, “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A, núm. 1, párrafo 19. El artículo 1o. del Estatuto de la Corte la define como “una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. En su jurisprudencia constante, la Corte ha establecido que “es, ante todo y principalmente, una institución judicial autónoma que tiene competencia para decidir cualquier caso contencioso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención, y para disponer que se garantice a la víctima de la violación de un derecho o libertad protegidos por ésta, el goce del derecho o libertad conculcados (artículos 62 y 63 de la Convención y artículo 1o. del Estatuto de la Corte). En virtud del carácter obligatorio que tienen sus decisiones en materia contenciosa (artículo 68), la Corte representa, además, el órgano con mayor poder conminatorio para garantizar la efectiva aplicación de la Convención...”. Cfr. *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Opinión consultiva OC-16/99 del 1o. de octubre de 1999. Serie A, núm. 16, párrafo 44.

ción, procedimiento y función se encuentran regulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cuenta con un Estatuto de 1979, año de su instalación, y un Reglamento expedido por la propia Corte. Existe un nuevo Reglamento aprobado el 24 de noviembre del 2000, durante el XLIX Periodo Ordinario de Sesiones de la Corte, celebrado del 16 al 25 de noviembre del 2000, y con vigencia a partir del 1o. de junio del 2001.²¹

La Convención Americana confiere a la Corte Interamericana una doble competencia, como ha sucedido en el caso de otros órganos de la jurisdicción internacional. Por un lado, la Corte puede atender consultas de los Estados miembros de la OEA, así como de diversos órganos de ésta, señaladamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que desahoga a través de opiniones consultivas, dotadas de gran fuerza moral y jurídica, aunque no sean inmediatamente vinculantes en los términos característicos de una sentencia.²²

A través del ejercicio de su competencia consultiva,²³ la Corte ha examinado un haz de temas relevantes, que han permitido esclarecer diversas

21 La Corte expidió el primer Reglamento durante su tercer periodo de sesiones, en 1980, el cual fue reformado en 1991, 1993 dos veces: una en enero y otra en julio de dicho año, 1995, 1996, 1997 (reforma integral) y 1998. La reforma de 1998 realizada durante el XXXIX Periodo Ordinario de Sesiones, se contrajo al artículo 48.2, a propósito de la comunicación de la sentencia de fondo. Anteriormente se prevenía que una vez votada y aprobada la redacción de ésta se fijaría “la fecha de la audiencia pública en que se comunicar(ía) a las partes”. La enmienda suprimió la lectura de la sentencia en audiencia pública, que acostumbraba la Corte. En lo sucesivo sólo se hará notificación a las partes, además de que los medios de información tendrán acceso al pronunciamiento, por conducto de la Secretaría. La última reforma de 2000 comprendió aspectos notables, tales como el papel procesal de la víctima durante todo el proceso ante la Corte, las partes en el caso, la distinción entre “presunta víctima” y “víctima”, así como la posibilidad de incorporar al expediente las actuaciones realizadas por la Comisión Interamericana en el procedimiento previo a la presentación del caso ante la Corte y la de concentrar las diferentes etapas del procedimiento.

22 Respecto de los efectos de sus opiniones la Corte ha reconocido que éstas, “como las de otros tribunales internacionales, por su propia naturaleza, no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa...”. *Cfr.* Opinión consultiva OC-1/82, *cit.*, párrafo 51. Sin embargo, la propia Corte reconoce que “el interés de un Estado puede ser afectado de una manera o de otra por una interpretación dada en una opinión consultiva. Por ejemplo, una opinión consultiva puede debilitar o fortalecer la posición legal de un Estado en una controversia actual o futura...”. *Cfr. Restricciones a la pena de muerte* (artículos 4.2 y 4.4, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, Serie A, núm. 3, párrafo 24.

23 Por cuanto hace a la finalidad de la función consultiva, la propia Corte ha mencio-

cuestiones del derecho internacional americano vinculadas con el Pacto de San José, tales como:

El término “otros tratados”, objeto de la función consultiva de la Corte;²⁴

El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana;²⁵

Las restricciones a la pena de muerte;²⁶

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

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

24 CIDH, “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 1.

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

26 CIDH, *Restricciones a la pena de muerte (artículos 4.2 y 4.4, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie A, núm. 3.

La propuesta de modificaciones a la Constitución política de un Estado parte;²⁷

La colegiación obligatoria de periodistas;²⁸

La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención;²⁹

La exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta;³⁰

El *hábeas corpus* bajo suspensión de garantías;³¹ las garantías judiciales en estados de emergencia;³²

La interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención;³³

Las excepciones al agotamiento de los recursos internos;³⁴

La compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.H de la Convención;³⁵

Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de los artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana;³⁶

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

28 CIDH, *La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, núm. 5.

29 CIDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, núm. 6.

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

31 CIDH, *El Habeas corpus bajo suspensión de garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A, núm. 8.

32 CIDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27.2, 25 y 8, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A, núm. 9.

33 CIDH, *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.

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

35 CIDH, *Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.H de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, opinión consultiva OC-12/91 del 6 de diciembre de 1991. Serie A, núm. 12.

36 CIDH, *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

La responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención;³⁷

Los informes de la Comisión Interamericana,³⁸ y

El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal.³⁹

Este trabajo integra un excelente *corpus* jurídico y contribuye al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en América.⁴⁰

Por otro lado, dicho tribunal puede conocer de asuntos contenciosos, esto es, litigiosos, que le planteen, mediante demanda, la Comisión Interamericana o los Estados partes en el Pacto de San José. Se trata, en la especie, de causas abiertas a propósito de presuntas violaciones a derechos humanos reconocidos por la Convención Americana. En esta hipótesis, la Corte debe emitir una sentencia (acto jurídico que resuelve en definitiva una controversia, estableciendo lo que se suele denominar la “verdad legal” sobre el conflicto).⁴¹ Para que opere la competencia contenciosa de la

(artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A, núm. 13.

37 CIDH, *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A, núm. 14.

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

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

40 Para una revisión de las principales características del derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, de su desarrollo en el continente americano, véase Toro Huerta, Mauricio del. *El Derecho internacional de los derechos humanos y el sistema interamericano*, tesis profesional, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2000. Asimismo, para el estudio de diversos temas relevantes relacionados con la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano véase Gómez-Robledo, Alonso, *Derechos humanos en el sistema interamericano, op. cit.*

41 Más aún, la propia CIDH ha mencionado que “[e]n un procedimiento contencioso la Corte debe no sólo interpretar las normas aplicables, establecer la veracidad de los hechos denunciados y decidir si los mismos pueden ser considerados como una violación a la Convención imputable a un Estado parte, sino también, si fuera del caso, disponer ‘que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados’ (artículo 63.1 de la Convención), en el entendido de que los *Estados parte* en este proceso están sujetos a cumplir obligatoriamente el fallo de la Corte (artículo 68.1 de la Convención). En cambio, en materia consultiva, la Corte no está llamada a resolver cuestiones de hecho para verificar su existencia, sino a emitir su opinión sobre la interpretación de una norma jurídica. La Corte, en este ámbito, cumple una función asesora, de tal modo que sus opi-

CIDH es preciso que sea previamente aceptada por el Estado parte en la Convención, a través de una declaración general o especial.

A la fecha, todos los Estados americanos son miembros del sistema regional que se concreta en la Organización de los Estados Americanos (OEA), gobernada por su Carta fundatoria.⁴²

Empero, no todos han suscrito o ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁴³ y por ello algunos se encuentran al margen de sus disposiciones (sin perjuicio de la aplicación que aquí tiene el *jus cogens* relativo a derechos humanos).⁴⁴ Tales son los significativos casos de los Estados Unidos de América y Canadá. Otros han suscrito la Convención, pero no reconocido la competencia contenciosa de la Corte, como sucede con Dominica, Grenada y Jamaica. Barbados aceptó dicha competencia el 4 de junio de 2000. Uno más (Trinidad y Tobago) ha de-

niones no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa”. Cfr. Opinión consultiva OC-3/83, párrafo 32.

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

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

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

nunciado la Convención Americana, con lo cual se sustrae al régimen de la CIDH, aunque no de los compromisos generales sobre derechos humanos derivados del *jus cogens* internacional, de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana, ni de las atribuciones correspondientes a la Comisión Interamericana. En efecto, la fuente de competencia de ésta se halla en la Carta de la OEA, no sólo en la Convención Americana. Otro caso relevante en el sistema interamericano es el relativo al pretendido retiro de la competencia contenciosa de la Corte por parte del Perú, sin denunciar la Convención.⁴⁵ Este retiro fue declarado inadmisibles por la propia Corte.⁴⁶

45 Perú ratificó la Convención el 28 de julio de 1978 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 21 de enero de 1981. Sin embargo, mediante resolución legislativa núm. 27152, de fecha 8 de julio de 1999, el Congreso de la República aprobó el retiro del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, y el 9 de julio de 1999 procedió a depositar en la Secretaría General de la OEA el instrumento mediante el cual declara que, “de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la República del Perú reitera la declaración de reconocimiento de la cláusula facultativa de sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

46 En este sentido, la CIDH consideró que “[e]n el funcionamiento del sistema de protección consagrado en la Convención Americana, reviste particular importancia la cláusula facultativa de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Al someterse a esa cláusula queda el Estado vinculado a la integridad de la Convención, y comprometido por completo con la garantía de protección internacional de los derechos humanos consagrada en dicha Convención. El Estado parte sólo puede sustraerse a la competencia de la Corte mediante la denuncia del tratado como un todo. El instrumento de aceptación de la competencia de la Corte debe ser apreciado siempre a la luz del objeto y propósito de la Convención Americana como tratado de derechos humanos”. Por tanto, un Estado que aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte, conforme al artículo 62.1 de la Convención, “pasa a obligarse por la Convención como un todo” y, por lo mismo, pese a su carácter facultativo, la declaración de aceptación de la competencia contenciosa, una vez efectuada, “no autoriza al Estado a cambiar posteriormente su contenido y alcance como bien entienda”. Tal aceptación “constituye una cláusula pétrea que no admite limitaciones que no estén expresamente contenidas en el artículo 62.1 de la Convención Americana. Dada la fundamental importancia de dicha cláusula para la operación del sistema de protección de la Convención, no puede ella estar a merced de limitaciones no previstas que sean invocadas por los *Estados partes* por razones de orden inteno”. CIDH, *Caso Ivcher Bronstein, Competencia*, Sentencia de 24 de septiembre de 1999, párrafos 36, 46, 49, 50, 53, y *Caso del Tribunal Constitucional, Competencia*, Sentencia de 24 de septiembre de 1999, párrafos 35, 45, 48, 49 y 52. Véase también García Ramírez, Sergio, “Una controversia sobre la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios Jurídicos*, México, UNAM, 2000, pp. 389 y ss. Posteriormente, mediante resolución legislativa núm. 27.401 de 18 de enero de 2001, fue derogada la diversa resolución núm. 27152, “restableciéndose a plenitud para el Estado peruano la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

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

Por diversas razones de soberanía y simetría con respecto a los Estados Unidos de América, durante mucho tiempo México se abstuvo de admitir la competencia contenciosa de la Corte. Últimamente varió el criterio de nuestro país, que resolvió incorporarse al régimen contencioso interamericano. Para ello, el Ejecutivo Federal planteó la solicitud respectiva ante el Senado de la República, que resolvió favorablemente el 1o. de diciembre de 1998, con la declaración usual en estos casos de que la Corte sólo podría conocer de violaciones posteriores a la fecha de ingreso de México al régimen contencioso, y con una sola reserva: la relativa a los actos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional (expulsión de extranjeros por acuerdo del Ejecutivo, sin juicio previo). Al examinarse este último punto en el Senado de la República, se hizo ver que la reserva era consecuente con dicho precepto constitucional, pero al mismo tiempo se expresó la posibilidad de revisar la norma mexicana para instituir las garantías que corresponden al extranjero expulsable: audiencia y defensa.⁴⁷

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

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

IV. UNA CONVICCIÓN POLÍTICO-JURÍDICA

Es natural que existan diversas opiniones acerca de la pertinencia y conveniencia de la determinación adoptada por México. No se trata de una resolución sencilla o intrascendente, sino todo lo contrario. Sin embargo, tal resolución debe considerarse acertada y oportuna, pues traduce fielmente una convicción político-jurídica y constituye la culminación, por ahora, del sistema de protección de los derechos humanos, con su doble vertiente contemporánea: nacional e internacional.

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

Este punto de vista enlaza con el apremiante texto del artículo 2o. de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, una fórmula valiosa que mantiene intactas su pertinencia, su lucidez y su vigencia. Ese precepto hizo ver que “el fin de toda asociación política (digamos hoy: del Estado) es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre...”. En su hora, esta noción llegó a nuestras playas y adquirió carta de naturalización en México. Fue recibida por el primer documento constitucional mexicano, la Carta de Apatzingán, de 1814,⁴⁸ y por la Constitución de 1857.⁴⁹

La misma idea, así se trate de derechos concedidos, no reconocidos, en la Constitución de 1917. En todo caso, el principio de los derechos públicos subjetivos, escudo del ser humano y compromiso del Estado, es la

⁴⁸ El artículo 24 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 1814, establecía: “La felicidad del pueblo y cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.

⁴⁹ El artículo 1o. de la Constitución de 1857 dispuso: “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

decisión política fundamental más relevante y profunda de carácter primordial asumida por la ley suprema de México.

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

En la misma línea interesante, México ha concurrido al advenimiento de los derechos de la tercera generación (que incorporan intereses difusos, relevantes para todos; así, los derechos a la paz, a la preservación del ambiente, a la seguridad), a través de iniciativas útiles en materias que atañen a ese conjunto. Nuestro país también es testigo y ojalá que diligente protagonista de una nueva emergencia: los derechos de la cuarta generación, inherentes a la conservación de la vida humana, sobre los que trabaja con esmero la bioética.⁵⁰

V. CULMINACIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Se dijo que la admisión por México de la competencia contenciosa de la CIDH implica la culminación, por ahora, de un amplio sistema tutelar

⁵⁰ Para una revisión sobre el tema de las diferentes generaciones de los derechos humanos, véase Bidart Campos, Germán, *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1993. En sentido crítico a esta concepción generacional de los derechos humanos véase Cançado Trindade, Antônio, "Derechos de solidaridad", *Estudios Básicos de Derechos Humanos I Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, t. I, C.R., IIDH, 1994, pp. 63 y ss.

de los derechos humanos. Obviamente, procede utilizar esta expresión cautelosa: “por ahora”. Pudiera haber otros desenvolvimientos en un futuro cercano, aunque lo probable es que sean aplicaciones específicas, modalidades más puntuales, de los medios que existen hasta la fecha.

En el examen de este tema, conviene regresar un momento a la Declaración francesa. Esta misma señaló que carece de Constitución un país donde no hay separación de los poderes y garantía de los derechos. Este último punto reviste suma importancia. Se trata de algo más que una garantía declarativa y general, como ya lo es la propia declaración, con toda su fuerza política. Cuando todo es garantía —escribió Sánchez Viamonte— nada es garantía.⁵¹ Quizá esta afirmación resulta extremosa, porque en rigor la garantía suprema de los derechos proviene del conjunto de la vida social y política, que es el cimiento para la cultura de los derechos humanos. Empero, es verdad que se necesita contar con garantías específicas, de las que cualquier persona pueda echar mano para proteger o restablecer sus derechos.⁵²

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

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

Esas garantías son instrumentos, medios o remedios al alcance de cualquier persona.⁵³

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

En este orden de cosas, el instrumento jurisdiccional clásico es el juicio de amparo. Con razón advierte Fix-Zamudio⁵⁴ que el amparo mexicano abarca diversas instituciones, independientes en otros sistemas jurídicos, que van desde el control de constitucionalidad de leyes hasta el proceso social agrario, pasando por el *habeas corpus* (un antiguo medio de pro-

ciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación” (*idem*, párrafo 174).

53 Por cuanto hace particularmente a los recursos judiciales, la Corte ya ha señalado que, “según la Convención ‘los *Estados partes* se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción’ (*Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbi y Solís Corrales y Godínez Cruz, Excepciones preliminares*, Sentencias del 26 de junio de 1987, párrafos 90, 90 y 92, respectivamente). Según este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial”. CIDH, *Garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A, núm. 9, párrafo 24.

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

tección de la libertad, de origen medieval, reconocido en numerosas legislaciones) y la casación (control de la legalidad de las sentencias). Queda pendiente, a nuestro juicio, la deseable evolución del amparo que permitiría revisar el alcance de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma. Hoy día, la sentencia que se dicta en estos casos sólo posee efectos relativos, es decir, opera únicamente en relación con el caso en el que se dicta y con la persona el quejoso que solicitó el amparo. Este alcance corresponde a la llamada *fórmula de Otero*. En su momento, dicha fórmula contenida en la Constitución evitó confrontaciones peligrosas entre los poderes de la Unión, que acaso habrían mellado el juicio de amparo.⁵⁵

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

No es éste el lugar para examinar los aciertos y desaciertos en la regulación de ambas figuras.⁵⁶ Sobre el particular, deploramos que la legitimación activa (facultad de acudir ante los tribunales, en demanda de justicia) en las acciones de inconstitucionalidad no se reconozca a los particulares, dotados de una “acción popular” en este campo, como ocurre en otros países del área americana.

55 Cabe destacar los trabajos realizados por la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo integrada por iniciativa del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se introduce, conjuntamente con la declaración de efectos relativos o *fórmula Otero*, la declaración con efectos generales. Véase “Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, artículos 75, 76, 232, 233, 234 y 235. Es notable el artículo primero del proyecto que reconoce el carácter vinculante de diferentes instrumentos internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Convención Americana sobre Derechos Humanos) y extiende la tutela del amparo a los casos de violaciones de derechos recogidos en aquellos.

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

Otros mecanismos jurisdiccionales de tutela de los derechos humanos, principalmente aquellos de naturaleza político-electoral, se establecieron en la reforma de 1996, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y del juicio de revisión constitucional electoral.⁵⁷

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

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

Entre los remedios no jurisdiccionales que conviene traer a colación en este momento aparece la actividad del Ministerio Público en diversos extremos: en uno de ellos, el papel que le incumbe como parte *sui generis* en el juicio de amparo, abogado de la juridicidad característica del Estado de derecho; el otro, la tarea que pudo asumir y dejó de lado a título de *ombudsman* conforme a las ideas depositadas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 1983, que pocos autores han reconocido y analizado.

Hoy día, la expresión más relevante de la tutela no jurisdiccional de los derechos humanos se halla en las comisiones nacional y estatales de esa

57 Para el estudio del tema véase Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997.

denominación. La Comisión Nacional de Derechos Humanos apareció en 1991 (primero como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación), a raíz de la crisis que produjo la actuación desorbitada e ilegítima de funcionarios de la procuración de justicia, sobre todo en el orden federal. Actualmente, este sistema tutelar no jurisdiccional se afirma en el apartado B del artículo 102 constitucional, reformado en 1999 con el propósito esencial, entre otros fines importantes, de confirmar la autonomía de la Comisión.

Añadiremos al catálogo la facultad que posee la Suprema Corte de Justicia para designar comisiones que investiguen casos de violación de derechos humanos (artículo 97 constitucional). Se trata de un procedimiento escasamente abordado y estudiado, que culmina en un informe cuyo efecto jurídico no se halla, todavía, unánimemente reconocido.⁵⁸ La materia ha sido escasamente explorada. De ella se ha ocupado, en años recientes, el doctor Juventino V. Castro.⁵⁹

Es indispensable agregar los otros métodos o instrumentos que concurren, directa o indirectamente, a la custodia y vigencia de los derechos humanos, revestidos de eficacia social y política. Tales son los casos, que me limitaré a enunciar, de las comisiones investigadoras del Congreso sobre el Ejecutivo (una porción del régimen de controles que florece en el trato actual entre esos poderes del Estado), cuyo desarrollo en México es apenas embrionario; las actividades e iniciativas, cada vez más intensas, de las organizaciones no gubernamentales, que en un buen número aplican sus esfuerzos precisamente al campo de los derechos humanos; la opinión pública, depositaria y actora de la cultura de los derechos humanos; y, desde luego, el sufragio popular, que enjuicia a los gobernantes.

⁵⁸ Ejemplo relevante del ejercicio de esta facultad fue la investigación realizada por la Comisión Investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación integrada con motivo de la petición de investigación del jefe del Ejecutivo Federal en torno a los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en “El Vado” de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, en la cual el máximo tribunal manifestó que existió violación grave de garantías individuales. *Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, *72 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena época)*, México, SCJN-Miguel Ángel Porrúa, 1998.

⁵⁹ *La mutación estructural del derecho en México*, México, Porrúa, 1998, y “La grave violación de garantías constitucionales”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLVI, núms. 207 y 208, mayo-agosto de 1996.

VI. EL DILEMA DE MÉXICO

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

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

Para ponderar la importancia, las características, los apremios y las asperezas del asunto, así como las tensiones que naturalmente genera, es preciso recordar las premisas que hoy día sustentan el pensamiento y la acción acerca de los derechos humanos en los planos nacional e internacional. Se afirma, sin oposición mayor y confesable, que los Estados deben respetar los derechos esenciales de los individuos: ese respeto es inherente a la democracia y característico del Estado de derecho.⁶⁰

He aquí, pues, la premisa nacional de la materia.

Hay también una premisa internacional, que ha ganado ancho campo en este siglo, y seguramente llegará fortalecida al siguiente. El individuo

⁶⁰ La CIDH ha señalado que el “Estado de derecho, la democracia representativa y el régimen de libertad personal,... son consustanciales con el Sistema Interamericano y en particular con el régimen de protección de los derechos humanos contenido en la Convención”. Opinión consultiva OC-9/87, *cit.*, párrafo 35. En ocasión anterior la Corte había expresado que “[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”. *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A, núm. 8, párrafo 26.

es ya un sujeto del derecho internacional público, que originalmente sólo se ocupó de los Estados. Esta presencia jurídica del ser humano en el espacio del derecho de gentes se muestra en tres proyecciones fecundas: el derecho internacional de los derechos humanos,⁶¹ asociado a la esencia

61 Conviene mencionar aquí los argumentos que ha expresado la Corte Interamericana sobre la naturaleza de los tratados internacionales sobre derechos humanos: La Convención Americana, así como los demás tratados de derechos humanos, se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una naturaleza especial, que los diferencian de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los *Estados partes* y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno...”. Al respecto, esta Corte ha señalado, en su Opinión consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982 denominada *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana* (artículos 74 y 75), que: ‘...los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción (párrafo 29)’. ...Dicho criterio —continúa la CIDH— coincide con la jurisprudencia convergente de otros órganos jurisdiccionales internacionales. Al respecto, la Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva relativa a *Reservas a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio* (1951), afirmó ‘que en este tipo de tratados, los Estados contratantes no tienen intereses propios; solamente tienen, por encima de todo, un interés común: la consecución de los propósitos que son la razón de ser de la Convención’... La Comisión y Corte Europeas de Derechos Humanos..., a su vez, se han pronunciado en forma similar. En el *Caso Austria vs. Italia* (1961), la Comisión Europea declaró que las obligaciones asumidas por los Estados partes en la Convención Europea de Derechos Humanos... “son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes en vez de crear derechos subjetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes”... En igual sentido, la Corte Europea afirmó, en el *Caso Irlanda vs. Reino Unido* (1978), que ‘a diferencia de los tratados internacionales del tipo clásico, la Convención comprende más que simples compromisos recíprocos entre los Estados parte. Crea, por encima de un conjunto de compromisos bilaterales, mutuos, obligaciones objetivas que, en los términos del Preámbulo, cuentan con una ‘garantía colectiva...’ Igualmente, en el *Caso Soering vs. Reino Unido* (1989), la Corte Europea declaró que la Convención Europea “debe ser interpretada en función de su carácter específico de tratado de garantía colectiva de derechos humanos y libertades fundamentales, y que el objeto y fin de este instrumento de protección de seres humanos exigen comprender y aplicar sus disposiciones de manera que haga efectivas y concretas aquellas exigencias”. *Cfr. Caso Ivcher Bronstein*, Competencia, *cit.*, párrafo 42-45 y *Caso del Tribunal Constitucional*, Competencia, *cit.*, párrafos 41-44.

del individuo y a su desenvolvimiento; el derecho internacional de los refugiados, vinculado con el derecho a la diferencia, sustento del trato igualitario y la no discriminación entre los seres humanos; y el derecho internacional humanitario, comprometido con la preservación de la dignidad humana ante los gravísimos riesgos que propone la violencia bélica.⁶²

Con ese telón de fondo ocurre el conflicto entre dos tendencias extremas, ampliamente conocidas, que desde luego han aparecido también frente a nuestro país. En un extremo se agita la perpetua pretensión injerencista, que aduce la legitimidad del intervencionismo basado en consideraciones humanitarias. México, país acosado por injerencias históricas, siempre opresivas y caprichosas, mira esa pretensión con enorme desconfianza. Sabe que se sustenta en una tesis de doble filo. En el extremo opuesto surge otra pretensión radical, que difícilmente tendría sentido en la era moderna; a saber: la idea de que los derechos humanos son un asunto del fuero doméstico. En consecuencia, nadie puede interesarse, y ni siquiera opinar, sobre lo que ocurre en otro país en materia de derechos humanos, salvo los órganos de aquél, que suelen ser los agentes de la violación o hallarse impotentes para prevenirla y perseguirla.⁶³

Obviamente, México no tendría por qué encerrarse en semejante dilema. Hay alternativa saludable. Nuestro país optó por ella al aprovechar un sistema el interamericano, y específicamente la competencia contenciosa de la CIDH claramente enlazado con las decisiones soberanas de México, que posee evidente legitimidad, y que nosotros mismos hemos contribui-

62 Sobre el particular véase Cançado Trindade, Antônio Augusto, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. I, Porto Alegre, Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, y Sepúlveda, César, "Vinculaciones entre el derecho internacional humanístico, los derechos humanos y la protección de los refugiados", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIX, núm. 59, mayo-agosto de 1987.

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

do a construir y preservar. Conviene reflexionar sobre algunos elementos fundamentales de esta alternativa.

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

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

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

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

voto de nuestro país. Quienes analizan este asunto no dejan de observar que dos jueces mexicanos han formado parte de la Corte.

En cuarto término, hay que subrayar que las resoluciones de la Corte se dictan conforme a derecho, motivadas y fundadas, y no con arreglo a consideraciones políticas o de oportunidad. Se trata de un tribunal de derecho, no de conciencia o equidad. Este rasgo, que fortalece la seguridad jurídica ante los ojos de los Estados, pero también de los particulares, asegura la legitimidad y la previsibilidad de las decisiones de la Corte, lo que no obsta, naturalmente, para que el tribunal atienda a un principio de interpretación e integración consecuente con los fines que lo explican y justifican: el principio *pro homine*, que alienta como criterio rector la más amplia protección al ser humano.⁶⁴

Por último, la posición adoptada acerca de la competencia contenciosa es congruente con la asumida en torno a la consultiva (aunque ciertamente ésta no predetermina aquélla), a propósito del planteamiento de este carácter hecho por México a la Corte, al final de 1997, registrado como OC-16. Me refiero a la consulta que se formuló acerca de la inobservancia del derecho a la asistencia consular en el caso de detenidos extranjeros a los que se sigue proceso que puede desembocar en la aplicación de pena de muerte,

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

tomando en cuenta disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y normas contenidas en otros ordenamientos.⁶⁵

La incorporación de México, cada vez más intensa, en el sistema internacional tutelar de los derechos humanos, probablemente traerá consigo la revisión de un tema destacado: la relación que existe entre la norma nacional, es decir, el mandamiento de fuente legislativa interna, y la norma internacional, esto es, la disposición de fuente regulatoria externa, sea que en ésta participe el Estado nacional, sea que se mantenga ajeno a ella.⁶⁶

65 En esta opinión la Corte concluyó, por unanimidad, que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares: a) reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor, y b) concierne a la protección de los derechos del nacional del Estado que envía y está integrada a la normativa internacional de los derechos humanos; asimismo, señaló que la expresión “sin dilación” utilizada en el artículo 36.1.b) en comento, significa que el Estado “debe cumplir con su deber de informar al detenido sobre los derechos que le reconoce dicho precepto al momento de privarlo de libertad y en todo caso antes de que rinda su primera declaración ante la autoridad”; que la observancia de los derechos que reconoce al individuo el precitado artículo “no está subordinada a las protestas del Estado que envía; que los artículos 2o., 6o., 14 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos *concernen* a la protección de los derechos humanos *en los Estados americanos*”; que el derecho individual a la información establecido en el mismo artículo 36.1.b) “permite que adquiera eficacia, en los casos concretos, el derecho al debido proceso legal consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”; y que este precepto “establece garantías mínimas susceptibles de expansión a la luz de otros instrumentos internacionales como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que amplían el horizonte de la protección de los justiciables; que las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, inclusive la consagrada en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena, deben ser respetadas por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria”. Por seis votos contra uno, la Corte opinó que la inobservancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido en el artículo 36.1.b) señalado, “afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida ‘arbitrariamente’, en los términos de las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos..., con las consecuencias jurídicas inherentes a una violación de esta naturaleza, es decir, las atinentes a la responsabilidad internacional del Estado y al deber de reparación”. Opinión consultiva OC-16/99. Véase también Gómez-Robledo, Alonso, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, *op. cit.*, pp. 231 y ss.

66 Sobre el particular, la CIDH ha señalado que “[e]n el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente (“*principe allant de soi*”; *Echange des populations grecques et turques*, avis consultatif, 1925, C.P.J.I., Série

Diveros países, entre ellos algunos del ámbito americano, se han ocupado en precisar constitucionalmente o bien, jurisprudencialmente, la relación que existe entre los tratados y las disposiciones domésticas, inclusive las de rango constitucional.⁶⁷ ¿Qué posición se reconoce a unas y otras en la pirámide normativa, apreciada por la autoridad nacional?⁶⁸

VII. CARACTERÍSTICAS, EXPECTATIVAS, POSIBILIDADES, LIMITACIONES

Es preciso que haya una amplia información sobre las consecuencias inmediatas y mediatas de la admisión por México de la competencia con-

B, núm. 10, p. 20). En este orden de ideas, la Convención Americana establece la obligación de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados... Esta obligación del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser *efectivas*. Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido en su orden jurídico interno. Y esas medidas son efectivas cuando la comunidad, en general, adapta su conducta a la normativa de la Convención y, en el caso de que así no sea, cuando se aplican efectivamente las sanciones previstas en ella”. *Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones* (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C, núm. 39, párrafo 68 y 69. En otro momento la Corte consideró que “[e]l deber general del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. *Caso Castillo Petrucci*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C, núm. 52, párrafo 207”.

⁶⁷ Sobre la regulación constitucional de los tratados internacionales véase Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999, pp. 486 y ss.

⁶⁸ En relación con la jerarquía normativa de los tratados internacionales en el orden interno mexicano, por mucho tiempo la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio de que los tratados internacionales tenían igual jerarquía que las leyes federales. Sin embargo, en tesis relativamente reciente modificó su criterio y otorgó un rango supralegal a los tratados internacionales, al considerarlos jerárquicamente por encima de las leyes federales. Véase la tesis relevante bajo el rubro: “Tratados internacionales, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo X, noviembre de 1999, pp. 46-48. Véase también Cossío, José Ramón “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Este País. Tendencias y opiniones*, México, núm. 107, febrero de 2000, pp. 34 y ss, y Toro Huerta, Mauricio del, “La jerarquía constitucional de los tratados internacionales (nuevos criterios jurisprudenciales)”, *Lex*, México, tercera época, año VI, núm. 62, agosto de 2000, pp. 58 y ss.

tenciosa de la CIDH. Es cierto que constituye un progreso notable. Empero, no se trata de una panacea para la óptica de los individuos y de los grupos sociales ni de un arma contundente y demoledora desde la perspectiva de las autoridades nacionales. Conviene precisar su naturaleza, sus alcances, sus implicaciones, conservando la legítima esperanza que ese progreso suscita, y evitando, al mismo tiempo, ilusiones infundadas, que pudieran llevar a la decepción y al desaliento, o malos entendidos que es posible prevenir oportunamente. Por ello, la difusión de la jurisprudencia contenciosa y consultiva de la propia Corte es de gran importancia, y contribuye a dicha información.

Habrà debate, que seguramente se elevará de tono cuando algún “caso mexicano” llegue a la consideración formal de la Corte. Surgirán los defensores entusiastas de los derechos humanos, y también los autores y partidarios de la versión banal y maliciosa de los organismos protectores, constantemente propalada, que atribuye a éstos la extraña misión de “defender a los delincuentes”.

En este “orden desordenado”, se pretende montar el más falso y peligroso dilema: derechos humanos o seguridad pública. Una sociedad exasperada por la creciente delincuencia no vacilaría en optar, a ciegas, por la seguridad pública, a costa de la decadencia de los derechos humanos. Ese sería el producto de la siembra de una idea ominosa: la seguridad pública tiene un enemigo: las garantías individuales. En realidad, los adversarios de la seguridad pública son las circunstancias sociales que propician conductas irregulares y las deficiencias persecutorias, que se traducen en impunidad.⁶⁹ Nada de esto se corrige con la derogación o reducción de garantías individuales.

⁶⁹ Para el estudio de este tema véase García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada: antecedentes y regulación penal en México*, México, Porrúa-UNAM, 1997.

Por otra parte, en cuanto hace a las nociones de “bien común” y “orden público”, frecuentemente expuestas para justificar restricciones a los derechos y libertades fundamentales, la CIDH ha considerado que “[e]n efecto, una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público. [Asimismo] es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la

A continuación mencionaremos, brevemente, algunas cuestiones relevantes para la función contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han sido objeto de desarrollo jurisprudencial de la propia Corte y que constituyen una fuente importante para la mejor protección y comprensión de los derechos humanos en el continente.⁷⁰

1. La justicia internacional es subsidiaria con respecto a la nacional.⁷¹ Aquélla no releva a ésta, ni lo pretende. La más amplia y eficiente protección de los derechos humanos sigue recayendo en una justicia interna independiente, honorable y competente. Sería imposible trasladar a un tribunal internacional, lisa y llanamente, el enorme volumen de asuntos concernientes a derechos humanos cuyo conocimiento primordial compete a las instancias internas. La actividad de una corte internacional puede

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

70 Los siguientes comentarios han sido desarrollados previamente, a manera de divulgación periodística, por el doctor Sergio García Ramírez, a través del diario *Excelsior*, en sus artículos publicados los días 27 de mayo y 3 de junio de 1999.

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

ejercer un enorme impacto sobre las actuaciones nacionales, si aquella cuenta con el respaldo de los organismos y de la opinión pública internacionales, con el apoyo de la opinión nacional y con el razonable respeto de los órganos estatales de mayor rango e influencia. Sin embargo, en ningún caso pretendería relevar a los órganos nacionales y asumir el conocimiento de todos los asuntos.⁷²

2. La tutela jurisdiccional de la Corte en los casos contenciosos de los que tiene conocimiento se puede proyectar hacia todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado. Para los efectos de la Convención Americana, personas son los seres humanos. En otros términos, son titulares de los derechos humanos cualesquier individuos que se hallen bajo dicha jurisdicción, independientemente de su calidad de nacionales o extranjeros, y por encima, desde luego, de diferencias de sexo, edad, grupo étnico, confesión religiosa, convicción política, condición social, etcétera.⁷³ Todos, sin excepción, pueden acudir a la vía tutelar internacional como abajo se describirá, que culmina en el desempeño jurisdiccional de la Corte.

3. La jurisdicción internacional se sustenta en un concepto básico: la responsabilidad internacional del Estado, admitida expresamente por éste cuando se constituye en parte del tratado que establece esa jurisdicción, en su vertiente contenciosa.⁷⁴ Es necesario subrayar que el compromiso

⁷² De acuerdo con el derecho internacional general, “la Corte Interamericana no tiene el carácter de tribunal de apelación o de casación de los organismos jurisdiccionales de carácter nacional, sólo puede señalar las violaciones procesales de los derechos consagrados en la Convención... pero carece de competencia para subsanar dichas violaciones en el ámbito interno, lo que corresponde hacer [a los tribunales en el ámbito interno]”. *Caso Genie Lacayo*, Sentencia del 29 de enero de 1997, párrafo 94.

⁷³ La propia CIDH ha señalado que “el objeto y fin de la Convención Americana no son el intercambio recíproco de derechos entre un número limitado de Estados, sino la protección de los derechos de todos los seres humanos en América, independientemente de su nacionalidad... tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”. *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención (artículos 74 y 75)*, Opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 2, párrafos 27 y 29.

⁷⁴ Como lo ha establecido la propia Corte Interamericana: “Al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación”. *Caso Suárez Rosero, Reparaciones (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Sentencia de 20 de enero de 1999, Serie C, num. 44, párrafo 40, *Caso Castillo Páez, Reparaciones (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos*

adquirido, así como sus consecuencias, no involucran únicamente al gobierno, a la administración pública o a determinadas corporaciones ejecutivas, sino al Estado en su conjunto. Esto significa que dichos compromiso y consecuencias se reflejan sobre todos los órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y entes autónomos.⁷⁵ Ninguno de ellos podría sustraerse a los compromisos adquiridos por el Estado, aduciendo que éstos sólo atañen al Ejecutivo.⁷⁶

Humanos), Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, núm. 43, párrafo 50, y *Caso Garrido y Baigorria*, Reparaciones (artículo 63.1. Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C, núm. 39, párrafo 40. Véase también Aguiar, Asdrúbal, *Derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado*, Monte Ávila Editores Latinoamericana-Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1997.

75 En palabras de la Corte: “Es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por todo y cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados”. Cfr. *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párrafo 220.

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

Del mismo modo, las entidades federativas que concurren en la integración de una federación —como sucede en México— no pueden eximirse de responsabilidad aduciendo que no son partes en el tratado internacional correspondiente.⁷⁷ Afortunadamente, en nuestro país este problema se resuelve inequívocamente a la luz del artículo 133 de la Constitución.

4. El procedimiento ante la Corte implica la realización de un juicio de carácter internacional. Por tratarse de un juicio, se funda en una hipótesis, no en una certeza. Esto se expresa claramente cuando se alude a “supuestas” violaciones de derechos humanos. La expresión es correcta: antes de que exista sentencia, la Corte no puede afirmar que hubo violación. Por ello sólo se “supone”. La certeza resultará de la sentencia. Lo contrario implicaría un prejuicio, aunque ese prejuicio coincidiera, en algún caso, con la convicción de un amplio sector de la sociedad. Es preciso esperar a que haya sentencia. Así sucede en un proceso ordinario, y también debe suceder, exactamente, en un proceso internacional.⁷⁸

5. Existe una regla uniforme en el Derecho internacional, que rige en América y en Europa: para que sea posible reclamar una violación ante los órganos internacionales, es preciso agotar primero los procedimientos que establece la ley nacional para combatir la violación.⁷⁹

rechos, que le impone el artículo 1.1 de la Convención”. *Cfr. Casos contra Honduras*, en especial, *Caso Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz*, sentencia de fondo, párrafos 169, 172, 173 y 178, 181 y 183, respectivamente.

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

78 A propósito del tema de la víctima en el proceso, el Reglamento de la Corte aprobado el 24 de noviembre de 2000, expresa la diferencia existente entre “presunta víctima” (persona de la cual se alega han sido violados los derechos protegidos por la Convención) y “víctima” (persona cuyos derechos han sido violados de acuerdo con lo sentencia proferida por la Corte), artículos 2.30 y 2.31.

79 La regla de agotamiento de los recursos internos es la regla internacional por virtud de la cual se debe dar al Estado la oportunidad de reparar un supuesto daño o acto ilícito.

En otros términos: si no utilizamos los recursos nacionales, hasta su natural conclusión, no podremos emplear los recursos internacionales. Esto no depende de la voluntad o la discreción de la Corte, sino de las normas de la Convención Americana, a las que se hallan sujetos la Corte, los Estados y los particulares.⁸⁰ Mencionemos un ejemplo aplicable a México, que tiene equivalencias en todos los países: si la violación de que se trata puede ser combatida por medio del amparo, primero hay que agotar éste en México y sólo después recurrir al procedimiento internacional.

6. La regla mencionada en el punto anterior no es, sin embargo, absoluta; tiene salvedades. No opera cuando en el país no existe recurso idóneo, o éste es inaccesible para el interesado, o es ineficaz, o se demora injustificadamente.⁸¹ Si ello sucede, será posible acudir directamente al procedimiento internacional. Corresponde al Estado acreditar que existe recurso interno, identificar ese recurso y probar que es efectivo.⁸²

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

80 El artículo 46.1 de la Convención sujeta la admisibilidad de la petición o comunicación ante la Comisión Interamericana al hecho de “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos”.

81 Artículo 46.2 de la Convención.

82 La Corte Interamericana, siguiendo a su homóloga europea, estima que “la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios”. *Asunto de Viviana Gallardo y otras*, decisión del 13 de noviembre de 1981, núm. G 101/81. Serie A, párrafo 26. Asimismo, en opinión de la Corte, de los principios de derecho internacional generalmente reconocidos “resulta, en primer lugar, [que la regla del agotamiento de los recursos internos] trata de una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado que tiene derecho a invocarla... En segundo lugar que la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado. En tercer lugar, que el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que

7. El procedimiento internacional no se desarrolla solamente ante la Corte. Consta de dos etapas: la primera se realiza ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la segunda ante la Corte. No es posible que se lleve adelante la segunda etapa si no se ha emprendido, desenvuelto y culminado la primera. La Comisión Interamericana no es un tribunal. Recibe denuncias, realiza investigaciones, convoca a las partes, propone soluciones amistosas y elabora y emite recomendaciones.⁸³

Ante ella pueden concurrir y formular denuncia por la supuesta violación, de conformidad con el artículo 44 de la Convención, cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental,⁸⁴ así como el Esta-

deben agotarse y de su efectividad”. *Cfr. Casos contra Honduras*, en especial *Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 88; *Caso Castillo Paéz, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 30 de enero de 1996, Serie C, núm. 24, párrafo 40; *Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares*, sentencia de 31 de enero de 1996, Serie C, núm. 25, párrafo 40; *Caso Cantoral Benavides, Excepciones Preliminares*, sentencia de 3 de septiembre de 1998, Serie C, núm. 40, párrafo 31; *Caso Castillo Petrucci, Excepciones Preliminares*, sentencia de 4 de septiembre de 1998, Serie C, núm. 41, párrafo 56; *Caso Durand y Ugarte, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 28 de mayo de 1999, Serie C, núm. 50, párrafo 33; y *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni, Excepciones Preliminares*, sentencia de 1o. de febrero de 2000, Serie C, núm. 67, párrafo 53. Además, de acuerdo con dichos principios la regla no sólo se refiere a la existencia formal de los recursos internos, sino también a que sean adecuados y efectivos. “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema de derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido que produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable... Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el cual ha sido concebido [...un recurso] puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, si, de hecho, carece de virtualidad para obligar a las autoridades, resulta peligroso para los interesados intentararlo o no se aplica imparcialmente”. *Cfr. Casos contra Honduras*, particularmente, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafos 64 y 66.

⁸³ *Cfr.* Artículos 44 a 51 de la Convención, 18 a 20 del Estatuto de la Comisión y, 25 y siguientes de su reglamento.

⁸⁴ En opinión de la Corte, la Comisión es “el órgano competente para recibir denuncias individuales, es decir, ante el cual pueden concurrir directamente para presentar sus quejas y denuncias, las víctimas de violaciones de derechos humanos y las otras personas señaladas en el artículo 44 de la Convención. La Convención se distingue entre los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando hace posible la facultad de petición individual contra un Estado parte tan pronto como éste ratifique la Convención, sin que se requiera para tal efecto declaración especial alguna, la que en cambio sí se exige para el caso de las denuncias entre Estados... De esta manera la Comisión es el canal a través

do correspondiente, que normalmente se defiende de ella. Sólo cuando no se ha obtenido solución en el trámite ante la Comisión será posible recurrir a la Corte.

8. La actividad tutelar de la Comisión culmina antes de la etapa jurisdiccional ante la Corte o con independencia de ella en la emisión de un informe, que contiene determinadas recomendaciones para investigar, acreditar y reparar la violación cometida.⁸⁵ Se ha discutido sobre el carácter de esas recomendaciones y su obligatoriedad para el Estado que las recibe. En este punto, aparece la diferencia entre una recomendación emitida por un organismo no jurisdiccional y una sentencia dictada por un ór-

del cual la Convención otorga al individuo el derecho de dar por sí solo el impulso inicial necesario para que se ponga en marcha el sistema internacional de protección de los derechos humanos". *Cfr. Asunto de Viviana Gallardo y otras*, Decisión del 13 de noviembre de 1981, núm. G 101/81. Serie A, párrafos 22 y 23.

85 El artículo 50 de la Convención establece que, de no llegar a una solución, la Comisión redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones, así como las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas. Dicho informe será transmitido al Estado interesado, el cual no está facultado para publicarlo. Por otra parte, el artículo 51 señala que si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión al Estado del informe anterior, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, esta última podrá emitir otro informe conteniendo sus conclusiones y recomendaciones, y fijar un plazo para remediar la situación examinada, en cuyo término la Comisión decidirá si se han tomado las medidas adecuadas y si publica o no el segundo informe. Sobre el particular, desde sus primeras sentencias sobre excepciones preliminares en el año 1987, la Corte diferenció el informe a que hace referencia el artículo 50 del que se menciona en el artículo 51, dejando claramente establecido que son dos informes diferentes: el primero tiene carácter "preliminar" y el segundo "definitivo". La preparación del informe previsto en el artículo 51 "está sometida a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte, dentro del plazo de tres meses dispuesto por el mismo artículo", lo que no implica que la presentación de la demanda a la Corte esté condicionada a la preparación o publicación del segundo informe. (*Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C, núm 1, párrafos 63 y 76; *Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C, núm 2, párrafos 63 y 75; *Caso Godínez Cruz, Excepciones preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C, núm 3, párrafos 66 y 78; y *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A, núm. 13, párrafo 53. Excepcionalmente y a solicitud de los peticionarios o el Estado, la Comisión podrá modificar el segundo informe sin que esto implique un tercer informe. *Cfr. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Artículo 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A, núm. 15, párrafos 54 y 58.

gano jurisdiccional. La diferencia no implica, sin embargo, que aquélla carezca de fuerza jurídica. No es así, en lo absoluto. La propia Corte ha sostenido el alto valor que tienen los informes y recomendaciones de la Comisión y la necesidad de que el Estado los tome en cuenta, considerando que la Convención Americana —marco jurídico de los informes— implica un sistema de compromisos para el Estado, que éste ha ofrecido atender. La participación en un tratado internacional trae consigo el cumplimiento de todas las consecuencias que derivan de esa participación, conforme a la buena fe. Una de esas consecuencias es la atención a las determinaciones adoptadas por los organismos previstos en el tratado, como es el caso de la Comisión, que actúan en los términos de su encomienda.⁸⁶

9. Es importante para el Estado considerar que existe una oportunidad de solución del caso litigioso en el procedimiento que se realiza ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; que es útil sostener ahí lo que convenga al derecho y al interés del Estado, y que en ese foro está abierta la oportunidad para llegar a lo que se llama una “solución amistosa”, que suele ser el producto de una conciliación promovida por la Comisión y aceptada por las partes: el Estado y el quejoso.⁸⁷

86 La Corte ha dicho que, de conformidad con la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, “el término ‘recomendaciones’, usado por la Convención Americana, debe ser interpretado conforme a su sentido corriente... por ello no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado”. *Caso Caballero Delgado y Santana*, Sentencia del 8 de diciembre de 1995. Serie C, núm. 22, párrafo 67 y *Caso Genie Lacayo*, Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C, núm. 30, párrafo 93. Sin embargo, como también lo ha señalado la Corte, “en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función ‘promover la observancia y la defensa de los derechos humanos’ en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111)... Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte ‘para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte’, 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 de 17 de septiembre de 1997. Serie C, núm. 33, párrafos 80 y 81.

87 La Corte ha mencionado que, en el marco del proceso internacional, los “esfuerzos por alcanzar y aplicar una solución amistosa, constituyen un aporte positivo al desarrollo de este proceso y a la vigencia de los principios que inspiran la Convención Americana

10. La denuncia de una violación, que se formula ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, puede provenir de cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. En cambio, sólo la Comisión u otro Estado pueden actuar como demandantes ante la Corte. En la práctica, únicamente la Comisión ha intervenido como demandante: tiene, pues, una “llave de acceso” a la Corte, previo el procedimiento correspondiente. Una vez que el asunto ha sido llevado a la Corte, la propia Comisión tiene a su cargo aportar pruebas y formular alegatos. Anteriormente, el particular no litigaba en forma autónoma, y sólo podía comparecer separadamente cuando llegaba el momento de reclamar reparación por los daños causados. Sin embargo, en el nuevo Reglamento de la Corte, en vigor a partir del 1o. de junio de 2001,⁸⁸ se estableció que, una vez admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso.

Tal es el estado que guarda esta importante cuestión en el sistema interamericano. Es posible y deseable que en el proceso de expansión y fortalecimiento del sistema interamericano llegue el momento en que los individuos puedan acudir directamente ante la Corte, como una expresión más intensa y evolucionada del llamado “acceso a la justicia”. En este sentido, el sistema interamericano seguiría las huellas del europeo: en noviembre de 1998 entró en vigor el Protocolo 11 de la Convención de Roma,⁸⁹ y con ello los particulares quedaron ampliamente legitimados para acudir directamente ante la Corte Europea, a título de demandantes. Un paso determinante en este sentido fue la aludida reforma al Reglamento de la Corte, al dar la posibilidad a los particulares de participar, una vez admitida la demanda, en forma autónoma a lo largo del proceso, lo que significa reconocer plenamente el *locus standi in iudicio* a las víctimas o sus representantes, dejando

sobre Derechos Humanos”. Cfr. *Caso Benavides Cevallos*, Sentencia de 19 de junio de 1998. Serie C, núm. 38, párrafo 57 y *Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú)*. Sentencia de 14 de marzo de 2001, párrafo 40.

⁸⁸ Artículo 23 del nuevo Reglamento.

⁸⁹ El artículo 34 de la Convención europea faculta al Tribunal para recibir demanda de cualquier persona, organización no gubernamental o grupo de individuos que alegan ser víctimas de violaciones a cualquier derecho consagrado en la misma.

para un desarrollo de *lege ferenda* el reconocimiento pleno del *jus standi*, esto es, del acceso directo de los individuos ante la propia Corte.⁹⁰

11. Antes de que la Comisión lleve formalmente un caso ante la Corte, presentando la demanda respectiva, es posible que solicite a ésta la adopción de medidas provisionales. Dichas medidas proceden en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas.⁹¹ Se trata de suspender ciertos actos o proveer a los interesados con garantías y medios de seguridad que resguarden sus derechos.⁹² Sobre el particular, cabe mencionar que la Corte dio últimamente un paso adelante en la protección de miembros de comunidades en peligro, aun cuando no sea posible individualizar nominalmente a los beneficiados, de forma inmediata, a condición de que existan datos que permitan llevar adelante tal precisión.⁹³

90 Sobre el particular, véase el voto concurrente del juez A. A. Cançado Trindade en la sentencia sobre Excepciones preliminares en el *Caso Castillo Petruzzi y otros*, de 4 de septiembre de 1998.

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

92 El propósito de las medidas provisionales en el derecho internacional de los derechos humanos, va más allá de preservar los derechos de las partes en controversia y asegurar que la futura sentencia de fondo no sea perjudicada por las acciones de ellas *pendente lite*, como generalmente se considera en el derecho procesal interno, pues como ha dicho la Corte, además de su carácter esencialmente preventivo, protegen efectivamente derechos fundamentales, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas. *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional, Medidas Provisionales*. Resolución del Presidente de la CIDH de 7 de abril de 2000, considerando 10 y 11, y *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó* (Colombia), *Medidas Provisionales*, *cit.*, considerandos 11 y 12.

93 *Cfr. CIDH, Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó* (Colombia), *Medidas Provisionales*, *cit.* En ocasión anterior la Corte había considerado indispensable individualizar a las personas que corren peligro de sufrir daños irreparables a efectos de otorgarles medidas de protección. *Cfr. Caso de haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana, Medidas Provisionales*, Resolución de 18 de

12. El procedimiento ante la Corte atraviesa tres etapas, que corresponden a otros tantos aspectos del problema sujeto a juicio y culminan en resoluciones características. Es así que se desarrollan las etapas de: 1) excepciones preliminares; 2) fondo, y 3) reparaciones, dicho sea en términos generales.⁹⁴ Las excepciones preliminares son defensas que formula el Estado, tendientes a evitar que siga adelante el conocimiento del asunto en los términos propuestos por la Comisión. Con frecuencia se argumenta la falta de agotamiento previo de los recursos internos, la presentación extemporánea de la queja, la incompetencia de la Corte para conocer el asunto del que se trata, etcétera.

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

Evidentemente, la duración del trámite se aceleraría si se dispusiera de mayores recursos humanos, financieros y materiales para la tutela jurisdiccional internacional. Las reglas establecidas en la Convención Americana y la limitación de los recursos con que se cuenta determinan que la

agosto de 2000. Véase también el voto concurrente de los jueces Sergio García Ramírez y Alirio Abreu Burelli, en la resolución sobre medidas provisionales en el *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, así como el expresado por el juez A. A. Cançado Trindade en la respectiva resolución en el caso de haitianos y dominicanos de origen haitiano.

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

Corte Interamericana se integre, hoy día, solamente con siete jueces, que sesionan en pleno; se reúnen cuatro veces al año, en períodos cuya duración es de dos semanas cada uno. En la Corte Europea de Derechos Humanos hay cuarenta jueces que trabajan en cámaras o en pleno, de manera ininterrumpida.

14. Las reparaciones que dispone la Corte, como consecuencia de la violación cometida, tienen diversa naturaleza.⁹⁵ Las más conocidas revisiten carácter patrimonial, y son similares a las que previene el derecho nacional con respecto a daños materiales y morales y a perjuicios causados por la violación. Pero esto no es todo. Hay reparaciones de otro carácter, que se relacionan con la modificación de leyes o actos violatorios de derechos, la investigación y sanción de los responsables, la adopción de ciertas medidas protectoras de carácter general, etcétera.⁹⁶ Últimamente, la Corte ha

95 El artículo 63.1 de la Convención Americana establece que la Corte cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y resolverá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de tales derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. Tal como la Corte ha indicado, “el artículo 63.1 de la Convención Americana reproduce el texto de una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del actual derecho internacional sobre la responsabilidad de los Estados (*Caso Aloeboetoe y otros, Reparaciones (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C, núm. 15, párrafo 43 y *cfr. Usine de Chorzów*, competencia, arrêt núm. 8, 1927, CPJI. Série A, núm. 9, p. 21 y *Usine de Chorzów*, fond, arrêt núm. 13, 1928, CPJI. Série A, núm. 17, p. 29; *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, advisory opinion, ICJ. Reports 1949, p. 184). Así lo ha aplicado esta Corte (entre otros, *Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones, supra* 32, párrafo 40; *Caso Loayza Tamayo, Reparaciones, supra* 31, párrafo 84 y *Caso Castillo Páez, Reparaciones, supra* 31, párrafo 50). Al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado surge la responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consecuente deber de reparación, y el deber de hacer cesar las consecuencias de la violación”. CIDH, *Caso Blake. Reparaciones* (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C, núm. 48, párrafo 33.

96 En este sentido, “[l]a reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido (*restitutio in integrum*, indemnización, satisfacción, garantías de no repetición, entre otras). *Caso Loayza Tamayo, Reparaciones (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, núm. 42, párrafo 85; *Caso Castillo Páez, Reparaciones (artículo 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, núm. 43, párrafo 48, *Caso Suárez Rosero, Reparaciones (Artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Sentencia de 20 de enero de 1999. Serie C, núm. 44, párrafo 41 y *Caso Blake. Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C, núm. 48, párrafo 31.

establecido tesis interesantes acerca de las reparaciones, al abordar temas tales como el “proyecto de vida” y las “autoamnistías”.⁹⁷

15. Un dato característico de las Cortes de Derechos Humanos —la Europea, la Interamericana y seguramente la próxima Corte Africana— es que conocen acerca de las responsabilidades de los Estados y resuelven precisamente sobre ellas, no sobre las responsabilidades de carácter individual generalmente penales de los individuos que cometen personalmente las violaciones. Se trata, pues, de una jurisdicción sobre Estados, no sobre personas físicas.⁹⁸

Evidentemente, los Estados no actúan por sí mismos, sino a través de sus empleados y funcionarios o de otras personas por cuya conducta debe responder un gobierno (por ejemplo, fuerzas irregulares, paramilitares o extraoficiales auspiciadas, apoyadas o toleradas por el gobierno). Sin embargo, la Corte de Derechos Humanos, que en el curso del procedimiento analiza estas conductas, no está facultada para dictar condenas penales en contra de sus autores, sino sólo condenas por responsabilidad internacional en contra de los Estados que no las evitan, persiguen y castigan con eficacia.⁹⁹

97 Cfr. CIDH, *Caso Loayza Tamayo. Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, núm. 42, párrafos 153 y 168, *Caso Castillo Páez. Reparaciones (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, núm. 43, párrafo 105; *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párrafo 191 y *Caso Barrios Altos*, Sentencia de 15 de marzo de 2001. Véase también el voto concurrente del juez Sergio García Ramírez en la sentencia de fondo del *Caso Barrios Altos* de 15 de marzo de 2001 y los formulados en las sentencias sobre reparaciones en los casos *Castillo Páez* y *Loayza Tamayo* de 27 de septiembre y 27 de noviembre de 1998, respectivamente, así como su trabajo académico “Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Estudios Jurídicos*, op. cit., pp. 407 y ss.

98 “En efecto, la protección internacional de los derechos humanos no debe confundirse con la justicia penal. Los Estados no comparecen ante la Corte como sujetos de acción penal. El derecho internacional de los derechos humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones”. Cfr. *Casos contra Honduras, en especial Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párrafo 134. En el mismo sentido *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia sobre fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C, núm. 69, párrafo 46 y *Caso Durand y Ugarte*. Sentencia sobre fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C, núm. 68, párrafo 46.

99 “La Corte advierte que tiene atribuciones para establecer la responsabilidad internacional de los Estados con motivo de la violación de derechos humanos, pero no para in-

La persecución de los delitos compete a otras jurisdicciones internacionales (además de las nacionales, por supuesto), como lo fueron los tribunales de Nüremberg y Tokio, al final de la Segunda Guerra; lo son los tribunales para la antigua Yugoslavia y Ruanda, establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y lo será el Tribunal Penal Internacional, una vez que entre en vigor la convención que lo crea, suscrita en Roma en 1998.

En resumen, no se debe esperar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emita condenas en contra de los infractores individuales, sino de los Estados. Como parte de esas condenas, la Corte podrá establecer, y es costumbre hacerlo, que el correspondiente Estado tiene el deber de perseguir efectivamente a los infractores.¹⁰⁰

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

vestigar y sancionar la conducta de los agentes del Estado que hubiesen participado en esas violaciones. Esta es la característica de un tribunal de derechos humanos, que no es un tribunal penal. Al resolver otros casos, la Corte hizo notar que no es un tribunal penal en el sentido de que en su seno pueda discutirse la responsabilidad penal de los individuos”. *Caso Castillo Petruzzi*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C, núm. 52, párrafos 90.

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

17. En relación con lo anterior, es pertinente subrayar que la Corte debe tomar sus decisiones en función de las pruebas con que cuente. Ni a un tribunal nacional ni a este tribunal internacional le basta con lo que afirman las partes o lo que sus integrantes “suponen” o “creen”, o lo que “parece” ser, si no hay pruebas que sustenten una conclusión razonable.¹⁰¹ Conviene señalar, no obstante, que las pruebas en los procedimientos internacionales no están sujetas necesariamente a los mismos tecnicismos y exigencias que suelen regir en los procedimientos nacionales.¹⁰² Lo

101 “El procedimiento ante esta Corte... tiene carácter contradictorio. Este Tribunal, por su parte, falla según lo alegado y probado por cada parte”. *Caso Las Palmeras. Excepciones preliminares*, sentencia del 4 de febrero de 2000. Serie C, núm. 66, párrafo 27. Sobre el término “razonabilidad” la Corte ha indicado que éste “implica un juicio de valor y, aplicada a una ley, una conformidad con los principios del sentido común. Se utiliza, igualmente, referida a parámetros de interpretación de los tratados y, por consiguiente, de la Convención. Siendo razonable lo justo, lo proporcionado y lo equitativo, por oposición a lo injusto, absurdo y arbitrario, es un calificativo que tiene contenido axiológico que implica opinión pero, de alguna manera, puede emplearse jurídicamente como, de hecho, lo hacen con frecuencia los tribunales, pues toda actividad estatal debe no solamente ser válida sino razonable”. *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A, núm. 13, párrafo 33 y *Caso Paniagua Morales y otros, Excepciones preliminares*, Sentencia del 25 de enero de 1996. Serie C, núm. 23, párrafo 41.

102 “La Corte ha señalado anteriormente que los procedimientos que se siguen ante ella no están sujetos a las mismas formalidades que los procedimientos internos y el Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia constante que aplica criterios flexibles en la recepción de la prueba, y que la incorporación de determinados elementos al acervo probatorio debe ser efectuada prestando particular atención a las circunstancias del caso concreto y teniendo presentes los límites dados por el respeto a la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes”. *Caso Loayza Tamayo. Reparaciones* (artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C, núm. 42, párrafo 38. “Asimismo, como ha señalado la Corte, los criterios de apreciación de la prueba ante un tribunal internacional de derechos humanos tienen mayor amplitud, ya que la determinación de la responsabilidad internacional de un Estado por violación de derechos de la persona permite al tribunal una mayor flexibilidad en la valoración de la prueba rendida ante él sobre los hechos pertinentes, de acuerdo con las reglas de la lógica y con base en la experiencia”. *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia sobre fondo, Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C, núm. 69, párrafo 48 y *Caso Durand y Ugarte*, sentencia sobre fondo, Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C, núm. 68, párrafo 48.

“La Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional [, porque lo contrario] acarrearía la pérdida de la autoridad y credibilidad indispensables en los órganos encargados de administrar el sistema de protección de derechos humanos”. *Caso Cayara, Excepciones preliminares*, Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C, núm. 14, párrafo 63 y *Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones preliminares*. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie

que se busca es la llamada verdad “histórica”, es decir, la realidad de los hechos, lo que efectivamente ocurrió. Para ello, la Corte tiene amplias atribuciones indagatorias. Una vez reunidos los elementos de juicio, ha de apreciarlos razonadamente, conforme a un criterio de valoración que se denomina “sana crítica”: ni intuiciones ni corazonadas, ni caprichos ni restricciones puramente formales.¹⁰³ Pero tampoco desentendimiento de las normas o abandono de los principios. En suma: ejercicio de la razón, críticamente.

18. En el procedimiento hay que observar determinadas formas, que también integran el conjunto de garantías para que la administración de justicia sea segura, objetiva y predecible. No obstante, prevalece la justicia sobre las formalidades o, dicho de otra manera: la Corte dispone de facultades para dispensar las simples formalidades en aras de la justicia, a condición de que no se altere el equilibrio entre las partes ni se ponga en riesgo la seguridad jurídica.¹⁰⁴ Hay una regla a la que nos referimos anteriormente que preside el quehacer del tribunal y también, de hecho y por derecho, de todo el sistema de tutela de los derechos humanos. Esa regla

C, núm. 17, párrafo 44. Sobre el particular véase el Voto razonado concurrente del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de Fondo del *Caso Bámaca Velásquez* de 25 de noviembre de 2000.

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

104 La Corte ha reiterado que “en la jurisdicción internacional, la inobservancia de ciertas formalidades no siempre es relevante, pues lo esencial es que se preserven las condiciones necesarias para que los derechos procesales de las partes no sean disminuidos o desequilibrados, y para que se alcancen los fines para los cuales han sido diseñados los distintos procedimientos”. *Caso Gangaram Panday, Excepciones preliminares*, Sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C, núm. 12, párrafo 18, y *Casos contra Honduras: Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 1, párrafo 33; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 2, párrafo 38 y *Caso Godínez Cruz, Excepciones preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 3, párrafo 36.

se enuncia con una expresión latina: *pro homine*, esto es, en favor del ser humano, en pro de sus derechos, en beneficio de la justicia.

19. Es importante examinar la ejecución de las resoluciones de la Corte Interamericana. Obviamente, la jurisdicción sobre derechos humanos sería puramente nominal y estéril si sus decisiones quedaran al garete, sujetas a la buena voluntad de sus destinatarios. No se trata de consejos, opiniones o sugerencias, sino de verdaderas sentencias, exactamente iguales a las que emiten los tribunales nacionales: deben ser cumplidas. Tal es el compromiso de los Estados y tal es, en consecuencia, el deber que tienen.¹⁰⁵

Ahora bien, el desenvolvimiento actual del derecho internacional no permite que las sentencias de estos tribunales se impongan coactivamente. No hay un poder extraterritorial que venza materialmente la resistencia de un gobierno y lo obligue, también materialmente, a cumplir una sentencia. Si hubiera negativa al cumplimiento, la Corte podría exponer el tema ante la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, para que la comunidad jurídica interamericana alentara la observancia de los deberes internacionales.

20. Contra lo que pudiera suponerse, no abundan las demandas ante la Corte. De hecho, han sido relativamente pocas en el curso de los veinte años transcurridos desde su establecimiento, en 1979. Como tanto se ha

¹⁰⁵ El artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula que “[l]os *Estados partes* en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Sobre el particular, la Corte ha señalado que “[l]as obligaciones convencionales de los *Estados partes* vinculan a todos los poderes y órganos del Estado... esta obligación corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta Corte, no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida”. *Cfr. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (artículos 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A, núm. 14, párrafo 35. Al respecto, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 codifica un principio básico del derecho internacional general al advertir que: una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Por tanto, “en virtud del carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte, éstas deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra”. *Caso Loayza Tamayo*. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte de 17 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 60, párrafos 6-9 y *Caso Castillo Petrucci*. Cumplimiento de sentencia. Resolución de 17 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 59, párrafos 3-6.

dicho, la jurisdicción internacional no sustituye a la nacional, sino la complementa. Lo más importante mejor todavía: absolutamente necesario es que la justicia nacional funcione con oportunidad, suficiencia y eficacia. Generalmente se llevan ante la Corte Interamericana y lo mismo ha ocurrido, antes, por lo que toca a la Corte Europea, los llamados casos “paradigmáticos”, es decir, aquellas controversias que revisten ciertos rasgos especiales que hacen muy recomendable su análisis y solución por un tribunal internacional, como medio para que se fije un criterio que será aprovechable en lo sucesivo por la comunidad internacional, además de eficaz y definitivo en el caso concreto.

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

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

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

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

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituye una importante fuente de derecho internacional, en los términos del artículo 38 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia,¹⁰⁶ y contribuye decisivamente al desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos. Conocer y estudiar la jurisprudencia concienzosa y consultiva de la Corte ayuda a la difusión de los criterios de interpretación y aplicación de los instrumentos internacionales en la materia y especialmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, el análisis de los diferentes casos y opiniones es fundamental para comprender a cabalidad el funcionamiento del sistema interamericano de protección, sus principios, evolución y perspectivas.

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