

# INFLUENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD (CCV): ANÁLISIS DE DOS CASOS PARADIGMÁTICOS<sup>18</sup>

Alfonso Jaime Martínez Lazcano  
Universidad Autónoma de Chiapas

Jaime Alfonso Cubides Cárdenas  
Universidad Católica de Colombia

El Derecho no es un ente; es una creación  
cuya pretensión es humanizar la persona.

## Introducción

Cada Estado latinoamericano cuenta con la posibilidad de integrar el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH), aunque los sistemas jurídicos internos sean tan diferentes, que en algunos no se garantice la adecuada

.....  
<sup>18</sup> Este capítulo contiene resultados del proyecto de investigación "Cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: revisión del caso colombiano en perspectiva comparada", que forma parte de la línea de investigación Fundamentación e implementación de los derechos humanos, del grupo de investigación Persona, instituciones y exigencias de justicia, registrado con el código COL0120899 en Colciencias, vinculado al Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cisjuc), adscrito y financiado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

protección de los derechos humanos (DH). Por ejemplo, existen normas que van en contra de otras de mayor jerarquía o, peor aún, hay ausencia de procesos internos de protección a las víctimas ante violaciones de derechos humanos. Por estas irregularidades de cada sistema jurídico estatal se ha buscado crear una institución de carácter internacional que ayude a proteger los DH y, en caso de ser violados, que coadyuve a su reparación, sin dejar impune el acto cometido. No obstante, la solución creada dentro del SIDH no ha sido sencilla y ha resultado de varias décadas de formación y consolidación que todavía transcurren.

Las raíces del SIDH pueden localizarse en 1948, cuando se llevó a cabo la IX Conferencia Americana en Bogotá, en donde se aprobó la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre<sup>19</sup>, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Resolución XXXI<sup>20</sup>. Es hasta 1959, en la quinta reunión de consulta en Santiago de Chile, cuando se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), encargada de promover el respeto de esos derechos. Desde 1965, la CIDH fue autorizada de modo expreso a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los que se alegaran violaciones a los DH. En 1969 se aprobó la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH)<sup>21</sup>, que entró en vigor en 1978 y a enero de 2012 ha sido ratificada por veinticuatro países<sup>22</sup>. Cabe destacar que desde 1968 se instituyó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) dentro de la propia CADH, que funge hoy en día como garante de la protección de los DH.

El surgimiento de estas dos instituciones de carácter internacional ha facilitado la protección de los DH y, a pesar de que el Artículo 33<sup>23</sup> de la CADH atribuye competencias comunes a la Corte IDH y a la CIDH, ambos órganos

19 Es un pequeño documento conformado por un Preámbulo, dos capítulos y XXXVIII artículos en los que se señalan los derechos y deberes del hombre.

20 La Resolución XXXI fue propuesta por Brasil y planteaba la necesidad de establecer una institución que salvaguardara los derechos de los hombres, recién aprobados.

21 La Convención Americana está formada por 11 capítulos y 83 artículos.

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

23 El Artículo expresa: "Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte en esta Convención: a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos".

tienen distintas atribuciones, señaladas en diferentes artículos. La CIDH tiene funciones más amplias en comparación con la Corte IDH, como se puede notar en el Artículo 41, para la primera y el Artículo 64.1, para la segunda.

La segunda mitad del siglo XX significó un avance para la defensa de los DH con la creación de dichos organismos consagrados en la CADH. Todo este sistema de protección ha evolucionado con el paso del tiempo. Es un sistema complejo (Nash, 2012) y completo de protección de DH que trabaja de manera coordinada con los Estados parte y con las víctimas, cuyo objetivo principal es lograr una armonización de protección de los DH de todos los Estados parte con núcleo en la CADH.

### **El Control de Convencionalidad (CCV)**

Los órganos judiciales de cada país latinoamericano firmante de la CADH tienen una doble tarea: por un lado, ejercer el llamado control de constitucionalidad y, por el otro, un CCV. El primero consiste en hacer una comparación entre su Constitución y las normas que, por su rango, están por debajo de ella y darle prioridad a la primera (Hitters, 2009). El segundo, de acuerdo con Bazán (2011), consiste en juzgar en casos concretos si un acto o una normativa de Derecho interno resulta incompatible con la CADH y disponer, en consecuencia, la reforma o la abrogación de dichas prácticas o normas, según corresponda, en orden a la protección de los derechos humanos y la preservación de la vigencia suprema de tal Convención y de otros instrumentos internacionales fundamentales en este campo.

El CCV es más complejo de lo que se piensa. Además de hacer un parangón de normas internas respecto a la CADH, el juez local debe tener conocimientos sobre la jurisprudencia de la Corte IDH, así como conocer el *corpus iuris* del SIDH. La información actualizada de lo que acontece en el SIDH es requisito indispensable para cada juez local que quiera hacer valer los DH.

Esta doctrina tiene sus orígenes en la escena interamericana a partir del 25 de noviembre de 2003, cuando el hoy expresidente de la Corte IDH, Sergio Ramírez, en su voto concurrente razonado emitido en el Caso Myrna Mack Chang contra

Guatemala<sup>24</sup>, utilizó por primera vez en el seno de la Corte IDH la expresión “control de convencionalidad” que trae consigo la jurisdicción de la Corte (Bazán, 2011, p. 69).

El concepto es mencionado plenamente por la Corte IDH en 2006, en el caso *Almonacid Arellano y otros contra Chile*<sup>25</sup>. Este caso marca el punto de evolución del concepto de CCV. La Corte IDH sostuvo que: “[...] el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘CCV’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la CADH” (párr. 124). En el caso de trabajadores cesados del Congreso contra Perú<sup>26</sup>, en 2006, expresó: “[...] los órganos del Poder Judicial deben de ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de ‘convencionalidad’ *ex officio* entre las normas internas y la CADH” (párr. 128). Aquí se remarcó la obligación que tienen los órganos del Poder Judicial y ya no como en el caso de Chile, en donde señaló que el Poder Judicial debía hacer una “especie” de CCV.

El control de convencionalidad en sede nacional se actualiza cuando el juez local adquiere competencia para inaplicar el Derecho interno y aplicar la Convención u otro tratado, mediante el examen de confrontación normativo (Derecho interno con el tratado) en un caso concreto y adoptar una decisión judicial que proteja los derechos de la persona (Pérez Lozano, 2011).

.....  
24 Ejecución extrajudicial de Myrna Mack Chang el 11 de septiembre de 1990 en la ciudad de Guatemala, a consecuencia de una operación de inteligencia militar que obedeció a un plan previo y cuidadosamente elaborado por el alto mando del Estado Mayor Presidencial. El Estado no ha utilizado todos los medios a su disposición para hacer una investigación seria y efectiva que sirva de base para el esclarecimiento completo de los hechos, el procesamiento, el juzgamiento y la sanción de todos los responsables, tanto autores materiales como intelectuales, dentro de un plazo razonable. Esta situación se ha visto agravada por la existencia y tolerancia por parte del Estado guatemalteco de mecanismos de hecho y de derecho que obstaculizan una adecuada administración de justicia. El caso fue presentado ante la CIDH el 12 de septiembre de 1990 y ante la Corte IDH, el 19 de junio de 2001.

25 Puede verse Corte Interamericana de Derechos Humanos. (26 de septiembre de 2006). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, donde se plantea una supuesta violación de los derechos consagrados en el Artículo 8 (garantías judiciales) y el Artículo 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con la obligación instituida en el Artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de la misma, así como la supuesta violación del Artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de Derecho interno) de la Convención, en perjuicio de los familiares del señor Luis Alfredo Almonacid Arellano. Además, los hechos expuestos en la demanda por la Comisión se refieren a la presunta falta de investigación y sanción de los responsables de la ejecución extrajudicial del señor Almonacid Arellano, a partir de la aplicación del Decreto Ley No. 2.191, Ley de Amnistía, adoptada en 1978 en Chile, así como a la supuesta falta de reparación adecuada a favor de sus familiares. La denuncia fue presentada ante la CIDH el 15 de septiembre de 1998 y la demanda ante la Corte IDH el 11 de julio de 2005.

26 Los hechos en la demanda se refieren al “despido de un grupo de 257 trabajadores cesados del Congreso Nacional de la República del Perú [...] quienes forman parte de un grupo de 1117 trabajadores que fueron despedidos [de dicha Institución] a través de Resoluciones del Congreso de 31 de diciembre de 1992”.

•Influencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del CCV.

En 2010, en el caso Cabrera García y Montiel Flores contra México<sup>27</sup>, la Corte IDH señaló que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los escenarios están en la obligación de ejercer *ex officio* un CCV. En 2011, en el caso Gelman contra Uruguay<sup>28</sup>, una vez más la Corte IDH manifestó que el control de convencionalidad “es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial” (párr. 239). Para este entonces, el concepto se había desarrollado a tal grado, que cualquier autoridad de los Estados parte podía ejercer el llamado CCV.

Las críticas hacia la doctrina del CCV no se hicieron esperar, sobre todo cuando la Corte IDH expresó en 2006, en el ya mencionado caso de Chile, que se debe de ejercer una “especie” de control de convencionalidad por parte del Poder Judicial, en alusión a que se debía de ejercer un control difuso de convencionalidad dentro de cada Estado firmante de la CADH.

García Ramírez (2011), exjuez de la Corte IDH, indica que existen dos posibilidades para el ejercicio del control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes: i) concentrado, que deposita ese control en un órgano jurisdiccional supremo, y ii) difuso, que asigna el control a un amplio número de juzgadores, acaso a todos los titulares de la función jurisdiccional, llamados a pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas internas que, en principio, deben aplicar y

.....  
27 La demanda se relaciona con la alegada responsabilidad del Estado por el sometimiento de los señores Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores “a tratos crueles, inhumanos y degradantes, mientras se encontraban detenidos y bajo custodia de miembros del Ejército mexicano, por su falta de presentación sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado para ejercer funciones judiciales que controlara la legalidad de la detención, y por las irregularidades acaecidas en el proceso penal que se adelantó en su contra”. Además, la demanda se refiere a la supuesta falta de debida diligencia en la investigación y sanción de los responsables de los hechos, la falta de investigación adecuada de las alegaciones de tortura y la utilización del fuero militar para la investigación y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos. La detención de los señores Cabrera y Montiel tuvo lugar el 2 de mayo de 1999.

28 Los hechos se refieren a que María Claudia García Iruretagoyena Casinelli y su esposo Marcelo Ariel Gelman Schubaroff, de nacionalidad argentina, fueron detenidos junto con otros familiares y amigos el 24 de agosto de 1976 en Buenos Aires, por militares uruguayos y argentinos. Al momento de la privación de su libertad, María Claudia tenía 19 años de edad y se encontraba en avanzado estado de embarazo (alrededor de siete meses). Fueron llevados al centro de detención y tortura clandestino conocido como Automotores Orletti, en Buenos Aires, donde permanecieron juntos algunos días y luego fueron separados. En octubre de 1976, María Claudia fue trasladada de forma clandestina a Montevideo, por autoridades uruguayas en el denominado “segundo vuelo” y alojada en la sede del Servicio de Información de Defensa del Uruguay. En lo sucesivo, habría sido trasladada al Hospital Militar, donde dio a luz a una niña. Su hija recién nacida fue sustraída y entregada ilícitamente a un policía uruguayo y su esposa, quienes la registraron como hija propia y le dieron el nombre de María Macarena Tauriño Vivian. Desde entonces, María Claudia García Iruretagoyena se encuentra desaparecida.

autorizan a “desaplicar” o invalidar esas disposiciones cuando las consideran incompatibles con la ley fundamental a la que debieran ajustarse.

Al no tomar en cuenta que cada Estado posee un sistema constitucional diferente, la Corte IDH alentó las críticas hacia esta institución. Por ejemplo, Contesse (2013) señala que, mientras en Argentina el control de constitucionalidad es difuso, vale decir, recae como potestad constitucional sobre todos los jueces, Chile y Colombia tienen modelos concentrados de control constitucional, en los cuales solo una corte especializada tiene la potestad de inaplicar leyes que contravienen la Constitución. En Colombia existe además la posibilidad de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, lo que constituiría una modalidad difusa del control de constitucionalidad.

En Argentina no habría problemas en aplicar el CCV por cualquier órgano del poder judicial, pero en Colombia, donde existe en principio un control constitucional concentrado, ¿qué pasaría si un juez invalida una ley para aplicar el control de convencionalidad? ¿Se estaría violando la Constitución colombiana a causa del cumplimiento de la Convención Americana? Para dar respuesta a estos interrogantes, en 2006 la Corte IDH citó en el caso de Chile los Artículos 26<sup>29</sup> y 27<sup>30</sup> de la Convención de Viena, con lo que se aseguraba que, de alguna u otra manera, debía cumplirse con las disposiciones de la CADH.

La interacción entre la Corte IDH y los órganos judiciales de los Estados es de carácter bidimensional, aunque prevalezca el carácter unidimensional. La mayoría de veces, los Estados utilizan la jurisprudencia de la CADH, mas en otras ocasiones, la Corte IDH toma conceptos o jurisprudencia de los Estados parte para la resolución de un caso. Aguilar (2011) sostiene que la interacción es mutua, de modo que podemos encontrar casos en los que la CIDH cita y se apoya en decisiones adoptadas por los tribunales constitucionales nacionales.

Lo que se busca es salvaguardar los DH de los habitantes dentro de cada Estado latinoamericano. De esta forma, la Corte IDH no se impone sobre los Estados y mucho menos viola su soberanía, sino que coadyuva al cumplimiento de los DH.

.....  
29 Todo tratado en vigor obliga a las partes a cumplir con sus disposiciones.

30 Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación de incumplimiento.

Esta relación presenta una reciprocidad entre los órganos supranacionales y nacionales; por ende, se puede manifestar, de acuerdo con García Morelos (2010), que esto se debe a la densidad e inmensidad del poder Judicial, puesto que protege la supremacía del Derecho Internacional de los derechos humanos, ya que se convierten en verdaderos jueces de convencionalidad.

Por tal motivo, afirmamos categóricamente que el control difuso de convencionalidad es la pieza más importante del SIDH, porque transforma a los jueces nacionales en jueces internacionales y permite ampliar la cobertura de protección a todos los rincones de los países que integran el SIDH (Martínez Lazcano, 2013).

### **La Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)**

La CADH es un instrumento de carácter internacional firmado por países latinoamericanos con el fin de proteger los DH de los habitantes de cada Estado. Fue adoptada en San José, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos.

Para este estudio, tienen relevancia sus Artículos 1.1 y 2, debido a que contienen las obligaciones de respeto, garantía y adecuación en el SIDH. Según el Artículo 1.1:

[...] los Estados parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y las libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El Artículo 2 expresa que si el ejercicio de los derechos y las libertades que se mencionan en el Artículo 1 no estuviera garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En este caso, los Estados se comprometieron a hacer modificaciones de sus ordenamientos jurídicos<sup>31</sup>, aunque tuvieran que suprimir o reformar ciertas normas con el fin de armonizar su sistema jurídico con la CADH. Algunos autores como Aguilar (2011) han llegado a hablar del surgimiento de un Derecho Constitucional común en América Latina, que apunta a armonizar las normas que se encargan de proteger los DH de los Estados latinoamericanos y a hacer efectivos los mecanismos para el cumplimiento de estos derechos.

Por otro lado, la Corte IDH surge como la institución que hace valer la CADH y como pieza fundamental de todo el SIDH. Es la intérprete última de la Convención. De hecho, la Corte tiene una doble función: la primera es de carácter consultivo, mientras la segunda es de carácter jurisdiccional. Por la primera, los Estados miembros de la OEA y sus órganos principales y la CIDH pueden consultarle acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los DH en los Estados americanos (Larné, 2007).

En cuanto al carácter jurisdiccional, este se desprende de la interpretación de la CADH que efectúa la Corte IDH; por ende, cabe resaltar que es extensiva a todos los Estados miembros y a todas las personas que pertenecen a la jurisdicción de aquellos y no solo para el Estado demandado.

El papel de la Corte IDH va más allá de interpretar la Convención ADH, pues también puede interpretar otros tratados o convenios que han sido motivo de integración al *corpus iuris* (Ferrer Mac-Gregor, 2011). Entre estos se encuentran el Protocolo de San Salvador, la Convención para prevenir y sancionar la tortura, la Convención contra la desaparición forzada de personas y la Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que son útiles para apoyar sus resoluciones en casos paradigmáticos e incluso puede tomar algunos conceptos de otros tratados con el fin de resolver los casos sometidos a su conocimiento.

No debe pensarse que la Corte IDH es la instancia que sustituirá a los órganos locales encargados de defender los DH de sus habitantes, ya que esta nunca ha pretendido despojar a los órganos internos de dichas atribuciones. Su función

31 Uno de los impactos en los regímenes internos del SIDH es provocar la reorganización de las competencias de las autoridades para que, en todos los escenarios de Gobierno, existan medidas de prevención, así como capacidad de investigación, sanción y reparación de violaciones a los DDHH cuando se hubieran producido (Carbonell Sánchez, 2013).



se dirige, más bien, a concretar un estándar mínimo para la interpretación de los derechos fundamentales en el ámbito latinoamericano (Mijangos y González, 2011).

Asimismo, el papel de la Corte IDH se ha incrementado en los últimos años, debido a que se ha pronunciado sobre temas vinculados con la democracia, la independencia del poder judicial y la separación de poderes; la independencia y la democracia de los partidos políticos y su rol en un Estado de Derecho; el concepto de ley, la función legislativa y el control del órgano legislador; la libertad de expresión y el escrutinio de las autoridades públicas; la transparencia, el acceso a la información pública y la responsabilidad del Estado; la participación y el control ciudadano y, muy importante, la regulación, limitación y el control del ejercicio del poder estatal por cualquiera de sus órganos en una sociedad democrática (Aguilar, 2011).

La extensión temática en los que se ha involucrado la Corte IDH sigue una lógica dentro de la esfera latinoamericana. De hecho, el mismo CCV se inscribe en un sistema jurídico-político construido a partir de voluntades soberanas, con sustento en valores y principios compartidos que consta, explícita o implícitamente, en los documentos fundacionales del Sistema, como la Declaración americana de derechos y deberes del hombre y la CADH, otros instrumentos con semejante contenido, normas comunes (el *corpus iuris* americano de los derechos humanos) y una instancia supranacional, con poder de interpretación vinculante (García Ramírez, 2011).

Estos valores y principios compartidos facilitan la tarea de la Corte IDH, pues los Estados buscan garantizar los DH de sus habitantes. Además, se comparte un sistema político democrático basado en los mismos ideales.

La jurisprudencia resultante del trabajo de la Corte IDH debe ser tomada en cuenta por todos los Estados que forman parte del SIDH. En este sentido, la jurisprudencia debe entenderse como la interpretación que hace la Corte IDH respecto a la CADH, así como de sus protocolos adicionales y de aquellos instrumentos de carácter internacional relacionados con los DH que formen parte del *corpus iuris*.

En cuanto a las sentencias, deben ser tomadas en cuenta por todos los Estados firmantes de la CADH, aunque la sentencia que desprende responsabilidad por parte del Estado por violación a los DH es de carácter unitario. Esto quiere decir que es el Estado, como un solo ente, el responsable de la violación de DH dentro

de su territorio. Si bien es cierto que existe una división de poderes dentro de cada Estado, esta no aplica para las sentencias de la Corte IDH. La responsabilidad es global: atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible sancionar internacionalmente al Estado y obligar ante la Corte IDH solo a uno o algunos de sus órganos, entregar a estos la representación del Estado sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad y dejar sus actuaciones fuera del “control de convencionalidad” que aparece la jurisdicción de la Corte IDH (García Ramírez, 2011).

Entonces, quien cumple con las sentencias es el Estado como un ente y no la parte específica que violó los DH. En las sentencias se señalan las medidas reparadoras como un mecanismo de compensación a la violación de los DH. Independientemente de si las medidas reparadoras son pecuniarias o no, se ha encontrado que con este mecanismo la Corte IDH ha salvaguardado derechos económicos, sociales y culturales de manera indirecta.

Algunas medidas reparadoras exigen al Estado que adecúe o modifique cierta normatividad contraria a la CADH. De cierta forma, esto no es ajeno para las sociedades latinoamericanas, ya que, como se ha señalado, la mayoría de los Estados latinoamericanos comparten ciertos valores y principios y uno de ellos es la sociedad democrática (Barbosa Delgado, 2010), en la cual se exige que se produzcan cambios que vayan de acuerdo con la naturaleza misma de la sociedad.

La Constitución de un Estado latinoamericano puede ser modificada en virtud de una sentencia emanada de la Corte IDH. Esto responde a la necesidad de regular jurídicamente nuevas situaciones, para proteger con mayor eficacia los DH y para continuar el siempre inacabado proceso de perfeccionamiento del sistema democrático de cada país, sin descuidar las peculiaridades de su evolución política (Carpizo, 2011, citado en Arzate y Correa, 2012).

Cabe aclarar que la Corte IDH no se ocupa de modificar en forma directa el Derecho interno, ya que su misión consiste en “controlar” si las normas locales acatan o no las convenciones internacionales y, por ende, esta no se convierte en una “cuarta” instancia que deje sin efecto las leyes de los países (Hitters, 2009), es decir, los países tienen la última palabra para decidir si cumplen o no las sentencias. De hecho, esto también ha sido tema de debate con respecto al grado de coercibilidad que la Corte IDH puede ejercer sobre un Estado parte. Klot (2006)

expresa que la efectividad de los fallos de la Corte se ve menoscabada porque, en definitiva, es sobre los Estados que recae la etapa de ejecución, lo que deja en sus manos la decisión de aplicar las disposiciones de la Corte o no.

Desafortunadamente, el Sistema Internacional es de carácter acéfalo: carece de un Gobierno mundial que pueda ejercer coerción sobre los Estados. Sin embargo, las instituciones internacionales cumplen el papel de generadoras de opinión global que, en alguna medida, obran como instrumento de presión sobre los Estados.

### **El impacto de la Sentencia Rosendo Radilla Pacheco contra México: de un control concentrado a uno difuso de convencionalidad y su grado de cumplimiento**

La sentencia dictada el 23 de noviembre de 2009 por parte de la Corte IDH en contra de México tuvo un impacto de gran envergadura, pues condujo a este Estado de un modelo de control concentrado a uno difuso de convencionalidad. No obstante, el debate que se suscitó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, SCJN)<sup>32</sup> no resultó pacífico, debido a que surgió una gran cantidad de preguntas acerca del nuevo papel que el Poder Judicial de la Federación (en adelante, PJJF) debía desempeñar.

Ahora bien, antes de continuar con el análisis de la transición del modelo de CCV de México, es necesario hacer un breve resumen sobre los hechos ocurridos en el caso Rosendo Radilla Pacheco, ya que la sentencia de 2009 en contra de México contiene una serie de reparaciones a cargo del PJJF y de reformas a los Códigos de Justicia Militar y al Código Penal Militar, en razón al cumplimiento del Artículo 2 de la CADH.

El 25 de agosto de 1974, el ciudadano Rosendo Radilla Pacheco fue víctima de desaparición forzada por miembros del Ejército mexicano en el municipio de Atoyac de Álvarez (Guerrero). Después de varias denuncias hechas por los familiares del desaparecido ante las instancias estatales y federales, presentaron el

32 La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Entre sus responsabilidades están: defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos poderes y ámbitos de Gobierno, por medio de las resoluciones judiciales que emite; solucionar, de manera definitiva, asuntos de gran importancia para la sociedad. En esa virtud y toda vez que imparte justicia en la más alta esfera, es decir, la constitucional, no existe en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones.

caso, junto con la Comisión mexicana de defensa y promoción de los derechos humanos<sup>33</sup> y la Asociación de familiares de detenidos-desaparecidos y víctimas de violaciones a los derechos humanos<sup>34</sup> de México, ante la CIDH.

La desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco ocurrió en el contexto del despliegue de una campaña militar inconstitucional, que trajo como resultado —entre otros abusos que permanecen en la impunidad absoluta— la desaparición de centenas de personas en el país, muchas de ellas en el estado de Guerrero<sup>35</sup>.

La CIDH analizó el caso y propuso ciertas recomendaciones al Estado mexicano, a las que hizo caso omiso. Ante esto, el 15 de marzo de 2008 la CIDH decidió pasar el caso a la Corte IDH para su conocimiento y decisión judicial y el 23 de noviembre de 2009 la Corte IDH dictó sentencia condenatoria con reparaciones, dirigidas al PJJF.

Más adelante, el 9 de febrero de 2010, se notificó al Gobierno mexicano la sentencia condenatoria, para que la hiciera pública ese mismo día en el *Diario Oficial de la Federación*<sup>36</sup>.

Entre de las medidas de reparación se exigía a México:

1. Conducir la investigación con eficacia, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable y, en su caso, los procesos penales en relación con la detención y posterior desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, para determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar las sanciones y consecuencias que la ley prevé<sup>37</sup>.

33 Organización civil con reconocimiento nacional e internacional, innovadora y con amplia experiencia en la promoción y la defensa efectiva de los derechos humanos mediante la difusión y defensa integral de los mismos en México, para lo cual cuenta con las siguientes áreas estratégicas: incidencia, promoción, investigación, defensa integral.

34 Es una organización no gubernamental integrada por las Asociaciones de Familiares de países de América Latina y del Caribe en los que se practicó o practica la desaparición forzada de personas. Fedefam es una organización humanitaria independiente de toda doctrina o institución política o religiosa.

35 Para entender dicho contexto, así como la violencia que se vivía en tal estado en esa época, puede verse Guevara Bermúdez (2012).

36 El párrafo 350 expresa que el Estado deberá publicar en el *Diario Oficial de la Federación* y en otro diario de amplia circulación nacional, por una sola vez, los párrafos 1 a 7, 52 a 66, 114 a 358 de la presente Sentencia, sin las notas al pie de página, y la parte resolutive de la misma. Además, como ha sido ordenado por el Tribunal en ocasiones anteriores, el fallo deberá publicarse por completo en el sitio web oficial de la Procuraduría General de la República y estar disponible durante un año.

37 Véase párrafo 331 de la Sentencia Radilla Pacheco.

2. Continuar con la búsqueda efectiva y la localización inmediata del señor Radilla Pacheco o, en su caso, de sus restos mortales<sup>38</sup>.
3. Que el PJF ejerza un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la CADH, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el PJF no solo debe tener en cuenta el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte IDH<sup>39</sup>.
4. Adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el Artículo 57 del Código de Justicia Militar con la CADH, el Artículo 215A del Código Penal Federal con la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas y ambos Artículos con los estándares internacionales<sup>40</sup>.
5. Implementar, en un plazo razonable y con disposición presupuestaria, programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del SIDH en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas<sup>41</sup>.
6. Hacer una semblanza de la vida del señor Rosendo Radilla Pacheco.
7. Pagar las cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de indemnización por daño material e inmaterial y el reintegro de costas, según corresponda, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del fallo.

A pesar de la notificación oficial por parte de la Corte IDH el 15 de diciembre de 2009 (Guevara Bermúdez, 2012), esta no fue tomada en cuenta por parte de la SCJN sino hasta el 26 de mayo, cuando el entonces presidente de la misma formuló una consulta trámite al Tribunal Pleno de la SCJN, que terminaría como el Expediente Varios 489/2010. El debate que se llevó a cabo dentro de la SCJN es interesante, debido a que se tocaron puntos sobre el nuevo papel del

.....  
38 Véase párrafo 336 de la Sentencia Radilla Pacheco.

39 Véase párrafo 339 de la Sentencia Radilla Pacheco.

40 Véase párrafo 342 de la Sentencia Radilla Pacheco.

41 Véanse párrafos 342 y 343 de la Sentencia Radilla Pacheco.

PJF; asimismo, hubo ministros que, en un principio, estuvieron en contra de la Sentencia<sup>42</sup> y otros que siempre la apoyaron.

Se analizó si México debía cumplir con todas las obligaciones que adquirió al adherirse a la CADH y a las sentencias de la Corte IDH al haber reconocido su competencia contenciosa. En este punto, cabe destacar que México firmó y ratificó la CADH el 2 de marzo de 1981 y realizó el depósito el 24 de marzo de 1981 por el cual contaba con la adhesión y dio reconocimiento a la competencia de la Corte IDH el 16 de diciembre de 1998<sup>43</sup>. Así, el punto debatible era cuestión de fechas: el caso Rosendo Radilla Pacheco había ocurrido en 1974, lo que significaba anterioridad al reconocimiento por parte de México a la CADH y a la competencia de la Corte IDH; por tanto, era discutible el hecho de cumplir con la Sentencia dictada en 2009, puesto que, además, México había planteado ciertas reservas, tanto a la CADH como al Protocolo de personas desaparecidas<sup>44</sup>.

El siguiente punto debatible era sobre la jurisprudencia de la Corte IDH, derivada de los casos en los que México era parte y de los que no. En este sentido, se preguntaba si ambas jurisprudencias eran obligatorias.

42 El ministro Salvador Aguirre Anguiano preguntó cómo había llegado el asunto a ese Alto Tribunal y dijo que la SCJN no había sido notificada por la Secretaría de Relaciones Exteriores o por la Secretaría de Gobernación y que esa sentencia no tenía nada que ver con la SCJN; el ministro Luis María Aguilar Morales estuvo de acuerdo con lo expuesto por el ministro Aguirre Anguiano.

43 Al respecto, puede verse la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

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 o 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 (firmado el 16 de diciembre de 1998). Se halla en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm)

44 Las reservas y declaraciones interpretativas que hizo este país fueron las siguientes:

1. Reconocer el derecho de voto activo a los ministros de culto religioso (reserva a la CADH); 2. reconocer el derecho de asociación con fines políticos a los ministros de culto religioso (reserva a la CADH); 3. presentarse a un procedimiento ante la Corte Interamericana y, en su caso, cumplir con la sentencia que esta emita si el asunto tiene que ver con la aplicación del Artículo 33 constitucional (reserva a la CADH); 4. cumplir con una sentencia de la Corte IDH que determine violaciones a la CADH y a la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, por hechos y actos previos al reconocimiento de su competencia, salvo los casos de violaciones continuas o permanentes como desaparición forzada de persona.

•Influencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del CCV.

Por último, la Corte IDH imponía obligaciones directas al PJF. De aquí se desprendería si esta esfera de poder podía cumplir con la Sentencia dictada en contra de México. Asimismo, el párrafo 339<sup>45</sup> señalaba que México debía implementar un CCV *ex officio* por todos los jueces. El problema radicaba en que México contaba con un modelo de CCV concentrado y solo el PJF tenía las facultades para inaplicar y definir alguna ley contraria a la Constitución Política y realizar el CCV *ex officio*.

Después de un debate intenso, se concluyó que la SCJN podía cumplir con la Sentencia sin necesidad de coordinarse con las otras dos esferas del país, porque en México también existe la figura de la vinculatoriedad de la jurisprudencia y, después de cinco casos relacionados con un tema, aquella es aplicable para todos los jueces del Estado mexicano. Aun así, surgió una gran cantidad de dudas por parte de los magistrados:

1. ¿Existen o no obligaciones concretas del Poder Judicial de la Federación?
2. ¿Se debe cumplir con una sentencia de la Corte IDH en la que haya excedido sus competencias?
3. Si la SCJN es la máxima autoridad jurisdiccional del país, ¿debe reformarse la Constitución para que puedan cumplirse las sentencias de la Corte IDH?
4. ¿A la SCJN le corresponde, en primer lugar, hacer control de constitucionalidad o de convencionalidad?

Esta “consulta trámite” presentada por el ministro Cossío Díaz se había excedido, según lo manifestó la ministra Luna Ramos, por lo que debía retornarse a otro ministro para su estudio a fondo. De esta forma, se sometió a votación, se desechó el proyecto inicial y quedó como el Expediente 489/2010.

.....  
45 El párrafo 339 señala que “En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un ‘control de convencionalidad’ *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

Un año después, en las fechas 4, 5, 7, 11 y 14 de julio, se llevaría a cabo otro debate acerca de la Sentencia. En este nuevo encuentro se indicó que, si bien es cierto que el Estado mexicano había hecho reservas al adherirse a la CADH y a la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, estas no le impedían cumplir con sus obligaciones. Por una mayoría de ocho votos, se determinó que frente a las sentencias condenatorias no es posible revisar las excepciones y salvedades o interpretaciones presentadas por el Estado mexicano (Musalem, 2011).

El *Diario Oficial de la Federación* del 14 de julio publicó la resolución dictada por el Tribunal Pleno de la SCJN en el Expediente Varios 912/2010, en relación con el 489/2010 y los votos particulares formulados por la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales, así como votos particulares y concurrentes de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Entre otros puntos, determinó el criterio, obligatorio para todos los jueces del país, de aplicar en sus sentencias el control difuso de convencionalidad y dejó sin efecto las jurisprudencias que prohibían el llamado control difuso de constitucionalidad, para disponer que los tribunales y juzgados ordinarios debían realizarlo, así como el de convencionalidad acerca de leyes y normas secundarias (Martínez Lazcano, 2013).

Asimismo, se estableció que las sentencias condenatorias de la Corte IDH sí son obligatorias para el PJF y por unanimidad se plasmó que los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia de la Corte IDH son solo orientadores para esta rama.

En cuanto al párrafo 339 de la Sentencia, en el cual se señalaba que el PJF debía ejercer un CCV *ex officio*, la SCJN expresó que dicho control corresponde a todos los jueces del Estado mexicano, de acuerdo con la propia Constitución, sin declarar de manera general la inconstitucionalidad de leyes, sino al desaplicar aquella norma contraria a la Constitución mexicana o a los tratados internacionales de derechos humanos en el caso concreto.

Este punto es clave, porque por primera vez se dio oportunidad a cualquier juez del Estado mexicano de inaplicar una ley que considere vulneradora de los DH de cualquier mexicano. Aunque los jueces locales no pueden efectuar declaraciones de inconstitucionalidad —como sí pueden los jueces federales de la



•Influencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del CCV•

SCJN—, se permitió ejercer el CCV *ex officio* al aplicar el principio *pro homine*. Esta decisión de la SCJN siguió la misma lógica de la reciente reforma constitucional al Artículo 1<sup>46</sup> y de conformidad con el Artículo 133 de la misma Carta Política. En otras palabras, se puede decir que se había pasado de un control concentrado de convencionalidad a uno difuso.

Si se analizan a fondo los Artículos 1 y 133 constitucionales, se detecta que para resolver un caso sobre violación de DH es fundamental interpretar el Artículo 1, en el que los tratados internacionales cobran una relevancia en conjunción con el principio *pro homine* y el Artículo 133, que dispone en su última parte que los jueces de cada estado se someterán a la Constitución General de la República, a leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan figurar en las Constituciones o en las leyes de los estados<sup>47</sup>.

La conjunción de los Artículos 1 y 133 es fundamental, porque reconoce que cualquier juez debe interpretar las normas de acuerdo con la Constitución mexicana y los tratados internacionales e invocar el principio *pro homine*. De acuerdo con Angulo Jacobo (2013), de esta forma, los jueces, federales y locales están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior.

.....  
46 Esta reforma se llevó a cabo el 10 de junio de 2011 y quedó de la siguiente forma: “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...].

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

47 El Artículo 133 constitucional indica: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”.

Según la Resolución de la Corte IDH del 14 de mayo de 2013 respecto a la supervisión para el cumplimiento de la sentencia, el Gobierno mexicano no ha acatado la totalidad de las medidas de reparación a favor de las víctimas de la desaparición de Rosendo Radilla Pacheco. En dicho pronunciamiento se muestran los argumentos tanto del Gobierno mexicano como de los representantes de las víctimas, de la CIDH y de la Corte IDH.

En cuanto a la obligación de investigar la desaparición de Rosendo Radilla Pacheco, el Gobierno mexicano señaló que se han hecho y se continuarán las respectivas pesquisas, con el fin de acreditar la responsabilidad de los militares inculpados. Además, se manifiesta que los representantes de las víctimas también han coadyuvado a la indagación y se quejan de que las autoridades han tomado mucho tiempo para impulsar las investigaciones, debido a que varias evidencias y algunos indicios se borran con el tiempo. La Corte IDH resalta que han transcurrido casi 39 años desde que Radilla Pacheco desapareció a manos de agentes estatales, por lo que insta al Estado a que adelante las diligencias pendientes de la investigación dentro de un plazo razonable.

Sobre la obligación de continuar con la búsqueda de Radilla Pacheco o, en su defecto, de sus restos mortales, el Gobierno mexicano expresó que se ha hecho una serie de búsquedas en diferentes puntos del estado de Guerrero y que no ha sido exitosa. En este punto, los representantes de las víctimas volvieron a increpar al Estado mexicano por el tiempo que demoró para iniciar la búsqueda, lo cual reduce las posibilidades de éxito. Aquí, la Corte IDH recuerda que la búsqueda efectiva de los restos mortales de Radilla Pacheco forma parte del derecho de los familiares a conocer la verdad y permitirles aliviar su angustia y sufrimiento.

Respecto a la obligación de adoptar las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el Artículo 57 del Código Justicia Militar con la CADH, el Artículo 215A del Código Penal Federal con la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas y ambos Artículos con los estándares internacionales en la materia, el Gobierno mexicano dijo que el 19 de octubre de 2010 el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa para modificar varios artículos del Código Justicia Militar y del Código Penal Federal, pero no fue discutida por la Cámara de Senadores y, por tanto, el Estado mexicano sigue trabajando en el asunto.

Acerca de la modificación del Código de Justicia Militar, el Gobierno mexicano también argumentó que el 14 de julio de 2011 la SCJN determinó que cualquier juez estaba obligado a ejercer *ex officio* el CCV, en los términos establecidos por la Corte IDH. De esta forma, los jueces del fuero común deben conocer todos los casos de violaciones de DH presuntamente realizadas por miembros de las Fuerzas Armadas en contra de los civiles<sup>48</sup> y así estaría cumpliendo con esta medida reparadora.

Ante esta posición del Estado, los representantes de las víctimas alegaron que la iniciativa presentada por el Ejecutivo no era compatible con lo dictaminado en la Sentencia, por cuanto dicha iniciativa solo se proponía excluir de la jurisdicción penal militar los delitos de desaparición forzada de personas, tortura y violación, a fin de que fueran de competencia de los tribunales del fuero común, pero reservaba la facultad de investigación y de análisis de la adecuación de los hechos a la hipótesis normativa de la Procuraduría General de Justicia Militar.

Asimismo, la SCJN dejó de lado un importante detalle respecto a lo expresado el 14 de julio de 2011 en cuanto a ejercer *ex officio* el CCV y respecto al Código de Justicia Militar, en el sentido de que todos los jueces del fuero común debían conocer los casos que involucraran a miembros de las Fuerzas Armadas en delitos cometidos contra civiles. Este aspecto inadvertido por la SCJN consistió en que para que dicho criterio fuera imperativo para las autoridades, se debía crear jurisprudencia obligatoria, según lo establecido en la legislación mexicana, lo cual no acontece sino hasta que la SCJN decide cinco casos de manera uniforme, esto es, al prohibir que la jurisdicción militar conozca de los casos de violaciones a los derechos humanos.

Ahora bien, desde el punto de vista de la Corte IDH, la iniciativa presentada el 19 de octubre de 2012 es insuficiente, pues no cumple a plenitud con los estándares indicados en la Sentencia. En cuanto al Artículo 215A del Código Penal Federal, el Estado no debe limitarse a impulsar el proyecto de ley correspondiente, sino asegurar su pronta sanción y entrada en vigor, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico interno.

.....  
48 Cabe destacar que la Sentencia condenatoria ordena que sean los jueces del fuero común los que conozcan los hechos en donde estén involucradas las Fuerzas Armadas con civiles. Anteriormente, eran los tribunales militares los que se encargaban de juzgar estos casos.

Sobre la obligación de implementar programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del SIDH en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada, el Estado informó que impartió capacitaciones, cursos, seminarios y conferencias a los jueces del PJF, a los agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de la República, a jueces y a miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina.

Sin embargo, los representantes de las víctimas señalaron que el Estado no remitió información concerniente a la implementación de otros cursos de formación en técnicas de investigación científica y especializada para casos de desaparición forzada ni información que demostrara su voluntad para implementar capacitaciones permanentes. La Corte IDH valoró las numerosas actividades emprendidas por el Estado mexicano encaminadas a implementar los programas o cursos permanentes de capacitación ordenados en la sentencia. Por tanto, consideró que México había cumplido con esta medida de reparación.

Respecto a la obligación de hacer una semblanza de la vida de Rosendo Radilla Pacheco, el Estado expresó que el 1 de marzo de 2013, altas autoridades del Gobierno federal y la señora Ana María Radilla Martínez<sup>49</sup> presentaron públicamente el libro *Señores, soy campesino. Semblanza de Rosendo Radilla Pacheco, desaparecido*. En este sentido, la Corte considera que el Estado ha dado cumplimiento total a esta medida de reparación.

Acerca de la obligación de brindar atención psicológica o psiquiátrica gratuita e inmediata a las víctimas, el Gobierno mexicano declaró que, desde el mes de junio de 2012, Províctima<sup>50</sup> brinda cada mes la atención psicológica requerida. El Gobierno ofreció atención médica integral a todos los familiares del señor Rosendo Radilla Pacheco. Los representantes de las víctimas argumentaron que

49 Respecto de la presentación pública del libro, la hija de Rosendo Padilla afirmó: "La Corte IDH ordenó también que se hiciera una semblanza verdad de la vida de Rosendo Radilla y la hicieron, pero hicieron un libro que para nosotros fue un insulto, todas encimadas las palabras, de un material muy delgadito [...]; una cosa fea, nosotros devolvimos esa [...], no aceptamos esos libros y los devolvimos, hoy están haciéndolos nuevamente, decidieron volverlo a hacer". Puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=VmU54ulqzMA>

50 Províctima significa Procuraduría social de atención a las víctimas del delito. En 2014 se transformó en la Comisión ejecutiva de atención a víctimas, mediante un decreto publicado el 8 de enero del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*.

la atención psicológica fue ofrecida sin planificación ni consenso con las víctimas en cuanto al perfil del profesional que estaría a cargo y solicitaron a la Corte IDH requerir al Estado para que presente el plan de trabajo que seguiría dicha atención. Por su parte, la Corte IDH dispone que el Estado deberá remitir al Tribunal, junto con su próximo informe sobre el cumplimiento de la sentencia, la documentación necesaria para acreditar la capacidad de dichos profesionales en la atención a este tipo de víctima.

En relación con los pagos de cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de indemnización por daño material e inmaterial y el reintegro de costas y gastos, el Estado mexicano afirmó que depositó las cantidades ordenadas en la Sentencia en el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, SNC (Bansefi) y consignó el pago ante el Décimo Juzgado de Distrito en materia Civil en el Distrito Federal. Las víctimas y sus representantes manifestaron su satisfacción por el pago de las indemnizaciones ordenadas por la Corte IDH y esta última determinó que el Estado mexicano ha dado cumplimiento total a esta medida de reparación.

La Corte IDH evaluó que el Gobierno mexicano no ha dado cumplimiento total al fallo, por lo cual deben buscarse mecanismos que le permitan agilizar la observancia en razón de su responsabilidad. Asimismo, indicó que de las ocho obligaciones dictadas solo ha acatado tres de ellas: cursos o programas de análisis sobre la jurisprudencia de la Corte IDH, la semblanza del señor Radilla Pacheco y los pagos fijados en la sentencia. Faltan los puntos que señalan la investigación de los responsables de la desaparición del señor Radilla Pacheco, la búsqueda de sus restos mortales, la modificación del Código de Justicia Militar en su Artículo 57 del Código Penal Federal en su Artículo 215A y la atención psicológica gratuita y efectiva a las víctimas.

En la supervisión de cumplimiento de la Sentencia se muestran los argumentos del Gobierno mexicano y de los representantes de las víctimas ante la Corte IDH, pero es esta instancia la que tiene la responsabilidad de decidir si se ha llevado a cabo el cumplimiento total o parcial de la Sentencia.

La sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco se emitió en 2009, por lo que resulta sorprendente que, a más de cinco años, todavía se mantenga un cumplimiento parcial de la misma, en parte, a causa del tiempo que se ha dejado pasar desde la desaparición de la víctima y, en parte, a las barreras normativas dentro del propio sistema mexicano, como el de la no modificación de los Códigos

mencionados. Al mismo tiempo, ha habido ciertos avances y logros dentro del sistema jurídico, gracias a que la SCJN ha dictaminado que los jueces deben ejercer un CCV *ex officio*. Si bien es cierto que dicho control tiene límites como el de no poder declarar inconstitucional una ley inferior a la Constitución, sí puede inaplicarla y así se ha avanzado y se ha dado cumplimiento parcial a la Sentencia.

Se insiste en que, si se quieren modificar los Códigos Penales por medio de la jurisprudencia de la SCJN, que representa la cabeza del Poder Judicial en un sistema de pesos y contrapesos, se necesita la construcción de jurisprudencia a partir de la producción de cinco casos contenciosos respecto al mismo tema y este sería otro límite a superar. No obstante, existen otras dos esferas de poder que podrían coadyuvar al cumplimiento de la Sentencia que hasta el momento no se han coordinado para aprobar dichas modificaciones normativas.

### **El caso de la masacre de Santo Domingo contra Colombia**

Este es un caso contencioso que, de cierta forma, “retó” a la Corte IDH respecto a sus atribuciones. La Corte IDH siempre justificó sus acciones y apeló a la CADH y a sus antecedentes jurisprudenciales en otros casos, de modo que el Estado colombiano terminó por aceptar su jurisdicción. Antes de hacer el análisis correspondiente, es necesario conocer los hechos.

En 1998, en la vereda de Santo Domingo, municipio de Fortul (Arauca), se produjo una masacre que dejó diecisiete personas muertas y veintisiete heridas. El 12 de diciembre, las Fuerzas Armadas de Colombia y la guerrilla de las FARC protagonizaron un enfrentamiento, luego de que una avioneta Cessna aterrizara con dinero y armas para actividades de narcotráfico. Las Fuerzas Armadas planearon una operación militar aerotransportada que se prolongó por varios días, de la que participaron la XVIII Brigada y el Batallón de Contraguerrilla No. 36.

El 13 de diciembre, a las 10:02 a. m., un helicóptero UH1H 4407 de la Fuerza Aérea Colombiana lanzó un dispositivo clúster de tipo AN-M1AA2, compuesto por seis granadas o bombas de fragmentación AN-M41A, sobre la calle principal de Santo Domingo y asesinó a diecisiete personas e hirió a veintisiete, entre niños y mujeres. Además, la población de Santo Domingo tuvo que abandonar su lugar de origen en busca de refugio. Después del lanzamiento del clúster, las aeronaves

•Influencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del CCV•

de la Fuerza Aérea Colombiana iniciaron ametrallamientos en contra de las personas que huían del enfrentamiento.

El caso se presentó ante la CIDH el 18 de abril de 2002 y el 24 de marzo de 2011 esta institución aprobó, en los términos del Artículo 50 de la Convención, el Informe de Fondo No. 61/11, en el que concluyó que el Estado colombiano era responsable de varias violaciones a la CADH e hizo recomendaciones<sup>51</sup>. Ante la falta de cumplimiento por parte del Estado, la CIDH decidió llevar el caso a la Corte IDH, que emitió sentencia definitiva el 30 de noviembre de 2012<sup>52</sup>.

Las principales razones que el Estado colombiano alegaba en contra de la Corte IDH son la falta de competencia *ratione materiae*<sup>53</sup> y el no agotamiento de los recursos internos<sup>54</sup>. En cuanto al primer aspecto, el Estado señaló que los hechos eran objeto de un conflicto armado; por ende, las eventuales infracciones y responsabilidades que se deriven no pueden ser determinadas por la Corte IDH, porque esta no tenía competencia para hacer declaraciones relacionadas con la aplicación del Derecho Humanitario, dado que el Derecho de Guerra no está dentro de sus competencias. La respuesta de la Corte IDH fue que, si bien la CADH solo le ha atribuido competencia para determinar la compatibilidad de las acciones,

.....  
51 En el Informe de fondo, la Comisión hizo las siguientes recomendaciones al Estado: 1) Llevar adelante una investigación imparcial, exhaustiva y dentro de un plazo razonable, con el fin de juzgar y sancionar a todos los responsables materiales e intelectuales de las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe; 2) investigar los vínculos entre agentes del Estado y la empresa extractiva que desarrolla actividades en la zona donde ocurrieron los hechos y tomar las medidas adecuadas para evitar que hechos como los descritos en el presente Informe vuelvan a ocurrir; 3) establecer, con la participación de la comunidad en su diseño e implementación, una medida de reparación comunitaria que reconozca el impacto que tuvo el bombardeo sobre la población civil de la vereda de Santo Domingo, para remediar las graves y duraderas consecuencias para la comunidad como tal y que tome en cuenta iniciativas de desarrollo en temas como salud, vivienda y educación; 4) adoptar las medidas necesarias para evitar que se repitan patrones de violencia contra la población civil, de conformidad con el deber de protección y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana. En particular, implementar programas permanentes de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en las escuelas de formación de las Fuerzas Armadas; 5) reparar adecuadamente las violaciones de derechos humanos declaradas en el Informe, tanto en el aspecto material como moral, incluidos el establecimiento y la difusión de la verdad de los hechos, la recuperación de la memoria de las víctimas fallecidas y la implementación de un programa apropiado de atención psicosocial a los familiares sobrevivientes, y 6) reparar a los niños y las niñas afectados por el bombardeo sobre la vereda de Santo Domingo, por medio de medidas en las que prevalezca el interés superior del niño, el respeto de su dignidad, el derecho de participación de los niños y las niñas, así como el respeto de sus opiniones en el proceso de diseño e implementación de las medidas de reparación. Al respecto, puede verse el Informe de Fondo No. 61/11, Fondo, Tomo I, folio 44.

52 La Sentencia definitiva puede verse en la página de la Corte IDH.

53 Véanse los párrafos 16, 17 y 18 de la Sentencia de la masacre de Santo Domingo.

54 Véanse los párrafos 27, 28 y 29 de la Sentencia de la masacre de Santo Domingo.

omisiones y normas de los Estados con la propia CADH y no con las disposiciones de otros tratados o normas consuetudinarias, en el ejercicio de dicho examen puede, como lo ha hecho en otros casos, interpretar, a la luz de otros tratados, los derechos contenidos en la misma CADH, en particular el Derecho Humanitario (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 30 de noviembre de 2012).

Recordemos que la Corte IDH también puede interpretar otros tratados o convenios que han sido motivo de integración al *corpus iuris*, a fin de favorecer de manera integral los DH de las personas.

Respecto al segundo punto —el agotamiento de los recursos internos—, la Corte IDH anotó que, aunque el proceso contencioso administrativo puede ser relevante en la calificación y definición de alcances de la responsabilidad estatal y en la satisfacción de pretensiones en el marco de un proceso de reparación integral ante el Sistema Interamericano, en casos como este no es un recurso que deba ser siempre agotado, por lo que no se inhibía la competencia de la Corte IDH para conocer el caso.

Se recordó que la Corte IDH va más allá de interpretar la CADH para resolver casos contenciosos, puesto que esta institución tiene un entramado de jurisprudencia cada vez mayor, que se va haciendo más complejo y completo y del cual dispone en todo momento. Así, la Corte IDH basa sus argumentos en hechos y ejemplos de casos anteriores que ya han sido consolidados, pero que siguen vigentes en cuanto a su jurisprudencia.

En la Sentencia, el Estado colombiano alegaba reconocimiento de responsabilidad de la Rama Judicial; sin embargo, no le fue concedida. El mismo Estado argumentó sus razones de reconocimiento de responsabilidad en cuanto a falencias encontradas durante los procesos penales internos<sup>55</sup>; sin embargo, tanto la CIDH como los representantes de las víctimas arguyeron que se violaba el principio de estoppel. La CIDH expresa que el Estado indicó que sus procesos internos constituyeron una clara y profunda investigación de los hechos y que ese proceso penal se adelantó de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales, con lo que cumplió sus obligaciones en materia de investigación y determinación de los responsables<sup>56</sup>.

55 Véase el párrafo 128 de la Sentencia de la masacre de Santo Domingo.

56 Véase el párrafo 131 de la Sentencia de la masacre de Santo Domingo.



Con base en lo anterior, la Corte IDH manifestó que uno de esos dos procesos penales, que el Estado refiere como contradictorios, no conforma el objeto del presente caso, por lo que el planteamiento del Estado se torna insubsistente y no será considerado como un reconocimiento de responsabilidad ni tendrá efectos jurídicos<sup>57</sup>. En este punto, el principio de estoppel prevaleció debido a que, en un inicio y por mucho tiempo, el Estado sostuvo que se estaban llevando a cabo las respectivas investigaciones y después, basado en una sentencia de enero de 2011 en la que se condenaba a un guerrillero de las FARC, contradujo sus argumentos.

De acuerdo con los hechos y las investigaciones, la Corte IDH impuso condena al Estado colombiano por la violación del derecho de la vida, reconocido en el Artículo 4.1 de la CADH, en relación con los Artículos 1.1 y 19 sobre niños y niñas víctimas. Del mismo modo, se le hizo responsable por la violación de la integridad personal, según el Artículo 5.1; por la violación al derecho de la propiedad privada, señalado en el Artículo 21 y por violación al derecho de circulación y residencia, con base en el Artículo 22, en relación con los Artículos 5.1 y 1.1 de la misma CADH.

La Corte IDH dicta medidas reparadoras a favor de las víctimas con el fin de no repetir los acontecimientos. Entre estas medidas de reparación, impuso al Estado la realización de un acto público internacional de reconocimiento de responsabilidad y de las publicaciones dispuestas de conformidad con el párrafo 303 de la Sentencia. De igual forma, el Estado deberá brindar un tratamiento integral en salud a las víctimas por medio de sus instituciones especializadas y otorgar y ejecutar indemnizaciones a las víctimas que no fueron reparadas en la jurisdicción interna. Por último, se estableció que la Corte IDH supervisaría el cumplimiento integral.

La Sentencia de la masacre de Santo Domingo puso a prueba a la Corte IDH. A pesar de la insistencia del Gobierno colombiano en cuanto a que la Corte IDH estaba yendo más allá de sus facultades y que las víctimas no agotaron recursos internos, resultó condenado, ya que el Tribunal desechó sus argumentos porque iban en contravía de lo señalado en la CADH.

En el caso de la masacre de Santo Domingo, la Corte IDH complementó la jurisprudencia colombiana en la resolución del caso. Por tanto, el SIDH

.....  
57 Véase el párrafo 152 de la Sentencia de la masacre de Santo Domingo.

funciona de manera correcta y ayuda a los Estados parte en el cumplimiento de sus obligaciones.

### A manera de conclusión

El SIDH ha ido progresando en las últimas décadas, sobre todo en los últimos años, con la introducción del concepto del CCV. A partir de 2006, los Estados deben de ejercer un CCV difuso y *ex officio*, con el fin de garantizar la protección de los DH.

Puesto que algunos Estados aún no cuentan con un sistema difuso que permita a todos los jueces del fuero común inaplicar normas de cualquier jerarquía, debe iniciarse la búsqueda de mecanismos que les permitan cumplir dicho CCV, en razón de los Artículos 26 y 27 de la Convención de Viena.

México ha dado un gran paso en este sentido, a partir de la Sentencia de Radilla Pacheco, dictada el 30 de noviembre de 2009. Ha pasado de un sistema de CCV concentrado a uno parcialmente difuso que, al menos, admite que todos los jueces del fuero común inapliquen normas que van en contra de la Constitución y de la CADH, aunque no puedan designarlas como inconstitucionales, a diferencia de la SCJN.

En cuanto al papel de la Corte IDH, se ha vuelto cada más complejo y completo, al ser el intérprete final de la CADH, pues tiene las facultades de apoyarse en el *corpus iuris* y otros tratados internacionales que contengan DH. Lo anterior sigue una lógica y no va en contradicción con el propio Sistema, porque los Estados latinoamericanos tienen valores y principios compartidos y son sociedades democráticas, cuyo fin es la protección y garantía de los DH. Por tanto, la Corte IDH busca armonizar los sistemas jurídicos de los Estados parte con los estándares internacionales de Derechos Humanos, en especial los señalados por la propia Corte IDH.

Las medidas reparadoras son un mecanismo que la Corte IDH dicta en las sentencias y que algunas veces requiere la modificación de ciertas normas del sistema jurídico estatal, con el objetivo de no repetir un acontecimiento o de proteger y garantizar otros derechos que no estaban siendo protegidos, es decir, es una vía indirecta de protección de DH y la materialización concreta del CCV.

En ocasiones se ha puesto en duda la competencia de la Corte IDH, como en el caso de la masacre de Santo Domingo, en la cual el Estado colombiano quería evadir de cierta forma su responsabilidad internacional, al argumentar que las violaciones venían de la Rama Judicial y olvidar que la responsabilidad es de todo el Estado, sin que pueda dividirse, porque la condena es en abstracto para todo él. Sin embargo, la experiencia de la Corte IDH demostró que su trabajo no es solo interpretar la CADH, sino también la de otros tratados que forman parte del *corpus iuris*.

El SIDH se ha vuelto más estructurado, con el fin último de asegurar que los Estados puedan ajustar sus normas a la jurisprudencia de la Corte IDH, que está basada, sobre todo, en la CADH. No se descarta que también exista jurisprudencia de la Corte IDH fundada en jurisprudencia de otros Estados. La idea del doble diálogo entre la Corte IDH y los Estados es válida, porque al hacer el CCV, se debe de aplicar el principio *pro homine*, por lo que cabe la posibilidad de que un Estado parte tenga mayor protección sobre algún DH que la ofrecida por la Corte IDH.

El SIDH lo conforman la CIDH, la Corte IDH, la CADH, todo el *corpus iuris* y los Estados parte. Todos estos actores trabajan en conjunto con el objetivo común de proteger los DH; por ello, si se quiere lograr una armonización de las normas de protección de los DH, se debe seguir trabajando en coordinación y los Estados parte deben estar en la mejor disposición de cumplir con las sentencias dictadas, ya que no existe un Gobierno mundial que pueda obligarlos a seguir las decisiones de la Corte IDH, pero debe existir la voluntad de los Estados para perfeccionar el SIDH.

La ampliación del catálogo de derechos humanos en el escenario nacional no se limita al texto constitucional; el sistema de protección de normas cerradas y estáticas se transforma en uno abierto y dinámico, al nutrirse constantemente con los criterios jurisprudenciales emitidos por la Corte IDH. No obstante, dicha ampliación no merma para nada la soberanía, sino por el contrario, los derechos subjetivos que nacen de los tratados internacionales son para todas las personas, por lo que se ofrecen más garantías dentro de los Estados.

En México hay una pugna entre el viejo y el nuevo modelo de protección de derechos humanos, que se evidencia en la propia Suprema Corte de Justicia de la

Nación mexicana, en la que existen posiciones encontradas y extremas<sup>58</sup> entre los ministros que la integran: mientras uno de los once declara “metafóricamente” que es “una traición a la patria el hecho de que se interprete que los tratados internacionales que suscribe México están a la par o son superiores a la Constitución” (Corcuera, 2013), otro expresa:

[...] la reforma de junio de 2011 implicó que deben hacerse operaciones normativas a partir del *principio pro persona* tanto con los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte como con aquellos reconocidos en la Constitución, sin establecer ninguna jerarquía entre ellos (Cossío Díaz, 2013).

El CCV no es un tema pacífico dentro de la adopción por parte de los Estados que conforman el SIDH. La discusión en México ya está abierta y muy adelantada, porque estos asuntos se han incorporado dentro de la agenda jurídica nacional; por el contrario, Colombia ha sido ambigua en afirmar la existencia material del CCV dentro del Estado.

Se espera que el tema siga haciendo camino en los Estados parte de la CADH. Los debates no están cerrados, sino más álgidos y latentes; entre los tópicos a discutir podemos mencionar: la inclusión del margen de apreciación nacional por parte de los Estados como una salida de la no adopción del *corpus iuris* interamericano, en su oposición; la posible construcción del *ius commune* interamericano con estándares válidos para todos los Estados; la aplicación del CCV dentro de los acuerdos de paz o las negociaciones; la revisión de la comisión de crímenes de lesa humanidad dentro de parámetros convencionales y la nueva teoría del constitucionalismo o justicia multinivel.

58 Si bien es cierto es necesario el debate, porque, como dice el doctor Salvador Cárdenas Gutiérrez, “la unanimidad es sospechosa”, en algunos casos las objeciones no están exentas de dudas.