

PRESENTATION

PEDRO NIKKEN

Former Judge and President, Inter-American Court of Human Rights

EL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE EJECUTAR EN EL ORDEN INTERNO LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS¹

Pedro Nikken

Los dos primeros artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipulan las obligaciones generales que los Estados partes asumen respecto de la totalidad de los derechos reconocidos por la misma Convención²:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y 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.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Si el artículo 2 es leído a la luz de lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Convención, se concluye, como lo ha hecho la misma Corte Interamericana, que, a través de dichas disposiciones se *...recoge una regla básica del derecho internacional, según la cual todo Estado Parte en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar*

¹ Temas abordados en el *Panel 1* de la *Working Session on the Implementation of International Human Rights Obligations and Standards in the Inter-American System*. Washington, D.C. 1º de marzo de 2003.

² Estos dos artículos reproducen, en lo esencial, el enunciado del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, según el cual:

Artículo 2

- 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*
- 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.*

las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole. En el contexto de la Convención esta conclusión concuerda con el artículo 43 que dice:

Los Estados Partes se obligan a proporcionar a la Comisión las informaciones que ésta les solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de esta Convención.³

Este concepto ha sido reiterado por la Corte en repetidas ocasiones:

... en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. La Corte ha señalado en otras oportunidades que esta norma impone a los Estados partes la obligación general de adecuar su derecho interno a las normas de la propia Convención, para garantizar así los derechos consagrados en ésta. Las disposiciones de derecho interno que se adopten para tales fines han de ser efectivas. Lo que significa que el Estado tiene la obligación de consagrar y adoptar en su ordenamiento jurídico interno todas las medidas necesarias para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido y puesto en práctica⁴. (Énfasis añadidos).

En sentencias precedentes, la Corte ya había expresado, en efecto, el mismo concepto:

*En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente (“**principe allant de soi**”; **Echange des populations grecques et turques**, avis consultatif, 1925, C.P.J.I., série B, no. 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

³ *Ibid.*, párr. 30.

⁴ Corte I.D.H.: *Caso Cantos (fondo)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2002, párr. 59. Igualmente *cfr.* *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros)*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 87; *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros*, Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 112.

*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.*⁵

Como ha sido destacado ya en la doctrina, los Estados partes en una convención sobre derechos humanos (como en muchas otras convenciones internacionales de diversa naturaleza), asumen *obligaciones legislativas*,⁶ entre las cuales se encuentra, por ejemplo la de respetar la *reserva legal* en lo que respecta a las restricciones o limitaciones legítimas a los derechos humanos⁷. Dentro de este género de obligaciones está la de adecuar el Derecho interno a los tratados en materia de derechos humanos, particularmente para dar cumplimiento a lo explícitamente estipulado en los artículos 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta es una obligación “positiva”, es decir que no se limita a “omitir” una acción lesiva contra los derechos humanos, sino que implica un “hacer” cuyo contenido es el de tomar las providencias legislativas adecuadas para garantizar la efectividad del tratado en el Derecho interno, lo cual aunque en cierto sentido admite que su cumplimiento se complete en un plazo razonable, no puede ser postergado indefinidamente. Esto último violentaría el principio de la *buena fe* en la interpretación y ejecución de las convenciones internacionales; y, por lo demás, nunca podría ser invocado como una exoneración por el defecto de garantía legislativa eficaz para los derechos protegidos, toda vez que, de conformidad con la regla consuetudinaria codificada en el artículo 27.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, una parte no puede invocar legítimamente su derecho interno como pretendida justificación por el incumplimiento de sus obligaciones convencionales en Derecho internacional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente en su más reciente jurisprudencia, ha venido precisando el sentido y alcance del artículo 2, que no puede sino como una norma integrada a la garantía integral de todas las obligaciones de los Estados partes en la Convención, que requieran, para su cabal cumplimiento, la adopción, en el Derecho interno, de “disposiciones legislativas o de otro carácter”. Esto se refiere, tanto a los derechos explícitamente reconocidos en la Parte I del Pacto de San José (1), como a la protección internacional regulada en la Parte II del mismo tratado.

1. El artículo 2 como garantía general de los derechos humanos

Mediante una interpretación amplia del artículo 2 de la Convención, la jurisprudencia de Corte ha ido delimitando progresivamente su alcance. Esta regla no sólo obliga a los Estados partes a adoptar nuevas disposiciones de Derecho interno que doten de efectividad a la Convención en el orden doméstico; *están también obligados a suprimir toda norma o práctica* que resulte incompatible con los deberes asumidos según la misma Convención:

El 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

⁵ Corte I.D.H.: *Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones (Art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C, N° 39, párrs. 68-69. Corte I.D.H.: *Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá)*. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C N° 72; párr. 179.

⁶ Cfr. CANÇADO TRINDADE, A.A.: *Tratado do Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Sergio Antoni Fabris, Editor. Porto Alegre 1999; vol. II, pp. 134-146, en especial, p. 142.

⁷ Cfr. Corte I.D.H.: *La expresión “leyes”... cit. supra*.

*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.*⁸

Por otra parte, la adaptación del Derecho interno a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos no se agota en la obligación (positiva) de dictar nuevas normas para poner en vigencia, dentro de la jurisdicción nacional, los derechos internacionalmente reconocidos; ni en la obligación (también positiva) de suprimir normas o prácticas incompatibles con la plenitud del goce y ejercicio de dichos derechos. También comporta, como es lógico, la obligación (negativa) o prohibición de dictar leyes contrarias al Derecho internacional de los derechos humanos. La Corte Interamericana ha expresado:

*Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no están en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos.*⁹ (Énfasis añadido).

La sola expedición de una ley violatoria o incompatible con la Convención Americana, aunque la misma no sea aplicada, constituye, *per se*, una infracción del Derecho internacional, que compromete la responsabilidad del Estado, aun cuando sólo sea por la mera circunstancia de que considere lícita en el ámbito doméstico una agresión contra los derechos humanos proscrita por el Derecho internacional:

*La Corte concluye que la promulgación de una ley **manifiestamente** contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención constituye una violación de ésta y que, en el evento de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad internacional para el Estado.*¹⁰ (Énfasis añadido).

A fortiori, la Corte concluyó “que el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley **manifiestamente** violatoria de la Convención, produce responsabilidad internacional para el Estado”¹¹

⁸ Corte I.D.H.: *Caso Castillo Petruzzi y otros*. Sentencia del 30 de mayo de 1999. Serie C, N° 52, par. 207; Corte I.D.H.: *Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá)*... *cit.*, párr. 180. En el mismo sentido, sobre un caso concreto de violación del derecho a la libertad personal, *cfr.* Corte I.D.H. *Caso Suárez Rosero*. Sentencia del 12 de noviembre de 1997. Serie C N° 35, párr. 99.

⁹ Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-13/93, *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, 16 de julio de 1993, párr. 26.

¹⁰ Corte I.D.H.: *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)* Opinión consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, párr. 50.

¹¹ *Ibid.*, párr. 57.

El principio sería, entonces que la sola promulgación y, con más razón, la aplicación de una ley violatoria la Convención, es un hecho ilícito que compromete la responsabilidad internacional del Estado. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha agregado a este concepto el requisito de que se trate una ley “*manifiestamente violatoria de la Convención.*”¹²

En mi opinión, esta última conclusión de la Corte es restrictiva respecto de las condiciones en las cuales un Estado es jurídicamente responsable por aplicar una ley incompatible con sus obligaciones internacionales, en general, y en materia de derechos humanos, muy en particular. Basta que la ley interna sea contraria a la Convención y que una persona bajo la jurisdicción de un Estado sufra una violación a sus derechos humanos por efecto de su aplicación para que el Estado sea internacionalmente responsable por esa infracción, según las reglas de Derecho internacional aplicable a la imputación al Estado cometidos por sus agentes o bajo la cobertura del poder público o del orden jurídico doméstico. En efecto, según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados “*una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado*” (art. 27.1). Esta regla de la Convención de Viena **no hace distinción entre violaciones manifiestas o no del Derecho internacional por reglas de Derecho interno**. Si la aplicación del Derecho interno resulta en una violación de los derechos humanos de una persona bajo la jurisdicción de un Estado parte, es irrelevante que la contradicción entre el orden jurídico nacional y el internacional sea manifiesta: si los derechos internacionalmente protegidos fueron violados, el Estado incurre en responsabilidad, por ignorante que sea el agente de la violación de que, aplicando una ley interna, estaba violando una convención internacional sobre derechos humanos¹³.

Por lo tanto, el deber de los Estados partes de adecuar su Derecho interno a la Convención Americana no sólo es exigible inmediatamente, sino que se integra y forma parte esencial del deber general de garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos que deben los Estados a toda persona bajo su jurisdicción. En ese sentido, el artículo 2 de la Convención, no sólo es compatible con el artículo 1.1 de la misma, sino que expresa parcialmente el mismo principio que éste, refiriéndolo esta vez a la *obligación internacional de adecuar de inmediato el Derecho interno al régimen de protección estipulado en la misma Convención*.

En un aspecto, el artículo 2 es más restringido que el artículo 1.1, pues el primero se refiere a la garantía de los derechos humanos en términos generales, mientras que el segundo se refiere fundamentalmente a la *garantía legal* de los mismos o, con la expresión utilizada por CANÇADO TRINDADE, se trata de una *obligación legislativa* que han asumido los Estados Partes en la Convención, con el fin de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos que ella misma reconoce, a toda persona que esté bajo la jurisdicción de dichos Estados. Pero, desde otra óptica, el artículo 2 tiene un ámbito de aplicación más amplio, pues, de acuerdo con la más recta interpretación, no debe entenderse restrictivamente, en el sentido de limitarse a abarcar la garantía de los derechos internacionalmente protegidos dentro del Derecho interno, sino que debe vincularse con

¹² Ibid., párrs. 50, 57 y 58.

¹³ La única circunstancia en que la violación “*manifiesta*” de Derecho interno puede tener relevancia sobre el valor de las obligaciones contraídas, está referida a la causal de nulidad de los tratados prevista en el artículo 46 de la misma Convención de Viena, cuando una convención es celebrada por una autoridad incompetente para ello, situación en la cual el tratado queda viciado de nulidad si el Derecho interno en materia de atribución de competencia ha sido violado y siempre “*que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.*” Se entiende por violación manifiesta aquella que “*resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.*”

el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones contraídas mediante la ratificación de la Convención, especialmente en lo que toca a la efectividad del sistema internacional de protección en el orden jurídico interno.

Un tema fundamental en esta materia no se refiere ya a los derechos protegidos explícitamente en la Parte I de la Convención sino a la efectividad que en el orden interno (cualquiera sea la rama del poder público afectado), tienen las recomendaciones, decisiones, resoluciones o sentencias de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, órganos que son objeto de la Parte II del Pacto de San José. Si las decisiones de los órganos creados para velar por el respeto a la Convención no son observadas por los Estados partes en la misma, el sistema de protección internacional quedaría privado de sentido en tanto tal. Los derechos reconocidos por la Convención ya se encuentran, en general, insertos dentro del ordenamiento constitucional de los Estados americanos. Por lo tanto, la relevancia del sistema establecido en la Convención radica principalmente en que ofrece a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, que no hayan podido obtener la garantía debida con los recursos que el orden interno proporciona, una instancia internacional a la cual acudir para obtener la protección que la jurisdicción doméstica le ha denegado.

2. El artículo 2 de la Convención como garantía de la efectividad de la protección internacional de los derechos humanos.

La Convención consagra, implícitamente, el *derecho a la protección internacional de los derechos humanos*. El artículo 25 de la Convención reconoce, refiriéndolo al Derecho interno, el llamado *derecho a la protección judicial*, según el cual,

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención...

Ese derecho tiene, en la dimensión internacional una expresión correlativa en la *actio popularis* para ejercer el *derecho de petición internacional*, con el que se desencadena el sistema de protección basado directamente en la Convención. Este mecanismo, que fue durante mucho tiempo una particularidad única y sobresaliente del sistema interamericano de derechos humanos, destacada todavía hoy, como un aporte regional a la protección internacional de los derechos humanos¹⁴.

¹⁴ Cfr. BUERGENTHAL, T.: The American and the European Conventions on Human Rights Similarities and Differences, 30 Am.U.L.Rev (1980); del mismo autor: International Human Rights, WEST PUBLISHING CO., St. Paul, 1995, pp. 199-200; AGUILAR, A.: Procedimiento que debe aplicar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el examen de las peticiones o comunicaciones individuales sobre presuntas violaciones de derechos humano, en "Derechos Humanos en la Américas", in memoriam de Carlos A. Dunshee de Abranches. OEA, Washington, D.C. 1984, pp. 199-216; del mismo autor: La protección de los derechos humanos en el ámbito regional. 3 Revista de Derecho Público Caracas, (julio-septiembre 1980); VASAX, K.: La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme, LGDJ, Paris, 1968, pp. 46 y sigs.; FROWEIN, J.: The European and American Conventions on Human Rights: A Comparaison 1 Hum. Rights L.J. (1980); NIKKEN, P.: La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo. IIDH/CIVITAS, Madrid, 1987, pp. 205-219; BUERGENTHAL, T., GROSSMAN, C. Y NIKKEN, P.: Manual Internacional de Derechos Humanos, IIDH/EJV, San José/Caracas, 1990, pp. 98 y 99; FAÚNDEZ LEDESMA, H.: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales; cit., pp. 192-194.

El sistema de peticiones individuales es aplicable tanto a los estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos como a los que no lo son. En relación con los primeros, el artículo 44 del Pacto de San José establece:

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.

Respecto de los Estados que pertenecen a la OEA, pero no son partes en la Convención, el artículo 20 del Estatuto de la Comisión¹⁵ expresa:

En relación con los Estados miembros de la Organización que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tendrá, además de las atribuciones señaladas en el artículo 18, las siguientes:

- a. *prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;*
- b. *examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales;*
- c. *verificar, como medida previa al ejercicio de la atribución prescrita en el inciso b. anterior, si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro no parte en la Convención fueron debidamente aplicados y agotados.*

A los efectos de este trabajo, orientado especialmente hacia los Estados partes en la Convención Americana (pues se trata de analizar el efecto de sus artículos 1 y 2 sobre el resto del tratado), me limitaré a formular algunas observaciones sobre las implicaciones del artículo 44 antes citado.

El artículo 44 de la Convención es la expresión procesal de que el único y verdadero titular de los derechos protegidos por ese instrumento internacional es el ser humano¹⁶. Esa titularidad debe

¹⁵ Esta disposición reproduce, en lo esencial, la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, 1965), que reformó el Estatuto de la Comisión (a pedido de ésta) y formalizó y autorizó la práctica de la CIDH, instaurada desde sus primeras sesiones, en el sentido de recibir y dar trámite a “comunicaciones” o “peticiones” individuales. Se estableció así un sistema de iniciativa individual para la denuncia de violaciones a los derechos humanos, aplicable a todos los miembros de la OEA, años antes de la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁶ Cfr. a este respecto, el importante estudio de CANÇADO TRINDADE, A.A.: *Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*, en «El Sistema

ser la guía fundamental para la interpretación del Pacto de San José y para la formulación de la normativa secundaria –como los Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos- encargada de desarrollar este derecho y de regular procesalmente la protección internacional de los derechos humanos.

Desde el momento en que la Convención Americana, inspirada en la práctica inveterada del la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconoció como regla general de procedimiento el derecho de petición individual para denunciar la violación de los derechos por ella protegidos, se abrió un campo formidable para el florecimiento de la personalidad jurídica internacional del ser humano.¹⁷ Tal como ha sido destacado, “*no se puede analizar el artículo 44 como si fuera una disposición como cualquier otra de la Convención, como si no estuviera relacionada con la obligación de los Estados Partes de no crear obstáculos o dificultades para el libre y pleno ejercicio del derecho de petición individual, o como si fuera de igual jerarquía que otras disposiciones procedimentales. El derecho de petición individual constituye, en suma, la piedra angular del acceso de los individuos al mecanismo de protección de la Convención Americana.*”¹⁸ (Énfasis añadido).

Siguiendo ese concepto se han producido las últimas reformas a los Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Según las normas procesales vigentes de la Comisión, el peticionario tiene derecho, en principio, a que, en el trámite de su caso, se agoten todos los mecanismos de protección previstos en la Convención. Por lo tanto, sólo a título excepcional podría impedirse que sea sometido a la consideración de la Corte un caso en el que la CIDH concluya que el tratado ha sido violado,¹⁹ según lo dispone el artículo 44.1 del reglamento de la Comisión:

Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

En cuanto a la Corte, el artículo 35.1.e de su Reglamento, ordena a la Secretaría que se notifique a la presunta víctima de la introducción de la demanda por parte de la CIDH. A su vez, el párrafo 4 del mismo artículo establece:

Notificada la demanda a la presunta víctima, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados, estos dispondrán

Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI» Memoria del Seminario (noviembre de 1999). Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, 2001; pp. 3-68.

¹⁷ Hace apenas quince años abordé el asunto con optimismo, pero reconociendo que aún se estaba en una fase de aproximación, que no había cristalizado como ocurre en el presente. *Cfr. La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo...cit.*, pp. 65 y sig.

¹⁸ Cote I.D.H.: *Caso Castillo Pietruzzi y otros Excepciones Preliminares*. Sentencia del 4 de septiembre de 1998. Serie C Nº 41. Voto concurrente del Juez A. A. CANÇADO TRINDADE, párr. 3.

¹⁹ En mi opinión, incluso cuando la CIDH concluye que no hubo violación de la Convención, si la víctima manifiesta su aspiración a que el caso sea sometido a la Corte, la CIDH debería introducir a la instancia: el recurso a la Corte es un medio de protección de los derechos humanos y no un derecho procesal de la CIDH. Las razones para denegar el acceso a la Corte de estos casos, deberían estar sometidos a la misma regla del artículo 44.1: *decisión fundada de la mayoría de los miembros de la Comisión.*

de un plazo de 30 días para presentar autónomamente a la Corte sus solicitudes, argumentos y pruebas.

Por lo tanto, una vez introducida la demanda (actuación que, según la Convención, es monopolio de los Estados partes y de la CIDH), el ser humano individual puede ejercer plenamente su derecho a ser parte plena, con total autonomía, en el proceso ante la Corte.

De esta manera, a partir de la cuestión conceptual según la cual el titular subjetivo de los derechos humanos es la persona y nadie más; de la formulación procesal del artículo 44 de la Convención; y del sistema general de protección dispuesto en la Parte II del tratado, los Reglamentos de la Comisión y de la Corte han desarrollado con progresiva claridad un derecho autónomo, establecido y regulado en la misma Convención y en los citados Reglamentos: *el derecho a la protección internacional de los derechos humanos*.

Ahora bien, este derecho, como cualquier otro, debe ser *efectivo*, y debe estar sometido a los mismos deberes de *respeto y garantía* que pauta el artículo 1.1 de la Convención, para su libre y pleno ejercicio. Por lo mismo, ese derecho comporta nuevos deberes para los Estados, como lo es, en primer lugar el deber (negativo) o prohibición de establecer obstáculos para el acceso de la persona a la protección internacional.²⁰

Los derechos de las víctimas presuntas, así como los deberes del Estado, no se agotan en el acceso a la protección internacional, sino que comprenden *su efectividad*, sin la cual el sistema internacional de salvaguarda de los derechos humanos carecería de *efecto útil*. Por lo tanto, las decisiones tutelares de los órganos internacionales de protección son de obligatorio cumplimiento para los Estados partes, los cuales, de conformidad con el artículo 2 de la Convención, deberán adoptar las *disposiciones legislativas o de otro carácter* necesarias para ponerlas en práctica, en la medida en que tales mecanismos no existan en el Derecho interno.²¹

Por otra parte, no debe olvidarse que la Corte Interamericana ha interpretado el artículo 2 de la Convención de manera general y ha dejado claro, que un Estado parte *en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole*; y que *en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas*.²²

Por consiguiente, los Estados partes en la Convención Americana están obligados a adoptar las disposiciones legislativas y de otro carácter necesarias para dotar de efectividad en el

²⁰ Cfr. FAÚNDEZ LEDESMA, H., *cit.*, p. 192; y voto concurrente del juez CANÇADO TRINDADE, ya citado, en el *Caso Castillo Petrucci*.

²¹ El artículo 31 de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela de 1999, reconoce el derecho de toda persona a “*dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos*”, es decir, el derecho de petición y acceso a la protección internacional de los derechos humanos. Sin embargo, la misma norma, en lo que hace a la *efectividad* de dicha protección, el mismo artículo remite a normas secundarias, prescribiendo que “*el Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y en la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales...*” El carácter autoejecutivo (*self-executing*) que se reconoce a los tratados en el ordenamiento constitucional venezolano, puede ser una base para la ejecución en el orden interno de las decisiones de los órganos internacionales de protección. Sin embargo, hay que reconocer que esa base puede revelarse insuficiente en numerosos casos.

²² Ver notas 2 y 3.

orden interno a ***todos los compromisos asumidos al ratificar el tratado y reconocer la competencia de los órganos de protección en él previstos.***

Es en este terreno donde se han revelado las carencias más importantes de la operación del sistema interamericano de derechos humanos. No es el propósito de este trabajo detenerse en este punto, cuya gravedad e importancia no pueden, empero, dejar de subrayarse. Basta destacar que en los trabajos emprendidos dentro del seno de la OEA, así como en la Cumbre Hemisférica de Québec, el estudio de las reformas tendientes a mejorar el sistema regional de derechos humanos ha puesto de relieve que, antes que las reformas en cuanto innovaciones institucionales, habría que ocuparse de mejorar el funcionamiento de las instituciones existentes, lo que comienza por el respeto y acatamiento que deben merecer a los Estados partes en la Convención las decisiones de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.²³

Las sentencias de la Corte, más allá de ninguna discusión, son de obligatorio cumplimiento para los Estados sometidos a su jurisdicción en un caso contencioso. Así lo estipula el artículo 68 de la Convención:

1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

Esta disposición debe interpretarse en su más amplio sentido, pues no debe restringirse sólo a la sentencia sobre el fondo del caso sino a todas las sentencias, resoluciones y demás providencias que en el curso del proceso adopte el tribunal en particular a aquellas que se refieren las excepciones preliminares, a reparaciones o a la ejecución de la sentencia, así como a las medidas provisionales que la Corte ordene de conformidad con el artículo 63.2 de la Convención.

Sin embargo, la única previsión sobre ejecución de sentencias que contiene la Convención es la relativa a la indemnización compensatoria que pudiere acordar la sentencia. Esto resulta a todas luces insuficiente, pues numerosas providencias judiciales están referidas a actuaciones a las cuales debe proveer el Estado al cual está dirigida la sentencia y que no implican el pago de una indemnización. Por lo demás, es frecuente que el Derecho interno de numerosos países latinoamericanos establezca el llamado “privilegio fiscal”, que impide la ejecución forzosa de las sentencias de los Tribunales internos contra el Estado, hipótesis en la cual, incluso las sentencias de la Corte Interamericana que ordenen el pago de una indemnización compensatoria estarían desprovistas de fuerza ejecutoria real en la jurisdicción nacional.

²³ El asunto fue objeto de detenido estudio en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, en especial durante los años 1999 a 2001, en un debate abierto a los órganos del Sistema y a la sociedad civil. Las conclusiones de dichos trabajos fueron transmitidos al Consejo Permanente y, por éste, al XXI Período de Sesiones de la Asamblea General, que tuvo lugar en San José, Costa Rica, en junio de 2001 (CP/CAJP-/01). Con base en dicho informe, la Asamblea General adoptó una resolución sobre *Evaluación del Funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos para su perfeccionamiento y fortalecimiento* (OEA/Ser.P AG/RES. 1828 (XXXI-O/01) 5 junio 2001). Esta resolución, aunque tomó nota de la importancia e la efectividad de las decisiones de la Comisión y de la Corte, sólo tuvo tímidas expresiones para que los órganos políticos de la OEA cumplan un pape efectivo en “el cumplimiento de las decisiones de la Corte y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión.” Está todavía por verse cuál será el impacto real de esta información anual en el seno de los órganos políticos de la OEA.

Claro está, en los países en que exista el aludido “privilegio fiscal” se requiere de una adecuación del Derecho interno a la Convención, para que semejante privilegio no pueda ser invocado para oponerse a la ejecución de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por lo demás, en mi opinión, el llamado “privilegio fiscal” violenta el derecho al debido proceso de quien litiga contra el Estado u otras entidades que disfruten del susodicho privilegio, el cual atenta, además, contra los derechos a la igualdad ante la ley y la no discriminación. En virtud de esta odiosa ventaja, se sitúa a los particulares, en la práctica, en una posición de indefensión frente al Estado, al que se ofrece una ventaja procesal indebida de litigar sin riesgos.

En cuanto a la obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte ha aclarado lo siguiente:

...en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, *si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana* que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “*promover la observancia y la defensa de los derechos humanos*” en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111).

Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte «*para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes*», por lo que, *al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.*²⁴ (Las cursivas son de la Corte; los resaltados son añadidos).

Por lo tanto, las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aunque no tienen la naturaleza de una sentencia en sentido estricto, obligan a los Estados a los cuales están dirigidas, sin menoscabo del recurso, por lo demás nunca utilizado hasta el presente, que tiene todo gobierno que considere infundado el informe emitido por la Comisión en aplicación del artículo 50 de la Convención, de tomar la iniciativa de la demanda ante la Corte para impugnar dicho informe y las recomendaciones en el contenidas.

El hecho es que, en general, el Derecho interno de los Estados partes en la Convención, carece de mecanismos específicos para la ejecución forzosa de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o para el seguimiento y puesta en práctica d las recomendaciones de la Comisión.²⁵

²⁴ Corte I.D.H.: *Caso Loayza Tamayo*. Sentencia del 17 de septiembre de 1997. Serie C, No. 33; párs 80 y 81.

²⁵ Una excepción parcial a este cuadro viene dado por el Convenio de Sede entre la República de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, suscrito el 10 de septiembre de 1981 y ratificado por el Estado el 9 de septiembre de 1983. En los términos del artículo 27 de dicho Convenio, “*las resoluciones de la Corte y, en su caso, de su Presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la república, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses.*” Asimismo, la Sala

En síntesis, los Estados partes en Pacto de San José no sólo están obligados a respetar y garantizar los derechos explícitamente reconocidos en la Parte I del tratado. También están obligados a respetar y poner en práctica las decisiones de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, en las áreas propias de su competencia como órganos de protección de los derechos humanos dentro del sistema interamericano. Esta obligación de los Estados partes, no es solamente una emanación de la recta aplicación de Derecho internacional general, sino que también cae dentro del supuesto de aplicación del artículo 2 de la Convención, que debe asegurar la efectividad en el orden interno del ejercicio del *derecho de petición* previsto en el artículo 44 de la misma; y del *derecho a la protección internacional de sus derechos humanos* en los términos que dicho tratado la establece y que los Reglamentos de la Comisión y de la Corte organizan. La efectividad de este derecho, particularmente por lo que toca al cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión y a la ejecución de las sentencias de la Corte en cada Estado parte, debe quedar garantizada por “*disposiciones legislativas o de otro carácter*”, tal como lo ordena el artículo 2 de la Convención Americana. Al fin y al cabo, la protección internacional de los derechos humanos perdería buena parte de su sentido si su efectividad no formara parte de la *garantía* del pleno y libre ejercicio de tales derechos.

Por lo tanto, cuando un Estado no pone en práctica las recomendaciones de la Comisión o las sentencias u otras providencias de la Corte de las cuales es destinatario, puede estar incurriendo en una ***doble violación de la Convención Americana***. En primer lugar, la que resulta directamente de la inobservancia de lo decidido por los órganos de protección del sistema interamericano de derechos humanos. Dicha inobservancia está referida, en el caso de la Comisión, a la violación de los deberes implícitos en el artículo 33 de la Convención, en concordancia con los artículos 52 y 111 de la Carta de la OEA; y, en el caso de la Corte, a la violación directa del artículo 68 de la misma Convención. En segundo lugar, si el Estado en cuestión no ha adoptado disposiciones legislativas o de otro carácter destinadas a dotar de efectividad, en el orden interno, a las decisiones o recomendaciones de la Comisión y las sentencias y demás providencias de la Corte, incurre también en una violación del artículo 2 de la Convención.

En conclusión, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la interpretación del artículo 2, en el contexto del derecho de petición ante los órganos del sistema, que implícitamente se reconoce a toda persona bajo la jurisdicción de los Estados partes en la Convención Americana, dicho artículo 2 representa una pieza de significativa importancia para la ***garantía de los derechos humanos*** reconocidos por la misma Convención.

Dicha garantía implica, una vez más, cierto número de obligaciones a cargo de los Estados partes. Algunas de esas obligaciones son de contenido positivo, en el sentido de que implican *un hacer* por parte de los órganos del poder público; mientras que otras son negativas, en cuanto comportan *prohibiciones* que limitan la esfera de actuación legítima de dichos órganos. Quedan así comprendidas: 1) la obligación de *adoptar sin dilación disposiciones de Derecho*

Cuarta (constitucional) de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de mayo de 1995 (Exp. 0421-S-90.- N° 2313-95) estatuyó que, cuando un Gobierno solicita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva sobre la compatibilidad de sus leyes internas con la Convención Americana u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, la opinión de la Corte es vinculante y obligatoria para el gobierno que la solicitó, conclusión que, por razón de competencia del Tribunal de la cual emanó, sólo constriñe a Costa Rica. Costa Rica, en cambio, no ha considerado vinculantes las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al menos cuando ellas tienden a suspender la ejecución o a dejar sin efecto en fallo definitivamente firme, confirmado por la Corte suprema de Justicia. Tal fue la posición de Costa Rica en el trámite del caso *Mauricio Herrera y otros c. Costa Rica (Caso del periódico “La Nación”)* en la CIDH.

interno necesarias para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en la Convención; 2) la obligación de *suprimir toda norma o práctica* incompatible con los deberes que la Convención impone a los Estados partes; 3) la prohibición de dictar normas u otros actos, así como la de establecer prácticas violatorias de la Convención; 4) la prohibición de aplicar o dar cumplimiento a leyes u otras normas violatorias de la Convención; 5) la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter ***necesarias para hacer efectivas las decisiones o recomendaciones de la Comisión y las sentencias y demás providencias de la Corte.***

