

III. ESTÁNDARES INTERAMERICANOS SOBRE EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, Elizabeth Salmón y Cristina Blanco definen los estándares como “un paradigma interpretativo ineludible para el cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales y un mecanismo de enriquecimiento permanente que los tribunales internacionales aportan al contenido esencial de los derechos humanos”.²³⁸ En ese sentido, “un estándar marca una pauta constante y consistente o bien una interpretación que por no haberse descartado, a pesar de que no sea objeto de un número importante de pronunciamientos, termina generando una ‘referencia’ en función de su propio contenido”.²³⁹

Como ha quedado establecido, el control de convencionalidad es una obligación de toda autoridad pública, y su ejercicio compete, sólo subsidiaria o complementariamente, a la Corte Interamericana cuando un caso ha sido sometido a su jurisdicción²⁴⁰ (*supra* I.2.D). A partir de la evolución del contenido y alcances del control de convencionalidad (*supra* II.1) es posible identificar los diferentes estándares desarrollados en la jurisprudencia intera-

²³⁸ Salmón, Elizabeth y Blanco, Cristina, *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Lima, IDEH-PUCP/GIZ, 2012, p. 20.

²³⁹ *Ibidem*, p. 21.

²⁴⁰ Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerando 87.

mericana sobre el control que debe aplicar la autoridad nacional (1) y, complementariamente, la Corte Interamericana (2).

1. ESTÁNDARES SOBRE EL CONTROL PRIMARIO DE CONVENCIONALIDAD

El control primario de convencionalidad alude al control realizado por la autoridad de un Estado, que consiste en la verificación de la compatibilidad entre las normas y prácticas internas con la Convención Americana, los demás tratados del *corpus juris* interamericano, y la jurisprudencia sobre los mismos emitida por la Corte Interamericana.

Los estándares vinculados al control primario de convencionalidad comprenden la determinación de sus manifestaciones, los responsables de su aplicación, los actos internos sujetos a dicho control, el referente normativo internacional respecto del cual se realiza, las características del mismo, así como su relación con el sistema de control constitucional vigente en el Estado concernido.

A. *El control de convencionalidad tiene dos manifestaciones, una inter partes y otra erga omnes*

La Corte Interamericana se ha encargado de precisar que el control de convencionalidad tiene dos manifestaciones, en función a si un Estado ha sido “parte material” o no en la controversia internacional ante la Corte (*supra* II.1.C). Dependiendo de dicha situación, la aplicación del control de convencionalidad tendrá diferentes alcances y consecuencias respecto al orden estatal:

a) Efecto *inter partes*. Efecto vinculante de la integridad de una sentencia internacional dictada con carácter de cosa juzgada

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

respecto de un Estado parte en el proceso internacional (*res judicata*).

De conformidad con los principios generales del derecho internacional y con lo dispuesto en los artículos 67²⁴¹ y 68.1²⁴² de la Convención Americana, cuando la Corte Interamericana dicta una sentencia se genera “cosa juzgada internacional” frente al Estado que ha sido parte en el caso sometido a su jurisdicción, y respecto del cual se ha determinado su eventual responsabilidad internacional. A partir de ello, todos los órganos del Estado, incluidos sus jueces y órganos vinculados a la administración de justicia, están sometidos a la sentencia de la Corte Interamericana, lo cual les obliga a velar para que dicha decisión y los efectos de las disposiciones de la Convención “no se vean merados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin o por decisiones judiciales o administrativas que hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de la sentencia”. Al estar en presencia de una “cosa juzgada internacional”, el Estado está obligado a cumplir y aplicar la sentencia.²⁴³ Tal y como lo ha recordado la propia Corte Interamericana, el efecto de cosa juzgada que producen sus sentencias y su carácter vinculante derivan de

²⁴¹ El artículo 67 de la CADH dispone que “El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo”. Por otro lado, la Corte podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, presentada dentro del mes siguiente a la notificación de la sentencia, rectificar errores notorios, de edición o de cálculo. De efectuarse alguna rectificación la Corte la notificará a la Comisión, a las víctimas o sus representantes, al Estado demandado y, en su caso, al Estado demandante (artículo 76 del Reglamento de la Corte IDH).

²⁴² El artículo 68 de la CADH establece que “1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes...”.

²⁴³ Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerandos 68 y 102.

la ratificación de la Convención Americana, de la obligación de cumplirla de buena fe y del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte, “actos soberanos que el Estado Parte realizó conforme [a] sus procedimientos constitucionales”²⁴⁴ (*supra* l.1.A)

Así, la autoridad de cosa juzgada “produce, necesariamente, vinculación absoluta en la manera en que las autoridades nacionales del Estado condenado deben interpretar la norma convencional y, en general, el *corpus juris* interamericano aplicado en la sentencia que decide el caso”.²⁴⁵ De esta manera, cuando el cumplimiento de la sentencia implica ‘dejar sin efectos’ una norma general, todas las autoridades y con mayor razón las que realizan funciones jurisdiccionales —en todos los niveles— “tienen la función de hacer prevalecer la Convención Americana y los fallos de [la] Corte sobre la normatividad interna, interpretaciones y prácticas que obstruyan el cumplimiento de lo dispuesto en un determinado caso”.²⁴⁶

La sentencia

no se limita en su efecto vinculante a la parte dispositiva del fallo, sino que incluye todos los fundamentos, motivaciones, alcances y efectos del mismo, de modo que aquélla es vinculante en su integridad, incluyendo su *ratio decidendi*. Así, puesto que la parte resolutive o dispositiva de la Sentencia refiere expresa y directamente a su parte considerativa, ésta es claramente parte integral de la misma y el Estado también está obligado a darle pleno acatamiento.²⁴⁷

²⁴⁴ *Ibidem*, considerandos 87 y 102.

²⁴⁵ Voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 83. Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*

²⁴⁶ *Ibidem*, párr. 84.

²⁴⁷ Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerando 102.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

En ese sentido, el Estado debe cumplir con todo lo establecido en la sentencia interamericana de manera pronta, íntegra y efectiva.²⁴⁸

A mayor abundamiento, en la línea de lo establecido en los artículos 26 y 27 de la CVDT, el Estado “no puede invocar disposiciones del derecho constitucional u otros aspectos del derecho interno para justificar una falta de cumplimiento de la Sentencia”²⁴⁹ (*supra* I.1.B). Por tanto, se trata simplemente de emplear el control de convencionalidad “para dar cumplimiento en su integridad y de buena fe a lo ordenado en [una s]entencia dictada por la Corte [Interamericana] en [un] caso concreto” en el que existe cosa juzgada.²⁵⁰

En este punto, cabe destacar que algunos Estados parte han creado normas específicas con la finalidad de regular de la mejor manera el procedimiento a seguir para garantizar el pleno y efectivo cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana, en los supuestos en que dichos Estados sean parte material de una controversia y sea declarada su responsabilidad internacional, esto es, normas que regulan la aplicación del control de convencionalidad *inter partes*. Citamos, a título de ejemplo:

- En Colombia, la Ley 288, del 5 de julio de 1996, por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios causados a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos, entre ellos el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Comisión Interamericana.

²⁴⁸ Voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 32. Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*

²⁴⁹ Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerando 102.

²⁵⁰ *Ibidem*, considerandos 68 y 102.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

- En Ecuador, el Decreto 1317, del 9 de septiembre de 2008, que confiere al “Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la responsabilidad de coordinar la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, y demás obligaciones surgidas por compromisos internacionales en esta materia”. Por otro lado, la acción por incumplimiento ante la Corte Constitucional, regulada en el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador, que tiene “por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible”.
- En México, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, reformada en 2009, cuyas disposiciones son aplicables, en lo conducente, para cumplir “los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones”. Asimismo, la Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013, que establece entre las funciones y facultades de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Sistema Nacional de

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Atención a Víctimas, “[a]segurar la participación de las víctimas tanto en las acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sentencias internacionales en materia de derechos humanos dictadas en contra del Estado Mexicano, como en aquellas acciones que permitan garantizar el cumplimiento de recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos no jurisdiccionales”. Adicionalmente, el Acuerdo 5/2013, del 13 de mayo de 2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el cual el Pleno de la Corte conocerá de “los asuntos en los que se recepcionen las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos en los que el Estado Mexicano sea parte”.

- En Panamá, el Decreto Ejecutivo 7 del 17 de enero de 2012, por el cual se creó “la Comisión Nacional Permanente para velar por el cumplimiento y seguimiento de los compromisos adquiridos por Panamá en el ámbito nacional e internacional en materia de derechos humanos”. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo, la Comisión Nacional Permanente debe coordinar “las acciones de la administración pública, tendientes a dar cumplimiento a las sentencias, resoluciones y recomendaciones dictadas por organismos internacionales de derechos humanos, incluyendo los del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”.
- En Perú, la Ley 27775, del 27 de junio de 2002, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales, establece las reglas y procedimientos para la ejecución de sentencias supranacionales, concretamente de la Corte Interamericana, en caso de que se haya condenado al Estado al

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

pago de una suma de dinero en concepto de indemnización. En esa línea, el Decreto Legislativo 1068, del 27 de junio de 2008 —y su reglamento, Decreto Supremo 017-2008, del 4 de diciembre de 2008—, que crea el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, precisando los mecanismos generales de ejecución de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana, a través del Consejo de Defensa Jurídica del Estado, ente colegiado que dirige y supervisa el Sistema. Asimismo, la Ley 30137, del 23 de diciembre de 2013 —y su reglamento, Decreto Supremo 001-2014, del 14 de febrero de 2014—, que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, como las de la Corte Interamericana, al interior de cada entidad pública. A mayor abundamiento, la Resolución Administrativa 254-2014-P-PJ, del 15 de agosto de 2014, de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial, que exhorta a todos los órganos jurisdiccionales y administrativos de las cortes superiores de justicia a nivel nacional a adoptar todas las medidas necesarias, en el más breve plazo y dentro del ejercicio de sus competencias, a fin de atender y dar pronta resolución a los casos que tienen a su cargo, y que estén en trámite o pendientes de cumplimiento ante la Comisión Interamericana o la Corte Interamericana.

De acuerdo con el juez Sergio García Ramírez, esta suerte de “normas estatutarias de implementación relativas a tratados y a cumplimiento de sentencias y otros actos del [derecho internacional de los derechos humanos]”, hacen las veces de un “puente legal”, que permite la “construcción del andamiaje normativo

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

para el enlace entre los ordenamientos interno y externo en pos de un solo ordenamiento nacional de doble fuente”.²⁵¹

b) Efecto *erga omnes*. Eficacia vinculante y relativa de la “norma convencional interpretada” en una sentencia hacia todos los Estados parte de la Convención Americana por el solo hecho de serlo, aunque no haya sido parte del proceso internacional (*res interpretata*).

Cuando un Estado

no ha sido parte en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser Parte en la Convención Americana, todas sus autoridades públicas y todos sus órganos, incluidas las instancias democráticas, jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están obligados por el tratado, por lo cual deben ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, un control de convencionalidad tanto en la emisión y aplicación de normas, en cuanto a su validez y compatibilidad con la Convención, como en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos, teniendo en cuenta el propio tratado y, según corresponda, los precedentes o lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana.²⁵²

De esta manera, se produce una eficacia *erga omnes* hacia todos los Estados parte de la Convención —que no fueron parte material en el proceso ante la Corte—, “en la medida en que todas las autoridades nacionales quedan vinculadas a la efecti-

²⁵¹ García Ramírez, Sergio, “La ‘navegación americana’ de los derechos humanos: hacia un *ius commune*”, en von Bogdandy, Armin *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 487.

²⁵² Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerando 69.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

vidad convencional y, consecuentemente, al criterio interpretativo establecido por la Corte [Interamericana]”.²⁵³ Toda autoridad nacional de un Estado parte debe aplicar no sólo la norma convencional, sino la “norma convencional interpretada” (*res interpretata*).²⁵⁴ Precisamente por ello se justifica la lógica de que las sentencias de la Corte Interamericana no sólo sean notificadas “a las partes en el caso”, sino que también sean transmitidas a los Estados parte de la Convención,²⁵⁵ en los términos previstos en el artículo 69 de ésta.²⁵⁶

El criterio interpretativo establecido por la Corte constituye el estándar mínimo de efectividad de la norma convencional, derivado de las obligaciones estatales de respeto, garantía y adecuación reconocidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana²⁵⁷ (*supra* I.2.C). Ciertamente, se trata del “estándar mínimo” para asegurar el mínimo de efectividad de la Convención Americana, de manera que puede darse una interpretación que difiera de la jurisprudencia de la Corte Interamericana cuando se efectivice la norma a través de una interpretación más favorable en sede nacional,²⁵⁸ en aplicación del *principio pro persona* (*supra* I.1.E). En consecuencia, “[l]a eficacia interpretativa de la norma convencional debe entenderse como la posibilidad de lograr una efectividad regional estándar mínima de la Convención Americana para ser aplicable por todas las autoridades en el ámbito nacional”.²⁵⁹

²⁵³ Voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párrs. 33 y 91. Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*

²⁵⁴ *Ibidem*, párr. 43.

²⁵⁵ *Ibidem*, párr. 33.

²⁵⁶ *Ibidem*, párrs. 33 y 91.

²⁵⁷ *Ibidem*, párrs. 33, 43 y 91.

²⁵⁸ *Ibidem*, párr. 72.

²⁵⁹ *Ibidem*, párr. 44.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El principio *pro persona* también resulta aplicable en caso que se dé una situación de confrontación entre la Convención Americana y otro tratado internacional. Sobre el particular, la Corte Interamericana ha señalado que “si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana”.²⁶⁰

B. Toda autoridad pública es responsable de la aplicación del control primario de convencionalidad

Es importante partir de la premisa de que todos los Estados parte de la Convención Americana están obligados a realizar el control de convencionalidad. En la medida en que el deber de aplicar el control de convencionalidad deriva de las obligaciones estatales contenidas en la Convención Americana, no corresponde hacer diferencia entre los Estados parte que han aceptado o no la competencia contenciosa de la Corte Interamericana (*supra* I.2.B). Bastará verificar la condición de Estado parte de la Convención Americana para confirmar que dicho Estado se encuentra vinculado a la aplicación de tal control.

La eventual estructura federal de un Estado parte es inoponible para efectos de la aplicación del control de convencionalidad. De acuerdo con el artículo 29 de la CVDT “[u]n tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”. Al respecto, y en atención al artículo 28 de la Convención Americana,²⁶¹ la juris-

²⁶⁰ Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 52.

²⁶¹ El artículo 28 de la CADH (cláusula federal) establece que: “1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la... Convención rela-

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

prudencia constante de la Corte Interamericana ha establecido que “un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”.²⁶² Así, debe quedar en claro que “las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, deben ser respetadas por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria”.²⁶³

Asimismo, corresponde señalar que, según el principio de derecho internacional de la identidad o continuidad del Estado, la responsabilidad de éste

subsiste para todos sus poderes y órganos con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo y, concretamente, entre el momento en que se comete el hecho ilícito que genera la responsabilidad y aquél en que ésta es declarada.²⁶⁴ Por tanto, conforme al derecho internacional que ha

cionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial. 2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de [la] Convención. 3. Cuando dos o más Estados Partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la... Convención”.

²⁶² Corte IDH, caso *Garrido y Baigorria vs. Argentina*, op. cit., párr. 46.

²⁶³ Corte IDH, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, serie A, núm. 16, párr. 140.

²⁶⁴ Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, fondo, op. cit., párr. 184, y caso *Godínez Cruz vs. Honduras*, fondo, sentencia del 20 de enero de 1989, serie C, núm. 5, párr. 194. Véase, asimismo, Corte IDH, caso *Yvon Neptune vs. Haití*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 6 de mayo de 2008, serie C, núm. 180, párrs. 40-42.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

sido democrática y soberanamente aceptado por el Estado, es inaceptable que una vez que la Corte Interamericana haya emitido una [s]entencia con autoridad de cosa juzgada, el derecho interno o sus autoridades pretendan dejarla sin efectos.²⁶⁵

Dicho esto, al interior de cada Estado, es preciso identificar los actores que están en la obligación de aplicar el control primario de convencionalidad. Conforme lo ha establecido la Corte Interamericana,

[l]as obligaciones convencionales de los Estados Parte vinculan a todos los poderes y órganos del Estado,²⁶⁶ es decir, que todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades públicas o estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de los mismos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional.²⁶⁷

Si bien en un inicio la Corte Interamericana se concentró en destacar el rol del Poder Judicial y, en general, de los órganos vinculados a la administración de justicia en la aplicación del control de convencionalidad, esto varió en 2011, en el marco de

²⁶⁵ Corte IDH, caso *Apitz Barbera y Otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 23 de noviembre de 2012, considerando 39, y caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerando 90.

²⁶⁶ Corte IDH, caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de noviembre de 1999, considerando cuarto, y caso *Barrios Altos vs. Perú*, supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 7 de septiembre de 2012, considerando cuarto.

²⁶⁷ Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerando 59.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

la sentencia en el caso *Gelman vs. Uruguay*.²⁶⁸ En esa oportunidad, la Corte aprovechó los hechos y el contexto del caso para precisar que dicha aplicación vincula a todas las autoridades públicas, entendiendo que cada una de ellas está sujeta a las obligaciones generales de respeto, garantía y adecuación previstas en la Convención Americana. Ciertamente, el cumplimiento de tales obligaciones “constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas”.²⁶⁹

Basta recordar que conforme al derecho internacional, cuando un Estado es parte de un tratado internacional, como la Convención Americana, dicho tratado obliga a todos sus órganos, por lo que la violación por parte de alguno de dichos órganos genera responsabilidad internacional para aquél.²⁷⁰ En consecuencia, es ilícita “toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención”.²⁷¹ Así, en la línea de lo señalado por el juez Sergio García Ramírez, para los efectos de la Convención Americana y la aplicación del control de convencionalidad, “el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, 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”.²⁷²

²⁶⁸ Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, fondo y reparaciones, *op. cit.*, párr. 240.

²⁶⁹ Corte IDH, caso *del Tribunal Constitucional vs. Perú*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, núm. 71, párr. 68.

²⁷⁰ Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, fondo, *op. cit.*, párr. 164, y caso *Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de noviembre de 2009, serie C, núm. 211, párr. 197. Véase, asimismo, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14, *op. cit.*, párr. 31.

²⁷¹ Corte IDH, caso *del Tribunal Constitucional vs. Perú*, *op. cit.*, párr. 68.

²⁷² Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez, párr. 27. Corte IDH, caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, *op. cit.*

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

En todo caso, si bien el control de convencionalidad vincula a toda autoridad pública, lo cierto es que cada una deberá ejercerlo en respeto de sus competencias y de las normas procesales vigentes en el Estado (*infra* III.1.E). Por ello, las implicancias y alcances del control de convencionalidad variarán en cada caso.

a) Poder Ejecutivo (autoridades administrativas en cualquier nivel). Las obligaciones generales de respeto, garantía y adecuación establecidas en la Convención Americana vinculan al Poder Ejecutivo y, en consecuencia, a todas las autoridades y órganos comprendidos en dicho poder del Estado. Entre los Estados parte de la Convención Americana, el Poder Ejecutivo suele comprender al presidente de la república, los vicepresidentes, los diferentes despachos ministeriales, y a otros órganos e instituciones al interior del mismo.

El control de convencionalidad es exigible a todas las autoridades y órganos administrativos, en cualquier nivel, de manera que, en el ejercicio de sus funciones, aquéllos deberán verificar la conformidad de las normas y prácticas internas con lo establecido en la Convención Americana, los demás tratados del *corpus juris* interamericano y la respectiva jurisprudencia interamericana.

En lo que concierne al Poder Ejecutivo, cabe destacar el rol de ciertas autoridades administrativas que realizan funciones de carácter materialmente jurisdiccional. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que una autoridad administrativa —colegiada o unipersonal— que determine derechos y obligaciones de las personas a través de sus resoluciones, debe respetar y garantizar las garantías judiciales y la protección judicial en el ejercicio de dichas funciones, ya que si bien formalmente no es un juez o tribunal judicial actúa como tal. De esta manera, pese a que a dichas autoridades públicas administrativas no les son exigibles todas las garantías propias de un órgano jurisdiccional, “sí debe[n] cumplir con [las] garantías destinadas a asegurar que la

decisión no sea arbitraria”.²⁷³ Consecuentemente, la actuación de dichos órganos y autoridades con funciones de carácter materialmente jurisdiccional “tiene límites infranqueables, entre los que ocupa un primerísimo lugar el respeto de los derechos humanos, por lo que se torna necesario que su actuación se encuentre regulada”,²⁷⁴ precisamente para evitar cualquier arbitrariedad.²⁷⁵ Así, el rol de estas autoridades y órganos administrativos con competencias materialmente jurisdiccionales es equivalente al de un funcionario encargado de administrar justicia y, en esa medida, sus interpretaciones cuasijudiciales deben adecuarse a los principios establecidos en la jurisprudencia interamericana.²⁷⁶ En otras palabras, los órganos del Poder Ejecutivo “cuyas autoridades ejerzan funciones jurisdiccionales deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también 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”.²⁷⁷

b) Poder Legislativo (autoridades legislativas en cualquier nivel).

Las obligaciones de respeto, garantía y adecuación establecidas en la Convención Americana vinculan al Poder Legislativo y, en consecuencia, a todas las autoridades y órganos comprendidos en dicho poder del Estado. Entre los Estados parte de la

²⁷³ Corte IDH, caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 119, y caso *Barbani Duarte y Otros vs. Uruguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 13 de octubre de 2011, serie C, núm. 234, párr. 119.

²⁷⁴ Corte IDH, caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de febrero de 2001, serie C, núm. 72, párr. 126, y caso *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, *op. cit.*, párr. 115.

²⁷⁵ Corte IDH, caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, *op. cit.*, párr. 119, y caso *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, *op. cit.*, párr. 119.

²⁷⁶ Corte IDH, caso *López Mendoza vs. Venezuela*, *op. cit.*, párr. 228, y caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, *op. cit.*, párr. 284.

²⁷⁷ Corte IDH, caso *Vélez Loor vs. Panamá*, *op. cit.*, párr. 287.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Convención, el Poder Legislativo comprende al Congreso o Parlamento, de estructura unicameral o bicameral, y a las diferentes personas —sobre todo los congresistas o parlamentarios— y despachos al interior de tal poder.

El control de convencionalidad es exigible a todas las autoridades y órganos legislativos, en cualquier nivel, de manera que en el ejercicio de sus funciones aquéllos deberán verificar la conformidad de las normas y prácticas internas con lo establecido en la Convención Americana, los demás tratados del *corpus juris* interamericano y la respectiva jurisprudencia interamericana.

Concretamente, en cuanto al Poder Legislativo, la Corte Interamericana ha resaltado la tarea fundamental de dicho Poder respecto a las dos vertientes que comprende la obligación de adecuación del derecho interno prevista en el artículo 2 de la Convención Americana (*supra* I.2.C), a saber: la supresión y no adopción de normas que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, que desconozcan los derechos allí reconocidos y/u obstaculicen su ejercicio, así como la expedición de normas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.²⁷⁸ Como ha quedado establecido, ambas manifestaciones de la obligación de adecuación resultan fundamentales para asegurar la armonía entre el derecho interno y el derecho internacional, este último representado por el *corpus juris* interamericano.

Asimismo, cabe destacar el rol de las autoridades legislativas cuando realizan funciones de carácter materialmente jurisdiccional. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que una autoridad legislativa que determine derechos y obligaciones de las personas a través de sus resoluciones debe respetar y garantizar las garantías judiciales y la protección judicial en el ejercicio de dichas funciones, ya que si bien formalmente no es un juez

²⁷⁸ Corte IDH, caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, fondo, reparaciones y costas, *op. cit.*, párr. 207, y caso *Tarazona Arrieta y Otros vs. Perú*, *op. cit.*, párr. 153.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

o tribunal judicial en tales supuestos actúa como tal. De esta manera, pese a que a dichas autoridades públicas legislativas no les son exigibles todas las garantías propias de un órgano jurisdiccional, “sí debe[n] cumplir con [las] garantías destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria”.²⁷⁹ Consecuentemente, la actuación de dichos órganos y autoridades con funciones de carácter materialmente jurisdiccional, “tiene límites infranqueables, entre los que ocupa un primerísimo lugar el respeto de los derechos humanos, por lo que se torna necesario que su actuación se encuentre regulada”,²⁸⁰ precisamente para evitar cualquier arbitrariedad.²⁸¹ Así, en esos casos, el rol de estas autoridades y órganos legislativos con competencia materialmente jurisdiccional es equivalente al de un funcionario encargado de administrar justicia y, en esa medida, sus interpretaciones cuasijudiciales deben adecuarse a los principios establecidos en la jurisprudencia interamericana.²⁸² En otras palabras, los órganos del Poder Legislativo “cuyas autoridades ejerzan funciones jurisdiccionales deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también 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”.²⁸³

c) Poder Judicial y, de manera general, los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles. Las obliga-

²⁷⁹ Corte IDH, caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, *op. cit.*, párr. 119, y caso *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, *op. cit.*, párr. 119.

²⁸⁰ Corte IDH, caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, *op. cit.*, párr. 126, y caso *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, *op. cit.*, párr. 115.

²⁸¹ Corte IDH, caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, *op. cit.*, párr. 119, y caso *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, *op. cit.*, párr. 119.

²⁸² Corte IDH, caso *López Mendoza vs. Venezuela*, *op. cit.*, párr. 228, y caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, *op. cit.*, párr. 284.

²⁸³ Corte IDH, caso *Vélez Loo vs. Panamá*, *op. cit.*, párr. 287.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

ciones de respeto, garantía y adecuación establecidas en la Convención Americana vinculan al Poder Judicial y, en consecuencia, a todas las autoridades y órganos comprendidos en dicho Poder del Estado. Sin embargo, conforme quedó establecido en la evolución de la jurisprudencia de la Corte en materia de control de convencionalidad (*supra* II.1.C), no sólo los jueces sino todos los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* dicho control entre las normas y prácticas internas y los tratados de derechos humanos de los cuales el Estado es parte, siempre en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Dicha obligación vincula incluso a los máximos tribunales responsables de la administración de justicia en un Estado.²⁸⁴ Así, la Corte ha dejado en evidencia que el control de convencionalidad vincula también a las cortes o tribunales constitucionales, “instituciones democráticas que garantizan el Estado de derecho”,²⁸⁵ y que en la normativa interna de algunos Estados son considerados órganos autónomos del Poder Judicial.

Por otro lado, la Corte Interamericana ha precisado que el Ministerio Público o Fiscalía también debe ser considerado como uno de esos órganos vinculados a la administración de justicia, responsable de la aplicación del control de convencionalidad.²⁸⁶

El rol de los funcionarios vinculados a la administración de justicia es fundamental para efectos de garantizar el principio de complementariedad que rige el Sistema Interamericano. Si los funcionarios encargados de la administración de justicia aplican el derecho interno de conformidad con la Convención

²⁸⁴ Corte IDH, caso *Boyce y otros vs. Barbados*, *op. cit.*, párrs. 76-78.

²⁸⁵ Corte IDH, caso *del Tribunal Constitucional vs. Perú*, *op. cit.*, párr. 112.

²⁸⁶ Corte IDH, caso *Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*, *op. cit.*, párr. 330.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

Americana, los demás tratados del *corpus juris* interamericano y la jurisprudencia respectiva, no será necesario que un caso sea sometido ante el Sistema Interamericano para la aplicación del control complementario de convencionalidad (*infra* III.2). Por ello, tal y como lo ha señalado la Corte Interamericana, las interpretaciones judiciales realizadas por dichas autoridades deben adecuarse a los principios establecidos en la jurisprudencia interamericana.²⁸⁷

d) Otras ramas o autoridades del poder público. El control de convencionalidad obliga también a cualquier otra autoridad o rama del poder público, de cualquier nivel, prevista en la organización y estructura del Estado. Así, en el ejercicio de sus funciones, dichas otras autoridades deberán verificar la conformidad de las normas y prácticas internas con lo establecido en la Convención Americana, demás tratados del *corpus juris* interamericano y la jurisprudencia interamericana concernida.

Por tanto, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el control de convencionalidad puede vincular a cualquier autoridad pública con independencia de sus competencias jurisdiccionales, *inter alia*, un legislador, un ministro, un juez ordinario, un juez constitucional, una autoridad electoral, un director de escuela, un jefe de hospital, un mando policial... Sobre el particular, el juez Sergio García Ramírez ha transmitido sus inquietudes con relación a quién debe ser comprendido bajo el concepto de autoridad pública, y a la manera en la que el funcionario concernido debe aplicar el control de convencionalidad, teniendo en cuenta que dicho control trasciende la sola subordinación de una autoridad estatal a la norma convencional.²⁸⁸

²⁸⁷ Corte IDH, caso *López Mendoza vs. Venezuela*, *op. cit.*, párr. 228, y caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, *op. cit.*, párr. 284.

²⁸⁸ Intervención del juez Sergio García Ramírez en el marco del IX Observatorio Judicial Electoral “2006-2016 Diez años de jurisprudencia”, Mesa 1: Con-

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

En cualquier caso, identificados los actores estatales responsables de la aplicación del control de convencionalidad, es posible afirmar que existen ciertas características que deben definir su perfil:

- a) La autoridad pública responsable de la aplicación del control de convencionalidad debe ser competente, independiente e imparcial en el ejercicio de sus funciones. Naturalmente, tales características se tornan de particular importancia cuando se trata de los funcionarios vinculados a la administración de justicia ya que, como bien lo señala el juez García Ramírez, “[e]l control judicial interno de convencionalidad supone el acceso a la justicia a través del debido proceso, concepto fundamental de los sistemas nacional e internacional de protección de los derechos humanos”.²⁸⁹ De modo que es indispensable la verificación de la competencia, independencia e imparcialidad de dichos funcionarios en el ejercicio de sus funciones, al ser “pieza central del acceso a la justicia y el despacho de ésta a través del debido proceso”.²⁹⁰ Si no se verifica la actuación de un juez competente, independiente e imparcial, se compromete o desacredita el control interno de convencionalidad. Esto, adicionalmente, incrementa los puntos cuestionables en el supuesto de que un caso llegue a la jurisdicción supranacional de la Corte Interamericana, a saber: “la confrontación entre el acto combatido y la norma internacional, y luego la inoperancia del juzgador que se avino a ejercer, de oficio, un control de con-

trol de Convencionalidad, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, 22 de agosto de 2016, en <http://www.te.gob.mx/transmisiones/vod/vod.asp?video=%2FPortales%2FCoroe%2F220816%2FMe sa1.mp4>.

²⁸⁹ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, p. 149.

²⁹⁰ *Idem*.

vencionalidad, cuyo primer tema es la incompetencia de quien preside la investigación y el proceso”.²⁹¹

- b) La autoridad pública responsable de la aplicación del control de convencionalidad debe tener una adecuada formación jurídica. Conforme lo destaca Jimena Quesada, dicha formación “comporta un notable esfuerzo profesional en un claro ambiente de inflación jurídica, tanto a escala nacional como internacional”.²⁹² Por tanto, “la praxis del juicio de convencionalidad radicará en el conocimiento de la jurisprudencia [interamericana] y en el grado de discernimiento de la [autoridad] nacional” a la hora de ponderar la norma o práctica interna con la Convención Americana y demás tratados del *corpus juris* interamericano. La mayor formación jurídica de la autoridad pública garantizará un “mayor grado de voluntad jurisdiccional para operar el control de convencionalidad”.²⁹³ A modo de referente, para una adecuada aplicación del control de convencionalidad, la autoridad pública debe contar con una debida formación, *inter alia*, sobre:

- La relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno, lo cual implica una correcta aproximación al sistema de fuentes del derecho internacional, los sistemas de incorporación en el derecho interno, la jerarquía de las normas de derechos humanos en el derecho interno, y demás formas de apertura del derecho interno al derecho internacional. Específicamente, en cuanto a los tratados, dicha formación debe comprender el proceso de adopción de los mismos y el rol central del consentimiento estatal en lo

²⁹¹ *Ibidem*, p. 150.

²⁹² Jimena Quesada, Luis, *op. cit.*, p. 95.

²⁹³ *Ibidem*, pp. 95-96.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

que concierne a las obligaciones y derechos respecto de los cuales queda vinculado el Estado. Este conocimiento es el que permitirá comprender la lógica detrás de los tratados de derechos humanos y las consecuencias en términos de responsabilidad internacional del Estado en caso de incumplimiento (*supra* I.1).

- La lógica del funcionamiento del Sistema Interamericano, destacando la comprensión del principio de complementariedad o subsidiariedad como eje transversal que exige que eventuales situaciones de violaciones de derechos humanos sean resueltas en primer lugar a nivel interno, por las propias autoridades del Estado involucrado (*supra* I.2).
- Las obligaciones estatales y derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y demás normas del *corpus juris* interamericano, y la interpretación de las mismas realizada por la Corte Interamericana, de manera que toda autoridad pública conozca el contenido y alcances de los compromisos estatales en materia de derechos humanos (*supra* I.2.C).
- Los correspondientes estándares sobre el control de convencionalidad (*supra* II y III).

La formación básica en esas materias “hace emerger la generalización de una actitud positiva que conduce a las autoridades públicas a asumir con normalidad la operatividad del control de convencionalidad”.²⁹⁴ De esta manera, dicha formación representará una suerte de “empoderamiento” de la autoridad nacional “como evaluador[a] de la juridicidad de los actos que involucran derechos humanos, a la luz tanto del orden nacional como del internacional”, lo que “bien vale como estrategia preventiva

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 81.

de litigios internacionales, de modo que acentúa el principio de subsidiariedad del sistema, y no lo contrario”.²⁹⁵

C. Todas las normas y prácticas estatales deben ser objeto del control primario de convencionalidad

El control de convencionalidad exige que toda autoridad pública, en todos los niveles, realice un control para “verificar la compatibilidad” entre normas y prácticas estatales con las disposiciones del derecho internacional respecto de las cuales el Estado ha consentido,²⁹⁶ en este caso, con el *corpus juris* interamericano y la interpretación que del mismo realiza la Corte Interamericana.

El concepto “norma jurídica” debe ser considerado de forma amplia, tal y como el derecho internacional lo entiende.²⁹⁷ Por ello, el control de convencionalidad *erga omnes* debe ser ejercido “sobre leyes federales y estatales, decretos, reglamentos, y en general sobre cualquier disposición que constituya una norma jurídica general independientemente del órgano que la emita —lo que incluye las decisiones de tribunales nacionales que son obligatorias como precedentes—”,²⁹⁸ e incluso respecto a las propias normas constitucionales.²⁹⁹ Así, dichas normas pueden incluir, *inter alia*:

²⁹⁵ Londoño Lázaro, María, “El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLIII, núm. 128, mayo-agosto de 2010, pp. 813-814.

²⁹⁶ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, p. 126. Asimismo, Sagüés, Néstor, *op. cit.*, p. 280.

²⁹⁷ Corte IDH, La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, serie A, núm. 6, párrs. 16-19.

²⁹⁸ Sagüés, Néstor, *op. cit.*, p. 124.

²⁹⁹ Corte IDH, caso *Boyce y otros vs. Barbados*, *op. cit.*, párrs. 78-79, y caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. México*, *op. cit.*, párrs. 339-341.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

- a) La Constitución política.
- b) Las leyes.
- c) Los decretos.
- d) Los reglamentos.
- e) Las ordenanzas.
- f) Las resoluciones.
- g) La jurisprudencia.

Asimismo, la Corte Interamericana ha precisado que, a nivel interno, las prácticas de las autoridades públicas también deben estar sujetas al control de convencionalidad. En efecto, conforme ha sido señalado (*supra* I.2.C), la Corte ha establecido que se requiere que los Estados desarrollen prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la Convención, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 2 de la misma.³⁰⁰ Así por ejemplo, en el caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, la Corte Interamericana señaló que dentro del deber de control de convencionalidad se enmarca la obligación de los Estados de eliminar prácticas judiciales que puedan posibilitar la discriminación, *inter alia*, a través de estereotipos basados en la orientación sexual de las personas.³⁰¹

A mayor abundamiento, en 2013, cuando la Corte Interamericana afirmó categóricamente que el control de convencionalidad obliga a toda autoridad pública —y no sólo a aquellas vinculadas a la administración de justicia—, precisó la referencia a los actos sujetos a dicho control. De esta manera, la Corte señaló que el control de convencionalidad se debe ejercer no sólo en

³⁰⁰ Corte IDH, caso *Radilla Pacheco vs. México*, *op. cit.*, párr. 338, y caso *Lori Berenson Mejía vs. Perú*, supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 20 de junio de 2012, considerando 18.

³⁰¹ Corte IDH, caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, *op. cit.*, párrs. 80, 91 y 284.

la emisión y aplicación de normas, sino también “en la determinación, juzgamiento y resolución de situaciones particulares y casos concretos”.³⁰² Ciertamente, “[d]e lo que se trata es de que haya conformidad entre los [diferentes] actos internos y los compromisos internacionales contraídos por el Estado”.³⁰³

D. *La Convención Americana, demás tratados del corpus juris interamericano y la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre los mismos, constituyen el referente de aplicación del control primario de convencionalidad*

Conforme ha sido señalado, toda autoridad pública está en la obligación de ejercer el control de convencionalidad entre las normas y prácticas internas y la Convención Americana, los demás tratados del *corpus juris* interamericano y la interpretación que de ellos ha hecho la Corte Interamericana.³⁰⁴

a) La Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todo Estado que ha devenido parte de la Convención Americana queda vinculado con las obligaciones estatales y derechos humanos reconocidos en la misma y, en ese sentido, debe aplicar el control de convencionalidad entre las normas y prácticas internas y lo establecido en la Convención. Consecuentemente, la Convención Americana es el parámetro mínimo por excelencia del control de convencionalidad.

³⁰² Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerando 69.

³⁰³ Voto razonado del juez Sergio García Ramírez, párr. 2. Corte IDH, caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, *op. cit.*

³⁰⁴ Corte IDH, caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, *op. cit.*, párr. 124; caso *García Ibarra y otros vs. Ecuador*, *op. cit.*, nota al pie 125.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Al respecto, la Corte Interamericana ha sido enfática al indicar que los Estados parte de la Convención

deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, tales como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte. Estas obligaciones deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presente la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos.³⁰⁵

Dicho esto, la Convención Americana como parámetro mínimo de convencionalidad comprende sus normas sustantivas y procesales.

b) La interpretación de la Convención Americana realizada por la Corte Interamericana. La Convención Americana no sólo comprende el propio texto convencional, sino también la interpretación que de la misma realiza la Corte Interamericana a través de su jurisprudencia. Así, de igual manera que es corriente admitir que la Constitución política no es sólo el texto constitucional sino, asimismo, la jurisprudencia del respectivo tribunal constitucional o sala constitucional, debe quedar arraigada cada vez más la idea según la cual la Convención Americana no es únicamente el texto convencional, sino tam-

³⁰⁵ Corte IDH, caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, op. cit., párr. 37, y caso *Apitz Barbera y Otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*, op. cit., considerando 25.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

bién la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana, intérprete máxima y definitiva de dicho tratado.³⁰⁶

Ciertamente, cada Estado parte de la Convención Americana ha aceptado soberanamente que la Corte Interamericana es el órgano judicial autónomo del Sistema Interamericano, responsable de la interpretación última de tal tratado. De esta manera, todo Estado parte ha reconocido que la Corte Interamericana tiene competencia y autoridad para establecer el sentido y alcance de las obligaciones estatales y derechos humanos reconocidos en la Convención Americana.

Así, es posible afirmar que, a través de la adopción de dicho instrumento interamericano, los Estados parte han delegado la competencia interpretativa de la Convención Americana a la Corte Interamericana o han reconocido implícitamente la vinculatoriedad de la jurisprudencia emitida por dicho órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano. Este reconocimiento de los Estados parte es incuestionable, con independencia de que hayan o no aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana: “la interpretación última de cada tratado... corresponde a la instancia internacional respectiva de garantía”.³⁰⁷

Por ende, la interpretación de la Convención Americana realizada por la Corte Interamericana a través de su jurisprudencia vincula al Estado al momento que sus autoridades públicas realizan el control de convencionalidad. La interpretación de la Corte Interamericana “establece formal y oficialmente” el alcance de las disposiciones de la Convención Americana y, en consecuencia, la medida de los deberes de los Estados y los derechos de los particulares”.³⁰⁸ La jurisprudencia a la que se hace referencia

³⁰⁶ Jimena Quesada, Luis, *op. cit.*, pp. 95-96.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 127.

³⁰⁸ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit*, p. 138.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

comprende aquella emitida en el ejercicio de las competencias de la Corte Interamericana, esto es:

- La interpretación de la Convención en las sentencias y en las resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencias (función contenciosa);³⁰⁹
- La interpretación de la Convención en las opiniones consultivas (función consultiva). Al respecto, la Corte Interamericana ha resaltado que los diversos órganos del Estado también deben realizar el correspondiente control de convencionalidad sobre la base de lo que señale la Corte en ejercicio de su competencia consultiva, “la que innegablemente comparte con su competencia contenciosa el propósito del sistema interamericano de derechos humanos, cual es, «la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos»”.³¹⁰ De acuerdo con la Corte, la norma convencional interpretada a través de una opinión consultiva debe ser fuente de referencia incluso para los Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención, ya que, en definitiva, “se han obligado a respetar los derechos humanos en virtud de la Carta de la OEA (artículo 3.I)³¹¹ y la Carta Democrática Interamericana (artículos 3, 7, 8 y 9)”.³¹² La norma convencional interpretada deviene en una fuente “que, acorde a su propia naturaleza, contribuye también y especialmente de

³⁰⁹ *Ibidem*, pp. 223-224. El juez Sergio García Ramírez denomina “función ejecutiva” a aquella vinculada a la supervisión de cumplimiento de sentencias que realiza la Corte Interamericana, distinguiéndola de la contenciosa, la consultiva y la preventiva, esta última relacionándola al dictado de medidas provisionales.

³¹⁰ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14, *op. cit.*, párr. 31.

³¹¹ Suscrita en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana.

³¹² Aprobada en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001, en el vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones de la OEA.

manera preventiva, a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos” y evitar eventuales vulneraciones de derechos humanos.³¹³ En este orden de ideas, las opiniones consultivas emitidas por la Corte “cumplen, en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo”.³¹⁴

- La interpretación de la Convención en las resoluciones de medidas provisionales (facultad de dictar medidas provisionales).³¹⁵

Así, esta jurisprudencia constituye “cosa interpretada”, esto es, “una interpretación vinculante de textos normativos asimismo vinculantes para los Estados, que deben ser entendidos y aplicados interiormente en los términos de la interpretación formal y final dispuesta por la Convención y ejercida por la Corte”.³¹⁶

c) Otros tratados del *corpus juris* convencional interamericano y la interpretación de los mismos realizada por la Corte Interamericana. Conforme ha sido indicado (*supra* II.1.C), la Corte Interamericana ha precisado que cuando un Estado es parte de tratados internacionales, como aquellos del *corpus juris* interamericano, éstos obligan a todos sus poderes y órganos, incluido el Poder Judicial, cuyos miembros deben velar por que los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones

³¹³ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14, *op. cit.*, párr. 31.

³¹⁴ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-22/16, *op. cit.*, párr. 26.

³¹⁵ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 69. Asimismo, Hitters, Carlos, “Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte interamericana de derechos humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 10, julio-diciembre 2008, pp. 152 y ss.

³¹⁶ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, p. 138.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

contrarias a su objeto y fin. Así, la Corte Interamericana ha confirmado que el control de convencionalidad se despliega, por idénticas razones que en cuanto a la Convención Americana, en lo que toca a otros instrumentos de igual naturaleza, integrantes del *corpus juris* convencional interamericano de los derechos humanos, a saber:

- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
- El Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.
- La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- La Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.
- La Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

La consideración de dichos otros tratados como referente en la aplicación del control de convencionalidad supone, siempre en respeto a la soberanía y consentimiento estatal, que el Estado en cuestión sea parte de los mismos. Por tanto, sólo los

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

Estados parte de los demás tratados del *corpus juris* interamericano quedarán vinculados por el contenido y alcance de las obligaciones y derechos humanos que aquéllos reconocen, así como por la interpretación que de ellos realiza la Corte en ejercicio de sus funciones contenciosa y consultiva, así como de su facultad para dictar medidas provisionales.

La especificidad de los otros tratados del *corpus juris* interamericano respecto de la Convención Americana determina un mayor grado de protección en términos de respeto y garantía de los derechos humanos al momento de aplicar el control de convencionalidad. Lamentablemente, como ya ha sido resaltaado (*supra* I.2.B), no todos los Estados miembros de la OEA son parte de todos los tratados del *corpus juris* interamericano, ni todos los Estados parte de la Convención Americana son parte en dichos otros tratados. Precisamente por ello, en el marco del Sistema Interamericano, se insiste en la importancia de alcanzar la “universalidad o regionalidad”, es decir, la ratificación de estos instrumentos básicos del *corpus juris* interamericano por todos los Estados miembros de la OEA.³¹⁷

d) Interpretación de otros tratados ajenos al *corpus juris* interamericano. Conforme ha quedado señalado, la competencia consultiva de la Corte “puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano”³¹⁸ (*supra* I.2.A). Compartiendo las reservas

³¹⁷ CIDH, *op. cit.*

³¹⁸ Corte IDH, “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A, Núm. 1, punto decisivo pri-

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

del juez Sergio García Ramírez respecto a la complejidad de este aspecto, es posible afirmar que la interpretación de tratados ajenos al *corpus juris* interamericano también goza de eficacia vinculante.³¹⁹

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana es esclarecedora al señalar que “[l]a labor interpretativa que debe cumplir la Corte en ejercicio de su competencia consultiva busca no sólo desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos, sino, sobre todo, asesorar y ayudar a los Estados miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en la materia”.³²⁰ Por tanto, en la medida en que la interpretación de tratados ajenos al *corpus juris* interamericano sea entendida como una contribución de la Corte Interamericana para el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados con dichos tratados, tal interpretación debe valorarse positivamente y asumirse como vinculante.

E. El control primario de convencionalidad debe practicarse ex officio, de inmediato, respetando las normas internas de actuación de cada autoridad pública, y de manera complementaria al control de constitucionalidad

Si bien la Corte Interamericana ha precisado que la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar

mero; Opinión Consultiva OC-21/14, *op. cit.*, párr. 20, y Opinión Consultiva OC-22/16, *op. cit.*, párr. 17.

³¹⁹ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, pp. 138-139.

³²⁰ Corte IDH, 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, serie A, núm. 14, p. 23.

el control de convencionalidad³²¹ (*infra* III.1.F), la jurisprudencia interamericana permite identificar algunas de las características fundamentales que éste debe cumplir.

a) Aplicación *ex officio*. El control de convencionalidad debe ejercerse *ex officio*, es decir, que la autoridad pública en cuestión no debe esperar a que la persona interesada invoque sus derechos humanos y las correspondientes obligaciones generales del Estado para resolver o examinar la situación que se presente ante aquélla.

En cuanto a las autoridades vinculadas a la administración de justicia en todos los niveles, es necesario traer a colación el antiguo principio de la actividad judicial *iura novit curia* (el juzgador conoce el derecho); esto es, cuando el juez interno aplica la jurisprudencia internacional para resolver los casos que se le someten, pese a que las partes procesales no hayan invocado dicha jurisprudencia, a la postre, determinante para la resolución de dichos casos.³²² De manera que no es indispensable que los litigantes invoquen el control de convencionalidad o que éste quede limitado exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto. Naturalmente, el control de convencionalidad también puede aplicarse a pedido de parte, lo que sin ser necesario no deja de ser recomendable.

Así, asumiendo que las autoridades vinculadas a la administración de justicia conocen el contenido y alcance de los tratados internacionales respecto de los cuales se ha comprometido su Estado, incluida la Convención Americana y demás tratados del *corpus juris* interamericano, la expectativa legítima es la aplicación de dicho control.³²³ “la aplicación de las normas interna-

³²¹ Corte IDH, caso *Liakat Ali Alibux vs. Surinam*, *op. cit.*, párr. 124.

³²² Jimena Quesada, Luis, *op. cit.*, p. 51.

³²³ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, pp. 141-142. Asimismo, Sagüés, Néstor, *op. cit.*, p. 278.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

cionales por la jurisdicción ordinaria nacional y por los demás operadores jurídicos se considera la ‘piedra de toque’ del cumplimiento efectivo del Derecho internacional como tal”.³²⁴

Adicionalmente, la aplicación *ex officio* del control de convencionalidad para asegurar el “efecto útil” de la Convención Americana supone que aquél “podría practicarse hasta el momento mismo en que el juez debe resolver la litis”. De esta manera, la autoridad responsable de la administración de justicia podría realizar la verificación de conformidad entre una norma o práctica interna y la Convención Americana y su jurisprudencia al resolver en definitiva una litis, aunque no se hubiese planteado previamente el control de convencionalidad concernido.³²⁵

Por otro lado, la Corte Interamericana ha precisado que si bien el control de convencionalidad debe darse *ex officio*, esto “tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia” de las respectivas acciones.³²⁶

b) De carácter inmediato. Esta característica, vinculada estrechamente a la aplicación *ex officio* del control de convencionalidad, apunta a que, independientemente de las reformas legales que deba adoptar un Estado para compatibilizar determinadas normas y prácticas con la Convención Americana y los estándares internacionales que correspondan, toda autoridad pública, en todos los niveles, debe actuar inmediatamente en el sentido de adecuar sus decisiones a la Convención y respectivos estándares, frente al conocimiento de los casos que se le sometan.³²⁷

³²⁴ Jimena Quesada, Luis, *op. cit.*, p. 51.

³²⁵ Sagüés, Néstor, *op. cit.*, pp. 278-279.

³²⁶ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, p. 145.

³²⁷ Corte IDH, caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, *op. cit.*, párr. 233.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

El respeto y garantía de los derechos humanos no puede estar condicionado a que se materialicen cambios en el orden jurídico interno. De ahí la importancia de que toda autoridad pública conozca la obligatoriedad del control de convencionalidad y las alternativas para su aplicación, siempre en la línea de mantener la armonía entre el derecho interno y el derecho internacional respecto del cual el Estado ha consentido.

c) Dentro del ámbito de las competencias y regulaciones procesales de las respectivas autoridades estatales. Esta característica pone de relieve la importancia del derecho interno en la aplicación del control de convencionalidad. Así, bajo ningún supuesto dicho control supone una transgresión de la normativa interna que rige las competencias y actuación de la autoridad pública. Todo lo contrario, el control de convencionalidad exige el respeto del marco normativo interno en materia de competencias y presupuestos procesales vinculados a la autoridad pública que debe ejercerlo. Efectivamente, tanto las competencias y los referidos procedimientos deberán quedar fijados al amparo del principio de legalidad, recordando que “[l]a ley, en el Estado democrático, no es simplemente un mandato de la autoridad, revestido de ciertos necesarios elementos formales”, sino que está vinculada inseparablemente al principio de legitimidad.³²⁸

En cuanto a las competencias, se entiende que la autoridad pública deberá aplicar el control de convencionalidad en el marco de sus respectivas funciones, asignadas por ley al amparo del principio de legalidad. Siguiendo al juez Sergio García Ramírez, la alusión a competencias no apareja por fuerza que toda autoridad sea competente para aplicar, sin mayores exigencias internas, el control de convencionalidad. En consecuencia, es

³²⁸ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86, *op. cit.*, párr. 32.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

perfectamente posible que “el ordenamiento interno establezca competencias específicas (que pudieran recogerse en ‘grados’ de competencia)” para el despacho del control y la fuerza de las decisiones domésticas respectivas.³²⁹

En lo que concierne a las regulaciones procesales, toda autoridad pública deberá aplicar el control de convencionalidad de conformidad con el diseño y alcance de los procedimientos internos determinados por ley, al amparo del principio de legalidad. En todos los casos, la autoridad pública deberá respetar los posibles presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia que rigen en derecho interno para que una autoridad pueda pronunciarse y, en su caso, aplicar el control de convencionalidad. Por tanto, esta exigencia no implica de suyo la apreciación sobre la existencia de las violaciones aducidas o la responsabilidad de quien deba enfrentarlas o la reparación pertinente, en el caso concreto en el que se plantean. En todo caso, “la normativa interna puede ser —e incluso debe ser— muy favorecedora de la tutela de los derechos fundamentales, y por ende puede y debe reducir al mínimo los citados presupuestos, a fin de no oponer barreras innecesarias a la protección del individuo”.³³⁰

Así, el debido proceso, como garantía de los derechos humanos de quienes comparecen ante una autoridad pública, se expande en el proceso de aplicación del control de convencionalidad. Ciertamente, “[e]l debido proceso es un concepto dinámico, expansivo, que se proyecta sobre el control judicial de convencionalidad, como sobre cualquier contienda en la que interviene un órgano del Estado para conocer cargos penales o resolver derechos y deberes en otras materias”.³³¹

³²⁹ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, pp. 151-152.

³³⁰ *Ibidem*, pp. 153-154.

³³¹ *Ibidem*, p. 149.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

De esta manera, para la aplicación del control de convencionalidad hay “una significativa derivación a la normatividad local, circunstancia que puede dar lugar a distintas respuestas jurídicas según el país y el tipo de proceso donde se lo practique”.³³² Dicho esto, a continuación presentamos algunos supuestos de aplicación del control de convencionalidad en los que queda en evidencia la necesidad de que las autoridades públicas actúen dentro del ámbito de las competencias y regulaciones procesales previstas para ellas en el orden interno.

- En cuanto a la manifestación *inter partes*. Tal como ha sido señalado, la manifestación *inter partes* del control de convencionalidad supone que el Estado que ha sido parte material en el proceso ante la jurisdicción de la Corte Interamericana debe cumplir y aplicar en su integridad la sentencia resultado del mismo (*supra* III.1.A). Normalmente, el cumplimiento de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana en un caso compromete la actuación de los órganos de los diferentes poderes del Estado. En lo que concierne a las autoridades vinculadas a la administración de justicia en todos los niveles, la medida de reparación que normalmente las involucra es una de las más complejas en términos de cumplimiento, a saber: la investigación de los hechos, juzgamiento y, en su caso, la sanción a los responsables de las violaciones de derechos humanos declaradas. Asimismo, el rol del funcionario vinculado a la administración de justicia se relaciona con medidas tan diversas como las consistentes en anular un proceso o retrotraerlo al momento previo a la configuración de una violación de la Convención; la orden de liberación de una víctima; la anulación de antece-

³³² Sagüés, Néstor, *op. cit.*, p. 279.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

dentes penales de la víctima, y la declaración de inconstitucionalidad o inaplicación de ciertas normas —incluso constitucionales—, entre otras. Asimismo, tales autoridades pueden quedar comprometidas respecto a medidas administrativas consistentes en la organización de cursos de capacitación y/o formación en temas específicos de derechos humanos y de control de convencionalidad.

- En cuanto a la manifestación *erga omnes*. Según lo indicado previamente, cuando un Estado no ha sido parte material en el proceso internacional en que fue establecida determinada jurisprudencia, por el solo hecho de ser parte en la Convención Americana, todas sus autoridades públicas están obligadas a ejercer, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, el control de convencionalidad (*supra* III.1.A).

Las dificultades de aplicación de tal obligación respecto de la diversidad constitucional del continente americano y de la variedad de competencias de los funcionarios vinculados a la administración de justicia determinan diferentes “niveles de intensidad” del control de convencionalidad.³³³ De manera general, la idea es que el Estado opte por un examen y aplicación de la norma o práctica interna que eviten ponerlo en una situación de incumplimiento de la Convención Americana que comprometa su responsabilidad internacional.

Así, el control de convencionalidad debe sobre todo

propender a una interpretación armoniosa de las disposiciones nacionales con el marco normativo interamericano,

³³³ Burgorgue-Larsen, Laurence, “La Corte Interamericana...”, *cit.*, p. 11.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

lo que no sólo se consigue a través de la eliminación de la norma nacional (aunque a veces no quede otra salida), sino también a través de prácticas interpretativas conformes al estándar interamericano o una suerte de ‘presunción de convencionalidad’ de las disposiciones nacionales a fin de hacer posible el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.³³⁴

Ciertamente, a partir del principio de buena fe, cabe presumir (como regla) que el legislador local no ha querido contradecir la Convención Americana, y que “la legislación interna debe considerarse conforme al derecho convencional, salvo cuando exista una incompatibilidad directa e insuperable entre ambos”.³³⁵ Por tanto, en esta tarea “ningún juez podría estar excluido”.³³⁶

El funcionario vinculado a la administración de justicia está obligado a la interpretación conforme del derecho nacional a la luz de la Convención Americana y los demás tratados del *corpus juris* interamericano, tal como son interpretados por la Corte Interamericana. Para ello será fundamental que tenga en cuenta la especificidad de éstos en tanto que tratados de derechos humanos y, en esa medida, los interprete de buena fe, conforme al sentido corriente que haya que atribuirse a sus términos en el contexto, atendiendo a su objeto y fin, de manera que se garantice su efecto útil, y de conformidad con el principio *pro persona* (*supra* I.1.E)

El funcionario vinculado a la administración de justicia que interpreta la ley debe acogerse a los parámetros convencionales, y

³³⁴ Salmón Gárate, Elizabeth, “El ‘control de convencionalidad’...”, *cit.*, p. 543.

³³⁵ Nogueira, Humberto, “Los desafíos de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Almonacid Arellano”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Uruguay, núm. 2, 2007, p. 177.

³³⁶ Sagüés, Néstor, *op. cit.*, p. 286.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

en consecuencia, desechar aquellas interpretaciones inconven-
cionales o que sean de menor efectividad en el goce y protección
del derecho o libertad respectivos. Así, si una norma constitu-
cional o cualquier otra norma “permite por ejemplo dos o tres
interpretaciones, el funcionario deberá preferir la que coincida,
y no la que se oponga, a la Convención Americana”.³³⁷ La posibi-
lidad de una interpretación (constitucional, judicial, legislativa,
administrativa) que se adecúe a los principios establecidos en
la Convención Americana y a la respectiva jurisprudencia de la
Corte Interamericana hace innecesaria la modificación o la ade-
cuación de la norma interna concernida.³³⁸ Por tanto, mediante el
uso de la interpretación conforme, el funcionario vinculado a la
administración de justicia puede a menudo evitar la declaración
de invalidez, por “inconventionalidad”, de normas constituciona-
les o subconstitucionales *prima facie* contrarias a la Convención
Americana. En consecuencia, “[s]e trata de un dispositivo prác-
tico de rescate de esas normas, que podrán permanecer como
válidas, en tanto y en cuanto se seleccione, para aplicarlas, sus
interpretaciones posibles ‘conformes’ con la Convención Ameri-
cana y se descarten las interpretaciones conflictivas con la mis-
ma Convención, o con la jurisprudencia de la Corte”.^{339 340}

³³⁷ *Ibidem*, p. 285.

³³⁸ Corte IDH, caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. México*, *op. cit.*, párrs. 340-341, y caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, *op. cit.*, párr. 284.

³³⁹ Sagüés, Néstor, *op. cit.*, p. 286.

³⁴⁰ Este deber de armonizar puede derivar incluso en la obligación de “flexibilizar” la normativa interna aplicable a un caso. Así por ejemplo, en el caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá*, ante la ausencia de tipificación del delito autónomo de desaparición forzada en el país, la Corte urgió a los jueces a aplicar un control de convencionalidad con el cual se evite que queden en la impunidad las situaciones que corresponden a ese delito, a sabiendas de que ese vacío legal *per se* era violatorio de obligaciones internacionales del Estado derivadas de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En este sentido, ante la imperiosa necesidad de evitar la impunidad sobre desapariciones forzadas en situaciones en que un Estado no haya tipificado el delito

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

Dicho esto, sólo en el supuesto de que una interpretación conforme resulte imposible ante una norma o práctica manifiestamente incompatible con la Convención Americana, el funcionario vinculado a la administración de justicia deberá considerar otras opciones mucho más drásticas respecto a la adecuación del ordenamiento jurídico interno, siempre en respeto de sus respectivas competencias y las regulaciones procesales correspondientes vigentes en el derecho interno.³⁴¹ Una de las opciones consideradas supone dejar inaplicada la norma nacional contraria a la Convención Americana en el caso concreto. La otra opción, más radical, consiste en declarar la invalidez de la norma en el ordenamiento jurídico, con el respectivo efecto *erga omnes*.

d) De manera complementaria al control de constitucionalidad. Conforme lo ha señalado la Corte Interamericana, “el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria”. Por ello,

la pretensión de oponer el deber de los tribunales internos de realizar el control de constitucionalidad al control de convencionalidad..., es en realidad un falso dilema, pues una vez que el Estado ha ratificado el tratado internacional y reconocido la competencia de sus órganos de control, precisamente a través de sus mecanismos constitucionales, aquéllos pasan a conformar su ordenamiento jurídico.³⁴²

autónomo de la desaparición forzada, la Corte señaló que “existe el deber de utilizar aquellos recursos penales a su disposición, que guarden relación con la protección de los derechos fundamentales que se pueden ver afectados en tales casos, como por ejemplo el derecho a la libertad, a la integridad personal y el derecho a la vida, en su caso, que están reconocidos en la Convención Americana”. Corte IDH, *caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*, *op. cit.*, párrs. 182 y 185.

³⁴¹ Burgorgue-Larsen, Laurence, “La Corte Interamericana...”, *cit.*, p. 11.

³⁴² Corte IDH, *caso Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerando 88.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Así, se asume que el Estado, al momento de firmar, ratificar o adherirse a la Convención Americana, ha sido consciente de la necesaria armonía que debe existir entre el derecho interno y tal tratado de derechos humanos, que ha pasado a formar parte de dicho derecho interno como consecuencia de la manifestación del consentimiento estatal. La complementariedad entre el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad deriva entonces de la coherencia que debe existir en la relación entre el derecho internacional y el derecho interno de los Estados parte.

Los funcionarios vinculados a la administración de justicia deberán materializar el control de constitucionalidad cuando esté previsto en el marco de sus competencias, lo que deberá representar, paralelamente, el ejercicio del control de convencionalidad, en cumplimiento de sus obligaciones de respeto, garantía y adecuación, derivadas de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana. De esta manera, frente a una norma o práctica interna, dicho funcionario no solamente deberá hacer el control de conformidad entre aquella y lo establecido en la Constitución del Estado (control de constitucionalidad), sino también el control entre dicha norma o práctica y lo establecido en la Convención Americana y la interpretación que de la misma realiza la Corte Interamericana (control de convencionalidad). Conforme lo ha resaltado Néstor Sagüés, “[n]o es suficiente... con que una regla local sea constitucional[, ya que t]ambién debe ser «convencional»”.³⁴³

Todo ello no sólo resulta coherente, sino también conveniente, en la medida en que los funcionarios vinculados a la administración de justicia podrán aprovechar la oportunidad del control de constitucionalidad para “remediar [un]a alegada violación en sede interna”, tomando en consideración la Convención Americana y la interpretación de la misma realizada

³⁴³ Sagüés, Néstor, *op. cit.*, p. 284.

por la Corte Interamericana, evitando que el caso llegue ante ésta y derive en una eventual declaración de responsabilidad internacional por la imputación de los mismos hechos en sede supranacional.

F. *La Convención Americana no impone un modelo específico de control de constitucionalidad para realizar el control primario de convencionalidad*

Conforme ha sido señalado, la Corte Interamericana ha precisado que “la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad”³⁴⁴ (*supra* II.1.C).

En esencia, al verificar la regulación en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados parte de la Convención, vemos que existen tres posibilidades —naturalmente, con variantes o modalidades— para el ejercicio del control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes:

- a) Control concentrado, que deposita ese control en un órgano jurisdiccional supremo dentro de la estructura jurisdiccional del Estado. Dicho órgano no forma parte del aparato judicial tradicional, sino que desempeña su elevada misión por encima de los órganos clásicos de la división de poderes;³⁴⁵
- b) Control difuso, que asigna el control a un amplio número de juzgadores, acaso a todos los titulares de la función jurisdiccional, llamados a pronunciarse en los asuntos de su conocimiento sobre la constitucionalidad de las normas internas que, en principio, deben aplicar, y autorizados para “desaplicar” o invalidar, eventualmente, esas disposiciones cuando las

³⁴⁴ Corte IDH, caso *Liakat Ali Alibux vs. Surinam*, *op. cit.*, párr. 124.

³⁴⁵ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, p. 150.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

consideran incompatibles con la ley fundamental a la que debieran ajustarse,³⁴⁶ y

- c) Control mixto, dual o híbrido, en el cual “todos los jueces comunes tratan temas constitucionales, en orden a inaplicar las normas opuestas a la Constitución en los procesos que deben resolver, pero también lo hacen organismos especializados (cortes o tribunales constitucionales específicos, salas constitucionales), en ciertos supuestos”.³⁴⁷

Ante ello, es preciso resaltar que el control de convencionalidad no implica, necesariamente, que los Estados parte deban “adaptar” su sistema de control de constitucionalidad a uno de tipo “difuso”, sino que dicho control de convencionalidad puede ser aplicado en cualquiera de los sistemas existentes, sea concentrado, difuso o mixto.³⁴⁸ Si bien la Corte Interamericana ha resaltado la importancia de la operatividad de un tribunal constitucional por la protección que “otorga a los derechos constitucionales de los ciudadanos sujetos a su jurisdicción”,³⁴⁹ “no puede (ni lo ha pretendido) convertirse en un órgano que «defina» o «imponga» los sistemas de control constitucional que cada país adopta, como resultado de su propia cultura, realidad y contexto histórico”.³⁵⁰ De esta manera, con independencia del régi-

³⁴⁶ *Idem.*

³⁴⁷ Sagüés, Néstor, *op. cit.*, p. 277.

³⁴⁸ Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, *Revista Estudios Constitucionales*, año 9, núm. 2, 2011, p. 535.

³⁴⁹ Corte IDH, caso *Liakat Ali Alibux vs. Surinam*, *op. cit.*, párr. 151.

³⁵⁰ *Idem.* Sin perjuicio de ello, cabe destacar que el juez Sergio García Ramírez, en su voto a la sentencia en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*, señaló, *inter alia*, que la adopción del sistema de control difuso, “...permitiría trazar un sistema de control extenso —vertical y general— en materia de juridicidad de los actos de autoridades —por lo que toca a la conformidad de éstos con las normas internacionales sobre derechos humanos—, sin perjuicio de que la fuente de interpretación de las disposiciones internacionales de esta materia se halle donde los Estados la han depositado al instituir el régimen

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

men de control de constitucionalidad elegido soberanamente por cada Estado, lo importante es que los funcionarios encargados de administrar justicia realicen el respectivo control de convencionalidad.

Dicho esto, el control de convencionalidad “es aplicable a cualquier tipo de sistema de control constitucional existente en América Latina, sin que se dirija exclusivamente a los «jueces constitucionales»”. Siguiendo al juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, esto queda en evidencia al constatar que el control de constitucionalidad

...no consiste simplemente en dejar de aplicar la norma nacional por ser contraria al “parámetro” de convencionalidad, sino que implica, en primer término, tratar de “armonizar” la norma nacional con la convencional, lo cual significa realizar una “interpretación conforme” de la norma nacional con la C[onvención Americana], sus protocolos y la jurisprudencia convencional (como estándar mínimo), para desechar aquellas “interpretaciones” contrarias o incompatibles al parámetro convencional; por lo que, en realidad, se realiza un “control” de la interpretación que no cubre dicho parámetro. Y este ejercicio de compatibilidad lo puede realizar cualquier juez dentro de sus respectivas competencias, quedando reservada la “inaplicación” o “declaración de invalidez” de la norma inconventional, exclusivamente a los jueces que dentro del sistema nacional tengan competencia para ello³⁵¹ (*supra* III.1.E).

Por tanto, el control de convencionalidad deberá permanecer en armonía con el modelo general de control de constitucionalidad establecido en cada Estado parte de la Convención Americana.

de protección que consta en la CADH y en otros instrumentos del *corpus juris regional*”. Voto razonado del juez Sergio García Ramírez, párr. 13. Corte IDH, caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, *op. cit.*

³⁵¹ Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, *op. cit.*, p. 535.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

2. ESTÁNDARES SOBRE EL CONTROL COMPLEMENTARIO DE CONVENCIONALIDAD

El control complementario de convencionalidad alude al control realizado por la Corte Interamericana, como órgano enfocado “en la efectiva protección y promoción de los derechos humanos reconocidos [en] la Convención Americana y los demás tratados internacionales bajo su jurisdicción”.³⁵²

Los estándares sobre el control complementario de convencionalidad comprenden la determinación de la responsable de su aplicación, los actos sujetos a dicho control, el referente normativo respecto del cual se realiza, las características del mismo, la exigencia de cumplimiento de lo resuelto como consecuencia de su ejercicio, y el eventual carácter preventivo que puede tener.

A. *La Corte Interamericana es la responsable de la aplicación del control complementario de convencionalidad*

En el Sistema Interamericano, el control complementario de convencionalidad ha sido confiado a la Corte Interamericana sobre la base del texto de la Convención Americana, que encomienda a tal órgano regional de justicia de derechos humanos “interpretar y aplicar” dicho tratado y pronunciarse sobre hechos supuestamente violatorios de las obligaciones y derechos reconocidos en él, generadores de responsabilidad internacional para el Estado parte concernido³⁵³ (*supra* I.2.A)

³⁵² Corte IDH, *Informe Anual 2015*, op. cit., p. 6.

³⁵³ Voto razonado del juez Sergio García Ramírez, párr. 5. Corte IDH, caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, op. cit.

B. El control complementario de convencionalidad verifica si en los pasos dados a nivel interno se violaron o no obligaciones internacionales del Estado

La Corte Interamericana está llamada a ejercer la confrontación o verificación entre actos domésticos y, en principio, las normas de la Convención Americana, “con el propósito de apreciar la compatibilidad entre aquellos y éstas —bajo el imperio del derecho internacional de los derechos humanos—, y resolver la contienda a través de la sentencia declarativa y condenatoria que, en su caso, corresponda”.³⁵⁴

Al respecto, la Corte ha recordado que si bien “no desempeña funciones de tribunal de ‘cuarta instancia’”, le compete “verificar si en los pasos efectivamente dados a nivel interno se violaron o no obligaciones internacionales del Estado derivadas de los instrumentos interamericanos que le otorgan competencia”.³⁵⁵ Ciertamente, la Corte Interamericana no es una “cuarta instancia” que tenga competencia para revisar las sentencias nacionales, analizar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales,³⁵⁶ o para subsanar las violaciones a los derechos humanos en el ámbito interno,³⁵⁷ a menos que encuentre que se ha cometido una violación de alguno de los derechos amparados por la Convención Americana.³⁵⁸ Siguiendo al juez Ferrer Mac-Gregor,

³⁵⁴ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, p. 126.

³⁵⁵ Corte IDH, caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, *op. cit.*, párrs. 16 y 19.

³⁵⁶ Dulitzky, Ariel, *op. cit.*, p. 61.

³⁵⁷ Corte IDH, caso *Genie Lacayo vs. Nicaragua*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 29 de enero de 1997, serie C, núm. 30, párr. 94.

³⁵⁸ Tojo, Liliana y Elizalde, Pilar, “Artículos 44-47. Competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, México, SCJN/KAS, 2014, p. 783.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

la Corte no tiene competencia absoluta “para revisar en cualquier caso y condición la actuación de los jueces nacionales a la luz de la propia legislación interna”, cuestión que claramente excedería sus facultades “al sustituirse a la jurisdicción interna y violentar el carácter subsidiario y complementario esencial de aquélla”.³⁵⁹

De esta manera, la Corte Interamericana aplica el control de convencionalidad velando “por la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados al hacerse parte de la Convención, excluyendo la posibilidad de funcionar como un mero tribunal revisor de la actuación de los organismos judiciales a nivel interno”.³⁶⁰ Se trata pues de una facultad inherente a la Corte, que le permite verificar “la compatibilidad entre la conducta del Estado y las disposiciones de la Convención, de modo que la instancia internacional es una instancia propia y autónoma de control de juridicidad”, que no opera como órgano de apelación de la justicia nacional ni la sustituye.³⁶¹

C. Los instrumentos interamericanos que le otorgan competencia a la Corte Interamericana constituyen el referente de aplicación del control complementario de convencionalidad

La Corte Interamericana realiza el control complementario de convencionalidad teniendo como referente normativo los diferentes instrumentos interamericanos que le otorgan competencia,³⁶² a saber: la Convención Americana y demás tratados del *corpus juris* interamericano. Asimismo, la Corte ha señalado que en la

³⁵⁹ Voto razonado del juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párr. 9. Corte IDH, caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, *op. cit.*

³⁶⁰ Tojo, Lilibiana y Elizalde, Pilar, *op. cit.*, p. 783.

³⁶¹ Londoño Lázaro, María, *op. cit.*, pp. 797-798.

³⁶² Corte IDH, caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, *op. cit.*, párrs. 16 y 19.

respectiva confrontación de los actos internos toma como referente su jurisprudencia y el derecho internacional aplicable.³⁶³

D. El control complementario de convencionalidad se practica ex officio y cuando se ha agotado el procedimiento de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana

En ejercicio del control complementario de convencionalidad, la Corte Interamericana actúa *ex officio* aplicando directamente las normas pertinentes de la Convención Americana cuando el expediente muestre la existencia de un supuesto de hecho que reclama esa aplicación, con independencia de que las víctimas, sus representantes o la Comisión Interamericana lo hayan requerido o no.³⁶⁴

Por otro lado, conforme ha sido reiterado, el control de convencionalidad es una obligación de las autoridades estatales, y su ejercicio compete sólo subsidiariamente a la Corte Interamericana, cuando un caso ha sido sometido a su jurisdicción³⁶⁵ (*supra* I.2.D). En efecto, “la responsabilidad estatal bajo la Convención sólo puede ser exigida a nivel internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de declarar la violación y reparar el daño ocasionado por sus propios medios”.³⁶⁶ El Estado “es el principal garante de los derechos humanos de la[s] personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto a nivel interno y, [en su caso,] reparar, antes de tener

³⁶³ *Ibidem*, párrs. 21-22.

³⁶⁴ García Ramírez, Sergio, “El control judicial...”, *cit.*, p. 142.

³⁶⁵ Corte IDH, caso *Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento de sentencia, *op. cit.*, considerando 87.

³⁶⁶ Corte IDH, caso *Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, *op. cit.*, párr. 142.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano”.³⁶⁷

A mayor abundamiento, si bien el Sistema Interamericano tiene dos órganos “competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en la Convención”,³⁶⁸ la Corte sólo puede “conocer un caso” cuando se han “agotado los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50” de dicho tratado, es decir, el procedimiento de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana. De tal modo, solamente si un caso no se ha solucionado a nivel interno, como correspondería primariamente hacerlo a cualquier Estado parte en la Convención en ejercicio efectivo del control de convencionalidad, entonces el caso puede llegar ante el Sistema, en cuyo caso debería resolverse ante la Comisión Interamericana y, solamente si las recomendaciones de ésta no han sido cumplidas, el caso podría llegar ante la Corte”.³⁶⁹

E. La sentencia emitida por la Corte Interamericana aplicando el control complementario de convencionalidad no admite ser dejada sin efectos por la autoridad pública

La activación del control complementario de convencionalidad ejercido por la Corte Interamericana supone que el Estado parte concernido no logró resolver una determinada controversia al interior de su ordenamiento jurídico interno, conforme a los

³⁶⁷ Corte IDH, caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*, interpretación de la sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de noviembre de 2006, párr. 66.

³⁶⁸ Artículo 33 de la CADH.

³⁶⁹ Corte IDH, caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 7 de febrero de 2006, serie C, núm. 144, párr. 174, y caso *Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, op. cit., párr. 144.

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

estándares interamericanos. Sin embargo, como ha quedado en evidencia, activada subsidiariamente la jurisdicción supranacional, y declarada la eventual responsabilidad estatal en un caso, la sentencia emitida por la Corte Interamericana generará un doble efecto: un efecto vinculante *inter partes* con carácter de cosa juzgada respecto del Estado parte en el proceso internacional (*res judicata*), y un efecto vinculante y relativo *erga omnes* de la “norma convencional interpretada” hacia todos los Estados parte de la Convención Americana, aunque no hayan sido parte del proceso internacional (*res interpretata*).

a) Respecto al efecto *inter partes*. El Estado parte material en el proceso ante la Corte Interamericana está obligado a cumplir y aplicar la sentencia en calidad de “cosa juzgada internacional” (*supra* III.1.A). La Corte Interamericana ha señalado que un Estado “no puede oponer como justificación de su incumplimiento una decisión de un tribunal interno, aun cuando sea el tribunal de más alta jerarquía en el ordenamiento jurídico nacional”. En cualquier caso, “la existencia de una decisión a nivel interno, como la sentencia de [un] Tribunal Supremo, que considere que el Fallo emitido por la Corte Interamericana es inejecutable, desconoce los principios básicos de derecho internacional sobre los cuales se fundamenta la implementación de la Convención Americana...”. De acuerdo con la Corte, una decisión en ese sentido impide el efecto útil de la Convención y su aplicación en el caso concreto por su intérprete último, “desconoce el principio de cosa juzgada internacional sobre una materia que ya ha sido decidida, y deja sin efecto y hace ilusorio el derecho al acceso a la justicia interamericana de las víctimas de violaciones de derechos humanos, lo cual perpetúa en el tiempo las violaciones de derechos humanos que fueron constatadas en la Sentencia”.³⁷⁰

³⁷⁰ Corte IDH, caso *Apitz Barbera y Otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela*, *op. cit.*, considerando 39.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

La Corte Interamericana será la encargada de supervisar el cumplimiento de la sentencia, como facultad inherente al ejercicio de sus funciones jurisdiccionales³⁷¹ (*supra* I.2.A). El procedimiento de supervisión de cumplimiento³⁷² tiene por objetivo que las interpretaciones de la Corte Interamericana y las reparaciones ordenadas en la sentencia se implementen y cumplan.³⁷³

La supervisión del cumplimiento de las sentencias implica, en primer término, que la Corte Interamericana solicite periódicamente información al Estado declarado responsable sobre las actividades desarrolladas para los efectos de dicho cumplimiento, y recabe las observaciones de la Comisión Interamericana y de las víctimas o sus representantes. Una vez que la Corte cuenta con esa información, puede ir evaluando si hubo cumplimiento de lo resuelto, orientar las acciones del Estado para ese fin y, de ser el caso, convocar a una audiencia de supervisión.³⁷⁴ En el con-

³⁷¹ Artículos 33, 62.1, 62.3 y 65 de la CADH, y 30 del Estatuto de la Corte IDH.

³⁷² Dicho procedimiento se encuentra regulado en el artículo 69 del Reglamento de la Corte IDH.

³⁷³ Corte IDH, *Informe Anual 2015, op. cit.*, p. 16.

³⁷⁴ Artículo 69 del Reglamento de la Corte IDH. Cabe destacar que las audiencias de supervisión de cumplimiento de sentencias se llevan a cabo desde 2007. Desde su implementación se han obtenido resultados favorables, registrándose un avance significativo en el cumplimiento de las reparaciones ordenadas por el Tribunal. Lo anterior ha sido también destacado por la Asamblea General de la OEA en su resolución “Observaciones y recomendaciones al Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” del 2013, en el que la Asamblea General reconoció “la importancia y el carácter constructivo que han tenido las audiencias privadas de supervisión de cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los resultados positivos de las mismas”. Resolución núm. AG/RES.2759 (XLII-O/12). Asimismo, en el mismo espíritu de implementar prácticas para mejorar el acatamiento de sus decisiones, la Corte Interamericana ha adoptado como una práctica el realizar audiencias de supervisión de cumplimiento de sentencia de varios casos contra un mismo Estado, cuando se hayan ordenado reparaciones similares o en casos en los que haya identificado que existan dificultades o problemáticas estructurales que pudieran

JUANA MARÍA IBÁÑEZ RIVAS

texto de dichas audiencias, la Corte Interamericana no se limita a tomar nota de la información presentada por las partes y la Comisión Interamericana, sino que procura que se produzca un avenimiento entre las partes, sugiriendo para ello algunas alternativas de solución; impulsa el cumplimiento de la sentencia; llama la atención frente a incumplimientos marcados de falta de voluntad, y promueve el planteamiento de cronogramas de cumplimiento a trabajar entre todos los involucrados.³⁷⁵

Conforme a la Convención Americana, la Corte Interamericana somete a la consideración de la Asamblea General de la OEA en cada periodo ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. En el marco de dicho informe, de manera especial y con las recomendaciones pertinentes, la Corte señala los casos en que un Estado no ha dado cumplimiento a sus fallos.³⁷⁶ Al respecto, la Corte ha establecido que

[e]l interés de los Estados signatarios es el mantenimiento del sistema de protección de los derechos humanos que ellos mismos han creado, y si un Estado viola su obligación de acatar lo resuelto por el único órgano jurisdiccional sobre la materia se está quebrantando el compromiso asumido hacia los otros Estados de cumplir con las sentencias de la Corte. Por tanto, la labor de la Asamblea General de la [OEA] cuando se le presenta un incumplimiento manifiesto por parte de uno de los Estados de una Sentencia emitida por la Corte Interamericana, es precisamente la de proteger el efecto útil de la Conven-

ser identificadas como obstáculos para la implementación de determinadas medidas de reparación. Esto permite a la Corte abordar dichos problemas de manera transversal en diversos casos y tener un panorama general de los avances y sus impedimentos respecto de un mismo Estado. Asimismo, dicha práctica incide directamente en el principio de economía procesal. Corte IDH, *Informe Anual 2015, op. cit.*, p. 16.

³⁷⁵ Corte IDH, *Informe Anual 2015, op. cit.*, pp. 16-17.

³⁷⁶ Artículo 65 de la CADH.

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

ción Americana y evitar que la justicia interamericana se torne ilusoria al quedar al arbitrio de las decisiones internas de un Estado.³⁷⁷

Posteriormente, la Corte “podrá seguir requiriendo al Estado que presente información relativa al cumplimiento de la Sentencia respectiva cuando lo considere pertinente”. Si el Estado no acredita el cumplimiento de los puntos pendientes de acatamiento,

la Corte podrá continuar incluyendo dicho incumplimiento cada año, al presentar su Informe Anual a la Asamblea General, a menos que el Estado, el representante o la Comisión [Interamericana] acompañen información sobre la implementación y cumplimiento de la Sentencia, aspectos sobre los cuales el Tribunal valorará la pertinencia de pronunciarse.³⁷⁸

b) Respecto al efecto *erga omnes*. Pese a que un Estado no haya sido parte material en el proceso internacional ante la Corte que deriva en una sentencia, por el solo hecho de ser parte en la Convención Americana, lo resuelto en el fallo respectivo lo vincula (*supra* III.1.A). Por tanto, si la autoridad pública de un Estado parte de la Convención Americana actúa en incumplimiento de la jurisprudencia establecida por la Corte en una sentencia, tal situación podrá derivar en una activación del control complementario de convencionalidad, con las correspondientes consecuencias en términos de responsabilidad internacional para el Estado concernido.

³⁷⁷ Corte IDH, caso *Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela, *op. cit.*, considerando 47.

³⁷⁸ *Ibidem*, considerando 48.

F. *Las opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana cumplen, en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo*

Conforme ha sido señalado, a través de su función consultiva, la Corte Interamericana responde consultas que formulan los Estados miembros de la OEA o los órganos de la misma acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, mediante dicha función, la Corte puede emitir su opinión sobre la compatibilidad de las normas internas y los instrumentos del Sistema Interamericano (*supra* I.2.A).

De esta manera, la Corte ha indicado que la norma convencional interpretada a través de la emisión de una opinión consultiva constituye “una fuente que, acorde a su propia naturaleza, contribuye también y especialmente de manera preventiva, a lograr el eficaz respeto y garantía de los derechos humanos”, y, así evitar eventuales vulneraciones de los mismos³⁷⁹ (*supra* II.1.C). Es así que la Corte Interamericana ha concluido que las opiniones consultivas que emite “cumplen, en alguna medida, la función propia de un control de convencionalidad preventivo”³⁸⁰ (*supra* III.1.D).

³⁷⁹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14, *op. cit.*, párr. 31

³⁸⁰ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-22/16, *op. cit.*, párr. 26.