

CAPÍTULO SEGUNDO

EL OBJETIVO Y LA AUTORIDAD DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: LAS BASES DE LA RELACIÓN CON LAS CORTES CONSTITUCIONALES

La recepción de jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos es un problema de los tribunales nacionales; pero el análisis del comportamiento legal y político de la corte que la emite es fundamental para entender las respuestas de aquéllos. La sola explicación jurídica del cumplimiento de una obligación internacional no revela cuándo o por qué un tribunal nacional decide seguir las resoluciones judiciales de la Corte IDH, pues en la interacción entre cortes influyen distintos elementos, de los que algunos apuntan al órgano que emite los criterios, dado que, en el ejercicio de sus facultades, la Corte Interamericana tiene la capacidad de agregar o quitar incentivos que faciliten o dificulten la recepción de sus sentencias por parte de los órganos jurisdiccionales domésticos. De hecho, esa Corte ha situado a los órganos judiciales nacionales como actores relevantes en el diálogo con las autoridades locales para hacer cumplir sus decisiones y, más aún, para lograr que sus criterios interpretativos se adopten. Esto lo ha hecho cuando se reúne con las cortes constitucionales en sesiones extraordinarias en algún Estado parte de la Convención, al hacer referencias específicas a la forma en que dichas cortes han adoptado sus criterios y, de modo relevante, mediante la adopción del control de convencionalidad como obligación para los jueces nacionales o cualquier autoridad con funciones judiciales.

Este capítulo se auxilia de la literatura cercana a los estudios sociolegales que ha explicado el comportamiento y funcionamiento de las cortes internacionales, entre otros aspectos, en su relación con distintos actores nacionales e internacionales. Es trascendental la literatura sobre justicia internacional¹

¹ Cesare Romano y Yuval Shany son fundamentales en la discusión sobre cortes y justicia internacional. En 2013 publicaron el *Oxford Handbook of International Adjudication*, donde, junto con Karen Alter, recopilan las discusiones que son la autoridad en la materia. Ellos formaron parte del *Project on International Courts and Tribunals* (PICT), que desde 1997 ha establecido una red de investigadores y actores que comparten el interés por el estudio de los

y la de la autoridad de las cortes internacionales.² Un rasgo común en esta literatura es que no busca explicar el nivel de cumplimiento de las sentencias internacionales ni su impacto simbólico o político —como lo hace la literatura de las relaciones internacionales, explicada en el capítulo anterior, y que lleva a considerar la importancia de la relación vertical entre las cortes—, sino que profundiza en la importancia de los factores legales y políticos que han impulsado el desarrollo de las cortes internacionales y su relación con distintos tipos de actores. De esta forma, la eficacia y la autoridad de una corte internacional no pasa por el conteo de sentencias o medidas cumplidas, sino por qué tanto se acercan o se alejan de cumplir el objetivo para el que fueron creadas o del objetivo que el propio tribunal se da, así como por el nivel de reconocimiento de sus decisiones por parte de otros actores, más allá de a quién le corresponda cumplir de manera específica una sentencia.

El objetivo de este capítulo es desarrollar la forma en que la Corte IDH, en su relación vertical con los tribunales nacionales, incide en la recepción de sus criterios interpretativos, en específico, a partir del uso del control de convencionalidad. Por ello, se sostiene que, en los últimos años, la Corte IDH se ha propuesto como objetivo que sus criterios interpretativos permeen sobre los derechos humanos en las resoluciones de los jueces domésticos, como una vía para fortalecer los poderes judiciales locales para que éstos protejan los derechos humanos en sus contextos donde se producen violaciones de derechos humanos. De este modo, a la Corte IDH le correspondería sentar las bases generales del contenido y alcance de los derechos humanos a fin de que los jueces nacionales resuelvan las violaciones a la luz de los criterios interamericanos. La herramienta más sólida que ha generado la Corte IDH en tal sentido ha sido el llamado *control de convencionalidad*, que establece el deber de los jueces locales, o de cualquier autoridad local con funciones jurisdiccionales, de revisar la normativa nacional a la luz de la CADH y de la interpretación que le ha dado la propia Corte IDH. Sin embargo, este mecanismo ha tenido un desarrollo que subordina a los jueces locales y no impulsa un sistema de integración donde los jueces nacionales e internacionales participen en la formación del DIDH, lo que eventualmente repercutiría en el cumplimiento de su objetivo.

tribunales internacionales y sus implicaciones para el derecho internacional. De ese proyecto han derivado diversos libros y artículos sobre el tema.

² Se trata de un cuerpo de literatura en ciernes e impulsada por Laurence Helfer, Karen Alter y Mikael Madsen, como parte del *Centre of Excellence for International Courts*, con sede en la Facultad de Derecho de la Universidad de Copenhague. En los últimos tiempos han trabajado en el concepto de la *autoridad* de una corte internacional y como parte de este esfuerzo se han preparado seminarios, artículos y próximamente un libro.

En este sentido, en la primera parte se analizará el surgimiento del objetivo referido a la luz del desarrollo de la Corte IDH, y, en la segunda, se examinarán los problemas que plantea la figura del control de convencionalidad para los jueces locales y que ponen en riesgo la eficacia de la propia Corte IDH en el logro de su objetivo. Relacionado con esto, se encuentra el problema de la calidad de la interpretación de la Corte IDH, pues al margen de la figura del control de convencionalidad, si la interpretación de los derechos que ofrece la Corte Interamericana es débil o contradictoria, también supone un obstáculo al cumplimiento de su objetivo y, por tanto, a la recepción de sus criterios por parte de los jueces locales. En la tercera parte, se examinarán los casos que la Corte IDH ha emitido en contra de Colombia y México, y que sirven de base para el análisis de la recepción de sus criterios por parte de las altas cortes de esos países, así como de la relación no jurisdiccional que se ha establecido entre la Corte IDH y dichas cortes nacionales.

Con ello, se concluye que las decisiones de la Corte IDH frente a estos países han configurado un primer mapa de criterios a recibir por parte de las cortes nacionales; sin embargo, al estar centradas en ciertos temas, tampoco permiten incidir en el uso cotidiano de los criterios interamericanos en una sede local. Al margen de los casos, lo que puede tener una mayor incidencia son las relaciones no jurisdiccionales entre los órganos, para promover los criterios interamericanos y establecer un diálogo sobre las formas en que puede ser utilizado en el nivel local. En última instancia, lo que está en juego es la autoridad de la Corte IDH frente a los jueces constitucionales, pues un mecanismo que los excluya de la interpretación y que los obligue a seguir criterios inconsistentes puede generar un efecto de rechazo más que de acercamiento, como sería el planteamiento de la Corte Interamericana.

I. LA META DE LA CORTE IDH: UN SISTEMA INTEGRADO DE PROTECCIÓN

La definición del objetivo de la Corte IDH es necesaria, porque identifica las razones por las que su vinculación con los jueces nacionales es relevante para esa misma institución, más allá de las obligaciones constitucionales para cada Estado parte respecto de los tratados y las sentencias internacionales. Si la Corte IDH tiene interés en relacionarse con los órganos jurisdiccionales domésticos, entonces querrá influirlos para que adopten sus criterios. La identificación de sus metas, por otra parte, permite analizar su eficacia, pues deja ver, para un determinado periodo de tiempo, si alcanzó los objetivos

para los que fue creada y/o los establecidos por otros actores relevantes, e incluyendo los de ella. Yuval Shany sostiene que la efectividad de una corte internacional no debe confundirse con sus índices de cumplimiento o su impacto en la conducta estatal,³ sino que una corte será efectiva según alcance las metas establecidas.⁴ En términos generales, la habilidad de una corte internacional para promover el cumplimiento de una serie de metas es su efectividad.

Aunque la presente investigación no tiene por objeto analizar la efectividad de la Corte Interamericana ni busca hacer frente a los problemas metodológicos que supondría el ambiente multicausal de un órgano internacional, una aproximación desde las metas ayuda a diferenciar las razones iniciales de la creación de ese organismo y contextualizar la redefinición de sus metas a la luz, ya no de los agentes creadores (los Estados parte de la Convención), sino de sus propios jueces.⁵ En última instancia, esta aproximación aportará elementos para analizar la efectividad de la Corte IDH a partir de lo observado en las cortes constitucionales respecto de las metas fijadas por aquella.

Una razón adicional para elegir el enfoque desde los operadores para la definición de las metas es que los objetivos de una instancia judicial internacional suelen ser ambiguos, lo que impide una interpretación clara de su significado, el desarrollo de políticas judiciales para lograrlos y la existencia de una pluralidad de metas.⁶ Al mirar desde el propio operador, es posible identificar cómo ello se ha resuelto. No pasa desapercibido que un análisis desde los jueces de la corte internacional es probable que no refleje las expectativas de los creadores del órgano, de sus usuarios o de otros actores interesados, incluyendo los jueces nacionales; pero es una perspectiva apropiada, debido a que el objetivo de la investigación no es el análisis de la efectividad de la Corte IDH, sino identificar qué la lleva a buscar establecer

³ El nivel de cumplimiento se refiere al acatamiento de las órdenes específicas dictadas por la corte internacional, mientras que el impacto son los distintos efectos de las sentencias internacionales con independencia de las órdenes específicas.

⁴ Shany, Yuval, *Assessing the Effectiveness of International Courts*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 4-6.

⁵ De acuerdo con Shany, la definición de las metas de una corte internacional dependerá de quién se tome como punto de referencia, si aquellos que establecieron el mandato inicial, sus destinatarios, la comunidad internacional a la que pertenecen, sus operadores u otros actores. Para Shany, lo más acertado es considerar las metas que los creadores de la corte internacional se plantearon con la instalación de esta. En tal caso, se adopta la perspectiva de la propia Corte IDH porque es la relevante para analizar la forma en que se comporta en relación con los jueces nacionales.

⁶ Shany, Yuval, *Assessing the Effectiveness...*, *op. cit.*

una relación con los jueces domésticos. La identificación de las metas de la Corte IDH desde sus operadores requiere, en primera instancia, situarla en su contexto para después ubicar las metas que persiguen sus jueces.

1. *La Corte IDH en breve*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de justicia internacional con características propias y distintas a las de los órganos judiciales nacionales. En primer lugar, la justicia internacional requiere del consentimiento de las partes, y aunque las decisiones del órgano decisor sean obligatorias, no hay una autoridad centralizada que obligue a su cumplimiento. En segundo, la justicia internacional está a cargo de instancias creadas por organismos intergubernamentales que dirimen asuntos en los que las partes pueden ser un Estado o un organismo internacional, y que se componen de individuos independientes que emiten decisiones obligatorias sobre los problemas jurídicos a partir del derecho internacional y de conformidad con ciertas reglas de procedimiento que los propios órganos deciden.⁷

Al hablar en específico de las cortes de derechos humanos, éstas deciden casos sobre violaciones a los derechos humanos de individuos, y los asuntos son llevados ya sea por las propias víctimas o de forma indirecta por alguna comisión, como sucede con el sistema interamericano de derechos humanos. Además de la Corte Interamericana, actualmente existen en esa materia la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Cada una con características y problemas propios del sistema al que pertenecen, por lo que, si bien comparten la misión de resolver asuntos de violaciones a los derechos humanos, cada una los ha enfrentado de manera distinta.

La Corte Interamericana, que comienza sus trabajos en 1978 en San José de Costa Rica, es un órgano jurisdiccional autónomo creado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos para supervisar su cumplimiento. Es un tribunal que se compone de siete juristas electos/as a título personal de entre los Estados miembros de la OEA. Sus funciones principales son: 1) resolver los casos individuales que le remita la Comisión; 2) emitir opiniones consultivas que le soliciten los Estados miembros de la OEA y la

⁷ Romano, Cesare, Alter, Karen y Shany, Yuval, “Mapping International Adjudicative Bodies, the Issues and Players”, en Romano, Cesare, Alter, Karen y Shany, Yuval, *The Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 6.

Comisión Interamericana, así como otros órganos de la OEA, y 3) emitir medidas provisionales para cesar los efectos de una violación a derechos humanos a solicitud de la Comisión.

En sus primeros diez años, la Corte IDH no recibió casos por la desconfianza que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tenía sobre su capacidad para hacer frente a las violaciones masivas y sistemáticas que afrontaba la región.⁸ En este periodo, aprovechando las opiniones consultivas, la Corte Interamericana sentó las bases sobre el mecanismo de interpretación de las normas de la CADH, los estándares sobre suspensión de derechos y los efectos de las reservas, entre otros elementos de especial importancia para el funcionamiento de un órgano jurisdiccional.

El primer asunto contencioso que resolvió fue el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (1988), cuya sentencia de fondo marcó un hito en la protección de los derechos humanos, no sólo en la región, sino en los sistemas universal y europeo de protección de los derechos humanos. Esta sentencia desarrolló, por primera vez, las obligaciones generales y determinó que no constituyen obligaciones autónomas respecto de los derechos de la Convención, sino que los derechos de esta última deben entenderse a la luz de estas obligaciones, que constituyen la materia de la responsabilidad internacional de los Estados. Asimismo, desarrolló un mecanismo jurisdiccional para probar violaciones sistemáticas a derechos humanos por medio de indicios; el mecanismo ha sido utilizado por la Corte Europea de Derechos Humanos y otros mecanismos de supervisión; sentó además las bases para establecer las medidas de reparación integral.

Las sentencias de la Corte Interamericana han contribuido a fundar estándares en diversos temas de relevancia para la región: violaciones graves y sistemáticas, derecho a la vida, derecho a la libertad personal, acceso a la justicia, desaparición forzada, derecho a la verdad, derechos de los pueblos indígenas, libertad de expresión, igualdad, e incluso sobre derechos sociales, mediante la interpretación de derechos civiles, como la vida digna. Aunque ese órgano no elige los casos que le llegan, sí tiene posibilidad de profundizar en las temáticas y construir paulatinamente estándares fuertes sobre los derechos humanos, que se han convertido en jurisprudencia de referencia obligada para los países que han aceptado su competencia contenciosa. Probablemente el derecho con mayor desarrollo a la fecha sea el derecho de acceso a la justicia, que parte de una interpretación conjunta de los artículos 8 y 25 de la Convención (garantías judiciales y recurso

⁸ Nash, Claudio, *El sistema interamericano de derechos humanos...*, *op. cit.*

efectivo),⁹ y del que se han derivado derechos como el de las víctimas y sus familias a conocer la verdad sobre las violaciones sufridas, y a la memoria histórica, de carácter más social. A la par de ello, esta Corte ha sido pionera en ampliar el derecho a la propiedad ancestral de los pueblos indígenas para incluir, por ejemplo, el de la consulta previa.

Las sentencias son obligatorias para los países a los que se dirigen, mientras que la jurisprudencia es vinculante para todos los Estados que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, aunque cada país define su nivel de vinculatoriedad. Dicho órgano supervisa el cumplimiento de las obligaciones de todos los Estados de acuerdo con su jurisprudencia general, más allá de si un estándar fue producto de una sentencia emitida contra el Estado que examina. En consecuencia, la fuerza vinculante surge no de la sentencia en sí, sino del estándar logrado. Para diciembre de 2016,¹⁰ la Comisión Interamericana había sometido a la Corte 258 casos, de los cuales 27 tenía pendientes por resolver, y había emitido 330 sentencias de distinta índole, debido a que un caso puede tener más de una, ya sea de excepciones preliminares, fondo, reparaciones o interpretación.¹¹

En el ejercicio de su facultad contenciosa, la Corte IDH también lleva a cabo una ardua tarea de supervisión del cumplimiento de sus sentencias. Para ello solicita información a los Estados, emite resoluciones sobre el nivel del cumplimiento y, si lo considera conveniente, llama a audiencias privadas o públicas para conocer mejor cada situación. En tal procedimiento participan la Comisión y las víctimas o sus representantes. Al finalizar 2016, la Corte IDH tenía 182 casos en etapa de supervisión de cumplimiento.

Por otra parte, la Corte Interamericana resuelve problemas de interpretación por medio de las opiniones consultivas que, aunque no son obligatorias, sí constituyen fuentes importantes para identificar el contenido y alcance de los derechos de la Convención Americana. Hasta 2016, la Corte IDH había emitido 23 opiniones consultivas.¹²

⁹ Pinacho Espinosa, Jacqueline, *Guía de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2013.

¹⁰ Se considera 2016 como fecha de cierre de estos datos en la medida en que la investigación analiza las sentencias de las cortes nacionales hasta ese año, y esto permite tener una referencia más clara respecto del comportamiento de la Corte Interamericana.

¹¹ Corte IDH, 2017, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2016*, disponible en: <http://www.CorteIDH.or.cr/tablas/informe2016/>; Corte IDH, disponible en: http://www.CorteIDH.or.cr/cf/jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es

¹² Corte IDH, *Opiniones Consultivas*, disponible en: http://www.CorteIDH.or.cr/cf/jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es

Finalmente, por lo que toca a las medidas provisionales, la Corte IDH ha realizado una amplia labor. Estas medidas se emiten para evitar daños irreparables ante una situación de extrema gravedad y urgencia; las dicta de oficio la Corte Interamericana, y las solicita la Comisión en cualquier momento —aunque no exista un caso ante aquélla—, o las víctimas y sus representantes, siempre y cuando su caso se encuentre bajo el conocimiento del tribunal interamericano. En total, la Corte IDH ha conocido de 582 medidas provisionales, y tenía activas 22 para 2016.¹³

2. *La construcción del objetivo de la Corte IDH: una corte en su contexto*

La creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos va de la mano de la aprobación de la CADH en 1969 en San José de Costa Rica, como una respuesta para judicializar los problemas de derechos humanos que atendía la CIDH desde un enfoque más político. Esta última fue creada por la OEA —mucho antes de la Convención Americana, por lo que sus facultades trascienden a ese tratado y se insertan directamente en las de la propia OEA— en 1959, apenas diez años después de la Carta de la OEA, y comenzó sus actividades con el encargo de promover el respeto de los derechos humanos y sin un marco normativo rígido. Esto marcó el desarrollo primero de la Comisión y luego de la Corte, pues para hacer frente a las violaciones masivas y sistemáticas que azotaron a la región durante los años sesenta y setenta la CIDH se arrogó facultades para emitir informes por país y para realizar visitas *in situ*.

Así, su función inicial no estuvo relacionada con la recepción de quejas individuales, sino con la revisión de situaciones generales de los países para probar las violaciones sistemáticas. De acuerdo con Cecilia Medina y Claudio Nash, este procedimiento permitió a la Comisión, conocer las violaciones a los derechos humanos, pedir información al Estado respectivo sobre los hechos y emitir recomendaciones sobre la situación general del país. Esto daba la posibilidad a la Comisión de:

- (i) ponerlo en movimiento [el procedimiento] sin necesidad de examinar los requisitos de admisibilidad de las denuncias; (ii) que la Comisión asumiera un rol muy activo, pidiendo información e investigando con todos los medios a su alcance (entre otros: testigos, información de periódicos, información de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales e inspecciones

¹³ Corte IDH, 2017, *Informe Anual de la Corte...*, *op. cit.*, p. 97.

al territorio del Estado afectado, si éste lo consentía); (iii) publicitar los hechos investigados para presionar a los gobiernos; y (iv) enviar el resultado de la investigación a los órganos políticos de la OEA, para su discusión y la eventual aprobación de medidas en contra del Estado transgresor.¹⁴

Los órganos políticos de la OEA no actuaron ante la información proporcionada por la Comisión; sin embargo, en 1965 le reconocieron la facultad de realizar estas investigaciones. Al reformar su estatuto para incorporar esta facultad de investigación y poder emitir informes por país, la Comisión incluyó un procedimiento cuasi jurisdiccional para analizar denuncias individuales, las que debían cumplir requisitos como, por ejemplo, el agotamiento de recursos internos, mientras que la investigación de los países quedaba flexible y no sujeta del mismo modo. Con ello se crearon dos vertientes en las facultades de protección de la Comisión: una sobre violaciones masivas y sistemáticas por medio de los informes por país, y otra de análisis de violaciones individuales.¹⁵

De acuerdo con ello, la Comisión trabaja en dos direcciones: una que revisa en general la actuación de los países, y otra que se dedica al análisis de los casos individuales. Respecto de lo primero, la CIDH ha desarrollado mecanismos como las audiencias, donde sus miembros reciben a organizaciones no gubernamentales, a víctimas y a gobiernos para tratar casos o temas específicos relativos a un país en concreto, o incluso sobre la región. Además, la Comisión trabaja en informes por país que suelen ser producto de visitarlo. En el caso de países que a juicio de la Comisión presentan problemas graves de derechos humanos, se preparan informes breves, que se incorporan al anual de la propia CIDH, con lo que manifiesta sus preocupaciones sobre ello. A la par de estas actividades, desde la década de los noventa, la Comisión ha desarrollado iniciativas de carácter temático, lo que la ha llevado a establecer relatorías para algunos temas,¹⁶ las cuales le

¹⁴ Medina, Cecilia y Nash, Claudio, *Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección*, Santiago de Chile, Universidad de Chile-Centro de Derechos Humanos, 2007, p. 96. En el mismo sentido, Rodríguez-Pinzón, Diego, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en Martín, Claudia *et al.*, *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, UIA-American University-Fontamara, 2004, pp. 173-208; González, Felipe, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos”, *Anuario de Derechos Humanos 2009*, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2009, pp. 35-57.

¹⁵ Medina, Cecilia y Nash, Claudio, *Sistema interamericano...*, *op. cit.*, p. 98.

¹⁶ Derechos de los pueblos indígenas, derechos de las mujeres, derechos de los migrantes, libertad de expresión, derechos de la niñez, defensoras y defensores de los derechos humanos, derechos de las personas privadas de la libertad, derechos de las personas afrodescen-

han permitido sistematizar los estándares de derechos y grupos específicos, así como contar con mayor información sobre esos aspectos en los países de la región.¹⁷

La Corte IDH sólo participa del procedimiento de análisis de violaciones individuales que decide en definitiva acerca de las peticiones presentadas ante la Comisión en contra de los Estados parte que hayan aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana.¹⁸ Durante los trabajos preparatorios de la Convención, la mayoría de la discusión de los representantes de los Estados se enfocó en el estudio de la redacción de los derechos y en las facultades de la Comisión Interamericana. Preocupaba el reconocimiento de las facultades de ésta, que ya *de facto* llevaba a cabo, a pesar de que algunas ya habían sido reconocidas formalmente. La tendencia de los países estuvo marcada por la búsqueda de fortalecer el sistema de peticiones individuales por sobre los procedimientos vinculados con las violaciones masivas y sistemáticas que, en 1969, año en que se aprueba la Convención Americana, persistían con fuerza en la región.

Los trabajos preparatorios apenas reportan una mínima discusión en torno a la creación de la Corte Interamericana. Parecía que había consenso en contar con un órgano jurisdiccional del estilo de la Corte Europea de Derechos Humanos para completar la creación de un sistema de protección de derechos humanos. Estados Unidos observó que no creía conveniente que se estableciera un quórum específico para que la Corte Interamericana pudiera sesionar, puesto que podía cambiar el número de sus integrantes, mientras que a Brasil le preocupó el momento de instauración de la Corte, y recomendó esperar a que un buen número de Estados ratificaran la Convención y aceptaran la jurisdicción contenciosa de aquélla.¹⁹ Únicamente México se opuso a la creación de la Corte Interamericana al considerar

dientes y contra la discriminación racial, derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex, y recientemente para los derechos económicos, sociales y culturales (para lo que próximamente habrá el nombramiento del primer relator). De estas relatorías, dos son independientes, la de libertad de expresión y la de derechos económicos, sociales y culturales; las demás están a cargo de las y los comisionados.

¹⁷ González, Felipe, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos...”, *op. cit.*, pp. 39-44.

¹⁸ En 2009 y 2013 se modificó el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para permitir la llegada de un mayor número de casos a la Corte Interamericana.

¹⁹ Organización de Estados Americanos, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos*. Actas y documentos, OEA, Secretaría General, San José de Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969, pp. 96-127.

Prematuro el establecimiento de la Corte Internacional a que alude el Proyecto [de la CADH] y estima más realista y promisorio el que con la experiencia y prestigio que siga ganando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se llega a formar una conciencia en los países de América acerca de la posibilidad y conveniencia de sujetar sus actos en la materia a un tribunal internacional.²⁰

Si no de los trabajos preparatorios, del texto de la Convención queda clara la intención de crear un órgano jurisdiccional para decidir sobre las violaciones individuales y la interpretación de dicho tratado (artículos 52 a 65). La Corte Interamericana se enfrentó a un problema similar al de la Comisión cuando recibió su primer caso: debía resolver un asunto individual que representaba a otros tantos de violaciones graves y sistemáticas a lo largo de la región, por lo que su resolución también debía poder abarcarlos. Esa primera sentencia, como ya se mencionó, fue la del caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* y marcó una primera meta de la Corte: fundar un sistema de interpretación que permitiera la justicia judicial de los casos de violaciones masivas y sistemáticas. En palabras de Cecilia Medina, la Corte “tenía como norte lograr que su existencia constituyera un avance para los derechos humanos de la región”;²¹ esto es, impregnar al continente de estándares en materia de protección de derechos humanos.²²

²⁰ *Ibidem*, p. 100.

²¹ Medina Quiroga, Cecilia. “Los 40 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana”, *Anuario de Derechos Humanos 2009*, núm. 10, 2014, p. 21.

²² Para profundizar en el origen y desarrollo de la Corte IDH, véanse: Frost, Lynda. “The Evolution of the Inter-American Court of Human Rights: Reflections of Present and Former Judges”, *Human Rights Quarterly*, Baltimore, núm. 14. 1992, pp. 171-202; Feria Tinta, Mónica. “Individual Human Rights vs. State Sovereignty: The Case of Peru’s Withdrawal from the Contentious Jurisdiction of Inter-American Court of Human Rights”, *Leiden Journal of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, núm. 13, 2000, pp. 985-996; Medina Quiroga, Cecilia, “Toward Effectiveness in the Protection of Human Rights in the Americas”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, Iowa, vol. 8, núm. 2, 1998, pp. 337-358; Medina Quiroga, Cecilia, “The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: Reflections on Joint Venture”, *Human Rights Quarterly*, Baltimore, núm. 12. 1990, pp. 439-464; Pasqualucci, Jo M., “The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System”, *Human Rights Law Review*, Netherlands, vol. 6, núm. 2, 2006, pp. 281-322; Rodríguez Rescia, Víctor y David Seitles, Marc, “The Development of the Inter-American Human Rights System: A Historical Perspective and a Modern-Day Critique”, *New York Law School Journal of Human Rights*, Nueva York City, núm. 16, 2000; Martin, Claudia, “Catching Up with the Past: Recent Decisions of the Inter-American Court of Human Rights Addressing Gross Human Rights Violations Perpetrated During the 1970-1980s”, *Human Rights Law Review*, Netherlands, vol. 7, núm. 4,

La realidad le impuso esta meta sustantiva, pues detrás de estos casos, durante los años ochenta y noventa, la Corte Interamericana tuvo que hacerse cargo de las consecuencias de los regímenes autoritarios y de los procesos de transición, particularmente de una oleada de amnistías a favor de los perpetradores de violaciones graves a los derechos humanos. En este segundo momento, la Corte IDH se dedicó a elaborar las bases de la transición a la justicia y a la democracia fortaleciendo las instituciones judiciales, consolidando estándares sobre el debido proceso, y subrayando la importancia del combate a la impunidad. Finalmente, una tercera etapa en la que —según los especialistas— nos encontramos actualmente, en la que ese órgano debe afrontar la debilidad institucional de los Estados de la región, así como la desigualdad estructural que afecta a enormes grupos de población, como las mujeres, los niños o los pueblos indígenas.²³

Estos tres periodos conforman la realidad que ha debido enfrentar la Corte Interamericana, y que ha guiado sus objetivos en términos de interpretación de los derechos humanos. A raíz de estos grupos de asuntos, la Corte IDH ha desarrollado su jurisprudencia en materia de acceso a la justicia y, de forma muy relevante, sobre los derechos de las víctimas y las reparaciones, uno de sus rasgos característicos.

El último periodo en el que se encuentra la Corte IDH, signado por la debilidad institucional de los Estados parte, le presenta otro tipo de oportunidades y retos. Por un lado, ya cuenta con una jurisprudencia relativamente amplia sobre la mayoría de los artículos de la Convención Americana, y sus sentencias le han ganado una buena reputación en el ámbito judicial de la región interamericana, de tal forma que los jueces nacionales ya utilizan sus criterios interpretativos para la resolución de casos domésticos; pero, al mismo tiempo, debe hacerse cargo de la debilidad institucional de los poderes judiciales de la región para que efectivamente pueda asegurar los derechos de las personas en sus países.²⁴ Esta situación se agrava si se considera

2007, pp. 774-792; Dwyer, Amy S., “The Inter-American Court of Human Rights: Towards Establishing an Effective Regional Contentious Jurisdiction”, *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. XIII, núm. 1, 1900, pp. 593-633; Moir, Lindsay, “Law and the Inter-American Human Rights System”, *Human Rights Quarterly*, Baltimore, vol. 25, 2003, pp. 182-212; Cançado Trindade, Antonio Augusto, “The Developing Case Law of the Inter-American Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review*, Netherlands, vol. 3, núm. 1, 2003, pp. 1-25; Dunshee de Abranches, Carlos Alberto, “The Inter-American Court of Human Rights”, *The American University Law Review*, Washington, vol. 30, 1980, pp. 79-125.

²³ Grossman, Claudio (2008). “The Inter-American System of Human Rights: Challenges for the Future”, *Indiana Law Journal*, vol. 83, 2008, pp. 1267-1282; Abramovich, Víctor, “De las violaciones masivas...”, *op. cit.*, y Nash, Claudio, *El sistema interamericano...*, *op. cit.*

²⁴ Abramovich, Víctor, “De las violaciones masivas...”, *op. cit.*, pp. 24 y 28.

que han sido los órganos vinculados con la administración de justicia los que más se han resistido a cumplir las reparaciones solicitadas por la Corte IDH en sus sentencias, en particular las vinculadas con la investigación de las violaciones a los derechos humanos.²⁵

Este nuevo escenario, donde confluyen el uso de la jurisprudencia interamericana por los órganos judiciales locales y la reticencia de éstos —pero también la de otros agentes estatales— a cumplir con las medidas de reparación, es para la Corte Interamericana un nuevo par de metas que marcan el periodo en el que nos encontramos: la supervisión del cumplimiento y la búsqueda de una especie de alianza estratégica con los jueces locales.²⁶ No se trata de metas sustantivas; más bien marcan la política de ese órgano hacia el exterior, dado que establecen los parámetros de la relación con los Estados parte y, de forma más específica, con determinados agentes estatales.

En cuanto a la supervisión del cumplimiento, la Corte Interamericana ha dedicado un área especial para analizar el cumplimiento de las medidas de reparación que emite en sus sentencias. La intención es avanzar en ello y en la implementación de las sentencias, no sólo para allegar justicia a las víctimas concretas y alcanzar las modificaciones institucionales solicitadas en las sentencias para salvaguardar los derechos humanos en los Estados parte, sino también como medida para asegurar su autoridad en la región.²⁷ En este rubro, destaca que, en 2012, realizó por primera vez una audiencia privada para examinar el cumplimiento de las medidas de reparación relativas a la atención médica y psicológica en nueve casos en contra de Colombia. A diferencia de los demás asuntos, esta medida reparatoria no se examinó caso por caso; en tanto las reparaciones solicitadas exigían lo mismo del Estado, se estimó más eficaz abordarlas en conjunto para conocer de forma global lo hecho por el Estado colombiano e identificar lo pendiente.²⁸

²⁵ Huneeus, Alexandra, “Courts Resisting Courts...”, *op. cit.*, pp. 493-533.

²⁶ *Idem.*

²⁷ El análisis de la supervisión del cumplimiento que lleva a cabo la Corte Interamericana requiere el desarrollo de una investigación propia, no sólo por constituir uno de los problemas más importantes para el fortalecimiento del sistema interamericano, sino también para identificar los patrones de comportamiento de los Estados y de las distintas autoridades domésticas, en especial, en países federales, donde los problemas de coordinación pueden afectar el cumplimiento. La forma en que la Corte Interamericana se posiciona frente a esas autoridades y las víctimas, también debe considerarse en la investigación para identificar en qué medida esta posición de la Corte incide o no en un mayor cumplimiento de sus sentencias.

²⁸ Los casos son: 19 Comerciantes, Masacre de Mapiripán, Gutiérrez Soler, Masacre de Pueblo Bello, Masacre de La Rochela, Masacres de Ituango, Escué Zapata, Valle Jaramillo y Cepeda Vargas.

Probablemente la meta más importante que se ha impuesto la Corte IDH en esta etapa de su desarrollo es la vinculación con los jueces nacionales y, en específico, con los de las cortes constitucionales o supremas de la región. Como ya se mencionó, los jueces locales adquirieron mayor relevancia cuando la Corte Interamericana comenzó a atender asuntos relacionados con la debilidad institucional, con el fin de fortalecer el Estado de derecho en las débiles democracias latinoamericanas; sin embargo, desde antes ya existía una tendencia a la judicialización de las violaciones de los derechos humanos en el ámbito local.²⁹ Además, este proceso se encontró con un campo fértil en la región, ante el advenimiento de nuevas Constituciones o reformas constitucionales que incorporaron amplios catálogos de derechos y una apertura al DIDH, como ya fue señalado arriba.³⁰ Con eso también llegaron reformas donde se fortalecieron, en términos generales, la independencia y las facultades de los poderes judiciales.³¹

De acuerdo con autores como Huneeus, Uprimny y Nash, los cambios constitucionales en América Latina estuvieron acompañados de una nueva doctrina constitucional que dio preeminencia a la protección de los derechos humanos, al reconocimiento de los derechos como principios más que como reglas, y a la incorporación de criterios interpretativos, como el principios pro persona o la ponderación.³² Esta nueva concepción democrática constitucional impactó la forma en que el DIDH y los criterios interpretativos de la Corte IDH fueron recibidos por las cortes nacionales, lo que abrió un espacio de oportunidad política y legal para que los jueces locales ampliaran el contenido y alcance de sus interpretaciones a la luz de los desarrollos interamericanos.³³

²⁹ Medina, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Santiago de Chile, Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile, 2003, p. 2.

³⁰ Uprimny, Rodrigo, “Las transformaciones constitucionales...”, *op. cit.*, pp. 113 y 114.

³¹ Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia...*, *op. cit.*

³² Huneeus, Alexandra, “Constitutional Lawyers and the Inter-American Court’s Varied Authority”, *Law and Contemporary Problems*, volumen 79, número 1, 2016 p. 3 y ss.; Uprimny, Rodrigo, “Las transformaciones constitucionales...”, *op. cit.*, 113 y ss., y Nash, Claudio, *La concepción de derechos fundamentales en Latinoamérica. Tendencias jurisprudenciales*, México, Fontamara, 2012.

³³ El efecto específico en el comportamiento de los jueces domésticos de las doctrinas constitucionales democráticas, el garantismo y el neoconstitucionalismo, en la adopción de los criterios interamericanos se analizarán en el estudio de cada país.

La propia Corte IDH también recibió, como en una especie de efecto bumerán inverso,³⁴ el impulso de las nuevas doctrinas constitucionales procedentes de Europa y Estados Unidos, pero ya en desarrollo en América Latina.³⁵ De acuerdo con Alexandra Huneus, los neoconstitucionalistas han adquirido roles de liderazgo en la Corte Interamericana de manera creciente, ya sea como jueces o como parte de la propia Secretaría de la Corte, de tal forma que han logrado permear en esa institución las ideas y prácticas neoconstitucionales. Para dicha autora, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ya refleja la comprensión neoconstitucional del derecho constitucional, y es a partir de ahí que impulsa a los distintos países de la región a conformarse en un cierto grupo de ideas y prácticas. En este proceso, la intervención del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), constituyeron espacios clave para la incorporación del neoconstitucionalismo en la Corte Interamericana. Tres de los jueces de la Corte Interamericana que han marcado las pautas en el establecimiento de estas ideas en el tribunal regional y que han enfatizado en la importancia de la vinculación con los jueces locales, provienen de dichos institutos: Héctor Fix-Zamudio (dos periodos en la Corte IDH: 1986-1997), Sergio García Ramírez (dos periodos en la Corte IDH: 1998-2009) y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, actual juez de la Corte IDH.³⁶

En este sentido, García Ramírez sostiene que la Corte IDH debe ser entendida como un “órgano emisor de lineamientos generales —pero vinculantes— para la formación de un *ius commune* americano de su materia; no es en cambio, [...] un tribunal llamado a intervenir reiteradamente en innumerables litigios de la misma naturaleza para afirmar, a través de centenares o millares de resoluciones, una tesis constante. Si lo intentara, naufragaría”.³⁷ Sobre los jueces nacionales, García Ramírez, a quien se le reconoce como el creador del control de convencionalidad, sostiene que

³⁴ Inverso en la medida en que llegó a la Corte IDH con los desarrollos a nivel local para impactar el ámbito internacional. Véase Huneus, Alexandra, “Constitutional Lawyers...”, *op. cit.*

³⁵ Los autores denominan esta doctrina constitucional de modo genérico como *neoconstitucionalismo*, pero conviene hacer las distinciones necesarias entre las diferentes doctrinas democráticas constitucionales debido a que algunas generan un mayor margen de discrecionalidad (neoconstitucionalismo versus garantismo), y este distinto grado de discrecionalidad afecta el tipo de interpretación que realiza la Corte IDH de los derechos contenidos en la Convención.

³⁶ Huneus, Alexandra, “Constitutional Lawyers...”, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

³⁷ García Ramírez, Sergio, *Relación entre la jurisdicción...*, *op. cit.*, p. 9.

8. Dentro de la lógica jurisdiccional que sustenta la creación y operación de la Corte, no cabría esperar que ésta se viese en la necesidad de juzgar centenares o millares de casos sobre un solo tema convencional —lo que entrañaría un enorme desvalimiento para los individuos—, es decir, todos los litigios que se presenten en todo tiempo y en todos los países, resolviendo uno a uno los hechos violatorios y garantizando, también uno a uno, los derechos y libertades particulares. La única posibilidad tutelar razonable implica que una vez fijado el “criterio de interpretación y aplicación”, éste sea recogido por los Estados en el conjunto de su aparato jurídico: a través de políticas, leyes, sentencias que den trascendencia, universalidad y eficacia a los pronunciamientos de la Corte constituida —insisto— merced a la voluntad soberana de los Estados y para servir a decisiones fundamentales de éstos, explícitas en sus constituciones nacionales y, desde luego, en sus compromisos convencionales internacionales.³⁸

Además, el entonces juez señalaba que “[l]a recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos constituye uno de los rasgos positivos sobresalientes en la hora actual, que conviene reconocer, sostener y acrecentar”.³⁹

Después de Sergio García Ramírez (2004-2007), los siguientes presidentes de la Corte IDH continuaron y ampliaron esta necesidad de vincularse con las altas cortes nacionales. La exjueza Cecilia Medina (2008-2009) coincide en afirmar que la Corte IDH debe mirar a los jueces locales como una opción para hacer realidad los contenidos de la CADH, así como la jurisprudencia producida por el tribunal interamericano, y que este debe ser uno de sus objetivos más importantes. Diego García Sayán, exjuez de la Corte IDH y presidente de ésta en el periodo 2010-2013, ha sido uno de los principales impulsores del diálogo jurisprudencial, así como de la vinculación con las altas cortes nacionales. Su producción académica en esos años estuvo dirigida, casi en su totalidad, a enfatizar la importancia del diálogo entre jueces locales y los de la Corte Interamericana como una forma de permear los estándares interamericanos.⁴⁰ Asimismo, el expresidente de la Corte IDH, Humberto Sierra Porto (2014-2015), de igual modo manifestó

³⁸ Voto razonado del juez Sergio García Ramírez, caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de noviembre de 2006.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, García-Sayán, Diego, “Justicia interamericana y tribunales nacionales”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de la Rea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, tomo IX. *Derechos humanos y tribunales internacionales*, México, UNAM-IMPPC-Marcial Pons, 2008, pp. 463-491.

en entrevista la gran importancia que reviste la vinculación con las cortes nacionales para dar efectividad a las sentencias interamericanas, más allá de su mero cumplimiento.⁴¹

Desde 2005 se observa una fuerte tendencia a impartir cursos, conferencias o seminarios a personal judicial de los países de la región,⁴² así como a firmar convenios con las altas cortes latinoamericanas y, en general, con los órganos impartidores de justicia de la región.⁴³ Estas actividades han sido impulsadas por la decisión de realizar sesiones de la Corte IDH en países distintos a su sede en San José de Costa Rica.⁴⁴ Además, la Corte IDH comenzó a participar en el Encuentro Anual de Presidentes y Magistrados de Tribunales y Salas Constitucionales de América Latina⁴⁵ y en la Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas Constitucionales y Regionales (2012). Como parte del seguimiento a estas actividades, la Corte IDH ha participado en la publicación de libros conjuntos con las cortes constitucionales.⁴⁶ Cabe mencionar que la Fundación Konrad Adenauer se ha convertido en una sólida aliada de la Corte Interamericana para promover su vinculación

⁴¹ Entrevista realizada el 16 de febrero de 2016, San José de Costa Rica.

⁴² Los informes anuales de la Corte IDH reportan una gran cantidad de actividades de capacitación y difusión de la jurisprudencia interamericana entre los operadores del sistema de justicia de América Latina.

⁴³ Véanse los *Informes anuales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* en <http://www.corteidh.or.cr/index.php/al-dia/informes-anauales>. Entre ellos se encuentran Acuerdos de Cooperación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2001), la Corte Suprema de Justicia de Paraguay (2005), la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina (2006), la Corte Suprema de Justicia de Honduras (2008), la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana (2009), el Tribunal Constitucional de Perú (2010), la Corte Suprema de Justicia de Colombia (2011), la Corte Constitucional de Colombia (2011), la Corte Suprema de Justicia de Panamá (2011), el Poder Judicial de la República de Costa Rica (2012), el Tribunal Constitucional de República Dominicana (2012), el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia (2013), el Poder Judicial de la República del Perú (2013), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (2014), la Corte Nacional de Justicia de Ecuador (2016), y el Consejo de la Judicatura de Ecuador (2016), entre otros.

⁴⁴ La primera sesión fuera de su sede en Costa Rica se realizó en Asunción, Paraguay, en 2006. Después se han realizado otros periodos de sesiones “itinerantes”: en 2006 en Brasil, Argentina y El Salvador; en 2007, en Guatemala y Colombia; en 2008, en México, Honduras y Paraguay; en 2009, en República Dominicana, Chile y Bolivia; en 2010, en Perú y Ecuador; en 2011, en Panamá, Barbados y Colombia (periodo ordinario de sesiones); en 2012, en Ecuador; en 2013, en Colombia, México y Brasil; en 2014, en Paraguay; en 2015, en Colombia y Honduras, y en 2016, en México y Ecuador.

⁴⁵ Los informes anuales de la Corte IDH reportan la asistencia y participación en estos encuentros desde 2012.

⁴⁶ Como la revista *Diálogo Jurisprudencial* que publicaron la Corte Interamericana y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible para consulta en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/dialogo-jurisprudencial/issue/archive>

con las cortes nacionales, pues financia muchas de sus actividades de capacitación y difusión.

Al margen de estas actividades de difusión de los criterios interamericanos, así como de construcción de relaciones entre las cortes, en su actividad sustantiva, la Corte IDH también emprendió un ejercicio de comunicación con los tribunales latinoamericanos. Así, se ha dirigido a los jueces de manera directa reconociendo sus esfuerzos en adoptar los criterios interamericanos⁴⁷ y ha retomado sus avances jurisprudenciales para avanzar en su propia jurisprudencia.⁴⁸ De acuerdo con ello, si bien persisten los problemas de cumplimiento de reparaciones específicas por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, existe un claro objetivo por parte de la Corte IDH de considerar a los jueces nacionales como aliados estratégicos para generar una especie de efecto cascada de sus criterios interpretativos.

II. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

La figura del control de convencionalidad expresa la decisión política de la Corte IDH de acercarse a los jueces domésticos a fin de lograr la trascendencia de sus criterios interpretativos en el nivel local. Esto es, se convirtió en la herramienta jurídica y política para vincular a las cortes nacionales con los criterios interamericanos. El *control de convencionalidad* fue establecido en la jurisprudencia de la Corte en 2006 como un mecanismo para comprometer a los poderes judiciales domésticos en la supervisión de la vigencia de los derechos convencionales y verificar la consistencia entre las normas jurídicas internas y la CADH u otros tratados internacionales.⁴⁹ Se trata de un control

⁴⁷ Por ejemplo, en la sentencia del caso *Atala Riffó vs. Chile*, la Corte IDH se refirió a casos de las cortes de Costa Rica, Bolivia, República Dominicana, Perú, Argentina, Colombia, México y Panamá sobre el uso del control de convencionalidad. Corte IDH, caso *Atala Riffó y niñas vs. Chile* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 24 de febrero de 2012I serie C, núm. 239, párr. 283.

⁴⁸ Lo que ilustra la sentencia del caso *Masacre de Mapiripán*, para el que la Corte IDH retomó varias de las argumentaciones sobre desplazamiento forzado elaboradas por la Corte Constitucional de Colombia. Corte IDH, caso de la “*Masacre de Mapiripán*” vs. Colombia, sentencia del 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 134, párr. 172 y siguientes.

⁴⁹ La Corte señaló que “cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermad[os] por la aplicación de las leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio care[zcan] de efectos jurídicos”. Corte IDH, caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154, párr. 123.

ex officio por parte de los funcionarios judiciales, y es complementario del control de constitucionalidad para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de los Estados parte en la Convención.⁵⁰ En principio, este mecanismo debe actuar de forma integrada con los desarrollos internos para la recepción de los tratados y decisiones, como el bloque de constitucionalidad o la interpretación conforme, para integrar y coordinar el uso de los derechos de origen internacional en el ámbito doméstico, así como en una redefinición de la jerarquía normativa para reconocer un lugar de preeminencia a los tratados de derechos humanos.⁵¹

Por medio del control de convencionalidad y los demás mecanismos y herramientas interpretativas internas, la Corte IDH tiene la posibilidad de hablar directamente a los tribunales constitucionales sobre las interpretaciones judiciales domésticas que considera apegadas o contrarias a los estándares interamericanos.⁵² Con ello puede comportarse de forma deferente con las cortes nacionales para fortalecer su vinculación y lograr un mayor uso de su jurisprudencia a nivel interno.⁵³

⁵⁰ Véanse, entre otros: caso *Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 339; caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* (excepciones preliminares, fondo y reparaciones), sentencia del 26 de mayo de 2010, serie C, núm. 213, párr. 208; caso *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214, párr. 311; caso *Rosendo Cantú y Otra vs. México* (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, párr. 219; caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, párr. 225-233, y caso *Gelman vs. Uruguay* (fondo y reparaciones), sentencia del 24 de febrero de 2011, serie C, núm. 221, párr. 193.

⁵¹ Manili, Pablo Luis, “La recepción del derecho...”, *op. cit.*, en Capaldo, Sieckmannn y Clérico (dirs.), *Internacionalización del derecho constitucional...*, *op. cit.*, pp. 473-502.

⁵² Tal es el caso de la sentencia *Radilla Pacheco vs. México*, en la que la Corte IDH señala que “la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política mexicana [emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación] debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución mexicana”. *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 23 de noviembre de 2009, párr. 338.

⁵³ A diferencia del caso *Radilla Pacheco*, y una vez que la SCJN en México había adoptado criterios favorables al reconocimiento de la jurisprudencia interamericana, la Corte IDH tuvo una actitud cercana a la deferencia hacia ese tribunal, al referir una de sus decisiones en el caso *Atala Ríffo y Niñas vs. Chile*, para ejemplificar la forma en que los tribunales definen de manera específica y concreta los elementos de conexidad y causalidad entre la conducta de la madre o el padre y el supuesto impacto en el desarrollo del niño. *Atala Ríffo y Niñas vs. Chile* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 24 de febrero de 2012, párr. 124 y 125.

Sin embargo, desde su nacimiento jurisprudencial en 2006 hasta la fecha se ha desarrollado a veces de forma poco sistemática y difusa, lo que puede incidir en su función de convertirse en una herramienta para cumplir el objetivo de la Corte IDH de llegar a los tribunales domésticos. Conviene, por tanto, analizar su desarrollo.

1. *Evolución de la figura del control de convencionalidad*

El control de convencionalidad se refiere a la acción de control que se ejerce sobre una determinada conducta de autoridad —incluidas las normas (actos del Legislativo)— con base en el contenido de una determinada convención o tratado internacional. Es una figura que de inmediato remite a pensar en el control de constitucionalidad aplicable en los sistemas jurídicos nacionales, y también en el control internacional desarrollado en el marco del derecho internacional público.⁵⁴

Es posible afirmar que la idea del control de convencionalidad subyace a la propia vocación y metas de la Corte Interamericana, en la medida en que le corresponde vigilar que los Estados parte adopten todas las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones contenidas en la CADH (artículo 2). De acuerdo con Ernesto Rey Cantor, la Corte Interamericana estableció el control de convencionalidad en su sede internacional en el fallo del caso *Las Palmeras vs. Colombia*, en 2000, al sostener que “toda norma jurídica [es] susceptible de ser sometida a este examen de compatibilidad” con la Convención Americana, incluyendo las sentencias emitidas a nivel doméstico.⁵⁵ En el mismo sentido, Ayala Corao, afirma que la Corte IDH ejerció una especie de control de convencionalidad respecto de las distintas leyes de amnistía que le fueron sometidas en casos como *Castillo Páez*⁵⁶ y *Barrios Altos*,⁵⁷ ambos contra Perú, desde 1997, puesto que la Corte IDH ya había

⁵⁴ Nash Rojas, Claudio, “Control de convencionalidad. Precisiones conceptuales y desafíos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, año XIX, 2013, p. 490.

⁵⁵ Rey Cantor, Ernesto, “Controles de convencionalidad de las leyes”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Zaldívar, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal...*, *op. cit.*, pp. 241 y 242.

⁵⁶ Corte IDH, caso *Castillo Páez vs. Perú* (fondo), sentencia del 3 de noviembre de 1997, serie C, núm. 34.

⁵⁷ Corte IDH, caso *Barrios Altos vs. Perú* (fondo), sentencia del 14 de marzo de 2001, serie C, núm. 75. En la sentencia de interpretación de este caso, la Corte IDH señaló que “La promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado Parte en la Convención constituye *per se* una violación de esta y genera responsabilidad

sentado jurisprudencia en el sentido de que dichas leyes son contrarias a la Convención Americana, y que, por tanto, resultaban violatorias del tratado o inconventionales.⁵⁸

Los primeros trazos de la idea del control de convencionalidad ya así llamado fueron anunciados en un voto concurrente razonado y elaborado en 2003 por el entonces juez, Sergio García Ramírez, sobre el caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*.⁵⁹ Es importante considerar que conforme al texto de dicho voto, esta figura se utilizó para referir que el Estado era juzgado ante el tribunal interamericano —conforme al derecho internacional— como un todo, y por tanto, no podía suceder que alguna de las entidades que lo componen quedara fuera del “control de convencionalidad” que conlleva la jurisdicción de una corte internacional. Es decir, conforme al sistema jurídico internacional, no era posible que un órgano intraestatal concreto se sustrajera del régimen convencional.

Sin embargo, la primera vez⁶⁰ que esta figura fue utilizada en una sentencia de la Corte Interamericana fue en 2006 en la decisión sobre el caso *Almonacid Arellano vs. de Chile*, en el que aquélla refirió:

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, *el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino

internacional del Estado”. Corte IDH, caso *Barrios Altos vs. Perú* (interpretación de la sentencia de fondo), sentencia del 3 de septiembre de 2001, serie C, núm. 83, párr. 18.

⁵⁸ Ayala Corao, Carlos, *Del diálogo jurisprudencial...*, *op. cit.*, p. 134.

⁵⁹ Corte IDH, caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101. Voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez.

⁶⁰ Cabe precisar que, como lo han indicado otras voces, dado que este primer uso en la sentencia hizo referencia a una “especie de control de convencionalidad”, no sería el primer caso en el que dicha figura sería utilizada sin “miramientos”. El control de convencionalidad fue utilizado ya sin necesidad de entrecomillarlo fue en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú* (noviembre 2006). Véase Salazar Ugarte, Pedro, Caballero Ochoa, José Luis, Vázquez Valencia, Luis Daniel *et al.*, *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez, 2014, p. 63.

también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (énfasis añadido).⁶¹

De lo anterior destaca que la Corte IDH consideró varias cuestiones antes de decantarse por el uso de esta figura: (i) tenía conciencia de la existencia e importancia del cumplimiento de obligaciones de fuente nacional por parte de autoridades internas; (ii) sin embargo, una vez que un Estado está obligado por normas internacionales, también debía cumplir con ellas y velar por que las disposiciones convencionales no se vieran mermadas por leyes contrarias a ellas; (iii) el Poder Judicial debería ejercer una “especie” de control de convencionalidad entre las normas internas y la CADH (tanto el texto como la interpretación del mismo realizada por la Corte IDH).

Esto es importante, porque el uso de esta figura “tuvo sentido” en el momento en el que el tribunal interamericano decidió precisar, al menos: las consecuencias jurídicas de la configuración normativa multinivel (nacional e internacional) de los Estados que se someten a las disposiciones de la normatividad internacional, y el rol fundamental que, en principio, deben desempeñar las y los jueces internos para “controlar” que el cumplimiento de las obligaciones internacionales a cargo del Estado sea efectivamente realizado. Además, vale decir que el control de convencionalidad es uno de los canales mediante los que los Estados dan cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos.⁶²

A partir de estas bases, por poco más de una década, el control de convencionalidad ha evolucionado gradualmente, por lo general, para ampliar sus dimensiones y precisar sus alcances. Una de esas primeras precisiones fue aquella que, indicada en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú* (2006), la Corte refirió no sólo que los órganos del Poder Judicial estaban obligados a ejercer el control de convencionalidad, sino que, además, dicho control debería realizarse *ex officio*, es decir, sin necesidad de que su ejercicio fuera solicitado por alguna de las partes o interesados en el proceso, y que el control debía realizarse en el ámbito de las competencias y funciones a cargo del Poder Judicial.⁶³

⁶¹ Corte IDH, caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 26 de septiembre de 2006.

⁶² Nash Rojas, Claudio, “Control de convencionalidad...”, *op. cit.*, p. 494.

⁶³ Corte IDH, caso *Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158, párr. 128.

Otra característica relevante del control es que se entiende que es complementario del control de constitucionalidad⁶⁴ y no excluyente o contradictorio de éste. En otras palabras, desde este caso el tribunal interamericano perfiló el carácter complementario que debía existir entre las funciones de control desarrolladas con base en la normatividad interna y la internacional. Asimismo, la Corte IDH ha precisado que, sin perjuicio de la importancia que tiene la obligación de ejercer el control de convencionalidad, la Convención Americana no establece una forma determinada de ejercer el control difuso de convencionalidad y, por ende, alguna de ellas no puede ser impuesta por la Corte a los Estados.⁶⁵ También, desde la jurisprudencia interamericana de la Corte Interamericana se ha desprendido que el control de convencionalidad funge como una de las medidas para garantizar el *effet utile* de la CADH y otros tratados que obliguen a los Estados, y que es un mecanismo para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por los Estados en el nivel internacional.⁶⁶ De igual modo, desde algunos desarrollos doctrinarios y con base en la jurisprudencia de la Corte IDH, se ha distinguido entre el control de convencionalidad concentrado (a cargo de la Corte Interamericana) y el difuso, a cargo de las autoridades internas obligadas a realizarlo.⁶⁷

La evolución de la figura o institución del control de convencionalidad puede expresarse en al menos dos vías: la ampliación de las autoridades obligadas a realizarlo y la ampliación sustantiva de sus implicaciones. En términos cronológicos, la evolución ha sido la siguiente:

1. Establecimiento de las bases del control de convencionalidad: caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

⁶⁴ *Ibidem*, párrs. 128 y 129.

⁶⁵ Corte IDH, caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México...*, *op. cit.*, serie C, núm. 220, párr. 225.

⁶⁶ Ibáñez Rivas, Juana María, "Control de convencionalidad: precisiones para su aplicación desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario de Derechos Humanos*, Chile, 2012, p. 112; Corte IDH, caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158, párr. 128.

⁶⁷ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Interpretación conforme...", *op. cit.*, p. 377. Para otra propuesta de distinción entre control de convencionalidad en sede nacional o internacional, véase Sagüés, Néstor. "Obligaciones internacionales y control de convencionalidad", *Revista Estudios Constitucionales*, vol. 8, núm. 1, 2010, pp. 120 y 121, citado en Ibáñez Rivas, Juana María, "Control de convencionalidad...", *op. cit.*, p. 111.

2. Incorporación del carácter *ex officio*: caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 24 de noviembre de 2006.
3. Explicación sobre la forma de implementación del control de convencionalidad: caso *Boyce y otros vs. Barbados* (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 20 de noviembre de 2007, párrs. 77-80.
4. No solo normas, sino también las interpretaciones deben respetar el parámetro de convencionalidad: caso *Radilla Pacheco vs. México* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 340.
5. Extensión de las autoridades obligadas, no sólo jueces, sino también todo órgano vinculado a la administración de justicia en todos niveles: caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 26 de noviembre de 2010, párrs. 225 y 233.
6. Toda autoridad pública debe realizar el control: caso *Gelman vs. Uruguay*. (Fondo y Reparaciones), sentencia del 24 de febrero de 2011, párrs. 193 y 239.
7. El parámetro de convencionalidad se extiende a otros tratados de derechos humanos: caso *Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 20 noviembre de 2012, párr. 330.
8. Precisión sobre el valor de la jurisprudencia de la Corte IDH como parte del parámetro de convencionalidad con carácter de “cosa juzgada” internacional: caso *Gelman vs. Uruguay* (supervisión de cumplimiento de sentencia), resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 20 de marzo de 2013, párrs. 65-74, 87, 88 y 102.
9. Precisión: la CADH no impone un modelo determinado de control de convencionalidad: caso *Liakat Ali Alibux vs. Suriname* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 30 de enero de 2014, párr. 124.
10. Parámetro de convencionalidad, que también debe considerar lo indicado por la Corte IDH en ejercicio de su función consultiva: Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14. Resolución del 19 de agosto de 2014, párr. 31.

11. Fortalecimiento de la vinculación entre el control de convencionalidad y el principio de complementariedad: caso *García Ibarra y otros vs. Ecuador* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 17 de noviembre de 2015, serie C, núm. 306, párr. 103.
12. Posibilidad de la existencia del control de convencionalidad preventivo configurado a través de la función consultiva de la Corte IDH: Corte IDH, *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador)*. Opinión Consultiva OC-22/16 del 26 de febrero de 2016, serie A, núm. 22, párr. 26.
13. El control de convencionalidad, aun ejercido correctamente por las autoridades de justicia, no es suficiente para eximir al Estado de su responsabilidad internacional cuando existe normatividad vigente en el Estado violatoria de la CADH y otros tratados: caso *Tenorio Roca y otros vs. Perú* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 22 de junio de 2016., serie C, núm. 314, párrs. 230, 231 y 233.
14. Precisión sobre el carácter dinámico y complementario del control vigente en el sistema interamericano: caso *Andrade Salmón vs. Bolivia* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 1 de diciembre de 2016, serie C, núm. 330, párr. 102.

Como se advierte en la lista anterior, desde 2014 hasta los primeros meses de 2017 la figura o “institución” del control de convencionalidad fue utilizada por la Corte Interamericana en distintas intensidades, pero, en gran medida, su desarrollo no fue más allá de lo ya establecido en años anteriores. Durante 2015, dicha figura sólo fue referida en cuatro casos para indicar que las autoridades estaban obligadas a realizar el control de convencionalidad sin desarrollar o ampliar sus elementos.⁶⁸ No obstante, en otros dos precisó la importancia de que las autoridades ejercieran dicho control,⁶⁹ e hizo hincapié entre la vinculación del respeto del principio de complemen-

⁶⁸ Corte IDH, caso *López Lone y otros vs. Honduras* (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 5 de octubre de 2015, serie C, núm. 302, párr. 307; caso *Ruano Torres y otros vs. El Salvador* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 5 de octubre de 2015, serie C, núm. 303, párr. 229.

⁶⁹ Corte IDH, caso *Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 8 de octubre de 2015, serie C, núm. 304, párrs. 211 y 255.

riedad y su relación con el control de convencionalidad; también requirió que dicho principio fuera la razón de ser que explica la obligación de ejercer el control, y que el control, de convencionalidad corresponde de forma primaria a los Estados en su nivel interno y sólo si el caso no encuentra solución es cuando pasa ante el SIDH.⁷⁰

Para 2016, la Corte hizo referencia o utilizó el control de convencionalidad sólo en cinco casos contenciosos,⁷¹ y en una opinión consultiva. El referido control fue retomado en el caso *Chinchilla Sandoval vs. Guatemala* sin novedad relevante sobre el desarrollo de dicha figura;⁷² en el caso *Tenorio Roca y otros vs. Perú* destaca que la Corte IDH calificó de adecuado el control ejercido por un juez interno; sin embargo, señaló que éste no era suficiente para excluir a un Estado de su responsabilidad internacional cuando su normatividad es violatoria de la CADH y de otros tratados.⁷³ Asimismo, la Corte Interamericana retomó el abordaje del control y resaltó la vinculación de su ejercicio con la obligación a cargo de los Estados de asegurar el *effet utile* de la normatividad interamericana.⁷⁴

En el caso *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala*, la Corte IDH retomó su desarrollo previo sobre la

⁷⁰ Corte IDH, caso *García Ibarra y otros vs. Ecuador* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 17 de noviembre de 2015, serie C, núm. 306, párr. 103.

⁷¹ A pesar de no haber sido retomado por la Corte en pleno, destacan las referencias al control de convencionalidad en el caso *Duque vs. Colombia*. En éste, tanto la CIDH como el Estado hicieron referencia al control de convencionalidad en la argumentación relativa a las presuntas violaciones a las garantías judiciales y a la protección judicial; no obstante, la Corte IDH no se pronunció sobre ello. Otro punto destacado es la referencia al control de convencionalidad en el voto del juez Vio Grossi en este caso, pues indicó que de haberse realizado el control, el resultado no podía sino arrojar que el Estado no sería responsable internacionalmente por las violaciones alegadas conforme al desarrollo convencional existente al momento de los hechos (p. 10). Véase Corte IDH, caso *Duque vs. Colombia* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 26 de febrero de 2016, serie C, núm. 310, párrs. 85 y 143.

⁷² Corte IDH, caso *Chinchilla Sandoval vs. Guatemala* (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 29 de febrero de 2016, serie C, núm. 312, párrs. 242 y 243.

⁷³ La Corte Interamericana precisó que dada la permanencia de normatividad sobre desaparición forzada contraria a los estándares convencionales y los desarrollados por ella, aun con dicho control bien ejercido, “el Estado continúa incumpliendo los artículos 2 de la Convención Americana y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas”. Corte IDH, caso *Tenorio Roca y otros vs. Perú* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 22 de junio de 2016, serie C, núm. 314, párrs. 230, 231 y 233.

⁷⁴ Corte IDH, caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 20 de octubre de 2016, serie C, núm. 318, párrs. 408 y 409.

figura del control, pero especificó que al referir a “las autoridades vinculadas con la administración de justicia” incluía al Ministerio Público.⁷⁵ Por último, en el caso *Andrade Salmón vs. Bolivia*, luego de referir a su entendimiento de la figura del control de convencionalidad, la Corte Interamericana realizó un desarrollo importante sobre las características del control de la normatividad interamericana, y precisó que en el SIDH existe

un control dinámico y complementario de las obligaciones convencionales de los Estados parte de respetar y garantizar los derechos humanos, conjuntamente entre las autoridades internas (primariamente obligadas) y las instancias internacionales (en forma complementaria), de modo que los criterios de decisión, y los mecanismos de protección, tanto los nacionales como los internacionales, puedan ser conformados y adecuados entre sí.⁷⁶

Además, la Corte IDH indicó que, de conformidad con el principio de complementariedad y por haber realizado un adecuado control de convencionalidad, el Estado de Bolivia no era responsable por las violaciones al derecho a la libertad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial.⁷⁷

Aunado a lo anterior, es relevante considerar que, a pesar de la progresiva ampliación de la consideración de conducta de las autoridades internas en la realización del control de convencionalidad, la Corte IDH ha sido clara al señalar que aun cuando las autoridades de un Estado aleguen haberlo ejercido, ella siempre se reserva la facultad de verificar si el ejercicio de control de convencionalidad por parte de un Estado efectivamente se realizó o no y si respetó o no las normas derivadas de la CADH.⁷⁸

Como se puede observar de esta evolución, el control de convencionalidad constituye, por una parte, una forma de lograr la utilización de los criterios interamericanos en una sede nacional, pero al mismo tiempo es una herramienta de control vertical sobre los Estados, particularmente sobre las

⁷⁵ Corte IDH, caso *Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 30 de noviembre de 2016, serie C, núm. 328, párr. 289.

⁷⁶ Corte IDH, caso *Andrade Salmón vs. Bolivia*, fondo (reparaciones y costas), sentencia del 1 de diciembre de 2016, serie C, núm. 330, párrs. 93 y 94.

⁷⁷ *Ibidem*, párr. 102.

⁷⁸ Asimismo, la Corte precisó que el alegato de haberse realizado un control de convencionalidad en sede interna no era por sí solo un argumento que calificara como una excepción preliminar. *Cfr.* Corte IDH, caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, párrs. 16, 19, 20 y 21.

cortes. En efecto, conviven en esa figura la aspiración de integración o complementariedad entre los órdenes internacional y doméstico y la amenaza de supervisión internacional sobre la decisión nacional, que, en definitiva, puede afectar el primero de los objetivos.

2. *Las virtudes del control de convencionalidad y su uso en la región*

La doctrina del control de convencionalidad responde al propio sistema al que pertenece y se explica en él mismo. De ahí que no debe ser sustraído de ese contexto y es desde ahí que se pueden identificar sus potencialidades, pero también los problemas que representa para los jueces domésticos. En este sentido, García Ramírez ha sostenido que

El control se inscribe en un sistema (jurídico-político) construido a partir de voluntades soberanas, con sustento en valores y principios compartidos (que constan, explícita o implícitamente, en los documentos fundacionales del sistema: Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y Convención Americana sobre Derechos Humanos; además, otros instrumentos con semejante contenido); normas comunes (el *corpus juris* americano de los derechos humanos) y una instancia supranacional con poder de interpretación vinculante (la Corte IDH,...). En consecuencia, la figura del control de convencionalidad, oriunda de ese sistema y asociada a él, guarda relación estrecha con los datos o componentes que conforman el sistema. En otras palabras, no se aísla de las diferentes expresiones del mismo fenómeno del que forma parte y del que es tributario. Es preciso analizarla, encauzarla y valorarla en ese conjunto.⁷⁹

El objetivo último del control de convencionalidad implica la realización de los derechos humanos en toda la región de acuerdo con un estándar similar establecido por la Corte IDH, o mayor, de acuerdo con la jurisprudencia doméstica, pero nunca inferior al interamericano. Con ello se sientan las bases para establecer una especie de derecho común interamericano,⁸⁰ en tanto todos los jueces nacionales (y otras autoridades en cumplimiento de sus obligaciones generales de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos) están obligados a asegurar la prevalencia del mayor nivel de protección posible. En última instancia, lo que descansa detrás del

⁷⁹ García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad”, *Revista IUS*, Puebla, vol. 5, núm. 28, julio-diciembre de 2011, pp. 127 y 128.

⁸⁰ *Idem*; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, CEDIP-Cámara de Diputados, 2012, p. 26.

control de convencionalidad no es más que la aspiración de la eficacia de los derechos humanos para todas las personas. En ese escenario, la Corte IDH resguarda los compromisos internacionales de los Estados que han aceptado su competencia contenciosa para alcanzar dicho objetivo.

Diversos autores han manifestado su apoyo a la doctrina del control de convencionalidad, e incluso han precisado y ampliado algunos de los postulados iniciales desarrollados por la Corte IDH.⁸¹ Sus funciones en pro de la protección de los derechos humanos son muy variadas, pero se centran, sobre todo, en el análisis de normas o cualquier tipo de dispositivo jurídico que sea contrario a la jurisprudencia interamericana. Así, el control de convencionalidad ha sido referido como una herramienta útil para la convalidación o invalidación de un determinado acto jurídico doméstico al contrastarle con el ordenamiento jurídico internacional,⁸² que de ser aplicado adecuadamente contribuye a la construcción y la consolidación del sistema jurídico; además, permite el mejoramiento del Estado de derecho en beneficio de todas las personas y fomenta la armonización entre las normas de fuente nacional con las de fuente internacional.

En sintonía con lo anterior, el control de convencionalidad ha sido señalado como una herramienta que permite lograr el cumplimiento de las obligaciones internacionales a cargo de los Estados, de manera particular aquellas consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁸³ Se trata de una institución que busca enfrentar un déficit en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Estados;

⁸¹ En los últimos años ha habido un amplio desarrollo de artículos y libros en torno al control de convencionalidad. Entre los más importantes: Rey Cantor, Ernesto, *Control de convencionalidad de las leyes y derechos humanos*, México, Porrúa, 2008; Hitters, Juan Carlos, “Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos)”, *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, año 7, núm. 2, 2009, pp. 109-128; Sagüés, Néstor Pedro, “Obligaciones internacionales y control de convencionalidad”, *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, año 8, núm. 1, 2010, pp. 117-136; Ibáñez Rivas, Juana María, “Control de convencionalidad...”, *op. cit.*; Ayala Corao, *Del diálogo jurisprudencial...*, *op. cit.*; Albanese, Susana (coord.), *El control de convencionalidad...*, *op. cit.*; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme...”, *op. cit.*; Sagüés, Néstor, “El control de convencionalidad como instrumento para la elaboración de un ius commune interamericano”, en Bogdandy, Amin von *et al.*, *La justicia constitucional...*, *op. cit.*; Nash Rojas, Claudio, “Control de convencionalidad...”, *op. cit.*

⁸² García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad...”, *op. cit.*, p. 126.

⁸³ En este sentido, Ibáñez Rivas, Juana María, “Control de convencionalidad...”, *op. cit.* y Nash Rojas, Claudio, “Control de convencionalidad...”, *op. cit.*

estamos ante una herramienta que subsana las deficiencias del sistema de derechos humanos y refuerza las medidas de reacción ante ellas.⁸⁴

En suma, el control de convencionalidad suele ubicarse como una herramienta útil que contribuye a la garantía de los derechos humanos en todo el continente y un mecanismo que, de arrojar buenos resultados, abonará a la mayor difusión del régimen de garantías a nivel interamericano.⁸⁵ Incluso se ha sostenido que sólo por medio de una interacción —vía control difuso de convencionalidad— entre la jurisprudencia convencional y los tribunales internos se continuará avanzando en la creación de estándares en materia de derechos humanos.⁸⁶

Por lo que respecta a su vertiente judicial, el control de convencionalidad es también un mecanismo útil para realizar una especie de control judicial entre una norma de derecho interno frente al parámetro de regularidad convencional de las normas de DIDH aplicables.⁸⁷ Al desarrollar las obligaciones constitucionales y convencionales aspira a impedir que las autoridades internas violen los derechos humanos reconocidos a nivel convencional,⁸⁸ o en caso de que la violación ya haya ocurrido, resarcir la misma en sede interna. Por ello, la aplicación del control de convencionalidad conlleva la posibilidad de permitir la aplicación más amplia del sistema convencional internacional, la materialización de un Estado de derecho más robusto y el mayor respeto a las obligaciones establecidas en los tratados internacionales.⁸⁹

Si se centra el énfasis de las virtudes del control “desde adentro hacia fuera”, el uso adecuado del control de convencionalidad permite, primero, la ampliación del espectro de lo controlable de la conducta de las autoridades estatales,⁹⁰ y después, que los Estados que lo apliquen no sean juzgados nuevamente ante una instancia internacional, y además tiene una dinámica

⁸⁴ Nash Rojas, Claudio, “Control de convencionalidad ...”, *op. cit.*, p. 491.

⁸⁵ García Ramírez, Sergio, “El control judicial interno de convencionalidad...”, *op. cit.*, pp. 147, 151.

⁸⁶ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional*, México, UNAM-IJ, p. 87, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/9.pdf>

⁸⁷ Fajardo Morales, Zamir Andrés, *Control de convencionalidad. Fundamentos y alcance. Especial referencia a México*, México, CNDH, 2015, pp. 179-180.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 186-187.

⁸⁹ Carbonell Sánchez, Miguel, *Introducción general al control de convencionalidad*, México, Porrúa-UNAM, pp. 67-95, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/11.pdf>

⁹⁰ Ibáñez Rivas, Juana María, “Control de convencionalidad...”, *op. cit.*, p. 108.

tendente a la no repetición de los hechos generadores de responsabilidad estatal.⁹¹

Por último, conforme a los desarrollos recientes de esta figura por la Corte IDH (el caso Gelman), desde una perspectiva que consideran como dada la existencia de una “esfera de lo indecible”, ya sea absoluta o relativa, el control de convencionalidad es útil para asegurar el resguardo de esa esfera aun ante la voluntad de las mayorías.⁹²

El control de convencionalidad ha sido recibido por las cortes de diferentes países de la región. Resaltan los casos de Perú, Argentina, Chile, México y Colombia. En Perú, ha sido adoptado muy pronto por el Tribunal Constitucional, aunque para el resto del Poder Judicial su acogida es embrionaria, pero se espera que se expanda de forma sostenida y prudente.⁹³

En cuanto a Argentina, el control de convencionalidad ha despertado diversas reflexiones que abordan las implicaciones de dicha figura en el sistema jurídico de ese país.⁹⁴ La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha realizado control de convencionalidad en diversos casos, con lo que ha indicado que los tribunales nacionales están obligados a ejercer de oficio un control de convencionalidad que abarca incluso a la Constitución argentina.⁹⁵ Asimismo, se entiende que es posible declarar la inconvencionalidad de oficio, con lo que se consolida el rol del juez como juez constitucional.⁹⁶ No obstante, el desarrollo de esta figura todavía tiene contornos imprecisos, y su uso en ocasiones se reduce a menciones generales por parte de los órganos jurisdiccionales.

Respecto del caso chileno, el control de convencionalidad ha sido llamado a reflexión dentro del sistema jurídico de dicho país. Se ha sostenido que la interacción entre el DIDH y el derecho interno ha sido un fenómeno común de los últimos tiempos en el escenario latinoamericano y que el control de convencionalidad ha sido su principal manifestación. No obstante, la realización de ese control por parte de los tribunales internos ha estado invisibi-

⁹¹ *Ibidem*, pp. 107 y 112.

⁹² Ibáñez, Juana María, “Control de convencionalidad...”, *op. cit.*, p. 110.

⁹³ García Belaunde, Domingo y Palomino Manchego, José F., “El control de convencionalidad en el Perú”, *Pensamiento Constitucional*, Lima, núm. 18, 2013, pp. 223-241.

⁹⁴ Dentro de dichas reflexiones puede referirse a Pittier, Lautaro, “Control de convencionalidad en Argentina”, *Revista IIDH*, San José, vol. 64, 2016, pp. 162-187; Pereyra Zabala, Gastón, “El control de convencionalidad en el sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista de Derecho*, Montevideo, Universidad Católica de Uruguay, núm. 6, 2011, pp. 155-176, entre otras.

⁹⁵ Pittier, Lautaro, “Control de convencionalidad en Argentina...”, *op. cit.*, pp. 164-166 y 170.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 187.

lizada en Chile por la persistencia de visiones alrededor de la jerarquía normativa, mal entendimiento de las implicaciones del control en sede interna y por la influencia de la doctrina del margen de apreciación.⁹⁷ A pesar de esto, existen casos que demuestran su uso por parte del Tribunal Constitucional, de la Corte Suprema y de la Corte de Apelaciones, entre otros tribunales.

A reserva de ahondar en los siguientes capítulos en los casos de Colombia y México, conviene señalar aquí que para el caso del primero de estos países, el control de convencionalidad se inscribe dentro de una dinámica normativa general de interacción entre el DIDH y el derecho nacional, como parte de la dinámica de las altas cortes colombianas dentro de la dinámica de sus jueces (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), y aunque parece no nombrársele de forma literal, goza de “buena salud”.⁹⁸ Respecto del caso de México, se considera que se le ha dado relevancia a su uso por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros órganos judiciales, que lo refieren de forma constante, aunque la definición de sus contornos y alcances figura en sede interna todavía se encuentran en evolución.⁹⁹

De acuerdo con lo anterior, el control de convencionalidad ha logrado arraigarse en la jurisprudencia interamericana, pero también ha trascendido a las cortes nacionales, si bien todavía es necesario atajar algunos problemas respecto de su operación cotidiana tanto en sede interamericana como en sede nacional, como se analiza en el siguiente apartado.

3. *Los problemas del control de convencionalidad*

El problema que presenta el control de convencionalidad para alcanzar su objetivo del uso de los criterios interpretativos por las cortes nacionales, es que se ha convertido en un mecanismo que subordina la actuación de los jueces nacionales, y no que busque la integración de criterios. Ariel Duitzky señala que se trata de un mecanismo unidireccional que no involucra a los jueces locales puesto que les pide que defiendan la supremacía de la Convención y la interpretación de la Corte IDH, aun por encima de sus

⁹⁷ Núñez Donald, Constanza, “Control de convencionalidad: teoría y aplicación en Chile”, *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, Santiago, núm. 60, 2015, pp. 11 y 12.

⁹⁸ Rojas Betancourth, Danilo, “Control de convencionalidad en Colombia. Entre el control de la Convención y su aplicación”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, año XXI, 2015, pp. 113-140.

⁹⁹ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *El control difuso de convencionalidad...*, *op. cit.*

obligaciones constitucionales, e incluso de sus competencias.¹⁰⁰ Lo anterior es todavía más problemático si se considera que, a pesar de lo que sostienen algunos autores,¹⁰¹ el sistema interamericano no buscaba crear un sistema legal para la región, sino un sistema de protección que relacionara e integrara a los locales.¹⁰²

Aunque la idea inicial del control de convencionalidad pudo haber llevado a un sistema de integración, actualmente la Corte IDH lo utiliza más en un sentido de control vertical, jerárquico y abstracto, donde deja poco espacio a los jueces locales para que decidan cuándo y en qué circunstancias es viable utilizar los criterios interamericanos. Para Dulitzky,¹⁰³ algunos de los problemas relevantes para lo que aquí interesa son:

- La Corte IDH no tiene jurisprudencia sobre todos los derechos contenidos en la Convención, y las cortes nacionales deberán y están desarrollando los criterios. Si la Corte Interamericana llegara a decidir sobre esos mismos derechos o hechos, es posible que dejara sin fundamento las decisiones nacionales.
- Se ignoran los mecanismos de recepción del DIDH, de las sentencias interamericanas y de los criterios internacionales ya establecidos por los países, como el bloque de constitucionalidad. La Corte IDH le da una calidad de autoejecutable a la CADH en cualquier circunstancia, lo que puede operar en contra de la dinámica de mecanismos de recepción ya establecidos.

¹⁰⁰ Dulitzky, Ariel, “An Inter-American Constitutional Court? The invention of the Conventionality Control by the Inter-American Court of Human Rights”, *Texas International Law Review*, vol. 50, núm. 1.

¹⁰¹ Por ejemplo, la idea del *ius constitutionale commune* en América Latina, como se explicó en el primer capítulo.

¹⁰² Con el desarrollo del control de convencionalidad también han surgido críticas a esa doctrina y a las problemáticas que representa en sede interna, entre ellas se encuentran, además del texto de Dulitzky ya referido: Castilla Juárez, Karlos, “¿Control interno o difuso de convencionalidad? Una mejor idea: la garantía de los tratados”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XIII, 2013, pp. 51-97; Ruiz Chiriboga, Oswaldo, “The Conventionality Control: Examples of (un)Successful Experiences in Latina America”, *Inter-American and European Human Rights Journal*, vol. 3, núm. 1-2, 2010, p. 203; Fuentes Torrijo, Ximena, “International Law and Domestic Law: Definitely and Odd Couple”, *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*, vol. 77, núm. 2, 2008, pp. 490 y ss.; Silva Abbot, Max, “Control de convencionalidad interno y jueces locales: un planteamiento defectuoso”, *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, año 14, núm. 2, 2016, pp. 101-142.

¹⁰³ Dulitzky, Ariel, “An Inter-American Constitutional Court...”, *op. cit.*

- La fórmula del uso del control de convencionalidad en el “ámbito de las competencias” de los funcionarios judiciales no es clara, y puede llegar a exigir conductas fuera de sus facultades.
- Las cortes nacionales pueden dar usos muy diferenciados a los criterios interpretativos de la Corte IDH sin que exista un control sobre la forma en que los están utilizando, en la medida en que la Corte IDH no tiene forma de unificar los distintos criterios.
- La Corte IDH no tiene una fórmula clara para establecer sus precedentes o para cambiarlos, lo que puede llevar a una confusión en el ámbito interno respecto a qué criterios seguir.
- Los jueces latinoamericanos, salvo algunas excepciones, no están acondicionados para decidir conforme a casos, por lo que una lectura de la jurisprudencia de la Corte IDH puede llevar a malos entendidos y a malos usos de los casos. Por ejemplo, utilizar criterios que ya no están vigentes.

En relación con estos problemas, y que también afecta la recepción de los criterios interamericanos por efecto del control de convencionalidad, está la forma en que la Corte IDH desarrolla las interpretaciones de los derechos.¹⁰⁴ Si bien la Corte IDH es la intérprete autorizada de la CADH, esto no puede impedir que las cortes nacionales realicen sus propias interpretaciones, y que, en algunos casos, se separen de aquellas realizadas por el tribunal interamericano cuando estimen que los hechos del caso no son similares o que tal jurisprudencia no ha sido consistente.¹⁰⁵

El desarrollo actual de los criterios en torno al control de convencionalidad obliga a los jueces de la región a seguir la interpretación que la Corte IDH realice de la CADH más allá de sus méritos, lo cierto es que su calidad sí importa. Hay voces diversas respecto a las posibilidades de las cortes internacionales para ampliar sus márgenes interpretativos. Para autores como José Álvarez, Lauterpacht y Bogdandy, los jueces internacionales tienen la posibilidad de expandir los límites tradicionales de la interpretación para comprometerse con la innovación legal. Ello, en parte, debido a que las cortes internacionales, en tanto órganos relativamente nuevos, deben “encontrar” la ley donde no hay algo formalmente establecido de manera previa,

¹⁰⁴ Alter, Karen; Helfer, Laurence y Madsen, Mikael, “How Context Shapes the Authority of International Courts”, *Law and Contemporary Problems*, núm. 79, pp. 1-36.

¹⁰⁵ Véase, en el siguiente capítulo, la relación entre la Corte Constitucional de Colombia y los criterios interamericanos en materia de derechos políticos (Sentencia C-500 de 2014).

ya sea por medio del uso de analogías basadas en reglas generales, principios generales o criterios de efectividad, entre otras posibilidades.¹⁰⁶

Por otra parte, para Neuman la tendencia que ha seguido la Corte Interamericana en materia de interpretación ha sido de tal manera abierta que llega a dejar fuera el consenso regional e internacional en materia de derechos humanos, lo que puede afectar la aceptación y efectividad de sus criterios.¹⁰⁷ Las posiciones no están encontradas; pero mientras unos muestran las amplias posibilidades de la interpretación por parte de las cortes internacionales, Neuman y otros autores observan los peligros que dichas posibilidades representan para la propia eficacia de los tribunales internacionales, y especialmente para la Corte Interamericana.

En cierta forma, es posible afirmar que la Corte IDH ha atendido este problema. En sus primeros años, la interpretación que este órgano realizaba sobre los derechos contenidos en la Convención puede considerarse expansiva o extensiva, debido a que ampliaba lo más posible los contenidos de los derechos, e incluso usó figuras como la responsabilidad internacional agravada¹⁰⁸ o la reparación del proyecto de vida.¹⁰⁹ Ambas con poca recepción internacional, y que fueron finalmente desechadas por la propia Corte Interamericana. Esto se explica por el contexto en el que ella realizó sus primeras interpretaciones de los derechos. Estaba ante Estados que salían de dictaduras militares, apenas en tránsito a la democracia y con poderes judiciales débiles y sin independencia. Entonces, la Corte IDH buscaba una

¹⁰⁶ Alvarez, José E., "What are International Judges for? The Main Functions of International Adjudication", en Romano, Cesare; Alter, Karen y Shany, Yuval, *The Oxford Handbook...*, *op. cit.*, p. 164.

¹⁰⁷ Neuman, Gerald L., "Import, Export and Regional Consent in the Inter-American Court of Human Rights", *The European Journal of International Law*, vol. 19, núm. 1, 2008.

¹⁰⁸ La responsabilidad internacional agravada se referiría a un reproche especial por parte de la Corte IDH al Estado parte por la dimensión de las violaciones a derechos humanos cometidas, ya sea porque formaron parte de un plan del Estado o por su gravedad. Entre otras, Corte IDH, caso *Goiburú y otros vs. Paraguay* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 22 de septiembre de 2006, serie C, núm. 153. Véase el voto razonado del juez García Ramírez en la misma sentencia, donde se explica por qué en materia internacional no es procedente hablar de responsabilidad agravada, dado que se trata de una sola responsabilidad estatal por incumplimiento de las obligaciones internacionales, al margen de la calidad de los hechos.

¹⁰⁹ En el caso *Loayza Tamayo*, la Corte IDH se refirió al proyecto de vida en este sentido: "el denominado «proyecto de vida» atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas". Corte IDH, caso *Loayza Tamayo vs. Perú* (reparaciones y costas), sentencia del 27 de noviembre de 1998, serie C, núm. 42, párr. 147.

interpretación fuerte sobre los derechos, que, sin lugar a dudas, mostrara a los Estados la dimensión de las violaciones cometidas en las víctimas y respecto de sus obligaciones internacionales. Esta también fue la época de la consolidación de la Corte IDH como un tribunal importante para la región, y al que las cortes nacionales comenzaron a mirar.

En una segunda etapa, iniciada en 2007, cuando ya las democracias se habían asentado en la región, aunque débiles, las cortes nacionales habían adquirido un cierto margen de independencia, y las Constituciones habían reconocido al DIDH estableciendo mecanismos de recepción. El foco comenzaba a cambiar, y es por eso que en este periodo nace la figura del control de convencionalidad. Un reclamo general al Estado por las violaciones cometidas era insuficiente; se hacía necesario argumentar de más y mejor. La interpretación de los derechos debía realizarse de forma más estricta, de tal modo que eso abriera las puertas a la relación con las cortes nacionales. Sin embargo, la interpretación continuó siendo amplia, en beneficio de las víctimas, pero no siempre bien vista por los Estados. En esta fase aparece la forma en que la Corte IDH interpreta las reglas de agotamiento de recursos (de manera flexible), y el desarrollo de su jurisprudencia sobre propiedad ancestral a partir del derecho a la propiedad.

De ahí que en los últimos años asistamos a una tercera etapa en la que la Corte IDH ha tratado de afinar la manera en que formula la interpretación de los derechos, incluso se creó dentro de la Secretaría del tribunal un área jurídica para revisar la consistencia de los criterios y tratar de establecer líneas jurisprudenciales claras.¹¹⁰ Así que hoy la propia Corte Interamericana se pregunta por su papel en la determinación de criterios sobre derechos humanos y sus efectos. En palabras del juez Sierra Porto:

Los tribunales de derechos humanos deben buscar la protección de los derechos de las minorías, pero ateniéndose siempre a las competencias que les han sido atribuidas. Del balance que la Corte logre entre la tentación de expandir en demasía sus competencias y la necesidad de avanzar en los estándares jurídicos para la efectiva protección y garantía de los derechos humanos, depende en gran medida la estabilidad y futuro del sistema interamericano.¹¹¹

Lo anterior se relaciona con la necesidad de constituirse en un tribunal legítimo frente a los Estados, y fundamentalmente frente a las cortes nacio-

¹¹⁰ Esta área comenzó a funcionar con la llegada del juez Humberto Sierra Porto a la presidencia de la Corte IDH en 2015.

¹¹¹ Corte IDH, Sentencia del caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador* (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), voto concurrente del juez Humberto Antonio Sierra Porto, 1 de septiembre de 2015.

nales. Mucho más si se considera que el control de convencionalidad se basa en la interpretación que la Corte IDH realiza de los derechos. Si la interpretación no es consistente y clara, los tribunales locales podrán evadirla, y entonces no se lograría el objetivo del control de convencionalidad.

Esta discusión resulta necesaria en el marco de la investigación, pues la autoridad de la Corte IDH, el que los jueces nacionales decidan seguir o no sus criterios, depende en mucho de que los consideren adecuados y parte de la misma comunidad legal a la que los jueces latinoamericanos pertenecen, o al menos una parte de ellos.

En su conjunto, estos problemas plantean la necesidad de mirar la relación con las cortes nacionales de una forma horizontal, lo que implica dejarles espacio de decisión y que la Corte IDH aprenda a convivir con las decisiones interpretativas que toman los jueces locales. En efecto, la idea de integración o complementariedad entre los distintos órdenes debe considerar que, como se desarrolló en el capítulo anterior, las cortes nacionales responden a diferentes objetivos, mandatos, modelos de interpretación y sistemas de recepción del DIDH y de los criterios interamericanos. Ello no involucra el uso del control de convencionalidad como una especie de margen de apreciación que permita a los jueces locales decidir sobre el nivel de estándar exigido en su país; al contrario, implica un ejercicio de argumentación por medio del cual los estándares interamericanos adquieran plena fuerza en el nivel interno, considerando los contextos nacionales y las necesidades de los casos bajo su jurisdicción.

En efecto, el margen de apreciación vuelve al escenario junto con la discusión del control de convencionalidad, en la medida en que esta figura interamericana establece la obligación de las autoridades nacionales de aplicar las interpretaciones interamericanas y analizar bajo su luz las normas y conductas estatales sin que aparentemente exista espacio para la consideración de elementos contextuales nacionales.¹¹² El margen de apreciación es una doctrina desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que permite a los Estados parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos definir, en principio, los límites y restricciones de los derechos contenidos en el tratado, sujetos a la revisión del propio TEDH. Su objetivo es articular las decisiones estatales con los estándares del Convenio Europeo, de tal forma que los Estados parte se mueven dentro de ciertos pa-

¹¹² Un análisis de la posible relación entre el margen de apreciación y el control de convencionalidad se encuentra en Contreras, Pablo, “Control de convencionalidad, deferencia internacional y discreción nacional en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Ius et Praxis*, Universidad de Talca-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, año 20, núm. 2, 2014, pp. 235-274.

rámetros, identificados por el TEDH, pero sin que exista un mandato rígido sobre el contenido y el alcance de los derechos.

Dicho margen se ha justificado por dos razones; primero por la evidente diversidad y pluralidad de los regímenes jurídicos, políticos, sociales y económicos que buscan conjuntarse en el marco del proyecto comunitario europeo, y segundo, en respeto a la lógica subsidiaria de la jurisdicción internacional europea.¹¹³ Sobre esas bases, puede comprenderse que la doctrina del margen suele navegar entre la tensión, el “consenso” y el “universalismo” de ciertos estándares.¹¹⁴ En otras palabras, la discrecionalidad es reconocida porque, primero, no puede aplicarse una homogeneización insensible a la diversidad europea, y, después, porque la subsidiariedad —en el entendimiento europeo— implica que los Estados parte son los que antes deben resolver y “apreciar” las posibles situaciones a violaciones a los derechos humanos contenidos en el Convenio.

De acuerdo con Benvenisti, el margen de apreciación comprende “la noción de que la sociedad tiene derecho a cierta latitud en la resolución de los conflictos inherentes entre derechos individuales e intereses nacionales o entre distintas convicciones morales”,¹¹⁵ y es esta concepción la que genera la confusión, pues si bien lo afirmado por Benvenisti es trasladable al escenario interamericano, no necesariamente informa sobre sus implicaciones. Las consideraciones sobre este mecanismo no son desconocidas ni totalmente ajenas a las reflexiones en el derecho internacional y el internacional de los derechos humanos desde el continente americano.¹¹⁶ Respecto de su

¹¹³ García Roca, Javier, “La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 20, 2007, p. 122. Para acceder a otro análisis que resalta la pluralidad europea véase Gerards, Janneke, “Pluralism, Deference and the Margin of Appreciation Doctrine”, *European Law Journal*, vol. 17, núm. 1, enero de 2011, pp. 80-120.

¹¹⁴ Benvenisti, Eyal, “Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards”, *International Law and Politics*, vol. 31, 1999, pp. 843-854.

¹¹⁵ Benvenisti, “Margin of Appreciation...”, *op. cit.*, pp. 843-854.

¹¹⁶ Una muestra de ello son las siguientes producciones teóricas: Barbosa Delgado, Francisco R., “Los límites a la doctrina del margen nacional de apreciación en el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: intervención judicial en torno a ciertos derechos de las minorías étnicas y culturales”, *Derecho del Estado*, núm. 26, enero-junio de 2011, pp. 107-135; del mismo autor, *El margen nacional de apreciación en el derecho internacional de los derechos humanos: entre el Estado de derecho y la sociedad democrática* [en línea], México, IJ-UNAM, 2012; Benavides Casals, María Angélica, “El consenso y el margen de apreciación en la protección de los derechos humanos”, *Ius et Praxis*, año 15, núm. 1, pp. 295-310; Clericó, Laura, “Notas y preguntas sobre los usos del derecho comparado por la Corte IDH”, *Discusiones XIV*, núm. 14, 1/2014, pp. 175-218; Fuenzalida Bascuñán, Sergio, “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como fuente de derecho. Una revisión de la doctrina

uso por parte de la doctrina, vale indicar que la mayoría de las voces parecen oscilar entre reconocer la existencia de la doctrina del margen tanto en el sistema europeo de derechos humanos como en el sistema interamericano y aquellas que rechazan su uso en la realidad latinoamericana.¹¹⁷

Desde ambas posturas se ha precisado que no es razonable hacer una extrapolación insensible del margen de apreciación generado en el sistema europeo hacia el interamericano en el estado actual de desarrollo de este último.¹¹⁸ Aun con el respeto a los matices de las actitudes frente al uso o rechazo del margen de apreciación en la realidad interamericana, el peor de los escenarios serían los “préstamos descontextualizados” por parte de los órganos interamericanos.¹¹⁹ Además, se ha sostenido que la aplicación de esta doctrina en América Latina podría significar un grave riesgo de dejar el cumplimiento de las obligaciones internacionales a cargo de los Estados, sujeto a los vaivenes políticos,¹²⁰ y, sobre todo, ante el escaso desarrollo democrático y la debilidad de las instituciones nacionales de protección de derechos humanos que él contiene.¹²¹

No obstante, parece razonable indicar que hay una diferencia importante que arroja luz para explicar la actitud diferenciada ante esta doctrina por parte de la Corte IDH y el TEDH. Se trata de una cuestión de entendimiento general de la jurisdicción internacional. La doctrina del margen, tal como es entendida y aplicada en Europa, presupone que la Corte Europea no debe revisar en todos los casos la conducta de los Estados ni sustituir sus apreciaciones.¹²² Por el contrario, parece que en la Corte IDH funciona una

del ‘examen de convencionalidad’”, *Revista de Derecho* (Valdivia), vol. XXVIII, núm. 1, junio de 2015, pp. 171-192; Gómez García, Iván, *El margen de apreciación nacional. Reflexiones críticas en torno a su utilización por el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, [en línea], <https://goo.gl/4MWGMe>; Pascual Vives, Francisco José, “El margen de apreciación nacional en los tribunales regionales de derechos humanos: una aproximación consensualista”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 29, 2013, pp. 217-262; Núñez Poblete, Manuel A., *Sobre la doctrina del margen de apreciación nacional. La experiencia latinoamericana confrontada y el thelos constitucional de una técnica de justicia del derecho internacional de los derechos humanos*, Universidad Católica del Norte, [en línea], disponible en: <https://goo.gl/Br7MQ8>

¹¹⁷ Para un análisis amplio sobre las voces en pro y en contra del margen de apreciación en el Sistema Interamericano, véase Contreras, Pablo, “National Discretion and International Deference in the Restriction of Human Rights: A comparison between the jurisprudence of the European and the Inter-American court of human rights”, *Northwestern Journal of International Human Rights*, vol. 11, núm. 1, pp. 28-82.

¹¹⁸ Benavides Casals, “El consenso y el margen de apreciación...”, *op. cit.*, p. 309.

¹¹⁹ Clericó, “Notas y preguntas...”, *op. cit.*, p. 202.

¹²⁰ Nash Rojas, “Control de convencionalidad...”, *op. cit.*, p. 506.

¹²¹ Núñez Poblete, *Sobre la doctrina del margen de apreciación nacional...*, *op. cit.*

¹²² *Ibidem*, p. 125.

regla inversa, donde dicho tribunal puede revisarlo todo, salvo algunas excepciones.

El problema que se debe dilucidar parece ser el delimitar hasta dónde las autoridades nacionales y, para efectos de esta investigación, los jueces domésticos, tienen la posibilidad de alejarse de los criterios interamericanos. La respuesta a esta cuestión es relativamente sencilla, ya que de acuerdo con el control de convencionalidad, no pueden alejarse de los estándares fijados por la Corte IDH. Pero ello no significa que estén imposibilitados para adecuar y adaptar los estándares a las realidades nacionales. La diferencia es importante, no existe un margen en el cual moverse, el estándar es relativamente fijo, pero la forma en que éste opera en las realidades nacionales dependerá del caso concreto que se analice y, por tanto, de los requerimientos del mismo. A partir del estándar, los jueces nacionales pueden generar nuevas reglas, e incluso argumentar las razones por las que no siguen un determinado criterio interamericano o ponderarlo a la luz de otros valores constitucionales, como se verá más adelante para el caso colombiano.

Una posible solución a estos problemas es considerar a los jueces locales como parte del propio sistema de complementariedad o de integración.¹²³ Esto es, que la Corte IDH logre dialogar con los avances interpretativos realizados a nivel nacional y los integre a su propio acervo cuando ello sea pertinente. Por supuesto, esto no elimina el problema de su presencia en tanto control vertical de las decisiones de los jueces nacionales, pero al menos tiene el potencial de disminuir los efectos. Como se ha visto en la evolución de la figura, parece que la Corte IDH ha optado por fortalecer su veta vertical más que la horizontal, lo que disminuye las posibles consecuencias positivas de un diálogo jurisdiccional. En palabras de Ayala Corao:

El diálogo no consiste [...] en meras influencias unidireccionales de un tribunal sobre otro, sino en influencias razonadas y conscientes, en condiciones de convertirse incluso en recíprocas y bidireccionales. De allí que, si no cumple con esos requisitos, no toda influencia o recepción jurisprudencial [...] supone un verdadero diálogo.¹²⁴

III. LA RELACIÓN VERTICAL Y FUNDAMENTOS DE LA RELACIÓN HORIZONTAL CON COLOMBIA Y MÉXICO

Como fue señalado en el capítulo anterior, la recepción de los criterios interamericanos por las altas cortes puede estar mediada por la relación vertical

¹²³ En coincidencia con Dulitzky, "An Inter-American Constitutional Court...", *op. cit.*

¹²⁴ Ayala Corao, *Del diálogo jurisprudencial...*, *op. cit.*, p. 4.

que establece la Corte IDH con los Estados, y por las acciones que lleva a cabo para relacionarse con aquéllas por otras vías, como los convenios, actividades de capacitación y difusión y, por supuesto, la realización de sesiones en los países. En este sentido, es necesario conocer el contexto en el que la Corte IDH se relaciona con Colombia y México. Vale decir que, junto con Ecuador, Colombia y México son los países en los que más sesiones itinerantes ha realizado la Corte IDH.

Se adelanta que la relación vertical puede o no tener un efecto en la recepción de los criterios interamericanos, lo mismo que los esfuerzos de la Corte IDH por vincularse con las cortes nacionales en diversas actividades. En el caso de Colombia, las sentencias emitidas en su contra han sido fundamentales para la recepción de los criterios interamericanos. Como se verá en el capítulo siguiente, la Corte Constitucional de Colombia suele utilizar de manera extendida los casos que se han dictado contra ese país, en especial lo relativo a derechos de las víctimas. En cambio, en el caso de México, las sentencias interamericanas no han servido para avanzar en la interpretación de los derechos, pero sí para establecer el modelo de recepción de los criterios. Además, en este caso, han influido las actividades conjuntas que han realizado la Corte IDH y la SCJN para establecer un contexto que permitiera introducir ideas nuevas sobre los derechos humanos.

1. Colombia

La Corte IDH firmó un convenio de colaboración con la Corte Constitucional de Colombia (CCC) en 2011,¹²⁵ y su colaboración ha sido amplia, aunque los encuentros entre ambas se han limitado a los periodos en que se han celebrado las sesiones itinerantes en aquel país. En Colombia se han realizado cuatro periodos de sesiones de la Corte IDH.¹²⁶ De hecho, fue Colombia uno de los primeros países que recibió a la Corte Interamericana en un periodo extraordinario de sesiones en 2007. El acto inaugural se llevó a cabo en la Sala Magna de la Corte Suprema de Justicia y contó con la presencia de los presidentes de las más altas cortes de Colombia (la CCC, la Corte Suprema y el Consejo de Estado), lo que es una demostración del contacto de alto nivel generado en el marco de este periodo. Además, durante ese periodo, la Corte IDH efectuó reuniones protocolarias con altas

¹²⁵ *Informe anual de actividades*, Corte IDH, 2011, p. 72.

¹²⁶ En 2007, el 31 Periodo Extraordinario de Sesiones (PES), en 2011 el 92 Periodo Ordinario de Sesiones, en 2013 el 47 PES y en 2015 el 55 PES.

autoridades de los diversos poderes públicos de Colombia.¹²⁷ Se trató de un encuentro de alto impacto político, que abrió cauce tanto a los casos bajo conocimiento del sistema interamericano como al establecimiento de relaciones horizontales entre distintos órganos colombianos y la Corte IDH, en particular sus altas cortes. Esta tendencia ha seguido en los otros periodos de sesiones que ha recibido Colombia;¹²⁸ por ejemplo, en 2013 se realizó el seminario “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: tendencias y complementariedades”, en el que fueron ponentes, tanto los jueces de la Corte Interamericana como importantes perfiles del ámbito judicial colombiano, académico y de organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, hasta abril de 2017 la Corte Interamericana había proferido diecisiete sentencias que resolvieron el fondo de algún caso en el que se alegaba la responsabilidad internacional de Colombia por violaciones a derechos humanos,¹²⁹ todos los cuales se encuentran en supervisión de cumplimiento. Entre los temas que se han abordado están la desaparición forzada, la tortura, la ejecución extrajudicial, el desplazamiento forzado y el derecho a la igualdad, entre otros.

Destaca que, de los diecisiete casos emitidos en contra del Estado de Colombia, siete de ellos se decidieron sobre hechos relativos a masacres ocurridos en el marco del conflicto armado interno que se presentó en Co-

¹²⁷ Corte IDH, *Informe anual de actividades*, 2007, pp. 20 y 21.

¹²⁸ Los informes anuales de la Corte IDH reportan las siguientes actividades con funcionarios judiciales: Seminario de la Asociación Nacional de Jueces (1997), Justicia Transicional y Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007), Fortaleciendo la protección integral de los derechos humanos a través del Diálogo Jurisprudencial (2011), Seminario “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos: tendencias y complementariedades” (2013).

¹²⁹ 1. Caballero Delgado y Santana (Excepciones preliminares, 1994; Fondo, 1995); 2. Las Palmeras (excepciones preliminares, 2000; fondo, 2001; reparaciones y costas, 2002); 3. Caso de los 19 Comerciantes (excepción preliminar, 2002; fondo y reparaciones y costas, 2004); 4. Masacre de Mapiripán (excepciones preliminares, 2005; fondo y reparaciones y costas, 2005); 5. Gutiérrez Soler (fondo, reparaciones y costas, 2005); 6. Masacre de Pueblo Bello (fondo, reparaciones y costas, 2006); 7. Masacres de Ituango (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 2006); 8. Masacre de La Rochela (fondo, reparaciones y costas, 2007); 9. Escué Zapata (fondo, reparaciones y costas, 2007); 10. Valle Jaramillo y otros (fondo, reparaciones y costas, 2008); 11. Manuel Cepeda Vargas (excepciones, fondo, reparaciones y costas, 2010); 12. Vélez Restrepo y familiares (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 2012); 13. Masacre de Santo Domingo (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2012); 14. Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2013); 15. Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2014); 16. Caso Duque (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2016); y 17. Yarce y otras (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 2016).

lombia ya sea de manera directa por autoridades estatales o por grupos paramilitares en contra de las poblaciones afectadas. El severo clima de violencia armada y sus consecuencias tuvieron impactos tan marcados en la sociedad colombiana como para ocupar casi el cincuenta por ciento de los casos interamericanos emitidos contra este Estado. Los casos ahondan en los derechos de las víctimas y en la importancia de combatir la impunidad en los procesos de paz. Estos temas, como se verá en el próximo capítulo, resultan los más importantes en la recepción de los criterios interamericanos.

Cabe señalar que la CCC ha sido activa en participar en el cumplimiento de estas sentencias, ya sea por sí u ordenando a las autoridades estatales su cumplimiento. En efecto, a mayo de 2017, todos los casos contra Colombia se encuentran abiertos en etapa de supervisión de cumplimiento por la Corte IDH por diversas razones. Sin embargo, en al menos un par, caso *19 Comerciantes*¹³⁰ y caso de las *Masacres de Ituango*,¹³¹ la CCC ha mantenido una posición activa para lograr el cumplimiento de las sentencias.

La CCC se pronunció sobre el cumplimiento de la sentencia del caso *19 Comerciantes* al resolver una revisión de tutela interpuesta por los familiares de las víctimas,¹³² frente al incumplimiento del Estado colombiano de la reparación ordenada por la Corte IDH de erigir un monumento en memoria de las víctimas con una placa con los nombres de los diecinueve comerciantes.¹³³ La CCC señaló que, en ciertas circunstancias,¹³⁴ la tutela judicial es vía idónea para exigir el cumplimiento y ordenar la ejecución de una disposición internacional.¹³⁵ En este sentido, resolvió amparar a las víctimas y ordenar al Ministerio de Relaciones Exteriores el cumplimiento de la medida de reparación. Por su parte, la Corte IDH valoró de manera muy positiva la sentencia de la CCC y reiteró que los tribunales internos tienen,

¹³⁰ Corte IDH, caso *19 Comerciantes vs. Colombia* (fondo, reparaciones y costas), sentencia del 5 de julio de 2004, serie C, núm. 109.

¹³¹ Corte IDH, caso de *Las Masacres de Ituango vs. Colombia*, sentencia del 1 de julio de 2006, serie C, núm. 148.

¹³² CCC, Sentencia T-653 de 2012.

¹³³ Corte IDH, caso *19 Comerciantes vs. Colombia*..., *op. cit.*, párrs. 272 y 273.

¹³⁴ La CCC señaló que se habilita la tutela judicial cuando exista una obligación de hacer simple, se ha superado el plazo razonable para su implementación y se ha superado el plazo de concertación entre el Estado y las víctimas y no se ha cumplido con la medida ordenada. CCC, Sentencia T-653 de 2012.

¹³⁵ Señala la CCC (sección 6.4): “el juez de amparo constitucional est[á] en la posibilidad de hacer exigible y conminar a las autoridades públicas a cumplir las medidas de reparación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[.] basta con la simple constatación que haga de las órdenes impartidas en el fallo internacional y que tenga prueba de que estas no se han satisfecho en los términos previstos en dicha [S]entencia”.

en el ámbito de su competencia, “un papel fundamental en el cumplimiento o implementación de las Sentencias de la Corte Interamericana, ya que deben velar por el acatamiento de las disposiciones convencionales. El que la Corte Interamericana determine el estado de cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en sus Sentencias, no excluye que los tribunales constitucionales asuman ese importante rol”.¹³⁶

Con relación al caso de *Las Masacres de Ituango*, la CCC también se pronunció para amparar a las víctimas, pues diversas medidas ordenadas por la Corte IDH no se habían cumplido, pues se exigió a las víctimas inscribirse en el Sistema de Información para Población Desplazada, a fin de recibir atención de salud, vivienda y seguridad, entre otras.¹³⁷ La Corte Constitucional señaló que la sentencia de la Corte IDH debía ser cumplida en atención a las obligaciones internacionales del Estado colombiano, sin establecer requisitos adicionales para las víctimas.¹³⁸

La Corte IDH también valoró positivamente la sentencia interna y la consideró una manifestación del propio control de convencionalidad:

Como consecuencia de la eficacia jurídica de la Convención Americana en todos los Estados Parte en la misma, un control dinámico y complementario de convencionalidad también posee un rol importante en el cumplimiento o implementación de una determinada Sentencia de la Corte Interamericana, especialmente cuando dicho acatamiento queda a cargo de los jueces nacionales. Bajo este supuesto, el órgano judicial tiene la función de hacer prevalecer la Convención Americana y los fallos de esta Corte sobre la normatividad interna, interpretaciones y prácticas que obstruyan el cumplimiento de lo dispuesto en un determinado caso. En cuanto a lo ocurrido respecto de la

¹³⁶ Corte IDH, caso *19 Comerciantes vs. Colombia*. Supervisión de cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 23 de junio de 2016, párr. 10.

¹³⁷ CCC, Sentencia T-367 de 2010.

¹³⁸ La CCC indicó que “en la medida en que (i) el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó de manera expresa las personas que fueron víctimas del desplazamiento forzado originado por las denominadas Masacres de Ituango, hechos que fueron investigados y constatados por el organismo internacional y sobre los cuales el Estado colombiano reconoció su responsabilidad; (ii) las decisiones judiciales de este Tribunal obligan al Estado colombiano sin que sea oponible la legislación interna para su cumplimiento; (iii) la población desplazada por la violencia ha sido reconocida como sujeto de especial protección debido a la extrema vulnerabilidad en que se encuentra; y (iv) las autoridades encargadas de garantizar los derechos de la población desplazada y de velar por el pronto resarcimiento y reparación de los derechos vulnerados no han actuado con la diligencia que ameritan las circunstancias; la Sala considera que el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia, en este caso, se ha constituido en un obstáculo insalvable que ha perpetuado la vulneración de los derechos fundamentales de los afectados”.

ejecución de esta medida de reparación ordenada a favor de las personas desplazadas, la Corte recuerda que el control de convencionalidad es una obligación de todos los órganos y autoridades estatales.¹³⁹

De estos ejemplos, es claro que la CCC se involucra activamente en el cumplimiento de las sentencias interamericanas, a partir de una consideración amplia respecto de las obligaciones internacionales del Estado, pero también de las facultades y competencias propias, en tanto órgano de protección de derechos.

En cuanto a las medidas provisionales, a marzo de 2017 la Corte IDH había emitido 107 decisiones sobre hechos relacionados con posibles violaciones a derechos humanos que podrían ser responsabilidad del Estado colombiano.¹⁴⁰ Las situaciones que las han motivado son de diversa índole; ejemplos de algunas son: detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, amenazas y agresiones contra organizaciones de la sociedad civil, agresiones en contra de movimientos sociales y pueblos y comunidades indígenas o personas afrodescendientes, solicitud al Estado de adopción de medidas para proteger a diversas personas, comunidades y pueblos contra el paramilitarismo, solicitudes de defensa urgente del territorio de comunidades indígenas o afrodescendientes, entre otras.

Prácticamente todas ellas están conectadas por la finalidad de proteger la vida e integridad de las personas presuntamente afectadas. Hay diversas resoluciones sobre medidas provisionales, que consisten en reafirmar la necesidad de mantener las medidas dictadas en un momento inicial al considerar que la situación de extrema gravedad y urgencia sigue vigente. Y en varios casos, precisar acciones concretas frente a nuevas conductas estatales alegadas por la CIDH o por alguna de las partes involucradas. La Corte Constitucional de Colombia considera que estas medidas son obligatorias, y en muchos casos participa en la supervisión de su cumplimiento por parte de las autoridades del Estado.

Como se puede observar, la relación de la Corte IDH con el Estado colombiano es muy activa tanto desde el punto de vista jurisdiccional como en las relaciones de vinculación que llevan a cabo. En esta relación, la CCC ha sido un actor clave al exigir y supervisar el cumplimiento de las sentencias interamericanas. En consecuencia, se puede decir que existe un marco de oportunidades jurídicas para la recepción de los criterios interamericanos.

¹³⁹ Corte IDH, caso de *Las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 21 de mayo de 2013, párr. 30.

¹⁴⁰ El amplio catálogo de estas decisiones se puede ver en http://www.CorteIDH.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_medidas_provisionales.cfm?lang=es

2. México

La relación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Corte IDH es una de las más antiguas, y comenzó en 2001 con la firma de un convenio de colaboración;¹⁴¹ a partir de entonces, las cortes han sostenido diversos encuentros, ya sea en el marco de las sesiones itinerantes o fuera de ellos,¹⁴² así como muy diversas actividades académicas y de difusión.¹⁴³

Para abril de 2017, el tribunal interamericano había emitido ocho sentencias encaminadas a evaluar la conducta de México frente a presuntas violaciones a los derechos humanos de las víctimas de cada caso. Dentro de ese espectro sólo una avanzó hasta la etapa de excepciones preliminares (caso *Alfonso Martín del Campo Dodd*, 2004).¹⁴⁴

El caso *Alfonso Martín del Campo Dodd* fue el primero en ser abordado por la Corte Interamericana sobre presuntas conductas violatorias a derechos humanos (actos constitutivos de tortura); sin embargo, el mismo sólo avanzó hasta la etapa de excepciones preliminares por falta de competencia temporal de la Corte IDH. El caso *Castañeda Gutman* tuvo como argumento central la responsabilidad internacional de México, la inexistencia de un recurso

¹⁴¹ Corte IDH, *Informe anual de actividades*, Corte IDH, 2001, p. 90.

¹⁴² Los informes de la Corte IDH reportan algunos de los encuentros formales que se han sostenido: visita del presidente de la SCJN a la Corte IDH (2001); reuniones de trabajo (2008); entrega del “Premio de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2013” al presidente de la SCJN; visita del presidente de la SCJN (2013); visita de los jueces de la Corte IDH a la SCJN (2015); reunión con la SCJN (2017).

¹⁴³ La Corte IDH ha reportado en sus informes, sin exhaustividad, las siguientes actividades académicas con funcionarios judiciales de México: Diálogo jurisprudencial: impacto de las sentencias de la Corte Interamericana (2008); curso introductorio “Reformas constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos e Implicaciones” (2011); curso de fortalecimiento de las capacidades de protección de los derechos humanos y Sistema Interamericano para el Poder Judicial de la Ciudad de México (2011); coloquio “Tendencias contemporáneas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (2013); Curso de Formación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos “Dr. Héctor Fix-Zamudio” (2013, 2014, 2015, 2016); Taller intensivo sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2014); “Diálogos judiciales en el Sistema Interamericano de Garantías de los Derechos Humanos” (2015); Seminario “Derecho Nacional e Internacional, Desafíos compartidos” (2016).

¹⁴⁴ 1. Castañeda Gutman (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2008); 2. González y otras (“Campo Algodonero”) (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 2009); 3. Radilla Pacheco (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 2009); 4. Fernández Ortega y otros (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 2010); 5. Rosendo Cantú y otra (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 2010); 6. Cabrera García y Montiel Flores (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 2010); 7. García Cruz y Sánchez Silvestre (fondo, reparaciones y costas, 2013).

adecuado y efectivo para atacar el impedimento de la víctima para presentarse como candidato independiente. El caso conocido como *Campo Algodonero* versó sobre la conducta violatoria del Estado frente a la desaparición y asesinato de tres mujeres en Chihuahua; además, este caso es un hito en el abordaje de estructuras complejas de violencia de género. En el caso *Radilla Pacheco* se concluyó la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla.

Por otra parte, en el caso *Fernández Ortega y sus familiares*, así como en el caso *Ronsendo Cantú y otra*, se determinó la responsabilidad internacional del Estado por la violación sexual en contra de las víctimas cometida por militares. En 2010, la Corte IDH concluyó que el Estado mexicano era responsable por la detención arbitraria y tratos crueles inhumanos y degradantes cometidos en contra de los señores Cabrera García y Montiel Flores, defensores de su territorio y medio ambiente a su alrededor. Cabe señalar que en todos los casos referidos, además de las violaciones indicadas, y en distintos grados, se consideró al Estado mexicano como responsable por la falta de investigación debida de los hechos y por violaciones a las garantías judiciales y al derecho a la protección judicial.

Por último, merece mención especial el caso *García Cruz y Sánchez Silvestre*, relativo a conductas constitutivas de tortura en contra de las víctimas, privación ilegal de la libertad y diversas violaciones al debido proceso. Sin embargo, el litigio finalizó por medio de un acuerdo de solución amistosa y con el reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado por los hechos, con lo que el fallo de la Corte IDH se centró en definir los alcances y límites del acuerdo alcanzado.

Como se puede observar, aunque hay temas diversos, existe una constante en los temas relacionados con justicia militar y, en cierta medida, sobre tortura y violencia sexual. No obstante, como se verá en el siguiente capítulo, la SCJN sólo ha retomado de manera continuada los criterios interamericanos en estos temas cuando tuvo que abordar solicitudes para que interviniera en su cumplimiento. Con relación a este último aspecto, la SCJN se ha limitado a señalar que las sentencias contra el Estado mexicano son vinculantes para todas las autoridades y que a ella le corresponde cumplir lo que se encuentre en su competencia, pero no ha asumido la carga de supervisar el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH por parte de las otras autoridades.

A pesar de que la SCJN no se ha involucrado directamente en el cumplimiento de las sentencias, la Corte IDH ha valorado de manera muy positiva el reconocimiento de sus sentencias como vinculantes cuando son dictadas en contra del Estado mexicano, el carácter vinculante de sus cri-

terios emitidos en sentencias contra otros Estados y el reconocimiento de la existencia del control difuso y *ex officio* de convencionalidad.¹⁴⁵ También ha valorado de forma positiva las consideraciones de la SCJN respecto de la prohibición de seguir juicios militares cuando una persona civil se encuentre involucrada, de conformidad con la jurisprudencia interamericana.¹⁴⁶

Por otra parte, la Corte Interamericana ha emitido 42 medidas provisionales vinculadas con situación de presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por agentes del Estado mexicano que requerían la adopción de medidas inmediatas debido a la extrema gravedad y urgencia de los hechos.¹⁴⁷ Entre las circunstancias que las motivaron se encuentran: protección de personas defensoras de derechos humanos a raíz de asesinatos, amenazas de muerte y diversos hostigamientos generados por su labor; protección y revisión de violaciones a los derechos humanos de personas privadas de libertad de forma presuntamente arbitraria; protección de personas en riesgo pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas; medidas de protección preventiva en favor de periodistas amenazadas y hostigadas, y medidas alegadas ante desapariciones forzadas de personas. Cabe señalar que algunas medidas fueron rechazadas por no considerar que se configurase la situación extrema de gravedad y urgencia, como sucedió con el caso de una solicitud que buscaba asegurar el ejercicio de derechos políticos a través de una candidatura independiente.

En estos casos, la SCJN tampoco ha tenido una actividad relevante en supervisar que las autoridades estatales cumplan con las medidas provisionales. En suma, se ha mantenido al margen de las actividades contenciosas de la Corte IDH respecto del Estado mexicano, salvo cuando se refieren al ámbito de su competencia y se les solicita que se pronuncien.

En cambio, la vinculación entre la SCJN y la Corte IDH en los ámbitos no contenciosos ha sido muy prolífica. La relación entre ambas no se inauguró con el caso *Radilla*, ya que desde 2001 hubo diversos convenios que abrie-

¹⁴⁵ Véanse, Corte IDH, caso *Castañeda Gutman vs. México*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de agosto de 2013, párrs. 19, 24-26, y Corte IDH, caso *Radilla Pacheco vs. México*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 14 de mayo de 2013, párrs. 5 y 6.

¹⁴⁶ Corte IDH, caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de abril de 2015, párr. 16; Corte IDH, casos *Radilla Pacheco, Fernández Ortega y otros, y Rosendo Cantú y otra vs. México*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de abril de 2015, párr. 16.

¹⁴⁷ Estas decisiones se pueden consultar en: http://www.CorteIDH.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_medidas_provisionales.cfm?lang=es

ron una comunicación e intercambios que se aceleró después de la reforma constitucional de 2011. En México se han llevado a cabo cuatro periodos extraordinarios de sesiones,¹⁴⁸ que han servido de marco para la realización de diversas actividades con la SCJN; pero muchas otras se han efectuado en otros espacios.

Entre las actividades se encuentran, entre otras, visitas de jueces de la Corte IDH a la SCJN, y viceversa, diversas reuniones de trabajo, la puesta en marcha de un buscador jurídico de la jurisprudencia de la Corte IDH, seminarios bajo el tema del diálogo jurisprudencial, cursos a jueces federales y personal de la SCJN sobre el control de convencionalidad y la jurisprudencia interamericana, la entrega de un reconocimiento al entonces presidente de la SCJN, Juan Silva Meza, por su labor en la defensa y promoción de los derechos humanos, convenios para que los secretarios de estudio y cuenta de la SCJN realicen visitas profesionales a la Corte IDH, etcétera. Se trata de una relación que entre 2011 y 2014 fue muy vibrante y dinámica.

De acuerdo con ello, si bien la SCJN no ha sido muy activa en apoyar al cumplimiento de las sentencias interamericanas en México, sí ha mantenido una relación cercana con la Corte IDH. Así, existe un marco de oportunidad más de naturaleza política para la recepción de los criterios interamericanos, al menos, antes de la salida del ministro Silva Meza de la presidencia de la SCJN. Lamentablemente, como se analizará en el próximo capítulo, ese marco se ha ido desvaneciendo en los últimos años, lo que limita las oportunidades jurídicas de la relación.

IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES

La figura del control de convencionalidad es una herramienta que tiene por objeto cumplir el objetivo de la Corte IDH de acercarse a las cortes nacionales para que utilicen sus criterios de interpretación. Sin embargo, la propia evolución de la herramienta en sede interamericana puede limitar su potencial. En primer lugar, porque se aplica de manera vertical y sin dejar espacio a las adaptaciones y adecuaciones necesarias a nivel interno. En segundo, porque no reconoce las distintas posibilidades de los jueces locales y sus marcos normativos, sino que implanta uno, donde la Corte IDH es la intérprete última y única de la CADH. En tercero, porque la interpretación que formula sobre los derechos no siempre se encuentra justificada en términos jurídicos, y eso demerita su legitimidad ante otros órganos jurisdiccionales.

¹⁴⁸ En 2008 el 37 PES, en 2013 el 48 PES y en 2015 el 55 PES.

Al margen de ello, las sentencias de la Corte IDH en contra de México y Colombia son, en lo general, cumplidas. Incluso, en el caso de Colombia, la propia CCC interviene para hacer cumplir sus decisiones y participa activamente en el seguimiento de las sentencias.

Sin embargo, la Corte IDH se ha embarcado en un diálogo no necesariamente jurisdiccional o jurisprudencial con las cortes de la región. Particularmente, en los casos de Colombia y México, la Corte Interamericana ha buscado distintos acercamientos para ampliar su margen de acción con las altas cortes. Esto constituye un elemento necesario para facilitar la transmisión de los criterios, pero es insuficiente para que las cortes nacionales decidan seguirla. Para ello, deberá hacerse posible un ejercicio de traducción de los criterios interamericanos y el cumplimiento de otras condiciones institucionales. A la Corte IDH le corresponde afinar la herramienta y sus interpretaciones.