

El deber de adecuar el derecho interno en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La situación de los Estados federales.^(*)

The duty to adapt domestic law in the Inter-American Human Rights System. The situation of federal states

Leonardo Abel Urruti^(**)

Sumario: Introducción. I. La obligación de cumplimiento de los tratados internacionales. II. Evolución en el ámbito de panamericano. La formación de la Organización de Estados Americanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. III. La obligación de adecuar el derecho interno. IV. La cláusula federal. Inoponibilidad del régimen federal como excusa al incumplimiento. – Conclusiones. – Referencias.

Resumen: El propósito de este artículo es identificar los alcances de la obligación de los Estados parte de adecuar la normativa interna para garantizar los derechos humanos reconocidos en la CADH. A este efecto, se analizan los arts.1, 2 y 28 de la Convención —junto a otras fuentes del derecho internacional— con base en el método deductivo para deducir las consecuencias lógicas de cada enunciado normativo. También, de acuerdo con el método inductivo, se estudian los precedentes jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para inferir conclusiones sobre el efectivo alcance de las obligaciones asumidas por los Estados. Se aborda el contenido de la obligación de respetar los derechos y el deber de adecuar el derecho interno para cumplir con los tratados internacionales, en cuanto a dos tipos de acciones: a) eliminación de regulaciones y prácticas contrarias a los derechos humanos y b) acciones positivas para asegurar el cumplimiento como expedir normas y desarrollar prácticas. Luego, se evalúa el deber de garantizar el piso de

^(*) Recibido: 25/08/2020 | Aceptado: 15/09/2020 | Publicación en línea: 01/10/2020.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

^(**) Abogado por la Universidad Nacional del Sur (Argentina). Docente de la asignatura Instituciones Fundamentales del Derecho, Departamento de Derecho, Universidad Nacional del Sur (Argentina). Egresado de la Maestría en Periodismo Universidad de San Andrés (Argentina). Cursa el programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Morón (Argentina). <https://orcid.org/0000-0002-8063-3208>
leonardouruti7@gmail.com

derechos fundamentales reconocido por la CADH en cada provincia o estado interno de un Estado Federal. Finalmente, se elaboran conclusiones en las cuales se exponen las limitaciones existentes en cuanto a la efectividad de los derechos humanos en la región por carencia instituciones adecuadas y se sugieren recomendaciones para fortalecer el sistema interamericano.

Palabras clave: Derechos humanos, derecho internacional público, federalismo, obligación legal, responsabilidad del Estado.

Abstract: The purpose of this paper is to identify the obligation's scope of the States Parties to adapt their internal law to guarantee the human rights recognized in the ACHR. To this end, Articles 1, 2 and 28 of the Convention are analyzed, however with other sources of international law, based on the deductive method to deduce the logical consequences of each normative statement. Also, according to the inductive method, the jurisprudential precedents of the Inter-American Court of Human Rights are studied to infer conclusions about the effective scope of the obligations assumed by the States. The content of the obligation to respect rights and the duty to adapt domestic law to comply with international treaties are addressed, regarding two types of actions: a) elimination of regulations and practices contrary to human rights and b) positive actions to ensure compliance such as issue norms and developing practices. Then, the duty to guarantee the floor of fundamental rights recognized by the ACHR in each province or internal state of a Federal State is evaluated. Finally, conclusions are drawn up in which the existing limitations regarding the effectiveness of human rights in the region due to lack of adequate institutions are exposed and recommendations are suggested to strengthen the Inter-American system.

Keywords: Human rights, public international law, federalism, legal obligation, State responsibility.

“La paz sólo puede durar donde los derechos humanos son respetados, donde las personas tienen alimento y donde los individuos y naciones son libres.”

14^o Dalai Lama (1989). Discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz

Introducción

Los tratados internacionales de derechos humanos desarrollaron un gran auge desde la segunda mitad del siglo XX como la herramienta predilecta para establecer pautas homogéneas en materia de derechos básicos para todas las personas con base en una inspiración pacifista, internacionalista y humanista.

La teoría de los derechos humanos fundamentales los reconoce como un umbral mínimo de protección de la dignidad y valor de la persona humana. Se constituyen en una garantía frente a los abusos de poder y contra el surgimiento de liderazgos totalitarios que pongan en riesgo el respeto a las instituciones democráticas y la paz internacional.

Desde la conformación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1945 y la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 —mismo año de la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA)— el movimiento del derecho internacional de los derechos humanos se desarrolló de forma constante a nivel mundial. El conjunto de normas internacionales surgidas en la materia desde entonces forman parte del denominado orden público internacional, es decir, el conjunto de reglas oponibles *erga omnes* y de carácter imperativo (*ius cogens*) para la mayor parte de los Estados (Becerra Ramírez, 2009).

La suscripción de los convenios en materia de derechos humanos se ha convertido en un requisito para “formar parte” de la comunidad internacional estableciendo relaciones diplomáticas, culturales, sociales y económicas con las principales potencias del mundo, en base a una expresión de valores compartidos.

En efecto, un tratado internacional —al igual que cualquier contrato entre particulares— resulta de cumplimiento obligatorio en las condiciones de su vigencia para las partes que lo suscriben, en base al principio *pacta sunt servanda*¹ y debe guiarse su cumplimiento, ejecución e interpretación en base al principio de buena fe. Si bien la mayoría de los Estados también han incorporado los principios y estándares de los derechos humanos en sus constituciones, no todos han adaptado —en los hechos— sus normativas y prácticas internas para que los derechos y garantías sean operativos² en sus territorios.

Las incompatibilidades entre lo acordado y lo empíricamente cumplido exceden las razonables diferencias de capacidad de actuar derivadas de la escasez relativa de recursos en algunos Estados.

Precisamente, para que el derecho internacional público se torne progresivamente efectivo, los líderes de los Estados y organizaciones internacionales concluyeron en la necesidad de prescribir la imputación de sanciones legales como consecuencia legal para las violaciones de los derechos humanos. La aplicación concreta de estas se atribuyó en organismos internacionales autónomos de carácter jurisdiccional cuya efectividad ha evolucionado de forma lenta pero constante.

¹ La locución latina “*pacta sunt servanda*” es atribuida al jurista Ulpiano en el Digesto y significa que “los acuerdos deben cumplirse”. Constituye un principio general del derecho, siendo comprendido en la mayoría de las normativas internas de los Estados contemporáneos y en un amplio número de normas internacionales tanto convencionales como consuetudinarias. La propia Carta de las Naciones Unidas, en su art.2.2 ordena “Los Miembros de la Organización...cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.” De igual modo la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados, así como también el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y mismo artículo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

² Utilizamos el término “operativo” de forma indistinta que “efectivo” “eficaz” u “operacional”. Es decir, la situación en la cual las personas pueden ejercer y gozar sus derechos frente a las autoridades y otros particulares de forma concreta y rápida mediante un adecuado reconocimiento y reglamentación de los derechos humanos, oportuno acceso a la justicia y con resoluciones en tiempo razonable. No consideramos que resulte operativo *per se* un derecho por su inclusión en un tratado si la práctica interna o regulación local contradicen su eficacia.

Poco sentido tendría seguir abogando por el derecho internacional si los Estados solo utilizaran su participación en los convenios, acudiendo a la metáfora de Loewenstein (1979), para “disfrazar” la calidad normativa formal de sus constituciones políticas y disimular la efectiva vulneración de los derechos humanos.

Lo anteriormente expuesto indica la necesidad de contar con un conocimiento mayor sobre la problemática. En consecuencia, el propósito planteado en este artículo es estudiar los alcances de la obligación de los Estados parte de adecuar su normativa interna para garantizar los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), considerando las limitaciones del derecho internacional actual y teniendo por norte perfilar qué medidas se pueden adoptar para fortalecerlo.

Luego de estas palabras introductorias, en la segunda parte se aborda brevemente el contexto histórico del fortalecimiento de los tratados internacionales como fuente del derecho internacional y la extensión de la obligatoriedad de su cumplimiento regulada inicialmente en las Convenciones de Viena sobre el derecho de los tratados (1969 y 1986). En la tercera parte, se analiza la relevancia de la coactividad e institucionalización progresiva del derecho internacional público en el marco del sistema interamericano de derechos humanos partiendo de la creación de la Organización de Estados Americanos y estudiando las intervenciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para asegurar el respeto de los derechos (art.1, CADH). En la cuarta parte, se aborda el deber de adecuar el derecho interno (art.2, CADH) en cuanto a dos tipos de acciones: a) eliminación de regulaciones y prácticas contrarias a los derechos humanos y b) acciones positivas para asegurar su cumplimiento como expedir normas y desarrollar prácticas. En la quinta parte, se evalúa la denominada “cláusula federal” (art. 28, CADH) y el deber de garantizar el piso de derechos fundamentales reconocidos por la CADH en cada provincia o estado interno de un Estado Federal. Por último, en la sexta parte, se elaboran conclusiones en las cuales se exponen las limitaciones existentes en cuanto a la efectividad de los derechos humanos en la región por carencia instituciones adecuadas y se sugieren de *lege ferenda* recomendaciones para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos.

I. La obligación de cumplimiento de los tratados internacionales.

1. La progresiva coactividad e institucionalización del derecho internacional en el sistema universal.

Los particulares crean derechos y obligaciones recíprocos mediante la celebración de contratos que los vinculan y son de cumplimiento obligatorio entre quienes suscriben. En este aspecto, es una regla general del derecho que los contratos poseen fuerza de ley para las partes.

Los mismos principios se han establecido como cimiento del derecho internacional público. Carecería de sentido celebrar convenios internacionales si los Estados no se vieran obligados a cumplirlos. Desatender los deberes asumidos debe motivar la existencia de consecuencias normativas manifestadas como una sanción o la posibilidad de ser forzado a cumplir por un órgano competente para administrar

medidas coactivas, lo que redundaba en un régimen de responsabilidad internacional efectivo.

Esta última cuestión no ha tenido una resolución sencilla pues hasta hace pocas décadas no existían órganos institucionalizados con facultades para resolver conflictos y llegar a sancionar a los Estados signatarios. El incumplimiento podía afectar las relaciones diplomáticas, comerciales o llevar incluso a represalias, pero se sostenía un concepto de soberanía casi absoluta que facilitaba a los Estados alegar sus normas internas o el federalismo para excusar su incumplimiento.

Estas características: a) la ausencia de coactividad regulada y b) la falta de institucionalización, fueron señalados por Nino (2014, pp.107-108) como características que impedían que el derecho internacional, pueda ser considerado de forma propia un “sistema jurídico” o incluso “Derecho”.

En efecto, la ausencia organismos internacionales con capacidad de volver dinámico el sistema normativo internacional y de órganos primarios encargados de aplicar las reglas y disponer de medidas de prevención o sanción de las violaciones, son características que aún no logran configurarse de forma consistente en el derecho internacional a diferencia de los órdenes jurídicos nacionales. Esto no debe distraer la observación empírica acerca del avance progresivo y constante en los niveles de acatamiento en el plano internacional.

2. Las Convenciones de Viena sobre el derecho de los tratados (1969 y 1986).

La creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945 comienza a consolidar un proceso de institucionalización paulatina de la comunidad internacional, en atención a las necesidades de brindar respuestas coordinadas frente amenazas, preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, así como también de fomentar la cooperación pacífica entre las naciones en base principios y objetivos compartidos.

Por este motivo, el 23 de mayo de 1969 tuvo lugar la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados” en cuya ocasión se formuló la “Convención de Viena sobre el derecho de los tratados”.

La convención fue un hito que cambió visión del hasta entonces endeble derecho internacional. La mayoría de los Estados del mundo reconocieron que los convenios internacionales vigentes obligan a las partes como la ley misma (*pacta sunt servanda*) y deben ser cumplidos de buena fe (art. 26)³.

Además, el convenio prescribe que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un

³ “PARTE III Observancia, aplicación e interpretación de los tratados. SECCION PRIMERA Observancia de los tratados. 26. “*Pacta sunt servanda*”. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe [...]”.

tratado (art.27)⁴, es decir, que al suscribir un tratado internacional el Estado debe adecuar las normas de su derecho interno para no obstaculizar o impedir de modo alguno el cumplimiento de las obligaciones asumidas bajo responsabilidad internacional.

En los fundamentos de este convenio se destacó que el fortalecimiento de las obligaciones emanadas de los tratados, contribuiría al respeto universal y efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas.

Esta posición también se orientó en la política de las Naciones Unidas en fomento de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de los tratados como elemento indispensable para la consecución de los propósitos enunciados en la Carta de Naciones Unidas, que consisten en mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones las relaciones de amistad y realizar la cooperación internacional.

Posteriormente, en 1986 se celebró la Convención de Viena sobre el “Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales” que buscó complementar el sistema de obligatoriedad de los tratados internacionales, llenando el vacío legal dejado por la convención predecesora en materia de acuerdos entre Estados y organizaciones internacionales, o entre estas organizaciones entre sí. Sus artículos 26 y 27 reflejan el mismo contenido que su predecesor Convenio de 1969, pero dirigido a los convenios celebrados con organizaciones internacionales.

II. Evolución en el ámbito de panamericano. La formación de la Organización de Estados Americanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como señala Ferreras, la rica tradición del panamericanismo, estuvo orientada a fomentar las relaciones de asociación y cooperación entre todos los Estados del continente americano en un aspecto diplomático, político, económico y social (2013).

En ese marco se convocó a la “IX Conferencia Internacional Americana” del 30 de abril de 1948, celebrada en Bogotá, donde se firmó la Carta de conformación de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Este organismo internacional se constituyó con los propósitos de afianzar la paz y la seguridad del Continente; promover y consolidar la democracia representativa; organizar la acción solidaria de los Estados americanos en caso de agresión externa; promover el desarrollo económico, social y cultural y promover los derechos humanos.

⁴ “27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

Justamente con el objetivo de promover los derechos humanos, en noviembre de 1969 se suscribió en San José de Costa Rica la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

La ratificación de la misma por gran parte de los Estados de América posee una importancia sustancial, ya que establece un piso mínimo en materia de derechos humanos y libertades fundamentales obligatorios para todo el continente por encima de los derechos internos nacionales y la creación de un órgano internacional primario, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH).

1. La competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la obligatoriedad de sus decisiones.

La CrIDH tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la CADH que le sea sometido, de acuerdo al procedimiento que regula la Convención, siempre que los Estados parte en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia (art. 62, CADH). Es la máxima autoridad en materia de interpretación de la Convención⁵.

Cuando la CrIDH establece la existencia de una violación de un derecho o libertad protegidos en la CADH, puede disponer medidas para que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. De igual forma, posee facultades para ordenar que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada (art. 63, CADH).

Los Estados parte de la Convención se comprometieron a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes (art.68, inc.1, CADH). A partir estas facultades, este Tribunal se ha manifestado en decenas de ocasiones⁶ condenando a los Estados que incumplieron sus obligaciones e interpretando la extensión de los derechos y obligaciones reconocidos en el instrumento internacional.

2. Obligación de respetar los derechos

El art. 1.1 de la CADH se encarga de volver explícita la obligatoriedad para todos los Estados parte de respetar:

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

No es casual que el primer artículo de la CADH establezca este enunciado. Su propósito es sellar el compromiso de los signatarios con los derechos humanos.

⁵ Así lo ha afirmado la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación en la República Argentina, en C.S.J.N, "Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe de sentencia dictada en el Caso "Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina", 14/02/2017. Véase voto de la mayoría, considerando 8°.

⁶ También mediante otro tipo pronunciamientos, que incluyen desde Opiniones consultivas, dictado de medidas provisionales y resoluciones en el marco de la supervisión de cumplimiento de sus fallos.

Indica que el tema es tomado en serio y lo distingue de una mera declaración o carta de intenciones. Para fomentar su efectividad se crea un organismo judicial internacional encargado de resolver conflictos, interpretar las reglas y con facultades para sancionar los incumplimientos bajo un régimen de responsabilidad internacional.

El objetivo es que existan estímulos en los Estados para el cumplimiento. Adoptando la terminología de Kelsen (2006) se puede señalar que el derecho internacional internaliza las técnicas de motivación indirecta en base a sanciones aplicables sobre los comportamientos no deseados⁷. En este camino la CrIDH en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (1987), comenzó a definir el alcance de la obligación de respeto y regla de responsabilidad:

El artículo 1.1 es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados parte los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del derecho internacional, *a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención*⁸. (cursiva añadida)

La CrIDH ha establecido que todos los órganos judiciales de los Estados parte deben procurar realizar un “control de convencionalidad” de las normas y prácticas estatales. Esto implica declarar la inconvencionalidad o inconstitucionalidad de las normas locales que resulten violatorias de los derechos humanos y abstenerse de aplicarlas, así como modificar las prácticas informales que de cualquier modo obstaculicen la efectividad de los derechos y garantías convencionales.

Si bien este deber es una consecuencia lógica evidente de la firma de un convenio internacional, se popularizó a razón de la resolución de la CrIDH en el Caso “Almonacid Arellano y otros vs. Chile” (2006). Allí la Corte resolvió que

[...] 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 también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana⁹.

Luego, la CrIDH se ha referido a este deber de una forma más amplia exigiendo que “[...] el Poder Judicial debe ejercer un ‘control de convencionalidad’ *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana”¹⁰.

⁷ Hans Kelsen fue uno de los mayores precursores de concebir al derecho como un orden coactivo. Las normas jurídicas requieren necesariamente la existencia de una sanción para que surja una obligación jurídica. De conformidad con este autor, si el derecho se limitara a prescribir los comportamientos deseados sin establecer sanciones, nada lo diferenciaría de las normas de la moral positiva. Véase KELSEN, H. (2006). La teoría pura del derecho, (4^a ed., 6^a reimpresión), Eudeba, Buenos Aires, pp.66-67.

⁸ Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 1, párr.164.

⁹ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124.

¹⁰ Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158,

III. La obligación de adecuar el derecho interno.

De lo anteriormente analizado surge que los derechos reconocidos por la CADH son obligatorios en todos los países signatarios, no siendo excusa válida la alegación de normas internas, ni el régimen federal o la autonomía provincial. El derecho interno (sin excepciones) debe modificarse si es necesario para que sea compatible con los derechos humanos reconocidos en la convención.

Así, la CADH ordena en su art. 2:

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

Sobre esta obligación, en el Caso Maldonado Vargas y otros vs. Chile (2015) la CrIDH dijo que "Un Estado que ha celebrado un tratado internacional debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas."¹¹

En la misma línea, en el Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú (1999) la CrIDH señaló que el deber general del artículo 2 de la CADH implica la adopción de comportamientos de dos tipos:

[...] Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Evidentemente, el Estado no ha llevado a cabo, en lo que atañe a las disposiciones aplicables al juicio de los inculcados, lo que debiera realizar a la luz del artículo 2 de la Convención [...] Por todo lo expuesto, la Corte declara que el Estado violó los artículos 1.1 y 2 de la Convención¹²

Se desarrolla a continuación el contenido de los dos tipos de medidas reseñados:

párr. 128, Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 339, Corte IDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párr. 202, Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 176, Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 193, Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párr. 221.

¹¹ Corte IDH. Caso Maldonado Vargas y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C No. 300, párr. 124; Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 111, Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 409.

¹² Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No.52, párr.207 y 208.

1. Eliminar regulaciones y prácticas contrarias.

La ratificación de la CADH conlleva el deber de suprimir toda regla o práctica que involucre algún tipo de violación a las garantías previstas en la Convención, lo cual es criterio consolidado de la CrIDH en múltiples casos contenciosos por violaciones a los derechos humanos y opiniones consultivas.¹³ La jurisprudencia del tribunal interamericano progresivamente demarcó el alcance de la obligación que

¹³ Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 137, Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 178, Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 180, Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 85, Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 136, Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr. 96, Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 213, Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 61, Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 165, Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 143, Corte IDH. Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 206, Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 219, Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 170, Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 109, Corte IDH. Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 91, Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr.párr. 64 y 101, Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 118, Corte IDH. Caso DaCosta Cadogan Vs. Barbados. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de septiembre de 2009. Serie C No. 204, párr. 68, Corte IDH. Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 122, Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 213, Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 243, Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 207, Corte IDH. Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 113, Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párr. 293, Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 164, Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 175, Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 127, Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 111, Corte IDH. Caso Chinchilla Sandoval y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de febrero de 2016. Serie C No. 312, párr. 254, Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 410.

se satisface con la reforma, derogación o la anulación de las normas o prácticas que desconozcan los derechos reconocidos u obstaculicen su ejercicio, según corresponda¹⁴.

Comenzando en su pronunciamiento en el Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador (1997), la CrIDH mantiene la interpretación por la cual se considera que la existencia de una ley contraria a la CADH viola *per se* el art. 2 de la misma aun cuando la norma no haya sido aplicada pues implica que el Estado no ha adoptado las medidas adecuadas de derecho interno que permitan hacer efectivo el derecho¹⁵. Este tipo de incumplimiento a lo ordenado por el art.2 es calificado por Pizzaro Sotomayor & Mendez Powell como una “*violación en abstracto*” (2006, p.32) pues no es necesario que la norma haya resultado aplicada por una autoridad afectando los derechos concretos de una persona, su sola existencia configura la violación al tratado. Asimismo, cualquier tipo de norma interna de un Estado contrario a la CADH puede generar responsabilidad internacional, sin importar la jerarquía que posea en el ámbito interno, desde una ordenanza a la propia constitución política.

Así, en el Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile (2001), la CrIDH entendió que Chile había violado el art.2 de la CADH en tanto en el art. 19 número 12 de su Constitución Política mantenía la censura cinematográfica, pese a haber presentado un proyecto de reforma constitucional en este sentido el mismo no había sido aprobado por el Congreso Nacional, por lo que no había adecuado su derecho interno de acuerdo a la Convención¹⁶.

2. Acciones positivas para asegurar el cumplimiento. Expedir normas y desarrollar prácticas.

Involucra el deber activo del Estado de sancionar las normas y desarrollar prácticas públicas conducentes para que facilitar y volver efectivo el goce de los

¹⁴ Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 172, Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 57, Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 194, Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 122, Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 180, Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 107, Corte IDH. Caso Vélez Looor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 194, Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 85, Corte IDH. Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 241, párr. 104, Corte IDH. Caso Fornerón e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242, párr. 131, Corte IDH. Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 270.

¹⁵ Corte IDH, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997.

¹⁶ Corte IDH, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No.73, párr. 88.

derechos y las garantías¹⁷. El Estado debe adoptar medidas para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos. Para lograrlo debe adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que sean necesarias sin excusas¹⁸.

Es a través de estas medidas positivas que los Estados pueden dar a los derechos reconocidos en la CrIDH “efectividad en el ámbito interno”¹⁹. En el Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina (1998) el Tribunal explicó:

En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente [...] En este orden de ideas, la Convención Americana establece la obligación de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados²⁰.

En reiteradas ocasiones la CrIDH ha resuelto que constituye una violación art. 2 de la CADH la ausencia de regulación efectiva de un derecho o una garantía, y con más razón la existencia de normas locales violatorias de los derechos humanos. Se reafirmó que el gobierno de cada Estado debe efectuar un control de convencionalidad e impugnar de oficio las normas anti-convencionales sin necesidad de que lo soliciten las partes. No es excusa para obviar este deber la alegación del Estado en el sentido de que los tribunales normalmente reparen la cuestión mediante el ejercicio judicial del control de convencionalidad en los casos que llegan a su conocimiento. En el Caso Gorigoitia vs. Argentina (2019) la CrIDH sentenció:

[...] La Corte observa que el Estado no impugnó que el Código Procesal Penal de la Provincia de Mendoza aplicado en la época de los hechos regula el recurso de casación en un sentido muy restringido y contrario a lo dispuesto por el artículo 8.2.h) de la Convención. Lo que alegó es que los tribunales deben aplicar la doctrina elaborada en el “fallo Casal” en materia de revisión de un fallo condenatorio, y que existieron actos estatales posteriores dirigidos a asegurar la revisión integral en materia de casación. Al respecto, sin dejar de reconocer la importancia del “fallo Casal”, la Corte concluye que el Estado incumplió con la obligación contenida en el artículo 2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 8.2.h) del mismo instrumento.²¹

¹⁷ Cfr. Corte IDH, Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207; Corte IDH, Caso Mendoza y otros vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 26, párr. 293 y Corte IDH, Caso Gorigoitia vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382, párr.50.

¹⁸ Corte IDH, Caso Fontevecchia y D’amico vs. Argentina. Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Serie C No. 238, párr.85. En idéntica orientación véase: Corte IDH, Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 122.

¹⁹ Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 85.

²⁰ Corte IDH, Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones Y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr.68.

²¹ Corte IDH, Caso Gorigoitia vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382, párr.56.

En efecto, en el fallo antes mencionado, puede observarse la existencia de un criterio judicial establecido en un precedente del máximo tribunal argentino, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa “Casal, Matías Eugenio [...]”²² (2005) que realizó el control de convencionalidad sobre la materia del caso (art.8.2, CADH) constituyendo un precedente vinculante en el área, pero un marco donde no existe la obligación efectiva de seguir ese criterio por los tribunales inferiores. En consecuencia, esto no subsana de modo alguno la obligación positiva del Estado de legislar la materia de forma concordante a lo establecido en la CADH y derogar toda norma en contrario. La subsistencia de normas irregulares afecta los derechos humanos, obstaculizando su ejercicio efectivo y regular.

3. La prohibición de dictar disposiciones internas contrarias a la Convención.

Es una consecuencia lógica del deber de suprimir regulaciones contrarias a los derechos y garantías reconocidos en la CADH que también configure una violación a la Convención el dictado de normas que contradigan los derechos reconocidos en la misma.

En su *Opinión Consultiva N°13*, la CrIDH afirmó por primera vez que:

Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, [...] por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos.²³

En el mismo sentido ha afirmado que “naturalmente, si se ha contraído la obligación de adoptar las medidas aludidas, con mayor razón lo está la de no adoptar aquellas que contradigan el objeto y fin de la Convención”²⁴ La CrIDH afirmó en varios precedentes que los Estados parte en la Convención no pueden dictar medidas que violen los derechos y libertades reconocidos en la misma “porque ello contraviene además de las normas convencionales que consagran los respectivos derechos, el artículo 2 de la Convención”²⁵.

²² C.S.J.N. “Recurso de hecho deducido por la defensa de Matías Eugenio Casal en la causa Casal, Matías Eugenio y otro s./ robo simple en grado de tentativa Causa N° 1681C”. Sentencia del 20 de septiembre de 2005. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-casal-matias-eugenio-otro-robo-simple-grado-tentativa-causa-1681-fa05000322-2005-09-20/123456789-223-0005-0ots-eupmocsollaf?>

²³ Corte IDH. Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párr. 26.

²⁴ Corte IDH. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 33.

²⁵ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 182.

IV. La cláusula federal. Inoponibilidad del régimen federal como excusa al incumplimiento.

El artículo 28 de la CAHD establece la denominada “cláusula federal” por medio de la cual se regula específicamente la situación de los Estados Federales que sean parte de la Convención. Actualmente los únicos que reúnen estas condiciones son Argentina, Brasil, México y Venezuela²⁶.

La norma establece lo siguiente:

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Este artículo vuelve explícita una deducción lógica evidente que surge de la obligatoriedad de cumplimiento de la Convención, el deber de respetar y garantizar los derechos humanos (art.1.1, CADH), la obligación adoptar disposiciones de derecho interno y suprimir normas o prácticas contrarias (art.2, CADH)²⁷ y la prohibición de invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (art. 27, Convenciones de Viena). Los redactores de la CADH han buscado remarcar este deber para que no surjan dudas y afirmar que no se admitirá como excusa para el incumplimiento la alegación de la estructura federal de un Estado, cuya regulación configura parte de su derecho interno.

En efecto, las entidades federadas —denominadas “Provincias” en Argentina y “Estados” federados en Brasil, México y Venezuela— se encuentran también obligadas a cumplir los tratados internacionales y adecuar la normativa local en el ámbito de sus competencias por facultades no delegadas en el gobierno nacional. Desde el momento en que el representante plenipotenciario del Estado Federal, asume la representación en las relaciones exteriores de todas las entidades federadas, las obliga a todas, procedimiento que es reafirmado luego con la ratificación de los convenios internacionales por el Poder Legislativo de cada país.

²⁶ La República Bolivariana de Venezuela manifestó su decisión de denunciar la CADH el 10 de septiembre de 2012 (Texto de la comunicación: http://www.oas.org:8101/DIL/esp/Nota_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_al_SG_OEA.PDF). Sin embargo, el 31 de julio de 2019, el Presidente Juan Gerardo Guaidó Márquez, realizó el depósito del instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la sede de la OEA, en Washington, D. C., Estados Unidos. La validez de ambos instrumentos (denuncia y nueva ratificación) es discutida. Véase: Carlos Ayala Corao, C. (2013). Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XIX, 43-79.

²⁷ BILBAO, J. L. (2009). La organización federal Argentina y la cláusula del artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. SAIJ. Recuperado de <http://www.saij.gov.ar/jorge-luis-bilbao-organizacion-federal-argentina-clausula-articulo-28-convencion-americana-sobre-derechos-humanos-dacf110166-2009/123456789-0abc-defg6610-11fcanirtcod>

Cada Estado Federal debe instrumentar los medios oportunos para que los habitantes de todas y cada una de las provincias o estados gocen de los mismos derechos y garantías reconocidos en la CADH.

En este sentido, debe observarse que la CADH y por su intermedio las constituciones políticas de los Estados Federales deben ser considerados como un piso mínimo de reconocimiento de derechos y garantías tuitivos de la dignidad humana. Es decir, que no es necesario que la protección resulte idéntica en cada división política, pero cada una debe -al menos- con la base establecida por la CADH y la Constitución.

A pesar de lo anterior, las entidades federadas, en el marco de sus facultades privativas, pueden ampliar y mejorar el reconocimiento de derechos en favor de los habitantes de sus territorios por encima de la Convención. Esto también en virtud del principio de progresividad de los derechos humanos dispuesto en el artículo 26 de la CADH.

Cualquier regulación o práctica local que obstaculice o limite de modo alguno el ejercicio de los derechos humanos convencionales debe ser considerada anti-convencional y ser suprimida conforme el art. 2 de la CADH.

Finalmente, se establece que el gobierno nacional debe tomar “las medidas pertinentes” a efecto que entidades *componentes de la federación adapten su normativa interna para que* cumplan con la Convención. Esto implica que el Estado Federal debería establecer un sistema de control para garantizar el cumplimiento de esta adecuación de forma efectiva en todo el territorio siendo sometido a responsabilidad internacional en caso contrario.

Es posible observar que los Estados Federales parte de la CADH no han establecido mecanismos para garantizar efectivamente la reforma de prácticas y normas locales, relegando su ejercicio, al limitado control de convencionalidad que puedan ejercer los tribunales judiciales en los casos que lleguen a su conocimiento. Esto implica cierta contradicción en los propios ordenes internos, si por un lado se faculta al gobierno federal a suscribir convenios que obligan a las provincias o Estados, tales obligaciones deberían ser de cumplimiento inmediato para las entidades representadas.

En el ámbito interamericano, puede observarse en el Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (1998), que el Estado expresó en tres oportunidades haber tenido “dificultades” para el cumplimiento de la CADH por su organización federal.

La Corte IDH lo reflejó de la siguiente manera:

[...] La Comisión solicitó a la Corte que se pronuncie acerca de la cláusula federal (artículo 28 de la Convención Americana) y del alcance de las obligaciones del Estado argentino en la etapa de reparaciones, en relación con dicha cláusula [...] La Argentina invocó la cláusula federal o hizo referencia a la estructura federal del Estado en tres momentos de esta controversia. En primer lugar, cuando se discutía el fondo del asunto, el Estado sostuvo que la responsabilidad del caso no recaía sobre él, sino en la provincia de Mendoza, en virtud de la cláusula federal. La Argentina desistió luego de este planteamiento y reconoció expresamente su responsabilidad internacional en la audiencia de 1 de febrero de 1996 [...] El Estado pretendió por segunda vez hacer valer la cláusula federal al concertarse el convenio sobre reparaciones de 31 de mayo de 1996. En esa oportunidad, apareció como parte en el convenio la provincia de Mendoza

y no la República Argentina, pese a que esta última ya había reconocido su responsabilidad internacional. La Corte decidió entonces que dicho convenio no era un acuerdo entre partes por no haber sido suscrito por la República Argentina, que es la parte en esta controversia [...] Por último, en la audiencia de 20 de enero de 1998 la Argentina alegó haber tenido dificultades para adoptar ciertas medidas debido a la estructura federal del Estado [...]”²⁸

A razón de esto señaló luego:

[...] dado que desde el momento de la aprobación y de la ratificación de la Convención la Argentina se comportó como si dicha competencia en materia de derechos humanos correspondiera al Estado federal, no puede ahora alegar lo contrario pues ello implicaría violar la regla del *estoppel*. En cuanto a las “dificultades” invocadas por el Estado en la audiencia de 20 de enero de 1998, la Corte estima conveniente recordar que, según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional²⁹

Configura una contradicción con los actos propios alegar la representación del Estado Federal al suscribirlo (firma del Convenio por el representante plenipotenciario y ratificación por el Congreso del Estado) y luego alegar que se carecía de potestad suficiente sobre las entidades federadas para cumplir las obligaciones asumidas. Evidentemente, este aspecto manifiesta una problemática sin resolver en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos —y en el derecho internacional público en general— demostrando que no existen mecanismos de control y sanción adecuados para que los Estados modifiquen su comportamiento.

Conclusiones

1. La evolución del derecho internacional de los derechos humanos en el marco del sistema interamericano manifiesta un avance considerable en términos de efectividad con una paulatina adecuación de la normativa interna en la mayoría de sus Estados miembros. Sin embargo, a casi cinco décadas de la celebración del Convenio Americano la región se encuentra muy lejos de parámetros deseables en calidad de prácticas y normativa interna cuyas consecuencias afectan las bases de una vida digna para millones de latinoamericanos.
2. Los precedentes de la CrIDH estudiados en el presente trabajo demuestran un valioso esfuerzo realizado por el organismo jurisdiccional internacional para mejorar los estándares de goce efectivo de los derechos y la efectividad de la Convención. El organismo no ha cesado de pronunciarse recordando a los Estados que la Convención genera la obligación de adaptar el derecho interno involucra adoptar dos tipos de acciones: a) la eliminación de regulaciones y prácticas contrarias a los derechos humanos y b) acciones positivas para asegurar el cumplimiento que comienzan con expedir normas y desarrollar prácticas adecuadas para facilitar el ejercicio de los derechos, pero también controlar, investigar y sancionar las violaciones de derechos básicos.

²⁸ Corte IDH, Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Sentencia del 27/08/1998, párr. 45.

²⁹ Corte IDH, Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Sentencia del 27/08/1998, párr. 46.

3. El deber de garantizar el piso de derechos fundamentales reconocido por la CADH se aplica a cada provincia o estado interno de un Estado Federal. El gobierno nacional debe garantizar procedimientos para que esto ocurra. No obstante, las provincias o estados federados pueden mejorar y ampliar la extensión de los derechos y libertades de sus habitantes en virtud del principio de progresividad.
4. De *lege ferenda* resulta recomendable que los Estados parte dispongan de organismos garantes, con el apoyo del asesoramiento de los expertos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la CrIDH a efectos de adecuar el derecho interno y sus prácticas de forma efectiva. Este desafío requiere mayor decisión y voluntad en el marco de los Estados Federales, donde se observa la necesidad de que los gobiernos nacionales dispongan medidas concretas a nivel interno para cumplir el piso de reconocimiento de derechos fundamentales que establece la CADH. Para este propósito es deseable que los Estados establezcan un plan con metas temporales concretas disponiendo sanciones - fiscales o medidas de intervención para asegurar la vigencia de la supremacía constitucional- a las entidades federadas que comprometan la responsabilidad estatal.
5. Sobre la segunda década del siglo XXI se renuevan los desafíos para consolidar el movimiento interamericano de los derechos humanos golpeado por la denuncia de la Convención Americana formulada por Venezuela en el año 2012 y un contexto de preocupación internacional por graves violaciones a los derechos fundamentales y al régimen democrático acontecidas en aquel país y en otros de la región. Los tiempos que corren exigen una revitalización de las voluntades civiles, académicas y políticas para impulsar y no retroceder en los logros alcanzados. La cultura de los derechos humanos necesita la acción de sus defensores.

“Este debe ser un mundo de democracia y respeto por los derechos humanos, un mundo liberado de los horrores de la pobreza, el hambre, las privaciones y la ignorancia, aliviado de la amenaza y el flagelo de las guerras civiles y la agresión externa y sin la carga de la gran tragedia de millones de personas forzadas a convertirse en refugiados.”

Nelson Mandela (1993). Discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz ³⁰

Referencias.

Ayala Corao, C. (2013). Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Año XIX, pp. 43-79.

³⁰ Traducción del autor. Texto original en inglés “*This must be a world of democracy and respect for human rights, a world freed from the horrors of poverty, hunger, deprivation and ignorance, relieved of the threat and the scourge of civil wars and external aggression and unburdened of the great tragedy of millions forced to become refugees*”. Mandela, N., (1993). Recuperado de <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1993/mandela/26130-nelson-mandela-nobel-lecture-1993/>

- Becerra Ramírez, M. (2009). "Control de Cumplimiento de los Tratados en Materia de Derechos Humanos" en Hacia un instrumento regional interamericano sobre la bioética. Experiencias y expectativas, México, pp. 73-94.
- Bilbao, J. L. (2009). La organización federal Argentina y la cláusula del artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. SAIJ. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/jorge-luis-bilbao-organizacion-federal-argentina-clausula-articulo-28-convencion-americana-sobre-derechos-humanos-dacf110166-2009/123456789-0abc-defg6610-11fcanirtcod>
- Corte IDH, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No.73, párr. 88.
- Corte IDH, Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones Y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr.68.
- Corte IDH, Caso Gorigoitia vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382, párr.56.
- Corte IDH, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997.
- Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 165.
- Corte IDH. Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 206.
- Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 85.
- Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 118 y 124.
- Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 180 y 182.
- Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 85.
- Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 107.
- Corte IDH. Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 143.
- Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 178.
- Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 61.
- Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No.52, párr.207 y 208.

- Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 194.
- Corte IDH. Caso Chinchilla Sandoval y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de febrero de 2016. Serie C No. 312, párr. 254.
- Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 213.
- Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 64 y 101.
- Corte IDH. Caso DaCosta Cadogan Vs. Barbados. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de septiembre de 2009. Serie C No. 204, párr. 68.
- Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 109.
- Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 136.
- Corte IDH. Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 122.
- Corte IDH. Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 270.
- Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 137.
- Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 85.
- Corte IDH. Caso Fornerón e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242, párr. 131.
- Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 193.
- Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 176.
- Corte IDH. Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 91.
- Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 243.

- Corte IDH. Caso Gorigoitia vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 382, párr.50.
- Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 180.
- Corte IDH. Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 127.
- Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 213.
- Corte IDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párr. 202.
- Corte IDH. Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 164.
- Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 172.
- Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 219.
- Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 111.
- Corte IDH. Caso Maldonado Vargas y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C No. 300, párr. 124.
- Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párr. 221 y 293.
- Corte IDH. Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 113.
- Corte IDH. Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 207.
- Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 175.
- Corte IDH. Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 241, párr. 104.
- Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 339.

- Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 122.
- Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128.
- Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 409 y 410.
- Corte IDH. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr. 96.
- Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 1, párr.164.
- Corte IDH. Caso Vélez Loo Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 194.
- Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 170.
- Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 57.
- Corte IDH. Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 de 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párr. 26.
- Corte IDH. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 33.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe de sentencia dictada en el Caso “Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina”,14/02/2017.
- Ferreras, N. O. (2013). El Panamericanismo y otras formas de relaciones internacionales en las Américas en las primeras décadas del Siglo XX. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, n.15, pp. 155-174. Recuperado en <http://revista.anphlac.org.br/>
- Kelsen, H. (2006). *La teoría pura del derecho*, (4ª ed., 6ª reimpresión), Eudeba, Buenos Aires, pp.66-67.
- Loewenstein, K. (1979). *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel (Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte), Barcelona, 2ed., 1976 (2da. reimpresión), pp. 212-217.

- Mandela, N., (1993). Discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz. Recuperado de <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1993/mandela/26130-nelson-mandela-nobel-lecture-1993/>
- Nino, C. S. (2014). *Introducción al análisis del derecho*, Editorial Astrea (2ª ed., 17ª reimpresión), Buenos Aires, pp.107-108.
- Pizarro Sotomayor, A. y Mendez Powell, F. (2006). *Manual de Derecho Internacional de Derechos Humanos. Aspectos sustantivos*. Universal Books, Panamá, 1era ed., p.32.
- Venezuela, Documento de denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos por parte de la República Bolivariana de Venezuela, 10 de septiembre de 2012. Recuperado de http://www.oas.org:8101/DIL/esp/Nota_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_al_SG_OEA.PDF.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, (Traducción de José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Maynez y José Ferrater Mora), (2da ed. en español de la 4ª ed. en alemán, 2da. Reimpresión).