

EDITORIAL

ALGUNAS PINCELADAS SOBRE LA LABOR DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Joaquín GARCÍA MURCIA

Director de la Revista FORO
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
jgmurcia@der.ucm.es

1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es la institución creada por la Organización de Estados Americanos (OEA) para la interpretación y aplicación en sede jurisdiccional de los tratados concernientes a la protección de derechos humanos en ese ámbito territorial. Forma parte de lo que habitualmente se conoce como «sistema interamericano de derechos humanos», ensamblado en la segunda parte de la década de los cuarenta del siglo pasado mediante la celebración de sucesivas conferencias internacionales de países americanos (en paralelo prácticamente a la gestación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU) y compuesto por un apretado conjunto de instrumentos internacionales, admirable e incluso difícil de imaginar, por sus tonos de utopía, en muchos de sus aspectos. Los pilares originales de este sistema se encuentran en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (CIAGS), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y la Carta de la OEA, documentos aprobados a lo largo del año 1948 y, en algún caso, reformados con posterioridad mediante los oportunos protocolos (como el de Buenos Aires de 1967). En ellos se consignan a fin de cuentas los principios, objetivos y compromisos que en materia de derechos humanos y política social debieran ser observados y perseguidos en el continente americano, además de fijarse la estructura orgánica y las reglas de funcionamiento de la organización que les sirve de casa común. Se trata, en verdad, de un interesante proceso de construcción del acervo contemporáneo de derechos que empezó a labrarse curiosamente con una declaración de «los principios fundamentales que deben amparar a los tra-

bajadores de toda clase» (mediante la CIAGS), que se enriqueció con la recepción formal de un elenco excepcionalmente rico de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (mediante la DADDH), y que se consolidó un par de décadas después con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) de 1969, también conocida como «Pacto de San José de Costa Rica». En 1988 la CADH fue completada por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales («Protocolo de San Salvador»), que, además de plasmar los derechos humanos de corte más clásico y de reconocer directamente ciertos derechos de última generación, prevé la posibilidad de que mediante las rituales propuestas de enmienda se vayan añadiendo nuevos ingredientes a su catálogo original.

2. Probablemente pueda decirse, desde nuestra actual perspectiva, que el eje del sistema interamericano de derechos humanos se sitúa en la CADH de 1969, adoptada con el propósito crucial de consolidar en el continente americano un régimen «de libertad personal y de justicia social» fundado «en el respeto de los derechos esenciales del hombre». Muy significativos en ese sentido son sus dos primeros artículos, en los que, de un lado, se declara solemnemente que los Estados Partes de la Convención «se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social», y, de otro, se les impone el deber de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la propia Convención, «las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades» en el caso de que su ejercicio no estuviere ya garantizado. Es la CADH, asimismo, el documento principalmente encargado de ordenar los «medios de protección» llamados a garantizar el ejercicio de los derechos previamente reconocidos, entre los que por supuesto figura la Corte IDH, creada en aquel mismo año de 1969 con sede en San José de Costa Rica, y entre los que se mantiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que había sido creada con anterioridad (en 1959) con sede en Washington DC, a sabiendas de que son las instituciones judiciales nacionales de los países miembros las encargadas en primer término del denominado «control de convencionalidad», esto es, de la aplicación efectiva de la Convención en el ámbito interno. El sistema supranacional también cuenta con el Conse-

jo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con competencias de informe y consulta. Estamos, naturalmente, ante un sistema de derechos, pero no exento de deberes, algo que, siendo del todo razonable y afortunado, no deja de sorprender seguramente al lector europeo. La DADDH de 1948 ya había dedicado su capítulo segundo a la tipificación de un decálogo de deberes de muy diversa dimensión y proyección (ante la sociedad, para la comunidad y la nación, o para con los hijos y los padres, por hacer alguna cita), y la CADH de 1969 vino de alguna manera a cerrar el círculo mediante la inclusión en su art. 32 («correlación entre deberes y derechos») de una cabal advertencia acerca de que «los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática».

3. En su condición de texto central en la proclamación de derechos humanos para el ámbito interamericano, la CADH contiene dos apartados con sendas «clases» de derechos: de un lado, los «derechos civiles y políticos», que conforman una relación considerablemente extensa e indiscutiblemente ambiciosa; de otro, los «derechos económicos, sociales y culturales», que aparecen de forma mucho más contenida y concentrada y que, a diferencia de los anteriores, no se identifican directamente, sino por remisión a otros textos conexos. Con esa doble escala, los Estados americanos optaron en un primer momento por conjugar en un solo texto los dos planos que dogmáticamente se suelen diferenciar dentro de la categoría de derechos humanos, en contraste con la opción adoptada poco antes por la ONU a través de sus Pactos de 1966 (dedicados separadamente a derechos civiles y políticos, y a derechos sociales, económicos y culturales), y de lo que al fin y al cabo haría el Consejo de Europa (que proclamó las más clásicas libertades públicas en su Convención de 1950 y dedicó la Carta Social Europea de 1961, revisada en 1996, a la parcela de los derechos sociales). En cualquier caso, la opción de la OEA no iba a diferir mucho de esas otras experiencias en su resultado final, por dos razones. En primer término, porque no hubo paridad ni simetría en el método y ropaje utilizados por la CADH para albergar uno y otro tipo de derechos, pues, a pesar de que todos ellos se ubican formalmente bajo el rótulo común de «derechos humanos» y de que tanto unos como otros aparentan estar cubiertos por unos mismos mecanismos de garantía, para los primeros se utiliza la técnica más estricta y rotunda de identificación plena y presentación directa, mientras que para los segundos, como hemos dicho, se usa un procedimiento indirecto, que discurre desde una mención general en ese texto

de referencia hasta las previsiones que con formulación más clara o terminante contengan otros textos del sistema. En segundo lugar, porque el contenido de la CADH fue completado años más tarde con un Protocolo (el de San Salvador) dedicado específicamente al enunciado de los derechos sociales, económicos y culturales.

4. La proclamación de derechos civiles y políticos en la CADH es verdaderamente muy completa, con independencia de que dentro de la lista pertinente se alberguen figuras jurídicas de muy variada condición, no siempre concordantes con la categoría que le sirve de puerta de entrada. De hecho, al lado de los derechos civiles y políticos de corte liberal o más clásico se enumeran dentro de este apartado garantías procesales y principios de organización institucional de los ordenamientos legales, e incluso objetivos políticos que forman parte más bien de lo que podríamos llamar «constitucionalismo social». Es fácil comprobar la concurrencia de unas y otras facetas mediante una rápida lectura del correspondiente articulado, en el que aparecen sucesivamente el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 3), el derecho a la vida (art. 4), el derecho a la integridad personal (art. 5), la prohibición de la esclavitud y la servidumbre (art. 6), el derecho a la libertad personal (art. 7), las garantías judiciales (art. 8), el principio de legalidad y de retroactividad (art. 9), el derecho a indemnización (art. 10), la protección de la honra y de la dignidad (art. 11), la libertad de conciencia y de religión (art. 12), la libertad de pensamiento y de expresión (art. 13), el derecho de rectificación o respuesta (art. 14), el derecho de reunión (art. 15), la libertad de asociación (art. 16), la protección a la familia (art. 17), el derecho al nombre (art. 18), los derechos del niño (art. 19), el derecho a la nacionalidad (art. 20), el derecho a la propiedad privada (art. 21), el derecho de circulación y de residencia (art. 22), los derechos políticos (art. 23), la igualdad ante la ley (art. 24) y la protección judicial (art. 25). Todos ellos gozan de la protección dispensada por la CIDH y la Corte IDH.

5. Frente a ese nítido enunciado, respecto de los que ella misma califica como «derechos económicos, sociales y culturales», la CADH se limitó a plasmar el compromiso de los Estados Partes de «adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos». Acciones e iniciativas estatales que en hipótesis pueden ser adoptadas tanto por vía legislativa como por

«otros medios apropiados» y cuya activación o promoción se hace depender en todo caso «de los recursos disponibles». La opción reguladora elegida por la CADH para este segundo apartado de los derechos humanos, que puede extrañar al especialista en un primer momento, no conducía, sin embargo, a un espacio vacío o impracticable, ni significaba en absoluto que ese instrumento interamericano careciera de sentido y previsión en esa materia. La Carta de la OEA, a la que remite la CADH, contenía efectivamente muchos compromisos de los poderes públicos directamente ligados a la razón de ser de los derechos económicos, sociales y culturales, todos ellos ubicados en un capítulo que bajo el rótulo de «desarrollo integral» apuesta por la solidaridad, la cooperación y la justicia social internacional. De todos modos, la ausencia en la CADH de una lista propiamente dicha de esos otros derechos —en contraste con la opción que ese mismo texto había tomado respecto de los «civiles y políticos»— quedó oportunamente reparada con el Protocolo Adicional de San Salvador, en el que se procedió a la proclamación formal de un avanzado cuadro de derechos sociales: el derecho al trabajo; el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo; los derechos sindicales; el derecho a la seguridad social; el derecho a la salud; el derecho a un medio ambiente sano; el derecho a la alimentación; el derecho a la educación; el derecho a los beneficios de la cultura; el derecho a la constitución y protección de la familia; el derecho de la niñez, y el derecho a la protección de ancianos y minusválidos. En todo caso, hay que advertir al lector de que, según el propio Protocolo, el medio institucional previsto como regla general para la protección de estos derechos es la elaboración y supervisión de «informes periódicos» respecto de las medidas adoptadas al efecto por los Estados, de tal manera que, al margen de la labor interpretativa de sentido expansivo realizada progresivamente por la Corte IDH, solo el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y el derecho a la educación gozan formalmente de la cobertura de esa instancia jurisdiccional.

6. La Corte IDH probablemente sea la gran protagonista en la garantía de los derechos humanos en el ámbito interamericano, pero su labor fue precedida en el tiempo y sigue siendo auxiliada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que, como ya apuntamos, inició sus trabajos en 1959 y que desde la puesta en acción de la Corte actúa como una especie de instancia previa o preparatoria. Su «función principal» es la de promover la observancia, defensa y toma de «conciencia» de esos derechos «en los pueblos de América», con atribuciones más precisas para formular recomendaciones a los Gobiernos de los Estados miembros,

preparar estudios e informes, atender consultas de los Estados miembros a través de la OEA en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y prestar asesoramiento en ese terreno (art. 41 CADH). La Comisión se compone de siete miembros elegidos por la Asamblea General de la OEA entre «personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos» dentro de la lista de candidatos propuesta por los Gobiernos de los Estados miembros, con un mandato de cuatro años susceptible de renovación por una sola vez (arts. 34 a 37). Cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar ante ella «peticiones que contengan denuncias o quejas de violación» de la CADH por parte de alguno de los países concernidos (art. 44), y cualquier Estado miembro puede alegar ante esa misma instancia que otro país también adherido a la OEA ha incurrido en violaciones de los derechos humanos reconocidos en dicha Convención, siempre que tanto uno como otro Estado hubieran reconocido la competencia de ese órgano de control mediante la correspondiente declaración (art. 45). En todo caso, para que sean admitidas por la Comisión esa clase de peticiones (por particulares) o comunicaciones (por los Estados) es preceptivo, además de los habituales requisitos de tiempo, forma y fundamentación, «que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho internacional generalmente reconocidos», y «que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional» (art. 46). La Comisión puede pedir información e iniciar actividades de investigación al respecto, y a la vista de todas las alegaciones recibidas y de sus propias actuaciones, puede adoptar decisiones de diversa índole, entre ellas la de declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición o comunicación o, en cambio, proceder a su examen; decisión esta que puede conducir «a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención» y a la redacción de un informe que deberá ser transmitido al peticionario y a los Estados Partes y comunicado después, para su publicación, al secretario general de la OEA (arts. 47 a 49). De no llegarse a una solución, la Comisión deberá elaborar un nuevo informe con exposición de hechos y conclusiones y, en su caso, con la opinión separada de los miembros disidentes, del cual se deberá dar copia a los Estados interesados con las proposiciones y recomendaciones que tal instancia juzgue adecuadas (art. 50). Si en el plazo de tres meses a partir de la remisión de dicho informe el asunto no se hubiera solucionado o sometido a la decisión de la Corte por

el Estado interesado o por ella misma, la Comisión podrá emitir por mayoría absoluta de votos de sus miembros su opinión y sus conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración, con inclusión de las recomendaciones pertinentes y la fijación de un plazo para que el Estado tome «las medidas que le competan para remediar la situación examinada». Transcurrido ese plazo, la Comisión habrá de ponderar si el Estado afectado tomó o no las medidas adecuadas y habrá de decidir sobre la procedencia o no de la publicación de su informe, también por mayoría absoluta de votos de sus miembros (art. 51).

7. Como se dijo, la Corte IDH está llamada a ejercer de forma especializada y suprema la tarea jurisdiccional de protección de los derechos humanos en todo ese contexto, siempre con carácter subsidiario respecto del control de convencionalidad que el sistema interamericano exige a los órganos judiciales de cada país. La Corte se rige por lo dispuesto en la propia CADH y por las previsiones de su Estatuto y su Reglamento interno, todo ello dentro del marco trazado por la Carta de la OEA. La Corte IDH tiene competencia siempre que los Estados Partes se la hubieran reconocido mediante el pertinente acto de adhesión a la CADH o se la reconozcan por declaración o convención especial (art. 62). Se compone de siete jueces, pertenecientes a alguno de los Estados miembros de la OEA y «elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos» (art. 52 CADH), con la particularidad de que «el juez que sea nacional de alguno de los Estados Partes en el caso sometido a la Corte conservará su derecho a conocer del mismo», y con dos precisiones complementarias: 1) «si uno de los jueces llamados a conocer del caso fuere de la nacionalidad de uno de los Estados Partes, otro Estado parte en el caso podrá designar a una persona de su elección para que integre la Corte en calidad de juez *ad hoc*», y 2) «si entre los jueces llamados a conocer del caso ninguno fuere de la nacionalidad de los Estados Partes, cada uno de estos podrá designar un juez *ad hoc*» (art. 55). Sus fallos deben ser motivados, son definitivos e inapelables y pueden ir acompañados de «opinión disidente o individual» de alguno de sus jueces (arts. 66 y 67). De estimar la queja, deberá disponer «que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados» y, si ello fuera procedente, «que se reparen las consecuencias de la medida o situación» causante del daño junto al pago «de una justa indemniza-

ción a la parte lesionada» (art. 63). Los Estados firmantes de la Convención «se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes», con la precisión de que «la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado» (art. 68). El procedimiento que ha de observar la Corte para el desarrollo de la actividad que le es propia se regula en su Reglamento (arts. 34 y ss.), en el que también se especifica que «los idiomas oficiales de la Corte son los de la OEA, es decir, el español, el inglés, el portugués y el francés» (art. 22). Recordemos que los asuntos contenciosos no llegan a la Corte IDH mediante demandas directas de los interesados, sino a través de la CIDH, sin perjuicio de que la Corte permita precisar o ampliar sus pretensiones y de que pueda tomar, en los asuntos de que conozca, «las medidas provisionales que considere pertinentes» cuando advierta «extrema gravedad y urgencia» y «se haga necesario evitar daños irreparables a las personas» (art. 63 CADH). Recordemos también que la Corte IDH puede desplegar, asimismo, funciones consultivas, de modo que los Estados miembros de la OEA «podrán consultar a la Corte» acerca de asuntos relacionados con el alcance o la interpretación de los derechos humanos, y que la Corte IDH, a solicitud de uno de esos Estados, «podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales» (art. 64 CADH).

8. Según se detalla en sus páginas electrónicas de información, la lista de «casos contenciosos» examinados y resueltos por la Corte IDH desde el año 1987 hasta el año 2022 alcanza la muy notable cifra de 480, con una cadencia anual que ha ido creciendo perceptiblemente desde sus inicios. Frente al muy escaso número de asuntos atendidos en el periodo quinquenal transcurrido de 1987 a 1991 (3, 1, 4, 2 y 3, sucesivamente), en el quinquenio que va de 2018 a 2022 los casos contenciosos se acercaron a la treintena, e incluso en algún ejercicio anual la superaron (28, 25, 23, 27 y 33). A partir del «mapa de casos por país» facilitado por esos soportes informativos, y salvo error por nuestra parte, el Estado con mayor presencia en la ya curtida actividad contenciosa de la Corte IDH es Perú, que con más de un centenar de «casos con sentencia» se distancia claramente del resto. Le siguen en esa escala Guatemala con 55 casos, Colombia con 44, Ecuador con 41, Argentina con 38 y Venezuela con 33. Brasil aparece con 17, México y Chile con 16, Paraguay y El Salvador con 13, Nicaragua y Surinam con 10, Trinidad y Tobago y Panamá con 7, Costa Rica con 6, Uruguay y República Dominicana con 5, Haití con 2 y Barbados con 1. Cualquier analista

mínimamente avezado sabe, de todos modos, que las cifras de casos contenciosos no pueden constituir por sí solas elementos de convicción insuperables ni en uno ni en otro sentido. Ante todo, porque el acceso a un medio de protección como la Corte IDH no solo depende de la existencia real de violaciones de los derechos humanos en el ámbito de referencia, sino también de la cultura jurídica y la estructura institucional de cada país. Adicionalmente, porque el mero recuento del número de intervenciones de la Corte es revelador del índice de actividad de esa institución, pero no precisamente del grado de tutela efectiva dispensado para los derechos en cuestión en cada uno de los países implicados, circunstancia que solo podría verificarse mediante un cuidadoso escrutinio del alcance y contenido de las respectivas sentencias, extremo al que, por razones de método y espacio, no podemos llegar en estos momentos. Dato interesantísimo en ese contexto sería naturalmente el relativo a los derechos invocados por quienes acuden ante la Corte o el que pudiera ponernos de relieve cuáles son los derechos más comúnmente lesionados en ese espacio de tiempo y lugar, pero de nuevo tenemos que confesar que para una labor de esas características, ardua por definición, habríamos tenido que contar con mayores recursos de los que en esta ocasión hemos podido manejar. Añadamos, en cualquier caso, para despejar posibles dudas, que los Estados de San Vicente y las Granadinas (1998), Trinidad y Tobago (1998) y Venezuela (2012) suspendieron su pertenencia al sistema mediante la pertinente denuncia, y que un buen número de países americanos (Bahamas, Belice, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Granada, Guyana, Guyana Francesa, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía), o bien no se han integrado de forma plena en el sistema americano de derechos humanos y en sus instrumentos de control, o bien no han tenido presencia de momento en los contenciosos remitidos a la Corte IDH.

9. En el periodo temporal correspondiente al presente número de la revista *Foro* (enero a junio de 2022) han sido dictadas por la Corte siete sentencias. Por orden cronológico, la primera de ellas es de 1 de febrero de 2022 y da respuesta al pleito entablado por la *Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) contra el Estado del Perú*, con el alegato de violación de los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial, al trabajo y a la propiedad privada en perjuicio del grupo de trabajadores representado. Esas personas habían sido despedidas en 1991 por disolución de la entidad pública para la que trabajaban, y a raíz de ello fueron ejercitando acciones judiciales para el cobro de sus salarios y el reconocimiento de cantidades adicionales. A la vista de los

pronunciamientos de condena de la jurisdicción interna, de los numerosos trámites administrativos que dilataron la solución del asunto, del retraso excesivo del Estado en el abono de las cantidades adeudadas (hasta 2017) y de la persistencia de parte de la deuda en el momento de inicio del proceso internacional, la Corte concluyó que hubo incumplimiento por parte de las instituciones públicas responsables y violación del derecho al trabajo y del derecho a la propiedad privada. A tal efecto vino a declarar, en síntesis: *a)* que de los preceptos de la CADH en conjunción con la Carta de la OEA y del Convenio número 100 de la OIT se deduce que el derecho al trabajo «implica la obtención de un salario justo, el cual, a su vez, debe comprender todos los emolumentos que se engloban dentro del término remuneración»; *b)* que el pago de los salarios «posee una naturaleza alimentaria y de supervivencia, pues está destinado a satisfacer las necesidades básicas del trabajador, lo cual implica que toda perturbación generada en el cobro puede tener un impacto en el goce de otros derechos de la Convención»; *c)* que los Estados «están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad», y *d)* «que ante el pago tardío o, en su caso, impago, las víctimas no pudieron gozar integralmente de su derecho a la propiedad privada, entendido aquello como los montos dejados de percibir». Todas estas conclusiones, como es fácil de comprender, no podían por menos que conducir a la condena del Estado implicado al pago efectivo de los reintegros pendientes y de las cantidades fijadas en concepto de «daño inmaterial», además de otras obligaciones de hacer que, como diremos al final, suelen formar parte de las decisiones de la Corte. En cualquier caso, la sentencia no cuestionaba el sistema normativo nacional de referencia, sino el desajuste entre los mandatos judiciales obtenidos por los interesados y la actuación de las entidades públicas que debían hacer frente a sus demandas, a la vista de los derechos a la protección judicial derivados de los arts. 8 y 25 CADH. También es digno de destacar el procedimiento seguido por la Corte para dar contenido específico a la cláusula de derechos económicos, sociales y culturales del art. 26 CADH, del que llega a extraer, mediante la conjunción de tal precepto con lo dispuesto en los arts. 34 y 45 de la Carta de la OEA y en el Convenio núm. 100 de la OIT, una proclamación indirecta del derecho al trabajo.

10. La segunda sentencia del periodo de referencia es de 4 de febrero de 2022 y responde al caso *Pavez contra el Estado de Chile*, en el que se invocaron los derechos a la igualdad y no discriminación, a la libertad personal, a la vida privada y al trabajo reconocidos en los arts. 24, 1.1, 7,

11 y 26 CADH. Profesora de religión católica en un colegio público chileno, la señora Pavez fue separada de su cargo una vez revocado su certificado de idoneidad por parte del obispado competente en función de los rumores esparcidos sobre su condición de lesbiana, y pese a que acudió a la jurisdicción interna por vulneración de varias garantías constitucionales, la interesada vio desestimadas sus acciones contra dicha medida. Al examinar el caso, la Corte consideró en principio que la norma chilena reguladora del acceso al cargo de profesor de religión no constituía en sí misma discriminación, sobre la base de que el derecho a la libertad de religión presenta no solo una dimensión individual, sino también otra colectiva de la que se deriva, por ejemplo, el derecho para los padres y tutores a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, lo cual puede implicar que las autoridades religiosas tengan alguna posibilidad de seleccionar a quienes dicten clase sobre su doctrina (por ejemplo, a través de certificados de idoneidad) y que las comunidades religiosas puedan participar en la designación de quienes vayan a impartir la enseñanza sobre su propio credo. Pero, sin perjuicio de todo ello, también advirtió la Corte que en el ámbito de los establecimientos públicos de enseñanza las decisiones sobre designación y contratación del profesorado de religión deben ser susceptibles de revisión por vía administrativa o jurisdiccional para garantizar los derechos de las personas afectadas. A juicio de la CIDH, aquella dimensión del derecho a la libertad religiosa puede abrir algún margen de autonomía en favor de la confesión religiosa implicada a la hora de efectuar la designación de esos docentes, pero ello no significa que esa parcela de la educación pública pueda estar libre de la intervención del Estado. Era claro, en ese sentido, que las facultades de la autoridad religiosa de expedir certificado de idoneidad para dictar clases de religión debían adecuarse a los restantes derechos y obligaciones vigentes en el sistema, y particularmente a las reglas de igualdad y no discriminación. En el caso en cuestión, la Corte apreció que a causa de su orientación y su vida sexual la señora Pavez se vio afectada en sus derechos, y, de forma más concreta, que su derecho al trabajo se había visto comprometido como resultado de un trato diferenciado basado en esos aspectos personales, siendo así que «los costos» de esas restricciones en perjuicio de la interesada no superaban las hipotéticas ventajas que podían obtenerse en cuanto a la protección de la libertad religiosa y del derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos. Al asignar a la interesada funciones distintas a las de profesora de religión católica por revocación del certificado de idoneidad, la Administración com-

petente había vulnerado el principio de igualdad y no discriminación, aun cuando en su contrato laboral simplemente se aludiera a su labor como docente, sin especificar que su contratación tendría por objeto la enseñanza de religión católica. El Estado había violado, asimismo, los derechos a las garantías judiciales y protección judicial de la interesada, dado que la legislación nacional no había proporcionado a la misma cauces idóneos y efectivos para impugnar las decisiones controvertidas, y que las autoridades judiciales internas no habían efectuado un adecuado control de convencionalidad sobre el acto administrativo impugnado. La consecuente condena al Estado de Chile supuso en este caso una serie de obligaciones de hacer muy esclarecedoras: la realización de «un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional»; la creación e implementación de «un plan de capacitación permanente a las personas encargadas de evaluar la idoneidad del personal docente»; la adecuación de «la normatividad sobre la vía recursiva, el procedimiento y la competencia judicial para la impugnación de las decisiones de los establecimientos educativos públicos en torno al nombramiento o remoción de profesoras o profesores de religión como consecuencia de la emisión o revocación de un certificado de idoneidad», y el abono de «una suma de dinero» para que la interesada pudiera «sufragar los gastos de los tratamientos psicológicos y/o psiquiátricos que sean necesarios».

11. El tercer pronunciamiento de la CIDH que vamos a presentar lleva fecha de 11 de mayo de 2022 y se refiere al caso *Casierra Quiñonez y otros contra el Estado de Ecuador*, sobre presunta violación de los derechos a la vida y a la integridad personal y de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, conforme a lo dispuesto por los arts. 4.1, 5.1, 8.1 y 25.1 CADH, en relación con los arts. 1.1 y 2 de ese mismo instrumento internacional. Dedicados a la actividad de pesca, las víctimas de este caso se vieron afectadas en circunstancias no aclaradas por la intervención de un «operativo antidelinquencial» por el que resultó muerta una de ellas y algunas otras heridas. Una vez que fue sobreseído definitivamente el proceso penal iniciado contra los agresores y elaborado un informe por la «Comisión de la Verdad» creada al efecto, la discusión ante la Corte quedó ceñida a «la observancia de los estándares interamericanos, por parte de los agentes militares, al hacer uso de la fuerza letal en el marco del referido operativo». Para resolver el caso, la Corte hace, en primer término, un resumido e interesante acopio de su doctrina en esta clase de cuestiones, de la que aquí podemos reflejar los siguientes puntos: *a)* que el uso de la fuerza por parte de los cuerpos oficiales de seguridad debe responder

a exigencias de excepcionalidad y proporcionalidad; *b*) que tal actuación solo procedería en aquellos casos en que resultara imperioso, y siempre con el único fin de satisfacer «los principios de legalidad, finalidad legítima, absoluta necesidad y proporcionalidad»; *c*) que «cuando se usa fuerza excesiva, toda privación de la vida resultante es arbitraria»; *d*) que en caso de muerte o lesión de la integridad física de personas, el Estado tiene la obligación de «proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad mediante elementos probatorios adecuados»; *e*) que «en un Estado democrático de Derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional, y debe estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas armadas»; *f*) que no solo son víctimas los fallecidos o heridos, sino también los familiares y las personas que tienen con ellos vínculos directos cuando padecen sufrimiento y angustia en detrimento de su integridad psíquica y moral como consecuencia ora de las violaciones perpetradas contra sus seres queridos, ora de las posteriores actuaciones u omisiones de las autoridades estatales, y *g*) que la ausencia de una adecuada regulación sobre esas prácticas policiales de control supone por sí misma una violación del art. 2 en relación con los arts. 4 y 5 CADH. Dado que los datos obrantes en autos ponían de relieve en este caso concreto que los cuerpos de seguridad del Estado habían utilizado sus armas letales de forma desproporcionada, sin que se hubiera aportado una explicación satisfactoria y convincente sobre lo ocurrido, la Corte decidió declarar responsable al Estado de Chile e imponerle, en consecuencia, una tanda nada despreciable de quehaceres, entre los que cabe destacar el de promover, continuar y concluir las investigaciones que resultaran necesarias para determinar las circunstancias de la muerte y las lesiones producidas; el de brindar o continuar brindando a los familiares de las víctimas tratamiento médico y psicológico y/o psiquiátrico; la de incluir una referencia específica a las violaciones cometidas en la placa conmemorativa que en su momento fue dedicada a las víctimas; el de regular «los parámetros precisos para el uso de la fuerza por parte de los agentes integrantes de los cuerpos de seguridad», y el de pagar las indemnizaciones fijadas «por daños materiales e inmateriales».

12. El cuarto caso que vamos a exponer tuvo respuesta de la CIDH mediante una sentencia de 22 de junio de 2022 y se refiere al asunto *Movilla Galarcio y otros contra el Estado de Colombia*. La petición fue presentada ante la Corte por presuntas violaciones de los derechos procesales a las garantías judiciales y a la protección judicial y de los derechos sustanti-

vos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal por la desaparición forzada de la víctima. Los hechos habían ocurrido en el contexto de la «doctrina de seguridad nacional» aplicada por aquel tiempo en ese país, que había conducido a prácticas como la asignación a sindicalistas y partidos políticos de izquierda del título de «enemigo interno» o la desaparición de las personas como método de represión. La víctima de este caso había sido objeto de «seguimiento por organismos del Estado» y fue declarada en paradero desconocido en unas «circunstancias particulares» de las que solo llegó a conocerse la presencia de «motociclistas vestidos de negro, armados con ametralladoras, que no permitían la identificación de sus placas ni sus rostros», la aplicación de golpes a un hombre para introducirlo «por la fuerza en un taxi», la manifestación de alguien de haber visto «el secuestro de una persona», y la emisión de «disparos al aire» por una persona en aparente estado de ebriedad que, según verificaciones posteriores, «había sido informante de organismos de seguridad del Estado» y portaba «un arma de fuego que pertenecía a un teniente de la policía». En la documentación reunida para el estudio del caso (en la que la víctima era calificada como «miembro del Comité Central del PCC-ML y secretario de una organización sindical», «miembro de grupo armado» y «adiestrador delictivo» del «Ejército Popular de Liberación-disidente») constaba la existencia «de un cuadernillo con información» en el que aparecían detalles sobre su aspecto físico, su esposa, su lugar de trabajo, el vehículo en el que se desplazaba y los lugares que frecuentaba, en el que también quedaba registrado el interrogatorio a un «contacto» por parte de personas que «resultaron» ser agentes estatales, y en el que se tomaba nota de que antes de la desaparición de la víctima su esposa había sido objeto «de distintos actos de hostigamiento». A raíz de la desaparición, los allegados presentaron denuncia ante la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación e interpusieron recurso de *habeas corpus*, pero tanto esas iniciativas como las numerosas diligencias y acciones de búsqueda llevadas a cabo fueron infructuosas. Al conocer del asunto, y tras recordar los elementos constitutivos de una desaparición forzada conforme a su propia jurisprudencia (privación de libertad, intervención directa de agentes estatales o de personas que actúen con su autorización, apoyo o aquiescencia, y negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada), la CIDH llegó en este caso a las siguientes conclusiones: *a)* que había suficientes elementos indiciarios como para declarar la responsabilidad del Estado en la desaparición de la víctima; *b)* que

tal acto lesionaba además el derecho a la libertad de asociación del interesado por deberse a sus actividades sindicales y políticas; *c*) que la existencia de manuales y reglamentos militares sobre las prácticas de ataques contra personas vinculadas al sindicalismo o a la izquierda política con base en el concepto de enemigo interno constituían violación del art. 2 CADH, y *d*) que la falta de diligencia en las actuaciones de investigación y búsqueda implicaban lesión de las garantías judiciales y a la protección judicial y del derecho de toda persona «a conocer la verdad», al haber transcurrido «más de veintinueve años sin que esas finalidades se hayan cumplido». A partir de ahí, la Corte pudo constatar también un maltrato diferenciado a la esposa del desaparecido «en razón de su género», siendo así que los Estados tienen la obligación «de realizar acciones para reconocer y garantizar la labor de las mujeres buscadoras en la prevención e investigación de la desaparición forzada» y «de garantizar que dicha labor sea ejercida sin obstáculos, intimidaciones o amenazas». Por todo ello, la sentencia ordenó al Estado la adopción de las siguientes medidas de reparación: *a*) continuación de manera eficaz y diligente de las investigaciones y el proceso penal en curso; *b*) continuación de las acciones de búsqueda del paradero de la víctima de acuerdo con estándares de diligencia establecidos en la sentencia; *c*) consignación de un monto dinerario a fin de que las víctimas pudieran procurarse la rehabilitación que pudieran requerir; *d*) realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del caso y las violaciones establecidas en la sentencia; *f*) otorgamiento de becas de estudio a familiares de la víctima; *g*) entrega a sus familiares de la información sobre la víctima en poder del Estado, y *h*) eliminación en los registros del Estado de las menciones que daban a la víctima la condición de enemigo del Estado.

13. La quinta sentencia que traemos a colación es de 23 de mayo de 2022 y se refiere al caso *Moya Chacón y otro contra Costa Rica*, en el que se aducía la presunta violación de los arts. 13.1 y 13.2 CADH. Se refiere este asunto a la publicación en el periódico *La Nación*, en el que el interesado hacía de editor en la sección de sucesos, de informaciones acerca de la actividad de determinados miembros de las fuerzas de seguridad del Estado en una zona fronteriza con Panamá, que provocaron el envío por parte de la instancia policial afectada de una «carta notarial» por la que se requería a los informantes que dieran a conocer la fuente informativa y las pruebas manejadas para hacer unas afirmaciones que la mencionada carta calificaba de falsas. Dado que la dirección del diario en cuestión dio como respuesta que «las fuentes y documentos en poder de *La Nación* son con-

fidenciales y no se entregan a particulares», el aludido por la información interpuso una querrela contra los periodistas autores de la susodicha nota de prensa y contra un determinado responsable político por calumnia y difamación, acompañada de una acción civil resarcitoria. El proceso penal subsiguiente concluyó con la absolución de los imputados, pero también con la constatación de que se había cometido una «acción dañosa» generadora de responsabilidad civil por negligencia en la verificación de la noticia, lo que condujo a la condena solidaria de los querrelados al pago de determinadas cantidades en concepto de daño moral, decisión confirmada por la Corte Suprema del país. Planteado el asunto ante su jurisdicción, la CIDH recordó una muy significativa serie de principios que según su doctrina deben regir tanto la actividad de los medios de comunicación como el comportamiento de los poderes públicos ante el ejercicio de las libertades de expresión e información: que el derecho a la libertad de expresión es piedra angular de una sociedad democrática, que el ejercicio profesional del periodismo forma parte de esa libertad, que los medios de comunicación social juegan un rol esencial en la dimensión social de la misma, que los periodistas que laboran en los medios de comunicación deben gozar de la protección y la independencia necesarias para realizar sus funciones «a cabalidad», que en ese marco ha de protegerse también la confidencialidad de las fuentes periodísticas, que el derecho a la libertad de expresión «no puede estar sujeto a censura previa, sino a responsabilidades ulteriores en casos muy excepcionales y bajo el cumplimiento de una serie de estrictos requisitos», que «en relación con el carácter necesario y el riguroso análisis de proporcionalidad que debe regir entre la limitación al derecho a la libertad de expresión y la protección del derecho a la honra se deberá buscar aquella intervención que, siendo la más idónea para restablecer la reputación dañada, contenga, además, un grado mínimo de afectación en el ámbito de la libertad de expresión», que «para que exista el periodismo de investigación en una sociedad democrática es necesario dejar a los periodistas espacio para el error», y que «en caso de estimarse adecuado otorgar una reparación a la persona agraviada en su honra, la finalidad de esta no debe ser la de castigar al emisor de la información, sino la de restaurar a la persona afectada». En vista de las circunstancias del caso y de esas nutridas consideraciones jurídicas, la CIDH ordenó al Estado dejar sin efecto la atribución de responsabilidad civil a los recurrentes y pagarles determinadas cantidades en concepto de daño inmaterial y costas.

14. La sexta sentencia de la CIDH que vamos a presentar es de 22 de junio de 2022 y se refiere al asunto *Guevara Díaz contra Costa Rica*, en

el que los fundamentos jurídicos giran alrededor de los arts. 8.1, 24, 25 y 26 CADH. El demandante, que estaba afectado por discapacidad intelectual y había sido nombrado de manera interina en el puesto de «trabajador misceláneo» por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica, participó posteriormente en el concurso convocado para cubrir definitivamente dicho puesto y, pese a obtener la nota más alta en las evaluaciones, no fue seleccionado, por lo que tuvo que cesar en el empleo que hasta ese momento ocupaba. La decisión administrativa fue impugnada en cualquier caso ante la jurisdicción costarricense con el argumento de que la causa real del cese no había sido otra que la discapacidad del interesado, dado que en la documentación administrativa de referencia se hacía alusión a «sus problemas de retardo y bloqueo emocional» y a otras circunstancias de signo negativo ligadas a sus condiciones personales. Finalizado el proceso interno, las pretensiones del demandante fueron trasladadas a la CIDH, que abordó el asunto desde el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, y que como primer paso recordó las exigencias de la CADH al respecto: la proscripción de cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la discapacidad real o «percibida» de la persona; la atribución al Estado de la carga de demostrar que la diferencia de trato a una persona con discapacidad se encuentra justificada; la obligación del Estado de proteger de modo especial los derechos de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad; la obligación reforzada de los Estados de facilitar el acceso efectivo de los discapacitados a los concursos públicos, y la necesidad de que los Estados actúen con diligencia rigurosa en todo lo que se refiere a la garantía y el respeto de los derechos de las personas con discapacidad en el marco de recursos administrativos y judiciales. A partir de esa doctrina y a la vista de las circunstancias concurrentes, la CIDH estimó que los datos dimanantes de la documentación administrativa aportada al proceso «constituyeron suficientes elementos de prueba» para demostrar que la razón verdadera de la exclusión del interesado en el mencionado concurso público fue su condición de discapacidad intelectual, por lo que se cometió una diferencia de trato carente de justificación objetiva y razonable. Por todo ello, la Corte condenó al Estado implicado a la adopción de dos tipos de medidas, además de la indemnización del daño material e inmaterial producido: 1) medidas de restitución, consistentes en el deber de nombrar al interesado para un cargo de igual o mayor jerarquía que el sometido a concurso, de ofrecerle la oportunidad de ser nombrado en otro puesto laboral ajustado a sus aptitudes y necesidades en alguna otra institución

pública en caso de que rechazara la opción anterior o existieran razones que impidieran ese nombramiento, o de abonarle una indemnización adicional en caso de que no deseara ninguna de esas dos opciones; 2) medidas de garantía de no repetición de los hechos ocurridos, traducidas en el establecimiento de programas de educación y formación sobre temas de igualdad y no discriminación de personas con discapacidad para los funcionarios de las Administraciones afectadas.

15. La séptima y última resolución de la CIDH seleccionada para este breve comentario lleva fecha de 30 de junio de 2022 y corresponde al asunto *Sales Pimenta contra Brasil*, incoado por presunta violación de los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la verdad contenidos en los arts. 8.1 y 25 CADH. El caso emerge en el contexto de los conflictos agrarios registrados en ese país durante los años sesenta a ochenta del siglo pasado, de los que resultaron en muchas ocasiones desapariciones y muertes violentas de trabajadores rurales, líderes sindicales y abogados defensores. El protagonista en este caso (Gabriel Sales Pimenta), que era abogado del Sindicato de Trabajadores Rurales de Marabá y participante activo en esos movimientos sociales, había sufrido amenazas en distintos momentos y murió a consecuencia de disparos de un desconocido, lo que motivó la apertura de una investigación policial que condujo a la identificación de los posibles autores, contra los que el Ministerio Público presentó denuncia penal. El juicio, no obstante, no llegó a celebrarse por diversos motivos, y al cabo de diferentes vicisitudes procesales se declaró la prescripción del delito. En tal situación, la madre de la víctima consiguió una condena al pago de indemnización por daños morales a cargo del Estado de Pará, pero en vía de recurso se denegó la existencia de responsabilidad estatal y el pago de la indemnización. Todos los restantes recursos interpuestos por los familiares de la víctima fueron infructuosos. Planteado el asunto ante su jurisdicción, la CIDH recordó que en todos aquellos casos en los que se atente contra defensores de derechos humanos los Estados tienen un deber reforzado «de investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas», que la labor de esas personas «es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho», y que la violencia ejercida contra ellas tiene un efecto amedrentador (*chilling effect*) que se acentúa «cuando los delitos permanecen en la impunidad». Bajo la premisa de que no hubo justificación para una demora tan prolongada en la tramitación de los procesos iniciados por los interesados, la CIDH llegó a la conclusión de que el Estado no había actuado con la debida diligencia, que por tal motivo había violado el derecho a la verdad y a la integridad

moral de los familiares de la víctima, y que, en consecuencia, debía adoptar una serie de medidas de reparación de inusual extensión e intensidad: la creación de «un grupo de trabajo» para la identificación de las causas y circunstancias generadoras de la impunidad estructural relacionada con la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos de los trabajadores rurales; la fijación de líneas de acción que permitan subsanar esas deficiencias; la prestación de tratamiento psicológico y/o psiquiátrico gratuito a los hermanos de la víctima que así lo requirieran; la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del caso; la dedicación de «una plaza» y «una placa de bronce» a la víctima en su municipio de origen; la creación de «un espacio público de memoria en la ciudad de Belo Horizonte» en el que se valore, proteja y resguarde «el activismo de las personas defensoras de derechos humanos en Brasil»; la elaboración de un protocolo nacional, unificado e integral para la investigación de los delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos; el diseño de un sistema nacional de recopilación de datos y cifras sobre tales asuntos, y la creación de un mecanismo que permita la reapertura de investigaciones y procesos judiciales en situaciones como las descritas.

16. La mera consulta de las siete resoluciones seleccionadas pone de manifiesto el encomiable papel de la Corte Interamericana en la defensa y protección de los derechos humanos en ese continente. Como no puede ser de otro modo, su actividad se encuadra eminentemente en el terreno de la técnica jurídica y sus decisiones han de adoptarse al calor de las correspondientes cláusulas de la CADH. Pero para el jurista europeo la labor de la CIDH no deja de transmitir también una apreciable aspiración a la justicia real o reparadora. La Corte ha de transitar naturalmente por los consabidos cauces procesales, y solo puede actuar tras el agotamiento de las vías jurisdiccionales internas, obligadas por otra parte a velar por la garantía de los derechos humanos. Pero la inusitada variedad de ingredientes que pueden albergar sus sentencias de condena le brinda la posibilidad de atender no solo a la pura faceta de interpretación y aplicación de los textos jurídicos de referencia, sino también a las necesidades reales de cada caso. Solo de esa manera se entiende que junto a las clásicas medidas de anulación de actos y de reconocimiento de indemnizaciones, sus sentencias suelen imponer a los Estados obligaciones de hacer directamente encaminadas a la satisfacción moral de las víctimas, a la preservación de la dignidad de las personas, a la comprensión de las libertades y a la difusión de los valores democráticos. De mucho interés resulta también el hecho de que

la Corte declare habitualmente que la estimación de la queja ya supone por sí misma «una forma de reparación», como lo es, igualmente, su insistente exigencia de publicación de un «resumen oficial» de sus sentencias no solo en el correspondiente diario oficial, sino también «en otro diario de circulación nacional». Además, las sentencias estimatorias de la CIDH recuerdan sin cesar que entra dentro de sus competencias la supervisión de la actividad que a tal efecto deba desarrollar el Estado destinatario, y que solo se dará por concluido el caso de referencia una vez que las autoridades estatales hayan dado «cabal cumplimiento» a sus mandatos.