



MECANISMOS DE PROTECCIÓN INDÍGENA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Joaquín A. Mejía Rivera

Este material ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos del Contrato No. 7200AA20CA00013. Las opiniones expresadas en esta publicación, video u otro producto de comunicación son exclusivas del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos

1. Los componentes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)^{1*}.

El SIDH cuenta con dos componentes: el normativo y el institucional. El componente normativo está conformado por normas convencionales que los Estados deben cumplir obligatoriamente y por normas no convencionales que no obligan oficialmente a los Estados, pero influyen en su práctica. Algunas normas no convencionales son la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. Algunas normas convencionales son la Convención Americana de 1969 y sus dos protocolos adicionales, uno en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otro relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

El componente institucional está conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), creada en 1959 en el marco de la Carta de la OEA (artículo 53 y artículo 33 de la Convención Americana), y la Corte IDH, creada en 1969 en el marco de la Convención Americana (artículo 33). Ambos órganos están integrados por siete personas que actúan independientemente y deben ser de alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos. Las de la CIDH son elegidas por la Asamblea General de la OEA y tienen un mandato de 4 años con posibilidad de ser reelectas una vez; y las de la Corte IDH son elegidas por los Estados parte en la Convención Americana y tienen un mandato de 6 años con posibilidad de reelección por una vez.

2. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

^{1*} Este texto está basado en los siguientes libros: Mejía Rivera, J. A. (2024). *La implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en México, Centroamérica y Panamá con una mirada de género*. México: Tirant lo Blanch (en imprenta); Mejía Rivera, J. A. (2015). *Elementos para una teoría de los derechos económicos, sociales y culturales desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Estudios de Actualización en Derecho. Editorial UBIJUS; y Mejía Rivera, J. A. (2010). *Honduras y los sistemas internacionales de protección de derechos humanos*. Tegucigalpa: Editorial San Ignacio.

La CIDH es el órgano especializado en la protección y promoción de los derechos humanos en el continente americano y tiene jurisdicción sobre todos los Estados miembros de la OEA a los que supervisa con base en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana si son Estados que la han ratificado.

2.1. Función de monitoreo-consultiva.

Como parte de esta función la CIDH realiza, entre otras, las siguientes acciones: primero, en el marco de sus períodos de sesiones, fomenta de oficio o a petición de parte interesada, espacios de diálogo públicos o privados entre ella, las personas usuarias del SIDH, la sociedad civil y los Estados americanos. El objetivo principal es generar información actualizada para la CIDH sobre temas específicos de derechos humanos en un país o grupo de países, peticiones o medidas cautelares. En este sentido, estos espacios sirven para que la CIDH pueda recibir información de primera mano sobre determinadas problemáticas expuestas por la sociedad civil y que los Estados puedan informar sobre las medidas que han adoptado y que adoptarán para resolver las situaciones señaladas.

Segundo, realiza visitas *in loco*, las cuales constituyen uno de los mecanismos principales para monitorear la situación de los derechos humanos en el continente. Durante la visita, la CIDH tiene la libertad para reunirse con todos los actores que considere oportuno, desde las autoridades estatales hasta organizaciones de la sociedad civil y víctimas y sus familiares, y el Estado tiene la obligación de brindar las facilidades y medidas de seguridad necesarias para que la CIDH pueda realizar sus actividades sin inconvenientes, y obtener de primera mano la información pertinente en materia de derechos humanos. Sin duda alguna, el papel de la sociedad civil es fundamental para brindar a la CIDH información relevante e incluso para recomendarle el abordaje de ciertos temas, la visita a algunos lugares y la realización de reuniones con determinados actores. Al final de su visita, la CIDH realiza una conferencia de prensa y publica un comunicado de prensa con un anexo de observaciones preliminares. Posteriormente, la CIDH publica un informe especial con recomendaciones, que

constituye un diagnóstico completo de la situación de los derechos humanos en el país visitado.

Y, tercero, establece relatorías con el fin de darle seguimiento a determinados derechos, poblaciones o situaciones. En este sentido, dos tipos de relatorías, las de país y las de mandatos ligados al cumplimiento de las funciones de la CIDH. Con respecto a las Relatorías de país, la CIDH designa a sus integrantes como responsables de cada Estado miembro de la OEA y ejercen las responsabilidades que la CIDH les asigne. Cada persona comisionada tiene a su cargo uno o más países. Y en relación con las relatorías ligadas al cumplimiento de las funciones de la CIDH, estas pueden funcionar como relatorías temáticas, a cargo de una persona comisionada de la CIDH, o como relatorías especiales, a cargo de otras personas expertas independientes designadas por esta, como es el caso de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

Una de las funciones esenciales de las relatorías es llamar la atención de la CIDH sobre cuestiones que generan especial interés o grave preocupación en materia de derechos humanos; indudablemente, requieren de la cooperación de los Estados para que puedan cumplir efectivamente sus mandatos. Actualmente, existen 13 relatorías. La Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, fue la primera creada en 1990 con el siguiente mandato: (a) promover el desarrollo, avance y consolidación de estándares interamericano sobre derechos de los pueblos indígenas, y facilitar a estos el acceso al SIDH; (b) participar en el análisis de peticiones individuales y solicitudes de medidas cautelares relacionadas con pueblos indígenas; (c) apoyar la realización de visitas *in loco*; (d) elaborar informes temáticos sobre la materia; y (d) organizar y participar en eventos académicos e informativos con representantes estatales, de la sociedad civil y de los pueblos indígenas.

2.2. Función contenciosa

La CIDH cuenta con tres herramientas para ejercer esta función: La primera herramienta es la presentación de peticiones individuales que contengan

denuncias o quejas de violaciones a derechos humanos. Los requisitos que deben ser cumplidos para poder presentarla son: (a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, a menos que no exista el debido proceso legal para la protección de los derechos violados, no se haya permitido el acceso a dichos recursos o se impida agotarlos, o haya un retardo injustificado en la decisión sobre dichos recursos; (b) que sea presentada dentro del plazo de 6 meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva; (c) que el caso no haya sido resuelto previamente por la CIDH ni se encuentre pendiente en otra instancia internacional de naturaleza similar; y (d) que la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.

El procedimiento contencioso está dividido en cuatro etapas procesales. La primera es la etapa de revisión inicial que es responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva, quien analizará si las peticiones presentadas reúnen todos los requisitos señalados. Las peticiones que superen esta primera etapa son notificadas al Estado denunciado, dando inicio así a la segunda etapa, es decir, a la de admisibilidad, la cual termina con la adopción de un informe de admisibilidad o inadmisibilidad. Los casos que son admitidos pasan a la tercera etapa, de fondo, que culmina con la adopción del llamado “informe de fondo” después de que las partes presentan sus argumentos y la CIDH considera que tiene la información suficiente para tomar una decisión en la que determina si el Estado es responsable o no de la comisión de las violaciones a derechos humanos alegadas en la petición inicial. Este informe es confidencial y es transmitido al Estado y le da un plazo para que remedie la situación denunciada.

Si la CIDH considera que el Estado no ha cumplido con tales recomendaciones tiene dos opciones: publicar su decisión en el informe anual o someter el caso ante la Corte IDH. En cuanto a la primera opción, la CIDH le dará seguimiento al cumplimiento de sus recomendaciones por parte del Estado; y con respecto a la segunda, no es una decisión discrecional, sino que debe considerar la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la Convención y tomar en cuenta la posición de la parte peticionaria, la naturaleza y gravedad de la violación, la necesidad de desarrollar

o aclarar la jurisprudencia interamericana, y el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la OEA.

Si dentro del plazo de tres meses a partir de la transmisión del informe al Estado, el asunto no ha sido solucionado o en el caso de los Estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte IDH, no ha sido sometido a la decisión de ésta, la CIDH podrá publicar el informe. En este sentido, la cuarta etapa procesal la constituye el sometimiento del caso ante la Corte IDH o la publicación del informe de fondo. Es importante resaltar que en cualquier etapa del proceso la CIDH puede ponerse a disposición de las partes por iniciativa propia o a solicitud de cualquiera de ellas a fin de llegar a una solución amistosa antes de emitir sus propias conclusiones y recomendaciones, o antes de llegar a soluciones más enérgicas. Si se llega a una solución amistosa, la CIDH aprobará y publicará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si el Estado no cumple con el acuerdo, se puede solicitar a la CIDH que continúe con el estudio del fondo del caso.}

La segunda herramienta es la solicitud de medidas cautelares, las cuales buscan proteger a personas o grupos de personas en una situación de gravedad y urgencia, cuando existe riesgo de daño irreparable a sus derechos. En este sentido, la CIDH puede dictar medidas cautelares en un caso que implique situaciones de gravedad y urgencia que representan un riesgo de daño irreparable a las personas o grupos de personas. Esta solicitud debe incorporar una serie de elementos informativos: en primer lugar, la identificación de las personas beneficiarias, las cuales pueden ser personas o grupos de personas determinadas o determinables a través de su ubicación geográfica o su pertenencia o vínculo a un grupo, pueblo, comunidad u organización. De esta manera, la CIDH ha otorgado medidas cautelares a favor de personas integrantes de pueblos indígenas, de organizaciones sociales, de personas privadas de libertad, personas migrantes, de integrantes organizaciones campesinas o de personas pobladoras de comunidades rurales.

En segundo lugar, las denuncias interpuestas a nivel interno, lo cual no quiere decir que existe el requerimiento de agotar los recursos nacionales para su presentación, sino que se considera si se ha denunciado la situación de riesgo

ante las autoridades correspondientes o los motivos por los cuales no se ha hecho. La importancia de las denuncias es que permite a la CIDH valorar si el Estado ha adoptado alguna medida de protección y si es idónea y efectiva para mitigar la situación de riesgo. En caso de que no se haya adoptado o si se hizo, la medida no es idónea ni efectiva, la intervención de la CIDH a través de una medida cautelar es más imperiosa. En tercer lugar, se debe cumplir con los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad. La gravedad “significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano”. La urgencia “se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar”. La irreparabilidad “significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización”.

Y la tercera herramienta es la Carta Artículo 41 de la de la Convención Americana que, en su literal d), establece que la CIDH “tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato” puede “solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos”. La Carta Artículo 41 tiene un impacto en una doble vía porque, por un lado, permite a los Estados identificar alguna situación o asunto violatorio a derechos humanos que puede comprometer su responsabilidad internacional si no se adoptan las medidas necesarias para revertirlo y, por otro, permite a la CIDH conocer cuál es la posición del Estado y las medidas que ha adoptado, y realizar una evaluación objetiva de la situación denunciada.

3. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

La Corte IDH vigila el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados en el marco de las normas interamericanas de derechos humanos y es competente para examinar a los Estados que han ratificado la Convención

Americana y que han declarado que reconocen como obligatoria su competencia.

3.1. La función consultiva.

Por medio de su función consultiva la Corte IDH responde a consultas que formulan los Estados miembros de la OEA y los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, es decir, la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos, el Comité Jurídico Interamericano, la CIDH, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados. Las respuestas que da la Corte IDH a estas consultas adoptan el nombre de Opiniones Consultivas, las cuales no tienen el carácter de una sentencia, pues no hay partes que se enfrentan en un proceso contradictorio ni está prevista una sanción judicial. No obstante, estas opiniones representan una guía ineludible para la aplicación de la Convención Americana y contribuyen al cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. El propósito central de la función consultiva es obtener una interpretación judicial sobre una o varias disposiciones de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos. Hasta el momento, la Corte IDH ha publicado 29 Opiniones Consultivas sobre una diversidad de temas, tales como, la condición jurídica y derechos humanos de la niñez, la condición jurídica y derechos de las personas migrantes indocumentadas, la titularidad de derechos de las personas jurídicas en el SIDH, el medio ambiente y derechos humanos, entre otras, y está estudiando otras tres sobre cambio climático, el rol de las empresas en el uso de armas de fuego y los derechos de las generaciones futuras.

3.2. Función contenciosa.

En el marco de esta competencia, la Corte IDH determina si un Estado que aceptó su competencia a la luz del artículo 62 de la Convención Americana, ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de alguno de los derechos consagrados en ese y otros tratados interamericanos. Existen tres cuestiones previas y fundamentales para que la Corte IDH pueda ejercer su

competencia contenciosa: la primera es el consentimiento de los Estados para someterse a su jurisdicción. La segunda es la exclusiva legitimidad procesal que tiene la CIDH para someter un caso ante el tribunal interamericano. Y, la tercera es el agotamiento del procedimiento ante la CIDH. El procedimiento contencioso ante la Corte IDH está dividido en dos fases: la contenciosa y la de supervisión de cumplimiento de sentencias. La fase contenciosa, a su vez, comprende seis etapas: la escrita inicial; la oral o de audiencia pública y de recepción de declaraciones; la escrita de alegatos y observaciones finales de las partes y de la CIDH; la de diligencias probatorias; la de estudio y emisión de sentencias; y la de solicitudes de interpretación.

3.2.1. La fase contenciosa

La etapa escrita inicial comienza con el sometimiento del caso por parte de la CIDH. Una vez recibido, la presidencia de la Corte IDH realiza un examen preliminar para comprobar si cumple con los requisitos exigidos y luego notifica al Estado demandado y a la presunta víctima y sus representantes. Cuando el caso es notificado a todas las partes se les concede un plazo improrrogable de dos meses, contados a partir de la notificación de la presentación de la demanda de la CIDH, para presentar de forma autónoma su Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas (en adelante “ESAP”). Este es el documento más importante del proceso en tanto que en él se describen los hechos violatorios a los derechos humanos, las pruebas, las personas que van a testificar y brindar peritajes, y sus respectivos objetos de su declaración, y las pretensiones, incluyendo la referidas a reparaciones y costas. El Estado demandado, una vez que es notificado del ESAP, tiene un plazo de dos meses contado a partir de su recepción, para presentar el Escrito de Contestación a los escritos presentados por la CIDH y las víctimas y sus representantes.

En caso de que el Estado realice un reconocimiento parcial o total de responsabilidad por los hechos denunciados, la Corte IDH le otorgará un plazo a la CIDH y a las representantes de las víctimas para que remitan las observaciones pertinentes. Finalmente, cualquier persona o institución interesada puede presentar ante el tribunal interamericano un escrito en calidad de *amicus curiae* con su opinión respecto a algún aspecto de un caso para

colaborar en su resolución. La etapa oral o de audiencia pública comienza con la presentación de la CIDH en la que expone los fundamentos de su demanda. Luego se llaman a las personas que testificarán y rendirán los peritajes, quienes serán interrogadas por las partes y por las personas juezas. Posteriormente, las partes expondrán sus alegatos sobre el fondo del caso y la presidencia de la Corte IDH les dará la oportunidad de realizar una réplica y una dúplica. Después de ello, la CIDH presentará sus observaciones finales y las personas juezas podrán realizar preguntas finales a todas las partes. Generalmente, la audiencia tiene una duración de un día y medio, y es transmitida en línea a través de los medios digitales de la Corte IDH.

La etapa escrita de alegatos y observaciones finales de las partes y de la CIDH inicia con una resolución en la que se solicita a las partes que presenten sus alegatos finales por escrito. La etapa de diligencias probatorias implica que la Corte IDH tienen la potestad de solicitar o procurar de oficio en cualquier estado de la causa, toda prueba que considere útil y necesaria; de requerir cualquier prueba, explicación o declaración que pueda ser útil; de solicitar a cualquier órgano o autoridad que obtenga información, que exprese una opinión o que emita un dictamen sobre un aspecto determinado; o de comisionar a una o varias de las personas juezas la realización de cualquier medida de instrucción. La etapa de estudio y emisión de sentencias incluye la presentación de un proyecto de sentencia al pleno de la Corte IDH, el cual será objeto de deliberación y votación final de forma privada. Las personas juezas podrán emitir su voto razonado concurrente o disidente en el plazo establecido por la presidencia. La sentencia es notificada por la Secretaría Ejecutiva a todas las partes. El fallo de la Corte IDH es definitivo e inapelable, y solo puede ser interpretado a solicitud de las partes.

3.2.2. La fase de supervisión de cumplimiento de sentencias.

Esta segunda fase, la Corte IDH supervisa el cumplimiento de sus sentencias con el objetivo de asegurar que las reparaciones ordenadas se implementen y se cumplan efectivamente. Lo hace a través de los siguientes mecanismos: (a) en la propia sentencia establece que el Estado debe presentar un primer informe de cumplimiento en el plazo de un año; (b) dicta resoluciones de cumplimiento;

(c) celebra audiencias y realiza diligencias en el territorio del Estado en cuestión;
(d) nombra personas juezas relatoras de países; (e) publica la información relativa al cumplimiento de las garantías de no repetición que sea presentada en la etapa de supervisión de cumplimiento de sus sentencias.

Derecho a la **consulta** y al **consentimiento** previo, libre e **informado**

