

VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DEL JUEZ HUMBERTO A. SIERRA

PORTO Y DE LAS JUEZAS NANCY HERNÁNDEZ LÓPEZ Y

PATRICIA PÉREZ GOLDBERG

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO CÓRDOBA VS. PARAGUAY

SENTENCIA DE 4 DE SEPTIEMBRE DE 2023

(Fondo, Reparaciones y Costas)

1. Con el habitual respeto a la decisión mayoritaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte”, “la Corte Interamericana” o el “Tribunal”), emitimos este voto¹ con el propósito de expresar nuestra postura sobre la improcedencia de establecer la responsabilidad internacional del Estado de Paraguay por la vulneración del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con base en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “la Convención”, “la Convención Americana” o “el Tratado”).

2. Para ello nos referiremos, en primer lugar, al caso materia del presente voto. En segundo lugar, expondremos los argumentos que sustentan la decisión mayoritaria con respecto al caso concreto. En tercer lugar, enunciaremos algunos estándares desarrollados por la Corte con respecto al artículo 2 de la Convención Americana. Finalmente, analizando el fondo de la controversia, expondremos nuestros argumentos con relación a la ausencia de responsabilidad estatal en el cumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

I. Presentación del caso concreto

3. El señor Arnaldo Javier Córdoba, de nacionalidad argentina, estaba casado con la señora M de nacionalidad paraguaya. Su domicilio conyugal fue establecido en Argentina. El 26 de febrero de 2004 nació en Buenos Aires “D”, único hijo del matrimonio.

4. El 21 de enero de 2006, cuando el niño tenía un año y once meses, la señora M lo trasladó por vía terrestre desde la ciudad de Buenos Aires (Argentina) hasta la ciudad de Atyrá (Paraguay), sin el consentimiento del padre.

5. Tal como se detalla en la sentencia², diversos fueron los procesos llevados a cabo para la restitución internacional de D. Respecto a aquellos que fueron desarrollados por el señor Córdoba, destaca la denuncia del traslado ilegal de D ante la Comisaría V de Moreno, Buenos Aires, el 22 de enero de 2006. Además, solicitó la captura internacional de la madre, abriéndose la causa 6812, “C.G.D.A.Y. S/Restitución Internacional”. El 25

¹ Artículo 65.2 del Reglamento de la Corte IDH: “Todo Juez que haya participado en el examen de un caso tiene derecho a unir a la sentencia su voto concurrente o disidente que deberá ser razonado. Estos votos deberán ser presentados dentro del plazo fijado por la Presidencia, de modo que puedan ser conocidos por los Jueces antes de la notificación de la sentencia. Dichos votos sólo podrán referirse a lo tratado en las sentencias”. Agradecemos a Esteban Oyarzún por el trabajo de investigación realizado, como también al Doctor Alexei Julio y a la Doctora Astrid Orjuela, por sus observaciones y sugerencias.

² Cfr. Párrafos 26-54.

de enero de 2006, requirió la restitución internacional a la Cancillería argentina, organismo que presentó la solicitud a Paraguay el 8 de febrero de 2006.

6. En abril de 2006, Paraguay inició la petición de restitución ante un juzgado y, como medida cautelar, se prohibió la salida del niño del país. El 25 de mayo de 2006, la señora M, tras ser notificada sobre el proceso dirigido en su contra, presentó oposición alegando violencia doméstica. Su solicitud fue rechazada el 26 de junio de 2006, y la audiencia de restitución se fijó para el 6 de julio de 2006.

7. La madre apeló la sentencia, pero el Tribunal de Apelación confirmó la ilegalidad del traslado. La señora M interpuso un recurso de aclaratoria que fue declarado improcedente y un recurso de inconstitucionalidad, que fue rechazado por la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, la audiencia de restitución programada para el 28 de septiembre de 2006 no tuvo lugar porque la señora M no compareció.

8. Tras lo anterior, entre 2006 y 2009 se realizaron diligencias para localizar a la señora M y a D, incluyendo una orden de captura internacional y allanamientos, sin resultados positivos.

9. Después de que la INTERPOL localizara a D y su madre en Atyrá (Paraguay), el 22 de mayo de 2015, fueron puestos a disposición del Juzgado de Primera Instancia de la Niñez y la Adolescencia del Primer Turno de Caacupé. En esa instancia, D expresó su deseo de quedarse con su madre, ya que no sabía nada de su padre. La señora M fue detenida preventivamente en la Comisaría de Mujeres No. 17 de Asunción, con intervención del Juzgado Penal de Garantías No. 1 de Asunción.

10. Simultáneamente, el niño fue puesto en guarda provisoria bajo la responsabilidad de su tía materna. El 8 de julio de 2015, el Juzgado de Primera Instancia de la Niñez y la Adolescencia del Primer Turno de Caacupé ordenó un régimen de relacionamiento progresivo entre el señor Córdoba y su hijo, como medida cautelar, que incluía a la familia paterna extensa.

11. Desde julio de 2015 hasta marzo de 2017, se llevaron a cabo diligencias para promover el relacionamiento entre D y su padre. Sin embargo, durante este período, el niño expresó su negativa al acercamiento.

12. En la sentencia también se detallan un conjunto de decisiones orientadas a la permanencia de D en Paraguay. Por ejemplo, en marzo de 2017, el Defensor de la Niñez y la Adolescencia y la Defensora Pública solicitaron la medida cautelar de permanencia de D en Paraguay, aprobada por el Juzgado de Caacupé. En junio de 2017, se emitió una decisión que no admitía el relacionamiento entre D y su padre, la cual fue revocada en julio de 2017 luego de la intervención de la Dirección de Restitución Internacional. En ese mismo mes, se restableció el régimen de relacionamiento entre D y su padre, pero la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina solicitó que se realizara en dicho país. En noviembre de 2017, se decidió no modificar el lugar de encuentro para proteger a D.

13. En diciembre de 2017, el Tribunal de Apelación de la Niñez y la Adolescencia de Caacupé confirmó la medida cautelar de permanencia de D en Paraguay. El señor Córdoba impugnó la decisión mediante un recurso de inconstitucionalidad, pero la Corte Suprema de Justicia, en decisión de mayo de 2019, no dio lugar a la acción promovida. Por último, en enero de 2019, se evaluó la situación de D, indicando que tenía contacto con su padre, pero en una audiencia en mayo de 2019, D expresó su deseo de no mantener vínculo con él.

14. Finalmente, en la sentencia se detalla que, en mayo de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas cautelares relacionadas con el

caso de D. Esto respondió a una solicitud del señor Córdoba, quien argumentó incumplimientos y riesgos en el régimen de relacionamiento con su hijo. La Comisión instó al Estado a tomar medidas para permitir a D mantener lazos con ambos padres y salvaguardar sus derechos. A pesar de propuestas presentadas por el Estado en julio de 2019, no se concretaron acciones para la revinculación entre el señor Córdoba y su hijo.

II. La decisión mayoritaria

15. El presente caso se relaciona con las alegadas violaciones a los derechos del señor Córdoba, ocurridas en el marco del proceso de restitución internacional de su hijo. En dicho contexto, la Corte analizó la presunta responsabilidad del Estado de Paraguay por la violación de los derechos a la integridad (artículo 5), vida privada y familiar (artículo 11), protección a la familia (artículo 17), garantías judiciales (artículo 8) y protección judicial (artículo 25) en relación con las obligaciones de respeto y garantía (artículo 1.1) y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2).

16. En cuanto a las alegadas violaciones a las garantías judiciales y a la protección judicial, concretamente respecto a la presunta vulneración del plazo razonable, la Corte concluyó que “no hubo periodos de inactividad procesal que evidenci[aran] la falta de diligencia o celeridad requerida en estos casos. Además, [que] se garantizó el derecho a la defensa y el trámite de los recursos disponibles en favor de la señora M”³. Por consiguiente, en la sentencia no se examinaron los elementos que permiten analizar la razonabilidad (o no) del plazo, y se concluyó que “no se [] configur[ó] una violación al artículo 8.1 de la Convención”⁴.

17. En relación con el cumplimiento de las decisiones judiciales, la Corte constató que:

“[...] pese a que el Estado paraguayo tramitó en un plazo razonable el pedido de restitución internacional del niño y a que la audiencia de restitución fue convocada para el 28 de septiembre de 2006, la señora M no se presentó y no restituyó al niño. A partir de entonces y hasta mayo de 2015, fecha en que la INTERPOL ubicó su paradero, el Estado paraguayo no adoptó medidas adecuadas para ejecutar la orden judicial”⁵.

18. Como corolario de lo anterior, la Corte estimó que “el Estado paraguayo no adoptó las medidas necesarias para ejecutar la decisión mediante la cual se ordenó la restitución internacional del niño D, a la luz de la diligencia y celeridad excepcionales requeridas en este tipo de casos”⁶. Así, se declaró la responsabilidad internacional ante la violación del artículo 25.2.c de la Convención Americana, en perjuicio del señor Córdoba.

19. Respecto a los derechos a la integridad personal, vida privada familiar y a la familia, la Corte concluyó que:

“[...] en este caso, hubo una injerencia arbitraria del Estado paraguayo en la vida privada y familiar del señor Córdoba y una violación a su derecho a la protección a la familia, consagrados en los artículos 11.2 y 17 de la Convención Americana, debido a que el Estado no adoptó las medidas necesarias para ubicar el paradero de la señora M y su hijo luego de que no asistieran a la audiencia de restitución, y debido a que el Estado no adoptó las medidas necesarias y adecuadas para facilitar el proceso de construcción de un vínculo entre el señor Córdoba y su hijo una vez se tuvo conocimiento del paradero de este último”⁷.

³ Cfr. Párrafo 85.

⁴ Cfr. Párrafo 85.

⁵ Cfr. Párrafo 90.

⁶ Cfr. Párrafo 97.

⁷ Cfr. Párrafo 106.

20. Adicionalmente, la Corte estimó que “la separación injustificada y permanente del señor Córdoba y su hijo produjo al primero un estado de permanente angustia que implicó la violación de su derecho a la integridad personal”⁸.

21. Hecho el anterior recuento, al adoptar la sentencia se examinó si en el caso concreto hubo un incumplimiento por parte del Estado del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, consagrado en el artículo 2 de la Convención Americana.

22. Tal como se indica en el párrafo 108 de la sentencia, la Comisión alegó la violación de los artículos 8, 11, 17 y 25 de la Convención en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 2 del mismo tratado. Sobre esta discusión, la decisión mayoritaria de la Corte estableció la responsabilidad estatal ante la alegada violación del mencionado artículo 2.

23. Para llegar a tal conclusión, la Corte indicó que el Estado ratificó tratados internacionales relativos a la restitución internacional de niños y niñas, que “son aplicables de forma inmediata y directa en Paraguay”, no resultando necesario llevar a cabo una acción jurídica complementaria para que tales tratados se implementen o sean exigibles⁹. Sin embargo, sostuvo también que:

“para la mejor aplicación de los Tratados sobre restitución internacional y conforme a las buenas prácticas sobre la aplicación del Convenio de La Haya, [...], se aconseja la adopción de las disposiciones necesarias para la adecuada implementación de dicho Tratado, bajo el entendido de que los Estados deben evaluar constantemente el funcionamiento del Convenio dentro de su sistema jurídico interno y considerar las maneras de perfeccionar su funcionamiento”¹⁰.

24. En línea con ello, la decisión mayoritaria puso de manifiesto que, durante el trámite del caso ante la Corte Interamericana, la Corte Suprema de Justicia de Paraguay adoptó el Instructivo de procedimiento para la aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por la República del Paraguay en materia de Restitución Internacional de Menores (septiembre de 2019), y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia aprobó el Protocolo y ruta de intervención de restitución internacional de niños, niñas y adolescentes en Paraguay (junio de 2021)¹¹. Asimismo, hizo alusión a que actualmente está en proceso de aprobación, en la Cámara de Senadores del Congreso Nacional de Paraguay, un proyecto de ley que regula el proceso de restitución internacional de niños, niñas y adolescentes¹².

25. En virtud de lo anterior, la opinión mayoritaria de la Corte concluyó lo siguiente:

“[...] la Corte destaca los esfuerzos realizados por el Estado, orientados a la mejor aplicación de los Tratados sobre restitución internacional de niños y niñas, en particular, la aprobación del instructivo y el protocolo y la formulación del proyecto de ley. Sin embargo, encuentra que, al momento en que ocurrieron los hechos de este caso, Paraguay no había adoptado las medidas necesarias para la adecuada implementación de los mencionados tratados en el ordenamiento jurídico interno. Por esa razón, estima que Paraguay no cumplió con su deber de adoptar disposiciones de derecho interno y es responsable por la violación del artículo 2 de la Convención. En consecuencia, ordenará al Estado adecuar su ordenamiento interno mediante la aprobación del proyecto de ley en curso o uno de contenido similar, que incorpore en su legislación las medidas necesarias para la adecuada implementación del marco normativo internacional sobre restitución de niños y niñas, a la luz de los estándares establecidos en esta sentencia, en particular, en lo relacionado con (i) los principios de celeridad y diligencia excepcional y (ii) la obligación de localización de los niños y niñas trasladados ilícitamente”¹³.

⁸ Cfr. Párrafo 107.

⁹ Cfr. Párrafo 109.

¹⁰ Cfr. Párrafo 109.

¹¹ Cfr. Párrafo 110.

¹² Cfr. Párrafo 112.

¹³ Cfr. Párrafo 113.

26. Teniendo en cuenta los argumentos invocados por la Corte para establecer la responsabilidad estatal ante la alegada violación del deber de adoptar disposiciones de derecho interno, en los siguientes apartados expondremos las razones por las que creemos que, en el caso concreto, no se configura la responsabilidad internacional por la alegada violación del artículo 2 de la Convención.

III. Consideraciones previas sobre el artículo 2 de la Convención Americana

27. El artículo 2 de la Convención Americana dispone lo siguiente:

“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 Partes 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”.

28. Tal como ha señalado la jurisprudencia constante de este Tribunal, en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria, caracterizada por su aceptación universal, prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas¹⁴. En tal contexto, la Convención Americana establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella establecidos. Como lo ha señalado la Corte, este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile*), lo que significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención¹⁵.

¹⁴ Cfr. *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. 87; *Caso Barrios Altos Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Fondo*. Sentencia de 3 de septiembre de 2001. Serie C No. 83, párr. 17; *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr. 96; *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; *Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 59; *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 164; *Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 140; *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 220; *Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 170; *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 288.

¹⁵ Cfr. *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, párrs. 85-87; *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 137; *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr. 96; *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. 112; *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 164; *Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 140; *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 220; *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 170; *Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 91; *Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 170; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 179; *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 288; *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 206; *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 216; *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto

29. En este sentido, de conformidad con el artículo 2, los Estados Parte se encuentran en la obligación 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 los derechos y libertades protegidos por la misma Convención¹⁶.

30. A este respecto, el artículo 2 de la Convención no define cuáles son las medidas pertinentes para la adecuación del derecho, obviamente por depender ello del carácter de la norma requerida y las circunstancias de la situación concreta¹⁷. Como consecuencia, el Tribunal ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías¹⁸.

de 2014. Serie C No. 282, párr. 271; *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 214; *Caso Tenorio Roca y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de junio de 2016. Serie C No. 314, párr. 225; *Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341, párr. 84; *Caso Familia Julien Grisonas Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de septiembre de 2021. Serie C No. 437, párr. 196; *Caso Flores Bedregal y otras Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de octubre de 2022. Serie C No. 467, párr. 112; *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de noviembre de 2022. Serie C No. 470, párr. 117; *Caso Dial y otro Vs. Trinidad y Tobago. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 21 de noviembre de 2022. Serie C No. 476, párr. 49.

¹⁶ Cfr. *Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 141.

¹⁷ Cfr. *Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 172; *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 57; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 166; *Caso Isaza Uribe y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 363, párr. 144.

¹⁸ Cfr. *Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 207; *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 137; *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 178; *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 180; *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; *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 165; *Caso Bulacio Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 143; *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 219; *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 189; *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 109; *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 83; *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 64; *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; *Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 172; *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 57; *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo*. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 122; *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 180; *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 107; *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; *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; *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 194; *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 85; *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones*

31. Por último, se debe tener en cuenta que, la Corte ha destacado la importancia de que la adecuación del derecho interno a la Convención Americana, conforme al artículo 2, se haga a la luz de la naturaleza misma de los derechos y libertades y de las circunstancias en las que se produce el ejercicio de adecuación, de modo que se asegure la recepción, el respeto y garantía de aquellos derechos y libertades¹⁹.

IV. Acerca de la ausencia de responsabilidad del Estado por la violación del deber de adoptar disposiciones de derecho interno

32. En este caso, la postura mayoritaria del Tribunal fundamentó su decisión sobre la violación del artículo 2 de la Convención, en la inexistencia de un marco normativo adecuado al momento en que ocurrieron los hechos. En ese sentido, se afirmó en la sentencia que, “al momento en que ocurrieron los hechos de este caso, Paraguay no había adoptado las medidas necesarias para la adecuada implementación de los [...]”

y *Costas*. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 243; *Caso Fornerón e hija Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 242, párr. 131; *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de abril de 2012. Serie C No. 241, párr. 104; *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; *Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C No. 260, párr. 293; *Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 164; *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; *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; *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; *Caso Maldonado Vargas y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C No. 300, párr. 124; *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 213; *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 206; *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; *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; *Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 84; *Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341, párr. 84; *Caso Amrhein y otros Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de abril de 2018. Serie C No. 354, párr. 259; *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373, párr. 96; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394, párr. 200; *Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 111; *Caso Fernández Prieto y Tumbeiro Vs. Argentina. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 1 de septiembre de 2020. Serie C No. 411, párr. 99; *Caso Martínez Esquivia Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Serie C No. 412, párr. 118; *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párr. 100; *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423, párr. 137; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párr. 45; *Caso González y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 20 de septiembre de 2021. Serie C No. 436, párr. 103; *Caso Familia Julien Grisonas Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de septiembre de 2021. Serie C No. 437, párr. 236; *Caso Profesores de Chañaral y otras municipalidades Vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de noviembre de 2021. Serie C No. 443, párr. 185; *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 1 de febrero de 2022. Serie C No. 448, párr. 99; *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de noviembre de 2022. Serie C No. 470, párr. 116; *Caso García Rodríguez y otro Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de enero de 2023. Serie C No. 482, párr. 143.

¹⁹ Cfr. *Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171, párr. 134.

tratados [sobre restitución internacional de niños y niñas] en el ordenamiento jurídico interno”²⁰, lo que habría permitido las violaciones declaradas en la sentencia. Sin embargo, en criterio de quienes suscribimos este voto parcialmente disidente, la sentencia no proporciona una explicación clara de cómo la ausencia de dicha normativa habría influido en el desarrollo de los acontecimientos que afectaron al señor Córdoba. Además, conforme a los mandatos que se derivan del tenor literal del artículo 2 de la Convención y a la jurisprudencia constante de este Tribunal, el caso no reúne los requisitos necesarios para declarar la violación del referido artículo convencional.

33. Para exponer las razones que respaldan nuestra postura dividiremos este capítulo en cinco partes. Primero, haremos referencia a los mandatos que se derivan del texto artículo 2 de la Convención; segundo, a la jurisprudencia de la Corte Interamericana que exige indicar de qué forma la alegada ausencia de normatividad tuvo un impacto en el caso concreto, y tercero, a la jurisprudencia de la Corte que exige identificar qué tipo de normatividad debía adoptarse, a efectos de proceder a declarar la violación del artículo 2 de la Convención. En cuarto lugar, destacaremos que la violación a los derechos convencionales del señor Córdoba se originó en fallas administrativas y en la falta de diligencia excepcional del Estado y no en una carencia normativa y, por último, presentaremos nuestras conclusiones.

A. Mandatos derivados del texto del artículo 2 de la Convención Americana

34. Como se indicó *supra*, la Corte Interamericana ha interpretado de manera pacífica y constante que el mandato de adecuación normativa contenido en el artículo 2 de la Convención, implica la adopción de medidas en dos vertientes: i) la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. En este caso, la violación del artículo 2 de la Convención se declaró con fundamento en la inexistencia de normas de orden interno que desarrollaran los mandatos de los Tratados Internacionales sobre restitución internacional de niños y niñas.

35. Sin embargo, tal como se sigue del tenor literal del artículo 2 de la Convención, este obliga a los Estados a adoptar “las medidas legislativas **o de otro carácter** que fueren necesarias para hacer efectivos [los] derechos y libertades” consagrados en su texto (el resaltado es nuestro). En ese sentido, es importante destacar que, en varias oportunidades, la Corte ha establecido que se puede cumplir con la obligación derivada del artículo 2, no necesariamente dictando una ley. Así, por ejemplo, en el marco de la supervisión de cumplimiento de sentencia del *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) vs. Costa Rica*, indicó lo siguiente:

“Al ordenar la reparación relativa a que se regulen ‘los aspectos que considere necesarios para la implementación de la FIV’, la Corte no indicó específicamente qué tipo de norma debía ser emitida para tales efectos. En ese sentido, este Tribunal valora positivamente que, ante la falta de actuación del Poder Legislativo, **el Poder Ejecutivo haya buscado dar cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia a través [de] la emisión de [un Decreto]**, tomando en cuenta que los Estados no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional establecida por este tribunal internacional” (el destacado es nuestro)²¹.

36. Otro precedente que merece ser destacado, en relación con este asunto se encuentra en la Opinión Consultiva OC-24/17, en la que la Corte sostuvo:

²⁰ Cfr. Párrafo 113.

²¹ *Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de febrero de 2016, párr. 35.

"[...] la regulación del procedimiento de cambio de nombre, adecuación de la imagen y rectificación de la referencia al sexo o género, en los registros y en los documentos de identidad para que puedan ser conformes con la identidad de género auto-percibida, **no necesariamente debe ser regulado por ley** en la medida que el mismo debe consistir únicamente en un procedimiento sencillo de verificación de la manifestación de voluntad del requirente"²² (el resaltado es nuestro).

37. En este caso, quienes suscribimos el presente voto, consideramos que los tratados internacionales concernientes a la restitución internacional de niños y niñas debidamente ratificados por Paraguay y que fueron aplicados por el Estado durante el trámite de este caso, son autoejecutables, al punto que algunos de sus artículos contienen plazos específicos, claramente definidos y con criterios generales para su ejecución, que fueron respetados por el Estado en el trámite de este caso²³. En ese sentido, constituían medidas suficientes para garantizar los derechos consagrados en la Convención, en los términos de lo dispuesto en el artículo 2. En consonancia con lo anterior, consideramos que las violaciones a los derechos del señor Córdoba no son el resultado de la falta de medidas legislativas, sino de fallas administrativas relacionadas con la falta de diligencia exigible al Estado en este tipo de casos.

38. En todo caso, consideramos importante señalar que, si un Estado decide agilizar los procedimientos, por ejemplo, reduciendo los plazos establecidos en los referidos tratados, tiene la facultad de hacerlo. A pesar de ello, desde la perspectiva de la evaluación de su eventual responsabilidad internacional por incumplimiento de sus obligaciones, enfatizamos que, en este caso concreto, cumplir con las normas y plazos establecidos en los tratados aplicables, era suficiente para eximirse de responsabilidad por la violación del artículo 2 de la Convención, en la medida en que la conformidad con los términos específicos del tratado, es el estándar fundamental que resguarda al Estado de consecuencias adversas en términos de responsabilidad internacional.

B. Necesidad de indicar el impacto de la alegada ausencia de normatividad para declarar la violación del artículo 2 de la Convención

39. Además de lo señalado en el apartado anterior, quienes suscribimos este voto compartimos la postura adoptada en decisiones anteriores de la Corte, de acuerdo con la cual, cuando se alega la violación del artículo 2 convencional, se debe identificar el impacto de la falta de adecuación normativa en las violaciones declaradas en el caso concreto.

40. Por ejemplo, en el *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*²⁴, la Corte estableció que no se había incumplido el deber contemplado en el artículo 2 de la Convención, puesto que "no qued[ó] demostrado [...] que la referida sanción penal haya resultado de las supuestas deficiencias del marco normativo que regulaba los delitos contra el honor en Panamá"²⁵.

41. Por su parte, en el *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá*, relativo a la presunta violación continuada del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, debido a un supuesto

²² Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017*. Serie A No. 24, párr. 161.

²³ Cfr. Párrafos 83 a 85 y nota a pie 100.

²⁴ El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la divulgación de una conversación telefónica de Santander Tristán Donoso, así como por la condena penal impuesta debido a sus declaraciones.

²⁵ *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 131.

incumplimiento por parte del Estado en el pago de indemnizaciones relacionadas con la inundación de sus territorios como consecuencia de la construcción de una represa hidroeléctrica, la Corte, al analizar la presunta violación del artículo 2 de la Convención indicó lo siguiente:

"[...]respecto a la alegada violación de la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno para la protección de los territorios indígenas frente a terceros, la Corte constata que la misma se sustentaría con base en los siguientes puntos: a) la inexistencia de un procedimiento o tipo penal especial dentro de la legislación panameña para tratar el tema de las invasiones de tierras indígenas por terceros, y b) la inexistencia -hasta la actualidad- de una autoridad competente para atender la problemática de invasión de colonos [...].

[E]l Tribunal constata que los representantes y la Comisión no indicaron con precisión de qué forma la falta de una autoridad competente para atender la problemática de invasión de colonos configuró una afectación a los derechos de las comunidades en el presente caso. Por el contrario, **los alegatos presentados indican que fueron presentadas acciones a nivel interno, y que sería la falta de debida diligencia de las autoridades que habría redundado en la ineffectividad de las mismas y no el diseño de la normatividad.**

[... L]a Corte considera que **no se demostró la existencia de un incumplimiento por parte del Estado de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno o de cualquier otro carácter**, contenido en el artículo 2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 8.1 del mismo instrumento en perjuicio del Pueblo Kuna de Madungandí y de las Comunidades Emberá de Bayano y sus miembros respectivamente"²⁶ (el destacado es nuestro).

42. Sin embargo, la sentencia adoptada en el *Caso Córdoba Vs. Paraguay* no expone de qué forma, la ausencia de normatividad interna que regulara la restitución internacional de niños y niñas impactó los derechos del señor Córdoba.

C. Necesidad de indicar qué tipo de normatividad debía adoptarse en el caso concreto, a efectos de declarar la violación del artículo 2 de la Convención

43. Además de los precedentes indicados en el apartado anterior, la Corte ha sostenido que para poder analizar la presunta vulneración del artículo 2 de la Convención, se debe indicar específicamente "la falta de expedición de qué tipo de normas, o la falta de desarrollo de cuáles prácticas, conlleva[n] el incumplimiento de tales obligaciones"²⁷. En el mismo sentido, cuando la Corte ha declarado la violación del artículo 2 de la Convención ante la falta o ausencia de determinada legislación, lo ha hecho identificando de manera concreta qué normas debían haberse adoptado en el caso específico para evitar tal vulneración de derechos humanos.

44. En relación con este asunto, por ejemplo, en el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, relativo a la responsabilidad internacional del Estado por la falta de delimitación del territorio de la comunidad, así como por la ineficacia de los recursos interpuestos, la Corte indicó que, pese a que a nivel interno se reconocía y protegía la propiedad comunal indígena²⁸, el Estado no disponía de un procedimiento específico para la titulación de dichas tierras comunales²⁹. Por consiguiente, consideró que "no exist[ía] un procedimiento efectivo para delimitar, demarcar y titular tierras

²⁶ *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 284, párr. 193 y 197-198.

²⁷ *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.

²⁸ *Cfr. 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. 122.

²⁹ *Cfr. 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. 124.

comunales indígenas”³⁰ y declaró la violación del artículo 2 de la Convención Americana³¹. En consecuencia, exigió al Estado “crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de estas”³².

45. Cuestión similar ocurrió en el *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. En ese caso, la Corte indicó que “si bien el Paraguay reconoc[ía] el derecho a la propiedad comunitaria en su ordenamiento, no hab[ía] adoptado las medidas adecuadas de derecho interno necesarias para garantizar el uso y goce efectivo, por parte de los miembros de la Comunidad Yakye Axa de sus tierras tradicionales y, con ello, ha[bía] amenazado el libre desarrollo y transmisión de su cultura y prácticas tradicionales”³³. En otras palabras, el Tribunal estimó que no se habían adoptado medidas adecuadas “para asegurar un procedimiento efectivo que d[iera] una solución definitiva a la reclamación planteada por los miembros de la Comunidad”³⁴. En consecuencia, requirió al Estado que “crear[a] un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los pueblos indígenas que haga cierto su derecho de propiedad y que tenga en cuenta su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”³⁵.

46. Los criterios anteriormente mencionados fueron reiterados en casos posteriores, a saber: *Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*³⁶, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*³⁷, *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*³⁸, *Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*³⁹ y *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*⁴⁰.

47. En el mismo sentido, en el *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, referido a privaciones ilegales y arbitrarias de libertad y posteriores expulsiones sumarias de personas dominicanas y haitianas de República Dominicana hacia Haití, incluidas niñas y niños, la Corte, tras declarar la violación del artículo 2 de la Convención Americana, requirió al Estado “regular un procedimiento de inscripción de nacimiento [...] accesible y sencillo, de modo de asegurar que todas las personas nacidas en su territorio puedan ser inscritas inmediatamente después de su nacimiento, independientemente de su ascendencia u origen y de la situación migratoria de los padres”⁴¹.

³⁰ *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. 127.

³¹ *Cfr. 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. 138.

³² *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, parte resolutive.

³³ *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 155.

³⁴ *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 103.

³⁵ *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 225.

³⁶ *Cfr. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 235.

³⁷ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 115-116.

³⁸ *Cfr. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 169-170.

³⁹ *Cfr. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 230 y 268.

⁴⁰ *Cfr. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 167-168 y 354.

⁴¹ *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. 470.

48. Asimismo, en el *Caso Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay*, el Tribunal estimó que el Estado paraguayo, "al no establecer un órgano jurisdiccional especializado para niños en conflicto con la ley hasta el 2001, ni un procedimiento diferente al de los adultos que tuviera en consideración de manera adecuada su situación especial, violó los artículos 2 y 8.1 de la Convención"⁴².

49. Ejemplos análogos podemos identificar en los siguientes casos: *Yatama vs. Nicaragua* (vulneración del artículo 2 de la Convención Americana debido a la inexistencia de un recurso judicial, ordenándose la adopción de un recurso sencillo, rápido y efectivo que permita controlar las decisiones del Consejo Supremo Electoral⁴³), *Claude Reyes y otros vs. Chile* (violación del artículo 2 de la Convención tras la falta de adopción de medidas para garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, ordenándose al Estado la adopción de medidas para garantizar la protección al derecho de acceso a la información pública mediante un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de solicitudes de información⁴⁴), *Castañeda Gutman vs. México* (vulneración del artículo 2 de la Convención Americana debido a la ausencia de un recurso sencillo, rápido y efectivo para el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido, ordenándose al Estado la adecuación de la normativa interna para cumplir con tales fines⁴⁵), *Fernández Ortega y otros vs. México* (violación del artículo 2 de la Convención debido a la inexistencia de un recurso efectivo para impugnar la jurisdicción militar para conocer asuntos que deben corresponder a las autoridades del fuero ordinario, exigiéndose al Estado adoptar las reformas pertinentes para remediar tal situación⁴⁶), *González Medina y familiares vs. República Dominicana* (vulneración del artículo 2 de la Convención Americana debido a la falta de una adecuada utilización de normas o prácticas que garantizaran una investigación efectiva, que tomara en cuenta la complejidad y extrema gravedad de la desaparición forzada, ordenándose al Estado a adoptar medidas que tiendan a corregir dicha circunstancia⁴⁷), *Maldonado Vargas y otros vs. Chile* (violación del artículo 2 de la Convención debido a la ausencia -anterior al año 2005- de un recurso para revisar las condenas dictadas en un proceso penal militar que tomó en cuenta pruebas obtenidas mediante tortura, exigiéndose al Estado la implementación de un mecanismo que sea efectivo para revisar y anular las referidas sentencias⁴⁸), *López y otros vs. Argentina* (vulneración del artículo 2 de la Convención Americana debido a la inexistencia de un marco legal claro, lo que dio margen a traslados arbitrarios, inidóneos, innecesarios y desproporcionados de personas privadas de libertad, y la ausencia de un control judicial efectivo de las valoraciones dadas por las autoridades administrativas. Producto de ello,

⁴² *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. 213.

⁴³ *Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 173, 229 y 254-255.

⁴⁴ *Cfr. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 102 y 163.

⁴⁵ *Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 91-92, 133 y 227-231. En sentido similar, respecto a la ausencia de recursos efectivos que tutelen derechos contra actos que vulneren derechos humanos: *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333, párr. 236-237; *Caso Almeida Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2020. Serie C No. 416, párr. 49-53.

⁴⁶ *Cfr. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 177, 180 y 182. En el mismo sentido: *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 166-167.

⁴⁷ *Cfr. 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. 246.

⁴⁸ *Cfr. Caso Maldonado Vargas y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C No. 300, párr. 119, 132, 142 y 170.

la Corte exigió al Estado adoptar las medidas necesarias para regular e implementar los traslados de personas condenadas privadas de libertad⁴⁹), *Casierra Quiñonez y otros vs. Ecuador* (violación del artículo 2 de la Convención debido a la falta de una adecuada regulación sobre el uso de la fuerza en la época de los hechos, ordenándose al Estado la adopción de las disposiciones legales pertinentes que regulen los parámetros precisos para el uso de la fuerza por parte de los agentes integrantes de los cuerpos de seguridad, lo que incluye las limitaciones aplicables y los mecanismos adecuados de control y rendición de cuentas⁵⁰) y *Angulo Losada vs. Bolivia* (vulneración del artículo 2 de la Convención Americana debido a que la legislación penal de Bolivia no establece la ausencia de consentimiento como elemento central del delito de violación, exigiendo al Estado la adopción de medidas encaminadas a remediar tal situación⁵¹).

D. En este caso concreto la violación a los derechos convencionales del señor Córdoba se originó en fallas administrativas y en la falta de diligencia excepcional, no en una carencia normativa

50. Hechas las anteriores precisiones, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, encontramos que, según los elementos probatorios analizados, las violaciones a los derechos convencionales del señor Córdoba derivan de una flagrante falta de diligencia por parte del Estado en la búsqueda de D y no son el resultado de una falta de adecuación normativa. Ello se desprende de forma inequívoca de lo indicado en el párrafo 91 de la sentencia:

"Ahora bien, tal como fue afirmado por el señor Arnaldo Javier Córdoba y por la señora L, tía de D, durante la Audiencia Pública de este caso, y no fue controvertido por el Estado, durante el tiempo en que se desconoció el paradero del niño y de su madre, este estuvo escolarizado, mantuvo controles médicos y fue vacunado. Incluso, de acuerdo con el testimonio de su padre, asistía a una escuela ubicada en el centro de la ciudad de Atyrá. **A juicio de esta Corte, no es razonable que el Estado paraguayo, durante casi nueve años, no haya establecido el paradero de un niño que era atendido por el sistema público de salud y educación**" (el resaltado es nuestro).

51. En otras palabras, el problema subyacente en el caso concreto no fue de índole normativo, ya que los tratados internacionales sobre restitución internacional de niños y niñas, que regulaban el procedimiento llevado a cabo, una vez son ratificados por los respectivos Estados, son vinculantes. De modo que no es necesaria una acción jurídica complementaria para que se implementen o sean exigibles, tal como sucedió en el caso concreto. Por el contrario, lo que produjo las violaciones a los derechos del señor Córdoba, tuvo una naturaleza ejecutiva, caracterizada por una clara omisión estatal al implementar medidas destinadas a ubicar al niño. En ese sentido, en nuestro criterio, el Estado tenía la responsabilidad, al menos, de implementar acciones de colaboración entre diversas instituciones que incluyeran a las autoridades encargadas del cuidado y atención de niños y niñas, con el fin de determinar el paradero de D. La omisión del Estado, entonces, no es producto de la ausencia de un marco normativo que, de hecho, sí estaba presente, sino de la falta de diligencia y coordinación entre diferentes instancias gubernamentales.

52. En concordancia con lo anterior, la Corte dispuso una medida de reparación orientada a prevenir la recurrencia de tal situación, en los siguientes términos:

"[...] el Estado deberá, en el plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente sentencia, (i) establecer una base de datos que permita cruzar información sobre niños y niñas

⁴⁹ Cfr. *Caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396, párr. 159-162 y 247.

⁵⁰ Cfr. *Caso Casierra Quiñonez y otros Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2022. Serie C No. 450, párr. 114-117, 126 y 201.

⁵¹ Cfr. *Caso Angulo Losada Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 18 de noviembre de 2022. Serie C No. 475, párr. 151.

involucrados en procesos de restitución internacional, que contenga la información de todos los sistemas públicos de registro de personas, que incluyen, pero no se limitan a: los sistemas de seguridad social, educación, salud y centros de acogida, entre otros, y (ii) crear una red de comunicación sobre niños y niñas involucrados en procesos de restitución internacional, que permita procesar los registros de niños y niñas cuyo paradero se desconoce y el envío de alertas sobre la búsqueda de niños y niñas a las instituciones involucradas en su atención. Tanto la base de datos como la red de comunicación deberán tener la capacidad de emitir informes detallados, según requerimiento de las autoridades competentes, en los casos en los que, en el marco de un proceso de restitución internacional, se desconozca el paradero de un niño o niña cuya restitución se encuentre en trámite o haya sido ordenada por la autoridad competente”⁵².

53. Como puede apreciarse, esta medida de reparación tiene un evidente carácter administrativo, consistente en la creación de una base de datos y una red de comunicación. Lo que demuestra, a nuestro juicio, que la violación declarada en la sentencia podría haberse evitado mediante una mejor coordinación interinstitucional y una adecuada diligencia estatal. Asimismo, la adopción de esta medida de reparación, destaca la importancia de una gestión eficaz y coordinada entre las diversas entidades gubernamentales, para garantizar la plena ejecución de las decisiones judiciales a nivel interno y así prevenir violaciones de derechos humanos en el futuro. Además, coincide con el estándar de diligencia excepcional en el trámite de procedimientos administrativos y judiciales que involucran la protección de los derechos de la niñez, particularmente aquellos relacionados con la adopción, guarda y custodia en la primera infancia, al que hace referencia de forma reiterada la sentencia⁵³.

54. En línea con lo anterior, resulta de especial relevancia el estándar establecido por la Corte en el *Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*, relacionado con la responsabilidad internacional del Estado por la expropiación de un inmueble perteneciente a María Salvador Chiriboga por parte del Concejo Municipal de Quito. En ese caso, la Corte fue enfática al concluir que **la demora en los procesos y la falta de efectividad de determinadas normas, no son el resultado directo de la existencia de normas contrarias a la Convención Americana o de la ausencia de normativa que prevenga tal situación**⁵⁴. Por esa razón, consideró que en dicho caso no se configuró una violación del artículo 2 de la Convención Americana.

E. Conclusión

55. Atendiendo a lo señalado en este capítulo, quienes disintimos de la decisión adoptada por la mayoría, consideramos que en este caso no resultaba procedente declarar la violación del artículo 2 de la Convención Americana, puesto que, en primer lugar, la observancia de las obligaciones internacionales no debe estar condicionada exclusivamente a la existencia de una legislación específica a nivel interno. Adoptar esta interpretación, desconocería el tenor literal del artículo 2 de la Convención, que se refiere a la adopción de medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos los derechos consagrados en la Convención, e implicaría dar cabida a que los Estados se amparen en la falta de una ley concreta como justificación para el incumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas en los tratados. Este enfoque sugeriría que, sin una disposición legal, los Estados podrían eludir responsabilidades internacionales, lo cual contradice el principio de buena fe y cumplimiento de los compromisos adquiridos en el ámbito supranacional. En otras palabras, es esencial reconocer que la obligación de cumplir con los tratados no puede quedar subordinada a la existencia de una normativa interna específica, a fin de garantizar la integridad y eficacia del sistema de derecho internacional.

⁵² Cfr. Párrafo 135.

⁵³ Cfr. Párrafo 79 – 80.

⁵⁴ Cfr. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo*. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 123.

56. Por otra parte, entendemos que, conforme a la jurisprudencia de la Corte, para proceder a declarar la violación del artículo 2 de la Convención, es necesario establecer de qué forma la ausencia de normatividad tuvo impacto en un caso y qué tipo de normatividad debía adoptarse en cada caso concreto, lo que no ocurre en la sentencia adoptada.

57. Por último, encontramos que la violación a los derechos convencionales del señor Córdoba es resultado de fallas administrativas y del incumplimiento del deber de diligencia excepcional a cargo del Estado, que no ubicó a un niño que era atendido por su propio sistema de salud y educación. De modo que, la violación de los derechos reconocidos en los artículos 5.1, 11.2, 17 y 25.2.c de la Convención Americana no se originó en una falta de adecuación normativa y, en consecuencia, en el caso concreto no era procedente declarar la violación del artículo 2 de la Convención.

58. Por todo lo anterior, quienes disentimos de la determinación adoptada, consideramos que es razonable afirmar que el reconocimiento y ejercicio de los derechos del señor Córdoba estaba respaldado por las disposiciones consagradas en los Tratados sobre Restitución Internacional de niños y niñas. En consecuencia, la legitimidad y salvaguarda de sus derechos se sustentaban de manera razonada en las cláusulas establecidas en dichos tratados, y no era necesaria la adopción de medidas legislativas de carácter adicional para lograr dicho objetivo. En el mismo sentido, consideramos que las violaciones a los derechos del señor Córdoba declaradas en la sentencia, son resultado de la falta de diligencia excepcional y coordinación interinstitucional que le correspondía al Estado.

Humberto A. Sierra Porto
Juez

Nancy Hernández López
Jueza

Patricia Pérez Goldberg
Jueza

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario