

Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección

Cecilia Medina Quiroga
Claudio Nash Rojas



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO



Centro de
Derechos
Humanos

Cecilia Medina
a mis alumnos de la
Facultad de Derecho de la Universidad de Chile

Claudio Nash
a Mado

INDICE

PRESENTACIÓN	11
I. EL SISTEMA ANTES DE LA CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	13
1. Introducción histórica	13
II. LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS	17
1. Introducción	17
2. Los titulares de los derechos humanos	18
3. Obligaciones de los Estados	19
3.1. Las obligaciones de respetar y de garantizar	19
3.2. La obligación de adoptar medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención. Su interpretación y su alcance	26
3.3. La obligación de cooperar con los órganos de supervisión internacional	29
4. Los derechos protegidos	31
5. La restricción de los derechos a través de su regulación	32
6. La suspensión temporal de obligaciones	35
7. Atribución de responsabilidad	42
8. Normas de interpretación en la Convención	45
III. LOS ÓRGANOS PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONVENCION AMERICANA	47
1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	47
2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos	50
IV. EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS VIOLACIONES AISLADAS DE DERECHOS HUMANOS	53
A. El procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	54
1. La primera etapa	54

1.1. La competencia	54
1.1.1. La competencia <i>ratione personae</i>	55
• Legitimación activa	55
• Legitimación pasiva	58
1.1.2. La competencia <i>ratione materiae</i>	58
1.1.3. La competencia <i>ratione temporis</i>	61
1.1.4. La competencia <i>ratione loci</i>	61
1.2. La admisibilidad	62
1.2.1. Formalidades	62
1.2.2. Agotamiento de los recursos internos	63
1.2.3. Plazo para interponer la denuncia	67
1.2.4. No duplicidad de procedimientos	67
1.2.5. Compatibilidad <i>prima facie</i> de la petición	68
1.3. Declaración de admisibilidad	69
2. Medidas Cautelares	70
3. La solución amistosa	71
4. El examen del fondo	73
4.1. Prueba	73
4.2. Audiencia	74
4.3. Decisión del asunto	75
4.4. Remisión de casos a la Corte	77
B. El Procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos	79
1. Competencia	79
1.1. La competencia <i>ratione personae</i>	79
• Legitimación activa	79
• Legitimación pasiva	82
1.2. La competencia <i>ratione materiae</i>	82
1.3. La competencia <i>ratione temporis</i>	83
1.4. La competencia <i>ratione loci</i>	87
2. El procedimiento	87
2.1. La prueba	89
2.2. El término del proceso	91
3. Las medidas provisionales	93
V. EL SISTEMA INTERAMERICANO Y LAS VIOLACIONES MASIVAS Y SISTEMÁTICAS	95
1. La reacción de la Comisión Interamericana	95
2. La Corte Interamericana y las violaciones masivas y sistemáticas	103
3. La reacción de los órganos políticos	105

VI. ANEXOS	109
1. DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE	109
2. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS	116
3. ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	142
4. REGLAMENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	150
5. ESTATUTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	179
6. REGLAMENTO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	188
TABLA DE CASOS CITADOS POR CAPÍTULOS	213
BIBLIOGRAFÍA CITADA POR CAPÍTULOS	225

III. LOS ÓRGANOS PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONVENCIÓN AMERICANA

La Convención Americana establece en su artículo 33 dos órganos especiales que “tendrán competencia en las materias relativas al cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados Partes en esta Convención”: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Por Resolución 253¹⁰⁶, el Consejo Permanente de la OEA decidió que los procedimientos establecidos por la práctica de la Comisión y los que se creaban como consecuencia de la nueva Convención coexistirían. Como consecuencia de esta decisión, el sistema interamericano está dividido en dos. Una parte la componen los mecanismos desarrollados en el marco de la carta de la OEA y la otra, los derivados de la Convención. De los primeros, algunos se aplican por la Comisión a todos los Estados miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención¹⁰⁷ y otros, sólo a los Estados miembros que no son parte en la Convención¹⁰⁸. Los segundos se aplican por la Comisión y por la Corte –en caso que se le haya dado competencia– sólo a los Estados partes de ese tratado¹⁰⁹.

Los mecanismos están regulados con más detalle en los Estatutos de la Comisión y de la Corte y en sus respectivos Reglamentos. En el Estatuto de la Comisión y, principalmente, en su Reglamento, la división teórica entre mecanismos para Estados miembros de la OEA y mecanismos para Estados partes en la Convención es mínima. La práctica de la Comisión disminuye aún más estas pequeñas diferencias y cuando se empezó a aplicar la Convención era a menudo casi imposible discernir la calidad del Estado que estaba siendo controlado por ese órgano¹¹⁰.

¹⁰⁶ Resolución CP/RES.253 (343/78) “Transición entre la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, adoptada por el Consejo Permanente de la Organización el 20 de septiembre de 1978.

¹⁰⁷ Estatuto Comisión, artículo 18. El Estatuto de la Comisión fue aprobado mediante la Resolución N° 447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, Octubre de 1979.

¹⁰⁸ *Ibidem*, artículo 20.

¹⁰⁹ *Ibidem*, artículo 19.

¹¹⁰ C. Medina, *op. cit.*, Nota 62, pp. 144-152.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compone de siete miembros, que deberán ser “personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos”¹¹¹. Los miembros de la Comisión son elegidos por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuesta por los gobiernos de todos los Estados miembros. Cada gobierno puede proponer hasta tres candidatos que pueden ser nacionales de cualquier Estado miembro de la OEA. En esta terna, por lo menos un candidato debe ser nacional de un Estado que no sea el que lo propone¹¹². No pueden ser miembros de la Comisión dos personas de la misma nacionalidad durante el mismo mandato¹¹³. Los miembros de la Comisión son elegidos por un período de cuatro años y pueden ser reelectos sólo una vez¹¹⁴.

El Estatuto de la Comisión declara incompatible “el cargo de miembro de la Comisión con otras actividades que pudieran afectar su independencia o imparcialidad, o la dignidad o el prestigio de su cargo en la Comisión”¹¹⁵. Es de competencia de la Comisión decidir la incompatibilidad por el voto afirmativo de por lo menos cinco de sus miembros. Una vez tomada la decisión, la Comisión somete el caso a la Asamblea General para su resolución final, la que, si admite la inhabilidad, acarrea la remoción de su cargo del miembro de la Comisión¹¹⁶. También a solicitud de la Comisión, sus miembros pueden ser removidos de su cargo por la Asamblea General por cometer una violación seria de cualquiera de las obligaciones especificadas en el artículo 9 del Estatuto¹¹⁷.

El Reglamento de la Comisión en su artículo 17 establece normas para realizar discusiones y votaciones en las sesiones de la Comisión. Una muy importante impide participar en la discusión, investigación, deliberación o decisión de una materia presentada a la Comisión a los miembros que: (i) “fuesen nacionales del Estado objeto de consideración, general o específica”, o que “estuviesen acreditados o cumpliendo una misión especial como agentes diplomáticos ante dicho Estado”; o (ii) “previamente hubiesen participado, a cualquier título, en alguna decisión sobre los mismos hechos en que se funda el asunto” o que hubiesen “actuado como consejeros o representantes de alguna de las partes interesadas en la decisión”.

En los Estados partes de la Convención, los miembros de la Comisión tienen derecho a gozar de “las inmunidades reconocidas a los agentes diplomáticos

¹¹¹ CADH, artículo 34.

¹¹² *Ibidem*, artículo 36.

¹¹³ *Ibidem*, artículo 37.2

¹¹⁴ *Ibidem*, artículo 37.1

¹¹⁵ Estatuto Comisión, artículo 8; en el mismo sentido, CADH, artículo 71; Reglamento Comisión, artículo 4.

¹¹⁶ Estatuto Comisión, artículo 8.

¹¹⁷ CADH, artículo 73; Estatuto Comisión, artículo 10.

por el derecho internacional”¹¹⁸. Parece claro que, ya que la disposición no hace diferencia entre los Estados partes, no es posible interpretarla como eximiendo al Estado del cual es nacional el miembro de la Comisión del deber de respetar la inmunidad¹¹⁹. En los territorios de aquellos Estados miembros de la OEA que no son partes de la Convención, el Estatuto provee que los miembros de la Comisión “gozarán de los privilegios e inmunidades correspondientes a sus cargos, necesarios para desempeñar con independencia sus funciones”¹²⁰.

La Comisión se reúne al menos dos períodos de sesiones al año y el número de sesiones extraordinarias que se consideren necesarias¹²¹. Las sesiones de la Comisión serán reservadas, a menos que se decida lo contrario¹²². Para constituir quórum es necesaria la presencia de una mayoría absoluta de los miembros¹²³. En general, las decisiones se toman por mayoría de los miembros presentes¹²⁴. Algunas decisiones deben ser tomadas por la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión¹²⁵. Los miembros, estén o no de acuerdo con las decisiones de mayoría, tendrán derecho a presentar su voto razonado por escrito, el que se incorporará al informe o proyecto según sea el caso¹²⁶.

En su Reglamento del año 2000 la Comisión integró formalmente un mecanismo de trabajo conformado por Relatorías y grupos de trabajo. Respecto de las Relatorías, el actual Reglamento señala que estas podrán ser creadas para el mejor cumplimiento de las funciones de la Comisión; los titulares serán designados por la mayoría absoluta de los miembros de la comisión y podrán ser miembros de dicho órgano o personas ajenas a él. La Comisión establecerá las características del mandato y los relatores presentarán periódicamente al plenario de la Comisión sus planes de trabajo¹²⁷. En cuanto a los grupos de trabajo, se establece que la Comisión “podrá crear grupos de trabajo o comités para la preparación de sus períodos de sesiones o para la realización de programas y proyectos especiales” y que éstos serán integrados de la manera más adecuada¹²⁸. La modificación del reglamento de la Comisión en 2006 introdujo reglas sobre la designación de relatores especiales. Esta nueva normativa establece un concurso público que contempla una convocatoria abierta con el fin de posibilitar la mayor cantidad de candidaturas y la posibilidad de tomar en

¹¹⁸ CADH, artículo 70.

¹¹⁹ Sobre la inmunidad diplomática en el derecho internacional, ver Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de 18 de abril de 1961; entró en vigencia el 24 de abril de 1964.

¹²⁰ Estatuto Comisión, artículo 12.2.

¹²¹ Reglamento Comisión, artículo 14.

¹²² *Ibidem*, artículo 14.3.

¹²³ *Ibidem*, artículo 16.

¹²⁴ *Ibidem*, artículo 18.2.

¹²⁵ *Ibidem*, artículo 18.1.

¹²⁶ *Ibidem*, artículo 19.

¹²⁷ *Ibidem*, artículo 15.1.

¹²⁸ *Ibidem*, artículo 15.2.

cuenta los criterios que los Estados miembros de la OEA y las organizaciones de la sociedad civil hayan indicado como relevantes para el desempeño del cargo. De igual forma la Comisión tomará en cuenta criterios para que entre los finalistas se encuentren candidatas y candidatos que representen equitativamente a hombres y mujeres así como también la diversidad racial y la distribución geográfica del continente¹²⁹.

La Comisión tiene básicamente procedimientos para controlar la conducta de los Estados con respecto a los derechos humanos establecidos ya sea en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El primer procedimiento le permite examinar la situación general de derechos humanos en el territorio de un Estado determinado y preparar un informe sobre esta situación. El otro le permite conocer de los casos de violaciones individuales de derechos humanos.

2. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Corte Interamericana de Derechos Humanos está compuesta por siete jueces, que deben ser nacionales de los Estados miembros de la OEA, pero no necesariamente de los Estados partes de la Convención¹³⁰. Los jueces son elegidos por los Estados partes en la Convención de una lista formada por esos mismos Estados y que contiene los nombres de 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”.¹³¹ No puede haber dos jueces de la misma nacionalidad¹³². La duración del cargo es de 6 años y sólo pueden ser reelegidos una vez¹³³.

El artículo 55 de la Convención Americana dispone que “[e]l juez que sea nacional de alguno de los Estados Partes en el caso sometido a la Corte, conservará su derecho a conocer el mismo” y que “[s]i 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”. Esta norma está claramente destinada

¹²⁹ Comisión IDH. Comunicado de Prensa N° 41/06, consultado el 11 de diciembre de 2006 en <http://www.cidh.org>

¹³⁰ CADH, artículo 52.

¹³¹ *Ibidem*, artículo 52.1.

¹³² *Ibidem*, artículos 52 y 53.

¹³³ *Ibidem*, artículo 54.

a regular una situación en la que haya dos Estados conteniendo el uno con el otro, en fiel aplicación del principio de la igualdad jurídica de los Estados. El Reglamento de la Corte reproduce en su artículo 18 esta norma y la desarrolla en términos semejantes. Sin embargo, a pesar de la norma convencional y de la reglamentaria, la práctica de la Corte es hasta ahora la de invitar a los Estados a nombrar un juez ad hoc y a permitir al juez titular conservar su derecho a conocer los casos individuales en que se examina la conducta del Estado del cual él es nacional aun cuando no haya otro Estado como contraparte. Con esta práctica se ha atentado contra los principios de independencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales, ya que la imparcialidad no sólo debe ser subjetiva sino que también objetiva, es decir, debe poder percibirse razonablemente por aquél que tiene un interés directo en el caso¹³⁴, en este caso la víctima. Ahora que la Corte Interamericana le ha dado un papel de actor procesal a la víctima, a través de la reforma de su Reglamento en el año 2000¹³⁵, se observa con mucha mayor claridad lo erróneo de este procedimiento y su contradicción básica con las normas del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención. El cumplimiento de estas exigencias por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, además, interesa no sólo al individuo cuya alegada violación de derechos humanos se está investigando, sino que a todos los que participan en el sistema interamericano.

El Estatuto de la Corte prohíbe a los jueces participar en asuntos en que ellos o sus parientes tuvieren interés directo o hubieren intervenido anteriormente como agentes, consejeros o abogados, o como miembros de un tribunal nacional o internacional, o de una comisión investigadora, o en cualquier otra calidad, a juicio de la Corte¹³⁶. Los jueces están sometidos a la potestad disciplinaria de la Asamblea General de la OEA¹³⁷.

Los jueces gozan de las mismas inmunidades que los miembros de la Comisión. Además, durante el ejercicio de sus cargos gozan de los privilegios

¹³⁴ Al respecto ver *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y Otros) Vs. Guatemala*. Resolución de 11 de septiembre de 1995, considerando, párrs. 1-4 y resuelve. En la misma resolución, Voto Razonado del Juez A. A. Cançado Trindade, párrs. 1-6. En Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Proyecto del Repertorio de Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Consultado el 7 de marzo de 2007 en <http://www.wcl.american.edu/humright>. En las reparaciones del caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia, el juez ad hoc de la causa en su voto razonado citó a la Corte Internacional de Justicia para justificar "la obligación especial de esforzarse por asegurar que, hasta donde sea razonable, cada argumento relevante, que sea favorable a la parte que lo ha nombrado, haya sido completamente apreciado en el curso de la consideración colegiada [...]". En Voto Razonado del Juez Charles N. Broker. *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia*. Reparaciones, párr. 1. Citado en H. Faúndez, *op. cit.* Nota 92, pp. 182.

¹³⁵ Reglamento Corte, artículo 23.

¹³⁶ Estatuto Corte, artículo 19. Aprobado mediante la Resolución No. 448 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, Octubre de 1979.

¹³⁷ *Ibidem*, artículo 20.

diplomáticos necesarios para el desempeño de sus funciones¹³⁸. Los jueces están también sujetos a incompatibilidades¹³⁹. A diferencia del Estatuto de la Comisión, el Estatuto de la Corte señala algunos cargos que generan incompatibilidad¹⁴⁰ y otros que no la generan, en nuestra opinión de manera que no se condice con el espíritu y la letra del artículo 7.1 de la Convención.

Los idiomas oficiales de la Corte son el español, inglés, portugués y francés. Cada caso se conoce en el idioma que la Corte haya acordado como idioma de trabajo para ese año, sin perjuicio de lo cual podrá adoptarse, en un caso determinado, el idioma de alguna de las partes, si es uno de los idiomas oficiales de la Corte¹⁴¹. Hasta ahora la Corte trabaja casi exclusivamente en castellano, aunque tiene interpretación y traducción al inglés. La Corte “celebrará los períodos ordinarios de sesiones que sean necesarios durante el año para el cabal ejercicio de sus funciones” en las fechas que al efecto se determinen en la sesión ordinaria anterior, las que podrán ser modificadas por el Presidente en caso de circunstancias excepcionales¹⁴². Normalmente hay cuatro períodos de sesiones al año, de dos semanas cada uno. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente ya sea por propia iniciativa o por solicitud de la mayoría de los jueces¹⁴³. Desde el año 2003, la Corte ha empezado a realizar sesiones extraordinarias en Estados diferentes al de su sede, Costa Rica. Hasta finales del 2006 se habían efectuado sesiones en Chile, Paraguay, Brasil, Argentina y El Salvador.

Las audiencias de la Corte son públicas, pero sus deliberaciones se realizan en privado¹⁴⁴. El quórum para las deliberaciones de la Corte es de cinco jueces. La votación de resoluciones se hace normalmente punto por punto y se toma por mayoría de los jueces presentes; en caso de haber empate, decide el voto del presidente¹⁴⁵.

La Corte tiene dos funciones distintas. Una es la de resolver los casos contenciosos sobre una presunta violación a la Convención por parte de un Estado parte, y la otra, la de emitir opiniones consultivas en los casos señalados en el artículo 64 de la Convención. Aunque la Corte es calificada en su Estatuto como un órgano de la Convención, sus funciones exceden claramente ese tratado, como se verá más adelante. Hubo un esfuerzo infructuoso de la Corte en 1985 de obtener su incorporación como un órgano más de la OEA y no se ha intentado nuevamente.

¹³⁸ CADH, artículo 70.

¹³⁹ *Ibidem*, artículo 71.

¹⁴⁰ Estatuto Corte, artículo 18.

¹⁴¹ Reglamento Corte, artículo 20 Nos. 1 y 2.

¹⁴² *Ibidem*, artículo 11.

¹⁴³ *Ibidem*, artículo 12.

¹⁴⁴ Estatuto Corte, artículo 24.

¹⁴⁵ Reglamento Corte, artículos 13, 14 y 15.

IV. EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS VIOLACIONES AISLADAS DE DERECHOS HUMANOS

El sistema interamericano tiene un procedimiento para conocer de las violaciones aisladas de derechos humanos similar al del antiguo sistema europeo y al del Protocolo Opcional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este procedimiento tiene, sin embargo, algunas diferencias significativas con los otros, producto del propósito de adaptarlo al contexto político y social en que el sistema opera.

Es importante reiterar que la Comisión Interamericana no es sólo un órgano de la Convención, sino que también es un órgano de la OEA¹⁴⁶. Este procedimiento que analizaremos en este capítulo se aplica (i) para proteger los derechos humanos reconocidos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, cuando la presunta violación se atribuye a un Estado miembro de la OEA que no sea parte en la Convención, (ii) para proteger los derechos humanos del catálogo contenido en la Convención Americana, cuando la presunta violación se atribuye a un Estado parte en la Convención y, (iii) para proteger derechos específicos contenidos en otros instrumentos interamericanos, cuando la violación se atribuye a un Estado parte en uno de ellos, en cuyo caso el procedimiento a aplicar es el de la Convención Americana¹⁴⁷. En las páginas que siguen se examinarán ambos procedimientos, que escasamente difieren en la etapa de la Comisión, siendo su diferencia principal que los casos seguidos contra los Estados que no son parte de la Convención o que, siéndolo, no han reconocido la competencia contenciosa de la Corte, no pueden ser remitidos a ésta a menos que el Estado dé su consentimiento expreso para ello.

¹⁴⁶ Carta OEA, artículo 112.

¹⁴⁷ Ver CADH, artículo 48; Reglamento Comisión, artículos 23 y 48.

A. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS¹⁴⁸

1. La primera etapa

Para que una comunicación pueda ser conocida por un órgano internacional, es necesario que se cumplan requisitos de dos tipos: algunos se refieren a la competencia del mismo tanto en razón de las personas que las impulsan, como la fecha y el lugar en que los hechos suceden y la materia del caso; otros permiten al órgano no admitir la tramitación de un caso que cumple con los requisitos de competencia si se dan otras circunstancias, que pueden ser sólo formales o decir relación con hechos que, si se superan, permiten la tramitación.

La Comisión divide el examen de estos requisitos en dos categorías. Una es la competencia, que agrupa las clásicas cuatro condiciones que se examinan para determinarla: la persona, activa y pasiva; el lugar; el tiempo; y la materia. La otra es la de la admisibilidad, donde se encuentra el estudio del agotamiento de los recursos internos, el plazo de presentación de la comunicación, que la materia no esté pendiente de resolución ante otro procedimiento de arreglo internacional, y los requisitos formales de la petición. Examina también bajo ese rubro el requisito establecido por el artículo 47.b. que, en estricto derecho se refiere a la competencia en razón de la materia. Seguiremos aquí el esquema que utiliza la Comisión. Estos segundos requisitos son los de admisibilidad.

1.1. La competencia

La competencia de un órgano se examina en relación con: (i) la persona que tiene el derecho de iniciar una comunicación (legitimación activa) y el Estado contra el cual la comunicación se dirige (legitimación pasiva); (ii) los derechos que se alega fueron violados (*ratione materiae*); (iii) la fecha en que se produjeron los hechos respecto de los cuales se reclama (*ratione temporis*); y (iv) el lugar en que se produjeron esos hechos, que debe estar bajo la jurisdicción del Estado que se alega es responsable (*ratione loci*).

¹⁴⁸ Sobre algunos problemas de la tramitación de los casos individuales ante la Comisión, ver C. Medina, "El derecho de queja individual ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Algunos problemas de derecho y de práctica", *Cuadernos de Análisis Jurídico* N° 26. *Curso de Entrenamiento en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Conferencias Escogidas, Palacio de la Paz, La Haya, 16 de septiembre-4 de octubre de 1991*, Universidad Diego Portales, Santiago, 1993, pp. 147-167.

1.1.1. La competencia *ratione personae*

- **Legitimación activa**

La posibilidad de acceder al mecanismo de la Comisión mediante una denuncia o petición individual de conformidad con lo preceptuado en el artículo 44 de la Convención es amplia¹⁴⁹ y se diferencia de los procedimientos establecidos en el Convenio Europeo¹⁵⁰ y en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exigen que sea la víctima quien actúe¹⁵¹. En cuanto a la naturaleza de esta disposición, se la ha entendido como una *actio populari*, toda vez que permite que terceras personas, distintas de la víctima, actúen ante la Comisión activando el procedimiento y llevándolo adelante, sin que sea siquiera necesaria la intervención de la víctima. Así lo ha establecido la propia Comisión: “Quien denuncia un hecho violatorio de los derechos humanos ante la Comisión (...) no requiere la autorización de la víctima”¹⁵². Las características de las violaciones a los derechos humanos en el continente justificaban esta medida; las situaciones de violaciones masivas y sistemáticas, con un entorno de violencia y represión, traían como consecuencia que, en muchos casos, la víctima no tenía posibilidad alguna de recurrir ante los órganos de protección internos ni tampoco internacionales, por lo que era necesario establecer una vía de acceso a la protección internacional expedita y fácil¹⁵³.

¹⁴⁹ Artículo 44: “Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte”.

¹⁵⁰ Artículo 25 de Convenio Europeo. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales revisado de conformidad con el Protocolo N° 11, completado por los Protocolos N° 1 y 6. El texto del Convenio Europeo fue modificado de conformidad con las disposiciones del Protocolo N° 3 (STE N° 45), entrado en vigor el 21 de Septiembre de 1970, del Protocolo N° 5 (STE N° 55), entrando en vigor el 1° de Enero de 1990. Incluía asimismo el texto del Protocolo N° 2 (STE N° 44) que, de conformidad a su artículo 5 párrafo 3. formaba parte integrante del Convenio desde su entrada en vigor el 21 de Septiembre de 1970. Todas las disposiciones modificadas o añadidas por dichos Protocolos son sustituidas por el Protocolo N° 11 (STE 155), a partir de la fecha de su entrada en vigor el 1° de Noviembre de 1998. A partir de esa fecha, el Protocolo N° 9 (STE N° 140), entrando en vigor el 1° de Octubre de 1994, queda abrogado.

¹⁵¹ Esto es sin perjuicio de la ampliación que ha desarrollado la jurisprudencia europea al construir la teoría de las víctimas indirectas y potenciales. Un estudio detallado en Cañado Trindade, Antonio. “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, en *202 Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye (1987)* pp. 243-299, esp. pp. 262-283.

¹⁵² Comisión IDH, caso 1954, Res. 59/81, publicado en *Informe Anual 1981/82*, p. 98 Uruguay.

¹⁵³ “Pero la Convención Americana va más allá: la *legitimatío ad causam*, que extiende a todos y cualquier peticionario, puede prescindir aún de alguna manifestación por parte de la propia víctima. El derecho de petición individual, así ampliamente concebido, tiene como efecto inmediato ampliar el alcance de la protección, sobre todo en casos en que las víctimas (v.g., detenidos incommunicados, desaparecidos, entre otras situaciones) se vean imposibilitadas de actuar por cuenta propia, y necesitan de la iniciativa de un tercero como peticionario en su defensa”. Corte IDH, Voto concurrente juez A. Cañado Trindade, *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares*, párr. 28.

La existencia de un *actio popularis* no debe confundirse con el hecho de que, para que la comunicación sea admisible, deba existir a lo menos una víctima, que en el desarrollo jurisprudencial de los órganos de supervisión internacional puede ser directa, cuando la violación final se produjo ya en su contra, o potencial, es decir, cuando una persona corre el riesgo de ser afectada directamente por el acto u omisión del cual quiere quejarse¹⁵⁴. La clasificación de las víctimas en directas o potenciales ha servido para enfatizar que el concepto de víctima no requiere que se produzca el daño último, pero, en estricto rigor, hay siempre una afectación directa. En el caso de la sodomía, por ejemplo, que consiste en la penalización de las relaciones sexuales entre adultos de un mismo sexo que consienten y en privado, aunque cuando una persona no haya sido procesada por ese delito, hay claramente una afectación al derecho a la privacidad por la sola existencia de la ley. El efecto de esta necesaria individualización de la víctima ha llevado a la Comisión a sostener que no procedería el estudio de casos abstractos. En este sentido en un caso conocido contra Guatemala¹⁵⁵, la Comisión se negó a iniciar el procedimiento mientras no se señalara una víctima concreta.

Esta posición de la Comisión se refiere a sus facultades dentro del examen de un caso individual. Sin embargo, como la Comisión tiene otras facultades, como por ejemplo la del artículo 41.b de la CADH podría opinar sobre una ley in abstracto haciendo uso de ellas. La Corte expresa esta idea diciendo:

“La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos. No existe en la Convención disposición alguna que permita a la Corte decidir, en el ejercicio de su competencia contenciosa, si una ley que no ha afectado aún los derechos y libertades protegidos de individuos determinados es contraria a la Convención. Como antes se dijo, la *Comisión sí podría hacerlo y en esa forma daría cumplimiento a su función principal de promover la observancia y defensa de los derechos humanos*. También podría hacerlo la Corte en ejercicio de su función consultiva en aplicación del artículo 64.2 de la Convención” (énfasis añadido)¹⁵⁶.

En cuanto a los peticionarios, la Convención ha establecido un requisito en relación con las organizaciones no gubernamentales (ONG). Para tener *legitimatío ad causam* deben estar reconocidas en cualquiera de los Estados Miembros de la OEA, no importando si es o no el Estado denunciado. Para el caso de que una petición sea presentada por una ONG que no se encuentre

¹⁵⁴ Ver P. van Dijk y G.J.H. van Of., *op. cit.*, Nota 70, pp. 39-49.

¹⁵⁵ Comisión IDH, *Caso 11.625, Morales de Sierra contra Guatemala*, informe 04/01 (Guatemala), publicado en el *Informe Anual 2000*, (OEA/Ser./L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril 2001), párrs. 4-18.

¹⁵⁶ *OC-14/94*, párr. 49.

reconocida en ninguno de los Estados Miembros de la Organización, pensamos que ésta no puede ser rechazada, sino que debiera admitirse a tramitación bajo la figura de presentación efectuada por un “grupo de personas”. Esta es la única interpretación acorde a los fines del sistema de peticiones de la Convención que busca facilitar los medios de acceso a la protección internacional y nunca restringirlos por cuestiones meramente formales. La Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse *in extenso* sobre este requisito en la sentencia sobre excepciones preliminares en el caso Castillo Petruzzi, donde estableció:

“el artículo 44 de la Convención permite que cualquier grupo de personas formule denuncias o quejas por violación de los derechos consagrados por la Convención. Esta amplia facultad de denuncia es un rasgo característico del sistema de protección internacional de los derechos humanos. En el caso que nos ocupa, los promoventes son un “grupo de personas”, y por lo tanto satisfacen una de las hipótesis previstas, para fines de legitimación, en el citado artículo 44. La evidente acreditación de esta circunstancia hace innecesario analizar el registro de FASIC y la relación que con dicha fundación guardan o dicen guardar quienes se ostentan como sus representantes. Esta consideración se fortalece si se recuerda que, como ha manifestado la Corte en otras ocasiones, las formalidades características de ciertas ramas del derecho interno no rigen en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo principal y determinante cuidado es la debida y completa protección de esos derechos”¹⁵⁷.

El sistema de las peticiones individuales permite también la presentación de demandas colectivas. En efecto, en los casos en que la Comisión ha tenido oportunidad de conocer de peticiones colectivas, ha dado curso a su tramitación señalando que estas correspondían a individuos o grupo de personas y, por lo tanto, la petición era admisible¹⁵⁸. En el hecho, a menudo la Comisión somete a tramitación comunicaciones sobre muchas personas cuya individualización no se ha hecho. Cuando un caso de esta naturaleza llega a conocimiento de la Corte, ésta lo ha permitido, siempre que las personas puedan ser individualizadas con posterioridad¹⁵⁹.

El art. 45 de la Convención reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención. Para que la Comisión pueda conocer estas comunicaciones, es necesaria una declaración de reconocimiento de competencia por parte del

¹⁵⁷ Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, párr. 77

¹⁵⁸ Comisión IDH, Caso 9893, publicado en Informe Anual 1990/91, p. 77 Uruguay.

¹⁵⁹ En este sentido, ver Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, párr. 178. En un sentido contrario, ver Caso Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela, párrs. 29-36.

Estado, la que puede hacerse para que ésta rija por tiempo indefinido, por un período determinado o para casos específicos. Los Estados no habían hecho uso de esta facultad sino hasta el año 2006, cuando el Estado de Nicaragua presentó una denuncia contra el Estado de Costa Rica por la supuesta violación de los derechos humanos de dos ciudadanos nicaragüenses en Costa Rica¹⁶⁰.

Finalmente, por disposición de su propio Reglamento, la Comisión puede iniciar, *motu proprio*, “la tramitación de una petición que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin”¹⁶¹. La norma parece continuar la idea existente desde los comienzos de las actividades de la Comisión, contenida en el artículo 26.2 del Reglamento anterior al modificado el año 2003, pero su nueva redacción intriga, ya que uno se pregunta qué diferencia existe entre una petición que permite iniciar un caso *motu proprio*, y las peticiones que dan origen a un caso individual normal. En todo caso, esta disposición parece ser hoy día de escasísima aplicación, en la medida en que las situaciones de violaciones masivas y sistemáticas han disminuido, lo que permite a los afectados presentar peticiones con menos riesgo que antes.

- **Legitimación pasiva**

Sólo los Estados pertenecientes al sistema interamericano pueden ser sujetos pasivos del procedimiento ante la Comisión, que tiene sólo respecto de ellos la facultad de examinar su conducta en materia de derechos humanos y asignarles responsabilidad internacional¹⁶².

1.1.2. La competencia *ratione materiae*

La Comisión sólo puede conocer de hechos que constituyan una violación a los derechos humanos consagrados en los instrumentos vinculantes del sistema interamericano. Respecto de aquellos Estados que son parte de la Convención Americana, los derechos son aquéllos contenidos en dicho tratado, y en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre respecto de aquellas materias no contempladas en la Convención. Además, se aplican a los Estados las normas de los protocolos o convenciones de carácter regional de los cuales ellos sean parte¹⁶³. En relación a aquellos Estados Miembros de la OEA que no son parte de la Convención, son las normas de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre las que sustentan la competencia material de la Comisión, Declaración cuya fuerza jurídica ha cambiado a lo largo de los años, transformándose, de un conjunto de principios que constituían ideales

¹⁶⁰ CIDH. *Caso Interestatal 01/06*, Informe N° 11/07, Inadmisibilidad, Nicaragua c. Costa Rica. OEA/Ser/L/V/II.127. Consultado en <http://www.cidh.org>

¹⁶¹ Reglamento Comisión, artículo 24.

¹⁶² Ver *supra* Cap. II. 7 *Atribución de Responsabilidad*.

¹⁶³ Ver Reglamento Comisión, artículo 23.

por los cuales luchar, en un conjunto de normas internacionales jurídicamente vinculantes. La Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre esta materia con motivo de una opinión Consultiva formulada por el gobierno de Colombia. Dicho Estado consultó (i) si el artículo 64 autorizaba a la Corte para interpretar la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, ya que, en opinión de ese Gobierno, la Declaración no es un tratado, y (ii) cuál era el status jurídico de dicha Declaración¹⁶⁴. La Corte estimó que tenía competencia para dar su opinión en esta materia, porque la consulta de Colombia implicaba una interpretación en ejercicio de la facultad que le otorgaba el artículo 64.1 de la Convención.

La Corte partió por señalar que, tal como lo expone el gobierno Colombiano en su presentación, es claro que la Declaración Americana de 1948 no es un tratado y que la Corte sólo tiene facultades para interpretar este tipo de documentos. Sin embargo, este hecho no implica por sí y sin previo análisis que la Declaración Americana de 1948 no pueda ser interpretada por la Corte. Para decidir que, en su opinión, ella tenía facultades para interpretar la Declaración, utiliza principalmente el texto del artículo 29.d de la Convención, que dispone que ninguna norma de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que pueda tener la Declaración Americana. Esto hace evidente que la Corte, al intentar la interpretación de las normas de la Convención, se verá en la necesidad de interpretar y pronunciarse acerca de la Declaración Americana de 1948¹⁶⁵.

Al pronunciarse sobre la fuerza vinculante de la Declaración Americana, que es lo que interesa en este punto, la Corte se refiere a tres elementos que son importantes de destacar¹⁶⁶.

- (i) La Corte señala que la Declaración Americana tiene como finalidad dar cabida a la idea protectora de los derechos humanos que en el sistema interamericano es base fundamental del desarrollo del sistema jurídico interamericano¹⁶⁷. De allí que el sistema, que se encuentra en constante evolución, deba ser interpretado de acuerdo al contexto dado al momento en que se requiere la interpretación del instrumento en cuestión, siguiendo de esa forma la tesis sobre la interpretación de los documentos internacionales formulada por la Corte Internacional de Justicia¹⁶⁸. Por consiguiente, la

¹⁶⁴ OC-10/89, párr. 2.

¹⁶⁵ *Ibidem*, párrs. 36, 41 y 44.

¹⁶⁶ *Ibidem*, párrs. 37, 43, 45 y 46.

¹⁶⁷ *Ibidem*, párrs. 37 y 38.

¹⁶⁸ “Como dijo la Corte Internacional de Justicia: un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el cuadro del conjunto del sistema jurídico en vigor en el momento en que la interpretación tiene lugar (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia-South West Africa-notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Report 1971, págs. 16-31). Por eso la Corte considera necesario precisar que no es a la luz de lo que en 1948 se estimó que era el valor y la significación de la Declaración Americana como la cuestión

fuerza legal de la Declaración Americana no puede ser determinada a la luz de lo que los Estados firmantes consideraron en 1948, sino que debe para ello tenerse en consideración la evolución general del sistema. De esta manera, enfatiza la idea de que la interpretación en este campo debe ser una interpretación dinámica.

- (ii) Al analizar la evolución histórica, la Corte pone de manifiesto que los Estados han actuado respecto de la Declaración Americana como si éste fuera un documento obligatorio, que contiene aquellos derechos a los cuales hace referencia la Carta de la OEA; de esta manera la incorporación de la Declaración al sistema convencional se habría producido por la práctica de los Estados¹⁶⁹.
- (iii) Por último, señala que, para los Estados que no son parte de la Convención Americana, la Declaración es un documento obligatorio a partir de la reforma del artículo 150 de la Carta de la OEA, es decir, es fuente de obligaciones internacionales¹⁷⁰. Para aquellos Estados partes de la Convención, también ella tiene fuerza obligatoria de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 29, letra d) de dicho tratado, que no puede ser interpretado de forma que implique una liberación de cumplir con los derechos en ella contenidos¹⁷¹.

De esto puede concluirse que, en los casos contra Estados partes de la Convención, la competencia material de la Comisión se encuentra primordialmente en la Convención Americana, pudiendo utilizarse la Declaración Americana para suplir carencias de la Convención. Respecto de los Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención, la norma a aplicar, que es jurídicamente vinculante, es la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Sin perjuicio de esta competencia, la Comisión puede también conocer de peticiones en que se alegue la violación de obligaciones establecidas en otros instrumentos, no generales sino que particulares¹⁷²: el Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷³, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura¹⁷⁴, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de

del status jurídico debe ser analizada, sino que es preciso determinarlo en el momento actual, ante lo que es hoy el sistema interamericano, habida consideración de la evolución experimentada desde la adopción de la Declaración". *Ibidem*, párr. 37.

¹⁶⁹ *Ibidem*, párrs. 42 y 43.

¹⁷⁰ *Ibidem*, párr. 45.

¹⁷¹ *Ibidem*, párr. 46.

¹⁷² Reglamento Comisión, artículo 23.

¹⁷³ Adoptado por la Asamblea General de la OEA, San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988. Ver artículo 19 numeral 6.

¹⁷⁴ Adoptada por la Asamblea General de la OEA, Cartagena de Indias, Colombia, 9 de diciembre de 1985. Ver artículo 8.

Personas¹⁷⁵ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹⁷⁶.

1.1.3. La competencia *ratione temporis*

De acuerdo con el derecho internacional, la Convención Americana obliga a los Estados partes desde que la Convención entra en vigencia para cada uno de ellos y no se aplica a situaciones anteriores a esa fecha¹⁷⁷. Sin perjuicio de ello, en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, los Estados no pueden reclamar frente a la Comisión que a su respecto no existe obligación alguna de respetar y garantizar los derechos humanos antes de la entrada en vigencia de la Convención Americana, ya que todos los Estados miembros de la OEA estaban sujetos, antes de la Convención, y respecto de ciertos derechos hasta ahora, a las normas de la Declaración Americana y la Comisión es competente para controlar su cumplimiento.

La Comisión se ha pronunciado en esta materia en forma clara y contundente:

“la Comisión no comparte la posible implicación del argumento de inadmisibilidad *ratione temporis*, según el cual los Estados miembros de la Organización contraen obligaciones de respetar los derechos humanos solo a partir de la ratificación de la Convención. Dicha premisa parecería sugerir que antes de la ratificación de la Convención, los Estados miembros no tenían obligación internacional alguna respecto de los derechos humanos y, concretamente, que esta Comisión no tiene competencia para recibir otras denuncias que las del texto Convencional”¹⁷⁸.

1.1.4. La competencia *ratione loci*

Esta competencia dice relación con la norma que dispone que la CIDH sólo puede conocer de comunicaciones que se refieran a hechos que afectan a personas bajo la jurisdicción del Estado supuestamente responsable de las violaciones a los derechos humanos que se han alegado.

La Comisión ha sido extremadamente flexible en su interpretación de este concepto y en dos casos contra Estados Unidos referidos anteriormente¹⁷⁹, ha extendido el término jurisdicción más allá de lo que ordinariamente se acepta en

¹⁷⁵ Adoptada por la Asamblea General de la OEA, Belém do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994. Ver artículo XIII.

¹⁷⁶ Adoptada por la Asamblea General de la OEA, Belém do Pará, Brasil, 9 de junio de 1994. Ver artículo 12.

¹⁷⁷ Artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969.

¹⁷⁸ CIDH, *Caso 9850*, Res. 28/92, publicado en *Informe Anual 1990/91*, p. 75 Argentina.

¹⁷⁹ Ver *supra* II.7.

el Derecho Internacional. Estados Unidos basó su defensa en la incompetencia de la Comisión por ser ella un “órgano consultor” sin facultades para decidir casos, puesto que la Declaración Americana que es un acuerdo consensuado de “que es una manifestación acordada de principios generales sobre derechos humanos, no obligatorios”¹⁸⁰.

1.2. La admisibilidad

1.2.1. Formalidades

De conformidad con el artículo 29 del Reglamento de la Comisión, el procedimiento de admisibilidad comienza con la tramitación que dé la Comisión, a través de su Secretaría Ejecutiva, a las peticiones que reúnan los requisitos previstos en el artículo 28 del Reglamento. La Secretaría debe, en primer término, registrar la petición y acusar recibo de ella al peticionario, pudiendo solicitarle, si es del caso, que complete los requisitos del artículo 26 del mismo Reglamento. A continuación, debe enviar las partes pertinentes de la petición al Estado en cuestión, envío que no prejuzga sobre la presunta admisibilidad de la denuncia. La identidad del peticionario no será revelada, salvo su autorización expresa.

El Estado tiene un plazo de dos meses contados desde la fecha de transmisión para hacer observaciones sobre la denuncia, pero puede solicitar prórroga, de manera fundada, la que será evaluada por la Secretaría Ejecutiva. Sin embargo, la Secretaría no concederá prórrogas que excedan de tres meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado¹⁸¹.

En caso de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real e inminente, la Comisión solicitará al Estado su más pronta respuesta, a cuyo efecto utilizará los medios que considere más expeditos¹⁸². Esta disposición no es de frecuente aplicación, posiblemente por la nueva realidad política del continente. La última modificación del Reglamento de la Comisión prescribe también que en los casos de gravedad y urgencia ésta podrá solicitar que el Estado presente su respuesta y observaciones sobre la admisibilidad y el fondo del asunto. La respuesta y observaciones del Estado deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por aquélla al considerar las circunstancias de cada caso¹⁸³.

¹⁸⁰ CIDH, *Caso 10573*, Informe 31/93 de 14 de octubre de 1993, reproducido en CIDH, *Informe Anual de 1993* (OEA/Ser.L/V/II.85). Estados Unidos alegó la incompetencia de la Comisión pero no parece haber alegado incompetencia *ratione loci*. No existen antecedentes publicados sobre el destino final de este caso. Consultado el 6 de octubre de 2006 en <http://www.cidh.org>

¹⁸¹ Reglamento Comisión, artículos 30.1, 30.2 y 30.3.

¹⁸² Reglamento Comisión, artículo 30.4.

¹⁸³ Reglamento de la Comisión, artículo 30.7.

1.2.2. Agotamiento de los recursos internos

El agotamiento de los recursos internos es una regla del derecho internacional que permite al Estado reparar por sí mismo una supuesta violación de sus obligaciones internacionales antes de que dicha violación pueda ser reclamada en el ámbito internacional¹⁸⁴. La principal característica de la institución procesal del “agotamiento de los recursos internos” es que se encuentra establecido a favor de los Estados¹⁸⁵. De esta forma, es renunciable y será el Estado denunciado quien podrá invocarlo como excepción de admisibilidad en la etapa que corresponda ejercerla. No corresponde a la Comisión pronunciarse sobre el agotamiento de los recursos internos sin darle una oportunidad al Estado para que invoque esta causal de admisibilidad o la renuncie, tácita o expresamente. En la práctica, sin embargo, la Secretaría de la Comisión pide regularmente que se acredite por el peticionario que los recursos se han agotado, posiblemente porque es una manera de no dar trámite inmediato a toda petición con el fin de no recargar innecesariamente el trabajo de la Comisión, que es voluminoso.

Como es una excepción a la admisibilidad, “la excepción de no agotamiento de recursos internos debe plantearse, para que sea oportuna, en la etapa de admisibilidad del procedimiento ante la Comisión, o sea, antes de cualquier consideración en cuanto al fondo; si no es así, se presume que el Estado renuncia tácitamente a valerse de ella”¹⁸⁶; si el Estado no la ha deducido ante la Comisión en esa oportunidad, no podrá oponerla ante la Corte Interamericana. La Corte ha expresado que, al no haber alegado el Estado la excepción ante la Comisión, “prescindió de un medio de defensa que la Convención establece en su favor e incurrió en admisión tácita de la inexistencia de dichos recursos o el oportuno agotamiento de éstos, como se ha señalado en procedimientos ante órganos de la jurisdicción internacional”¹⁸⁷, siguiendo en esto a la Corte Europea, que dentro de su antiguo procedimiento sostuvo que las excepciones de inadmisibilidad debían ser presentadas al iniciarse el trámite ante la Comisión, salvo que el Estado no hubiese podido invocarlas oportunamente, por razones no imputables a él¹⁸⁸.

¹⁸⁴ “[d]a regra do direito internacional que faculta ao Estado reparar um suposto dano no âmbito de seu ordenamento jurídico interno antes que se possa invocar sua responsabilidade internacional”, ver A.A. Cançado Trindade, “A aplicação da regra do esgotamento dos recursos internos no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos” en *Derechos Humanos: Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshie de Arranches*, Washington, D.C., OEA, 1984, p. 204.

¹⁸⁵ P. Nikken, *op. cit.*, Nota 15.

¹⁸⁶ *Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Excepciones preliminares*, párr. 135.

¹⁸⁷ Ver, por ejemplo, *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares*, párr. 56. En el mismo sentido, *Asunto de Viviana Gallardo y Otras*, párr. 26; *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*, párrs. 88 y 89; *Caso Castillo Páez Vs. Perú. Excepciones Preliminares*, párr. 40; *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Excepciones Preliminares*, párr. 40.

¹⁸⁸ Jurisprudencia citada por la Corte: Eur. Court H.R., Artico judgment of 13 May 1980, Series A N° 37, párrs. 24 y ss.; Eur. Court H.R., Foti and others, judgment of 10 December 1982, Series A N° 57,

El artículo 46.2 de la Convención establece las excepciones a la obligación del peticionario de cumplir con esta norma:

- (i) En primer lugar, no será exigible el agotamiento de los recursos en la jurisdicción interna en aquellos casos en que no exista en la legislación interna el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que hayan sido violados. Es importante considerar que no sólo se consideran agotados los recursos cuando no cumplen con el debido proceso, sino que naturalmente también cuando los mecanismos procesales para proteger dichos derechos no existan en absoluto¹⁸⁹. Esta ha sido, la interpretación sobre la exigencia del agotamiento de los recursos internos en aquellos casos de violaciones generales de los derechos humanos por parte de algún Estado¹⁹⁰.
- (ii) Una segunda excepción dice relación con aquellos casos en que no se ha permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos contemplados en la legislación interna, o bien se le ha impedido agotarlos. En estos casos existe una clara denegación de justicia que, independientemente de la violación al derecho que motiva el reclamo, puede ser considerada una violación en sí misma.
- (iii) En tercer lugar, no se necesita agotar los recursos internos en aquellos casos en que existe un retardo injustificado en la decisión sobre el recurso. Atendida la naturaleza de las violaciones de los derechos humanos, el retardo en la decisión de un determinado recurso interno puede acarrear daños irreparables, por lo que se justifica que la Comisión pueda actuar y así evitar hechos que luego no puedan ser reparados.

Con el fin de obtener una interpretación autorizada respecto de casos que podrían quedar comprendidos en el artículo 46.2 de la Convención, la Comisión consultó a la Corte, en 1989¹⁹¹, si el requisito de agotar los recursos legales internos se aplicaba (i) a un indigente que, debido a circunstancias económicas, estaba imposibilitado de ejercer estos recursos; y (ii) a un reclamante individual que no podía conseguir asistencia legal por el temor de los abogados a sufrir represalias si lo representaban. La Comisión también consultó, para el caso de que la Corte estimara que dichas personas estaban exentas de cumplir el requisito, qué criterios debería aplicar para decidir sobre la admisibilidad de las comunicaciones interpuestas por estas personas.

párrs. 31 y ss.; Eur. Court H.R., Bozano judgment of 18 December 1986, Series A N° 111, párr. 44; Eur. Court H. R., Ciulla case, decision of 23 March 1988, Series A N° 148, párrs. 28 y ss y Eur. Court H.R., de Jong, Baljet and van den Brick judgment of 22 May 1984, Series A N° 77, párrs. 35 y ss).

¹⁸⁹ Para un interesante estudio del tema, en especial, en relación con el recurso del Habeas Corpus, ver: H. Pereira, *La protección de los Derechos Humanos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Colegio de Abogados de Chile, 1990. pp. 54-55.

¹⁹⁰ A.A., Cançado Trindade, *op. cit.*, nota 184, pp. 220-221.

¹⁹¹ OC-11/90.

Respecto de los indigentes, la Comisión estimaba que el no eximirlos de la exigencia de agotar los recursos internos –cuando no podían pagar asistencia legal y el Estado no se la proporcionaba de manera gratuita, o cuando no estaban exentos de pagar el valor de los trámites de un proceso– podía constituir discriminación por razones de condición social infringiendo así el artículo 1.1 de la Convención. La Corte se refirió en primer lugar a esta parte de la consulta, para lo cual analizó conjuntamente los artículos 1.1, 24 y 8 de la Convención Americana. El artículo 24 consagra el derecho a la igual protección de la ley, sin discriminación; el artículo 1.1, por su parte, obliga a los Estados a respetar los derechos y a garantizar su libre y pleno ejercicio sin discriminación alguna, por motivos, entre otros, de posición económica y el artículo 8 consagra los requerimientos de un debido proceso. La Corte razonó que si una persona se ve impedida de hacer valer los derechos que la Convención le garantiza por su posición económica, es decir, por su indigencia, queda en una situación de discriminación y en condiciones de desigualdad ante la ley, lo que infringiría el artículo 1.1, leído a la luz del artículo 24 de la Convención¹⁹². La Corte consideró también que la “protección de la ley” que menciona el artículo 24 está constituida básicamente por los recursos y que si se interpreta esto teniendo en consideración la obligación de garantizar del artículo 1.1, se debe sostener que ellos están relacionados con el deber del Estado

“de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C Nº 4, párr. 166)”¹⁹³.

La Corte examinó también la relación de la obligación positiva del Estado de proteger con la necesidad de asistencia legal, para lo cual era necesario aplicar e interpretar el artículo 8, que distingue entre las acusaciones penales y los procedimientos de otro tipo. En materia penal, el artículo 8 consagra garantías mínimas para el inculpado, entre las cuales se encuentra la asistencia legal, que debe ser proporcionada por el Estado cuando el inculpado no puede defenderse personalmente y no designa un defensor de su elección. Si el Estado no proporciona esta asistencia legal de manera gratuita a aquellos que no están en condiciones de pagarla, no podrá sostener que los recursos internos no fueron agotados y la Comisión podrá conocer del caso sin exigir este agotamiento¹⁹⁴. Incluso cuando el inculpado está autorizado para defenderse personalmente y no tiene capacidad económica para pagar asistencia letrada, podrá haber una

¹⁹² *Ibidem*, párr. 22.

¹⁹³ *Ibidem*, párr. 23.

¹⁹⁴ *Ibidem*, párrs. 24 y 25.

infracción al artículo 8 “si se puede probar que esa circunstancia afectó el debido proceso a que tiene derecho bajo dicho artículo”¹⁹⁵. Aun cuando en materia no penal –es decir, civil, laboral, fiscal u otra– el artículo 8 no consagra garantías mínimas, el individuo tiene derecho a gozar de un debido proceso, lo que puede hacer necesaria la asistencia letrada, dependiendo de “las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular”¹⁹⁶. La ausencia de dicha asistencia en forma gratuita, en el caso de indigencia, elimina también la obligación del indigente de agotar los recursos internos¹⁹⁷. Estas consideraciones se hacen extensivas a la imposibilidad de pagar los costos del proceso¹⁹⁸.

Con respecto a la segunda pregunta de la Comisión, referente a la posibilidad de eximir del agotamiento de los recursos internos a un individuo que es incapaz de obtener asistencia letrada debido a un temor generalizado en círculos jurídicos de hacerse cargo de su caso, la Corte utiliza los mismos principios básicos señalados anteriormente y llega a la misma conclusión¹⁹⁹, estimando que la Comisión debía considerar a la luz de las circunstancias de cada caso si la asistencia legal era necesaria para agotar los recursos y si tal asistencia estuvo o no disponible²⁰⁰.

Otro punto importante respecto del agotamiento de los recursos internos es el de la carga de la prueba. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 31.3 del Reglamento de la Comisión, la carga de la prueba se reparte entre las partes. Si el peticionario manifiesta que se encuentra en alguno de los casos de excepción del numeral 2 del artículo 46 la Corte expresó que incumbe al Estado que ha planteado la excepción de no agotamiento probar que en su sistema interno existen recursos cuyo ejercicio no ha sido agotado; una vez probado esto, corresponde al reclamante probar que las excepciones del artículo 46.2 de la Convención son aplicables a su caso²⁰¹.

Si el no agotamiento de los recursos internos se ha opuesto como excepción por parte del Estado, la petición se resuelve al momento de declarar la admisibilidad, si procediere, a menos que la Comisión decida que es necesario dejar la decisión para resolverla cuando se resuelva el fondo de lo debatido²⁰².

¹⁹⁵ *Ibidem*, párr. 27.

¹⁹⁶ *Ibidem*, párr. 28.

¹⁹⁷ *Ibidem*, párr. 26.

¹⁹⁸ *Ibidem*, párr. 29.

¹⁹⁹ *Ibidem*, párrs. 32-35.

²⁰⁰ *Ibidem*, párr. 38.

²⁰¹ *Ibidem*, párr. 41.

²⁰² Reglamento Comisión, artículo 37.3.

1.2.3. Plazo para interponer la denuncia

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 46 de la Convención, toda denuncia deberá ser presentada en un plazo de seis meses, contado desde la notificación que se le haga al peticionario de la decisión definitiva dentro del ordenamiento jurídico interno del Estado²⁰³. Esto puede requerir determinar cuál es “la decisión definitiva”, problema que finalmente será decidido por la Comisión a la luz de la información que le presenten el Estado y el peticionario.

Si el peticionario sostiene que no debe o no pudo agotar los recursos internos y que, por lo tanto, se encuentra en alguno de los casos de excepción del artículo 46 de la Convención y es, por lo tanto, imposible contar el plazo de seis meses, la petición debe presentarse en un plazo razonable, para lo cual la Comisión considerará la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso (artículo 32.2 del Reglamento).

1.2.4. No duplicidad de procedimientos

El artículo 46.1.c de la Convención no permite que la Comisión conozca de una petición cuya materia esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional. El artículo 47.d, a su vez, le impide conocer de una petición que “sea sustancialmente la reproducción de una petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional”, es decir, la Comisión debe revisar cuidadosamente la sustancia de la petición para que no se intente reabrir un caso, por ejemplo utilizando otras formulaciones. La Comisión ha elaborado el significado de estas normas en el artículo 33 de su Reglamento, disponiendo que:

“2. Sin embargo, la Comisión no se inhibirá de considerar las peticiones a las que se refiere el párrafo 1 cuando:

- a. el procedimiento seguido ante el otro organismo se limite a un examen general sobre derechos humanos en el Estado en cuestión y no haya decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición ante la Comisión o no conduzca a su arreglo efectivo²⁰⁴;
- b. el peticionario ante la Comisión sea la víctima de la presunta violación o su familiar y el peticionario ante el otro organismo sea una tercera persona o una entidad no gubernamental, sin mandato de los primeros”.

²⁰³ La Comisión interpreta esto señalando en el artículo 32.1 de su Reglamento: que el plazo se cuenta “a partir de la fecha en que la presunta víctima haya sido notificada de la decisión que agota los recursos internos”.

²⁰⁴ Este sería, por ejemplo, el caso de que la materia de la petición esté formando parte una investigación bajo la Resolución 1503 (XLVIII) de 27 de mayo de 1970 del ECOSOC, o bien, haya sido aludida de manera general durante el examen por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del informe de un Estado, de conformidad con el artículo 40 del PIDCP.

1.2.5. Compatibilidad *prima facie* de la petición

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34. a) y b) del Reglamento, la Comisión deberá analizar si la petición expone hechos que caractericen una violación de los derechos a que se refiere el artículo 27 del Reglamento, según sea el caso y si tiene fundamento para ser tramitada. Este requisito debe ser estudiado con especial atención, ya que, por una parte, el tiempo de la Comisión es escaso y, por lo tanto, muy valioso y, por otra parte, la admisibilidad de un caso involucra al Estado respectivo, que también debe dedicar tiempo y energía a contestar las peticiones; el prestigio de la Comisión puede verse comprometido si admite casos que claramente no debería examinar. Lamentablemente, la Comisión ha excedido el celo en esta etapa y ha llegado a rechazar, por manifiestamente infundadas, peticiones que cumpliendo con todos los requisitos de admisibilidad son rechazadas por interpretaciones de cuestiones de fondo, desvirtuando, de esta forma, el procedimiento de admisibilidad²⁰⁵. En aquellos casos en que se cumplan los requisitos de compatibilidad con la competencia de la Comisión y haya fundamento suficiente, la aplicación del derecho a los hechos del caso debería examinarse en el fondo, dando así opción al denunciante para hacer valer todos los medios probatorios y los argumentos jurídicos a su alcance²⁰⁶.

De conformidad con el Reglamento (artículo 34.c), la Comisión tiene facultades para determinar la inadmisibilidad cuando aparezca una información o prueba sobreviniente y ésta sea presentada a la Comisión. Esta disposición sugiere una situación en que la petición, admisible al ser presentada, no lo es después por probarse causales de inadmisibilidad por medios que llegan al conocimiento del Estado con posterioridad. Es ésta una posibilidad que la Comisión debe utilizar con extremo cuidado, particularmente porque es difícil que una prueba de algún requisito de inadmisibilidad pueda ser desconocida por el Estado al momento de presentar sus primeras observaciones, sin que haya algún grado de negligencia de éste. Sería muy peligroso para el desarrollo del mecanismo que se permitiera a los Estados dejar que un caso avance sin argüir que la Comisión no tiene competencia para conocerlo, porque ésta sería una manera de permitirles no tomar el mecanismo, incluyendo sus plazos, con seriedad, lo que iría en directo perjuicio del trabajo de la Comisión y de los esfuerzos del peticionario, que habría invertido inútilmente tiempo y dinero en litigar.

²⁰⁵ Véase, por ejemplo, CIDH, Caso 39/96, *Sergio Mazioni*, informe 39/96 (Argentina), publicado en CIDH, *Informe Anual 1996*, (OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 marzo 1997).

²⁰⁶ Ver un interesante análisis de esta práctica en F. Cox, "La Admisibilidad de las Denuncias Individuales: La Puerta de Entrada al Sistema", en Méndez y Cox (editores), *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, IIDH, 1998, pp. 343-360.

1.3. Declaración de admisibilidad

Hasta antes de la reforma del Reglamento del año 2003, la Comisión entendía que sólo estaba obligada a pronunciarse respecto de la inadmisibilidad de un caso y que no necesitaba hacerlo en el caso de la admisibilidad. Como consecuencia de la posición de la Corte respecto de este punto, ahora la Comisión declara la admisibilidad en forma expresa. Para ello, se ha instituido un nuevo órgano al interior de la Comisión: el Grupo de trabajo sobre admisibilidad. Este grupo se reúne antes de cada período ordinario de sesiones a fin de estudiar la admisibilidad de las peticiones y debe formular recomendaciones en esta materia al plenario de la Comisión²⁰⁷.

Una vez transcurrida la tramitación de la primera etapa, la Comisión está en condiciones de pronunciarse sobre la inadmisibilidad de la petición, pero puede, obviamente, invitar a las partes a presentar observaciones adicionales, ya sea por escrito o en una audiencia, conforme a lo establecido en el Capítulo VI del Reglamento, si lo estima pertinente.

Los informes de admisibilidad o de inadmisibilidad son públicos y, además, deberán incluirse en el Informe Anual de la Comisión²⁰⁸. No es posible que una comunicación no tenga al término de esta etapa una declaración de admisibilidad o de inadmisibilidad. La persona que la presenta tiene el derecho de que la Comisión se pronuncie en un sentido o el otro.

Curiosamente, el Reglamento de la Comisión dispone que sólo después de adoptada la admisibilidad, la petición será registrada como un caso propiamente tal y se iniciará el procedimiento sobre el fondo²⁰⁹. Es posible que esta nueva modalidad haya sido impulsada por los reclamos de los Estados respecto de la posibilidad de que se sepa que existe un caso en su contra desde que éste empieza su tramitación. De ser ello así, la solución no parece muy apropiada, no sólo desde el punto de vista de la transparencia del mecanismo, sino que porque demuestra que la posición de los Estados respecto de la supervisión internacional es de rechazo y que estiman este procedimiento como una confrontación política más que como una controversia legal. El que la Comisión acceda a estos reclamos no ayuda a disipar esa percepción de los Estados. En la práctica, parece ser que la distinción entre el registro de la petición y la apertura de un caso dice relación con el hecho de que, una vez registrada la petición, se abre la etapa de la admisibilidad y sólo se puede debatir sobre ella; la apertura del caso mismo da lugar a la controversia sobre el fondo.

²⁰⁷ Reglamento Comisión, artículo 36.

²⁰⁸ *Ibidem*, artículo 37.1.

²⁰⁹ *Ibidem*, artículo 37.2.

De conformidad con lo preceptuado en el art. 37.3 del Reglamento, la regla puede ser alterada “en circunstancias excepcionales”, pudiendo la Comisión abrir un caso luego de haber solicitado la información a que alude el artículo 30 del Reglamento. El hecho de que exista la posibilidad de alterar la regla agudiza la idea de que la distinción no debió haber sido establecida, porque no parece obedecer a un objetivo propio de la tramitación. No parece existir un criterio explícito público para saber qué características deben tener estas “circunstancias excepcionales”.

2. Medidas Cautelares

El Reglamento de la Comisión dispone que en caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario, la Comisión puede, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado que tome medidas precautorias para evitar un daño irreparable a las personas²¹⁰. La Comisión ha hecho uso de esta disposición. Cuando el caso es de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Comisión puede solicitar a la Corte Interamericana que adopte medidas provisionales²¹¹. Naturalmente, estas medidas pueden ser pedidas en cualquiera etapa del procedimiento en que sean necesarias.

Ha habido controversia sobre esta facultad que está dada sólo por una norma reglamentaria, estimando algunos Estados que la Comisión no está habilitada para decretarla.

Las medidas cautelares, y también las provisionales que puede ordenar la Corte, han evolucionado –por la misma razón que se ha desarrollado el procedimiento de comunicaciones individuales, es decir, por las carencias del Estado de derecho que persisten en algunos sectores de los Estados partes de la Convención– hacia la idea que son institutos que proveen una verdadera tutela de ciertos derechos humanos como la vida y la integridad personal. Esto ha llevado por un camino que suscita controversias que dicen relación principalmente con la dificultad de trazar la línea entre una medida que tiende a prevenir el peligro y otra que prácticamente resuelve el fondo del asunto²¹²; o respecto de la duración de las medidas, que se entiende deberían ser básicamente temporales. También se advierte que la Comisión Interamericana decreta a menudo

²¹⁰ *Ibidem*, artículo 25.

²¹¹ Convención, artículo 63.2; Corte IDH, Reglamento, artículo 25.2. Sobre estas medidas, ver: A. Aguiar, “Apuntes sobre las medidas cautelares en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, y R. Nieto N., “Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de derechos humanos: Teoría y Praxis”, ambas en R. Nieto N. (editor), *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, pp. 19-37 y 369-398, respectivamente.

²¹² Esta discusión en *infra* IV. B. 3.

medidas cautelares sin que exista un caso abierto o que tenga perspectiva de ser abierto en un futuro cercano²¹³.

3. La solución amistosa

El artículo 48.1.f de la Convención dispone que la Comisión “se pondrá a disposición de las partes interesadas” con el propósito de intentar una solución amistosa del caso. La Comisión reglamentó esta disposición en sus normas internas, disponiendo que puede realizarse en cualquier etapa del examen del caso, pero siempre antes de pronunciarse sobre el fondo de la petición²¹⁴. La norma establece que: (i) el procedimiento de la solución amistosa se puede llevar a cabo por iniciativa propia o de las partes; (ii) se inicia y continúa sobre la base del consentimiento de las partes; (iii) la negociación puede realizarse por uno o más miembros de la Comisión; (iv) la Comisión puede dar por concluida su intervención en el procedimiento si advierte que el asunto no es susceptible de resolverse por esta vía, si falta el consentimiento de alguna de las partes o percibe falta de voluntad de la misma para llegar a una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos humanos²¹⁵.

El artículo 45.2 del Reglamento de 1996 disponía que no se intentaría la solución amistosa si el asunto “por su naturaleza” no era susceptible de ella²¹⁶. La Corte, en su primer caso, sin pronunciarse sobre la compatibilidad de dicha norma con la Convención, la interpretó expresando que la Comisión debía decidir “en cada caso”, si el procedimiento resultaba conveniente o adecuado²¹⁷. La modificación del año 2003 de esta norma del Reglamento, seguramente a raíz de lo establecido por la Corte, permite intentar la solución aun en casos de desaparición²¹⁸, lo que sin duda redundaría en beneficio no sólo de las víctimas sino que de los derechos humanos de terceros al caso²¹⁹. Sin embargo, persiste

²¹³ A modo de ejemplo, en el caso de la Cárcel de Urso Branco, desde el año 2002 se encuentran vigentes las medidas provisionales solicitadas. A marzo de 2007, la Comisión no ha emitido un pronunciamiento sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del caso. *Caso de la Cárcel de Urso Branco*, Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2002.

²¹⁴ Reglamento, artículo 38.4.

²¹⁵ Reglamento Comisión, artículos 41.1 a 4.

²¹⁶ La Comisión aplicó esa interpretación a los casos de desapariciones de individuos y las ejecuciones ilegales. (Resoluciones 7/86, 9/86, 10/86, 12/86 y 13/86 contra Nicaragua; resoluciones 17/87 a 23/87 contra Perú).

²¹⁷ *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones preliminares*, párr. 45.

²¹⁸ Ver, por ejemplo, *Caso 11.217, Paulo C. Guardatti*, informe 31/97 (Argentina), publicado en Informe Anual 1997, (OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 6, 17 febrero 1998); y *Caso 11.212, Juan Chanay Pablo y otros (Colotenango)*, informe 19/97 (Guatemala), publicado en Informe Anual 1996, (OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 marzo 1997).

²¹⁹ Ver, por ejemplo, los efectos generales de las soluciones amistosas en los siguientes casos: 11.012, *Horacio Verbitsky*, informe 22/94 (Argentina), publicado en *Informe Anual 1994*, (OEA/Ser.L/V/II.88,

la duda de si puede existir un caso no susceptible de solución amistosa por razones diferentes a la de falta de voluntad de las partes para arreglarlo sobre la base del respeto a los derechos humanos. Corresponderá a la Comisión aclarar el punto.

Cuando el procedimiento es exitoso, la Comisión aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, lo transmitirá a las partes y lo publicará. La disposición sobre la solución amistosa contempla un trámite que era necesario: como es posible que la víctima no sea una de las partes del caso, por efectos de la *actio popularis*, la Comisión debe asegurarse, antes de aprobar el informe, que la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes, han dado su consentimiento al acuerdo de solución amistosa²²⁰. En todos los casos, la solución amistosa deberá fundarse en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables. Si el procedimiento no es exitoso, la Comisión proseguirá con la tramitación del caso²²¹.

Otra innovación del Reglamento que aparece como positiva es la extensión del procedimiento a los casos contra Estados que no son parte de la Convención, lo que antes no estaba reglamentado²²².

La solución amistosa ha cobrado especial importancia ya que algunos Estados han demostrado una mayor apertura a solucionar los problemas de derechos humanos, en vez de ignorarlos, como a menudo sucedía en las épocas no democráticas. De hecho, en los casos respecto de Argentina, por ejemplo, se han provocado importantes cambios legislativos a partir de procedimientos de solución amistosa²²³. Una mirada somera a los informes de la Comisión dan cuenta de que éste es un sistema que está dando resultados prácticos; que hay Estados empeñados en solucionar los casos antes de que éstos sean resueltos por la Comisión; y que el cumplimiento de los acuerdos amistosos, de lo cual se hace un seguimiento por la Comisión²²⁴, es mucho más frecuente que el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión.

Doc. 9 rev., 17 febrero 1995); 11.525, *Roison Mora Pubiano*, informe 45/99 (Colombia) y 11.531, *Faride Herrera, Oscar Andrade y otros*, informe 46/99 (Colombia), ambos publicados en *Informe Anual 1999*, (OEA/Ser.LJ/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 abril 1999).

²²⁰ *Ibidem*, artículo 41.5.

²²¹ *Ibidem*, artículo 41.6.

²²² Reglamento Comisión, artículo 50.

²²³ N. Cardozo, "La Solución Amistosa ante la Corte", en Méndez y Cox, *op. cit.* Nota 206, pp. 391-409.

²²⁴ Reglamento Comisión, artículo 46.

4. El examen del fondo

De conformidad con lo preceptuado en el art. 38 del Reglamento, una vez resuelta la cuestión de la admisibilidad, se procede al conocimiento del fondo del asunto debatido. En esta etapa se produce, en principio, un intercambio de observaciones entre el peticionario y el Estado, teniendo cada uno un plazo de dos meses para hacerlas. Si la Comisión requiere más información sobre la posición de las partes respecto del fondo, puede invitarlas a presentar observaciones adicionales por escrito o convocarlas a una audiencia, la que se registrará por el Capítulo VI del Título II del Reglamento.

En casos graves y urgentes, la Comisión puede, inmediatamente de recibida una petición que reúna los requisitos formales de admisibilidad, iniciar su investigación efectuando una visita *in loco*, previo consentimiento del Estado²²⁵.

4.1. Prueba

En la etapa de investigación, y con el objeto de comprobar la veracidad de los hechos que motivan la petición o denuncia que se ha sometido a su conocimiento, la Comisión puede aceptar todas las pruebas que las partes estimen pertinentes. Esta es una materia que no ha sido regulada por los instrumentos que fijan los procedimientos ante la Comisión, de forma tal que corresponde a la propia Comisión resolver los problemas que puedan suscitarse al momento de conocer de un caso.

El peticionario debe aportar

“suficientes elementos de juicio para que ella pueda, por un lado, realizar el análisis de admisibilidad contemplado en los artículos 46 y 47 de la Convención y en los artículos pertinentes de su Reglamento, y por el otro, evaluar la versión misma de los hechos presentada de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 de su Reglamento [vigente a la época]”²²⁶.

El Estado, por su parte, debe aportar todos los antecedentes necesarios para acreditar los hechos que sustentan su defensa. En estricto derecho, esta facultad del Estado es, en realidad, una obligación, la de cooperar con la investigación²²⁷. Su incumplimiento puede acarrear consecuencias negativas para el Estado, ya que la Comisión, a falta de información relevante, puede presumir que los hechos alegados en la petición son verdaderos, a menos que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria²²⁸.

²²⁵ CADH, artículo 48.2.

²²⁶ CIDH, *Caso 10.970, Raquel Martín de Mejía* Informe 5/96 (Perú), publicado en *Informe Anual 1995*, (OEA/Ser.L/V/II.91, Doc 7 rev., 28 febrero 1996), p. 185.

²²⁷ Ver *supra*, II, 3.3.

²²⁸ Reglamento Comisión, artículo 39.

La aplicabilidad de la presunción no ha sido, en principio, rechazada por la Corte Interamericana²²⁹.

La Comisión ha explicitado las condiciones para aplicar esta presunción: a) que se haya recibido una petición que cumpla con los requisitos exigidos en cuanto a la claridad de los hechos expuestos; b) que las partes pertinentes de la petición hayan sido puestas en conocimiento del gobierno del Estado aludido; c) que en los plazos que establece el art. 38 del Reglamento, el gobierno requerido no haya suministrado la información que corresponda; y d) que, atendidos los medios de convicción con que cuente la Comisión, no resulte una conclusión diversa a la que corresponde presumir²³⁰. Esta presunción no sólo se aplica en casos en que el Estado no aporte los antecedentes o no preste información, sino también en aquellos casos en que la información no es la apropiada o suficiente²³¹.

La Comisión podrá desechar la prueba presentada si ésta no es “objetiva, independiente e imparcial”²³². Si estima que requiere de más pruebas, puede realizar toda o parte de la investigación por sí misma²³³. Un medio de investigación muy eficaz es el de las observaciones *in loco*, que permiten a la Comisión determinar los hechos y el contexto respecto del cual deberá pronunciarse, medida que, como se dijo anteriormente, puede llevar a cabo tan sólo con la presentación de la petición en casos graves y urgentes.

4.2. Audiencia

Las pruebas pueden ser presentadas a una audiencia que convoque la Comisión, cuando ella así lo estime conveniente. La convocatoria de audiencia es una facultad y no una obligación de la Comisión²³⁴. En la audiencia respectiva, la Comisión puede solicitar del Estado aludido cualquier información que estime pertinente. Además recibirá, si las partes lo solicitan, una exposición verbal o escrita de los hechos materia de la investigación. La forma de rendir prueba y las demás formalidades de la audiencia se regulan en el capítulo VI del Reglamento.

²²⁹ *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, párr. 138.

²³⁰ CIDH, *Caso 10.970*, Res. 5/96, publicado en *Informe Anual 1995*. Perú.

²³¹ CIDH, *Caso 9999*, Res. 1/91, publicado en *Informe Anual 1990-91*, p. 96. El Salvador.

²³² CIDH, *Caso 10.911, Flor de Ma. Hernández Rivas*, Informe 7/94 (El Salvador), publicado en *Informe Anual 1993*, OEA/Ser.L/V/II.85, Doc. 8 rev., 11 febrero 1994, p. 204.

²³³ CADH, artículo 48.1.d.

²³⁴ Reglamento Comisión, artículos 38.5 y 59.

4.3. Decisión del asunto

Desde la vigencia del Reglamento modificado el año 2003, se ha uniformado el procedimiento para decidir un caso, sea contra Estados parte en la Convención o contra Estados que no son parte, a diferencia de lo que sucedía con el Reglamento anterior. El Reglamento dispone un procedimiento para los primeros, que hace aplicable a los segundos en su artículo 50, que dispone que se aplicarán los artículos pertinentes del reglamento que regulan la etapa de decisión de los mismos²³⁵. La única diferencia que subsiste es que el caso contra los Estados que no son parte en la Convención, o que siéndolo no han reconocido la competencia contenciosa de la Corte, no puede ser remitido a este tribunal.

El artículo 43 del Reglamento dispone que, si la Comisión decide que no hubo violación, preparará un informe que será transmitido a las partes y se publicará en el Informe Anual que ella elabora para la Asamblea General (art. 43.1). Si establece que hubo una o más violaciones, preparará un informe preliminar con proposiciones y recomendaciones, que será transmitido sólo al Estado, fijándole un plazo para que informe las medidas tomadas respecto de las recomendaciones. Este es el informe que regula el artículo 50 de la Convención. El Estado no podrá publicarlo (art. 43.2). La adopción del informe y su transmisión al Estado se notificará al peticionario (art. 43.3). Por la misma razón de que no es posible que una comunicación no reciba una decisión sobre admisibilidad o inadmisibilidad, tampoco se puede dejar un caso declarado admisible sin que se decida si hubo o no hubo violación.

Notificado el Estado de esta opinión, empieza a correr un plazo de tres meses dentro del cual (i) el caso puede ser solucionado, por ejemplo, por un arreglo amistoso, o por haber el Estado tomado las medidas recomendadas por la Comisión, o (ii) si es procedente, el caso puede ser enviado a la Corte, ya sea por la Comisión o por el Estado correspondiente. Si esto no sucede, la Comisión puede, de acuerdo al artículo 51.1 de la Convención, emitir su opinión y sus conclusiones sobre el caso y hacer nuevamente recomendaciones, fijando un plazo para que el Estado las cumpla. La obligatoriedad de estas segundas recomendaciones es objeto de controversia. Sería posible argumentar, a favor de su obligatoriedad, que el artículo 51.2 de la Convención, a diferencia del artículo 50, está formulado en términos imperativos, ya que dispone que la Comisión “**hará** las recomendaciones pertinentes y **fijará** un plazo **dentro del cual el Estado debe** tomar las medidas que le competen para remediar la situación examinada”. Esta argumentación, sin embargo, no parece haber sido utilizada por la Comisión en apoyo de su posición.

²³⁵ *Ibidem*, artículo 50.

La Comisión ha solicitado a la Corte en varios casos que decidiera que el Estado había violado el artículo 51 de la Convención porque no había cumplido con sus recomendaciones. Esta, junto con sostener que el informe del artículo 51 no podía emitirse precisamente porque la Comisión había enviado el caso a la Corte, se refirió a la naturaleza de las recomendaciones en ambos informes, sin distinguirlos²³⁶. Sin embargo, ya en *Loayza Tamayo*, la Corte se refirió sólo al informe del artículo 50²³⁷, matizando lo que había dicho respecto de las recomendaciones al sostener que:

“Sin embargo, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función “*promover la observancia y la defensa de los derechos humanos*” en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111).

Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte “*para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes*”, por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes”²³⁸.

Con esto, la Corte acude a la Carta y a la Convención Americana para darle fuerza legal a las recomendaciones de la Comisión hechas de acuerdo con el artículo 51. Además, si aplicamos el principio de que cada disposición debe interpretarse de manera que tenga un efecto útil, parecería lógico darle algún sentido a la diferente formulación de los artículos 50 y 51.

²³⁶ Al respecto, la Corte ha indicado que “[...] el término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el artículo 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria. En cuanto al artículo 44 de la Convención Americana, la Corte encuentra que él se refiere al derecho a presentar peticiones ante la Comisión y que no tiene relación con las obligaciones del Estado.” Ver, Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*, párr. 67. En el mismo sentido; *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*, párr. 93.

²³⁷ *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*, párr. 82: “En relación con este punto la Corte concluye que la violación o no del artículo 51.2 de la Convención no puede plantearse en un caso que, como el presente, ha sido sometido a consideración de la Corte, por cuanto no existe el informe señalado en dicho artículo”.

²³⁸ *Ibidem*, párrs. 80 y 81.

Corresponde a la Comisión decidir, por mayoría absoluta de votos, si el Estado ha tomado las medidas adecuadas para cumplir con las recomendaciones y si publica o no su informe²³⁹.

Es posible, en teoría, que los órganos políticos de la OEA, usualmente la Asamblea General, discutan el caso, ya que la resolución es publicada en el Informe Anual de la Comisión, que es enviado a la OEA para su información y discusión; esta discusión podría, también en teoría, tener consecuencias para el Estado. En la práctica, sin embargo, no parece haber habido nunca una discusión de un caso individual ante ninguno de los órganos políticos de la OEA.

4.4. Remisión de casos a la Corte

El artículo 43.3 del Reglamento dispone que si el caso es contra un Estado que hubiera aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, al notificar al peticionario de la adopción del informe del artículo 50, la Comisión dará a éste la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. Si el peticionario tuviera interés en que el caso sea sometido a la Corte deberá informar a la Comisión sobre: a) la posición de la víctima o sus familiares, si fueran distintos del peticionario; b) los datos de la víctima o sus familiares; c) los fundamentos de su petición de que se remita el caso a la Corte; d) la prueba documental, testimonial y pericial disponible; y e) las pretensiones en materia de reparaciones y costas. Además, el caso puede ser presentado ante la Corte por un Estado, lo que no ha sucedido hasta ahora²⁴⁰. La reticencia de los Estados para enviar casos a la Corte y la carencia de los individuos de *locus standi* ante la Corte, hace que la decisión que adopta la Comisión, en cuanto a poner en conocimiento de la Corte los casos que ha examinado, es fundamental²⁴¹.

El nuevo Reglamento de la Comisión ha regulado esta materia en forma novedosa, estableciendo que la remisión de causas a la Corte será la regla general y la decisión de no enviar un caso a la Corte debe ser justificada y adoptada por la mayoría de los comisionados²⁴², oyendo a la víctima. Para tomar la decisión, la Comisión debe tener en consideración la posición del peticionario; la naturaleza y gravedad de la violación; la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; el eventual efecto de la decisión en los

²³⁹ CADH, artículo 51; Reglamento Comisión, artículos 43 y 45.

²⁴⁰ El 22 de julio de 2002, Perú envió a la Corte el caso relativo a Lori Berenson, pero la Comisión había presentado el mismo caso ante la Corte con fecha 19 de julio del mismo año (Comunicado de Prensa 07/02, de 23 de julio de 2002. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), de modo que la Corte consideró el envío del Estado como una contestación a la presentación hecha por la Comisión.

²⁴¹ J. Méndez, "Una Aproximación Crítica a la Interpretación Vigente de los Artículos 50 y 51 de la Convención", en Méndez y Cox (editores), *op. cit.* Nota 206, p. 253.

²⁴² Reglamento Comisión, artículo 44.1.

ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; y la calidad de la prueba disponible²⁴³. Esto da a la Comisión un amplio espacio para la decisión. Suscita dudas el hecho de que la calidad de la prueba disponible pueda ser un criterio para no enviar un caso a la Corte. Si la Comisión ha declarado la existencia de una o más violaciones a los derechos humanos, parece de suyo que ha encontrado pruebas para así declararlo y uno se pregunta por qué la Comisión estima que las pruebas ante la Corte deben tener una calidad distintas que las que ella estimó eran suficientes para su decisión. Es de esperar que la norma sea utilizada con sabiduría para que, por una parte, no deje sin la posibilidad de una decisión jurisdiccional a casos que la merezcan y, por la otra, no sature a la Corte con un envío exagerado de casos. Sobre esto último, la reglamentación del año 2003 ha traído como consecuencia un aumento de los casos ante la Corte que hasta principios de 2007 era completamente manejable por este órgano no parecía exagerado.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 51.1 de la Convención, tanto la Comisión como el Estado tienen un plazo de tres meses, contado a partir de la remisión al Estado del informe de la Comisión establecido en el artículo 50 de la Convención, para enviar el caso a la Corte. En procesos en que se ha reclamado por el Estado la remisión tardía de un caso por la Comisión, la Corte ha establecido que dicho plazo no es fatal y que, en consecuencia, puede ser formalmente prorrogado²⁴⁴. Asimismo, dicho plazo puede ser interrumpido, e incluso las circunstancias pueden determinar que se elabore un segundo informe o que el plazo se reanude desde el principio²⁴⁵. Sin embargo, la Corte ha determinado que todo procedimiento debe estarse a ciertas reglas o principios mínimos, uno de los cuales es el de la seguridad jurídica, entendiéndose por ésta que “los Estados sepan a qué atenerse”²⁴⁶. Esto implica que la Comisión no puede hacer un uso arbitrario de los plazos, “menos aún si son de aquellos contemplados en la Convención misma”²⁴⁷. Esto llevó a la Corte a decidir que no podía conocer de un caso enviado por la Comisión más de siete meses después de que el plazo se venciera, teniendo en consideración que el caso había llegado a la Corte dentro del plazo original y había sido retirado por la Comisión después de que éste había vencido. La Corte sostuvo que aunque Perú hubiera solicitado el retiro, lo que no estaba claro, la Comisión no podría haber accedido al pedido por estar el plazo ya agotado²⁴⁸. Esto parece razonable, puesto que ningún plazo puede suspenderse después de su vencimiento.

²⁴³ *Ibidem*, artículo 44.2.

²⁴⁴ *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares*, párrs. 32, 33 y 34.

²⁴⁵ *Caso Cayara Vs. Perú. Excepciones Preliminares*, párr. 39.

²⁴⁶ *Ibidem*, párr. 38.

²⁴⁷ *Idem*.

²⁴⁸ *Ibidem*, párrs. 60, 61, 62 y 63.

B. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Para que la Corte pueda tomar conocimiento de un caso, éste debe ser presentado, ya sea por la Comisión o por un Estado dentro del plazo de tres meses a contar de la remisión al Estado del informe del artículo 50. Esto implica, naturalmente, que la Corte sólo conocerá de casos respecto de los cuales se haya terminado el procedimiento ante la Comisión²⁴⁹. Los requisitos señalados dejan a la Corte en una situación de pasividad, puesto que depende de la Comisión o de un Estado para ejercer su jurisdicción contenciosa. En este sentido, hubo para la Corte un demoroso comienzo²⁵⁰, pero en los últimos años su actividad se ha incrementado substancialmente. Todo indica que esta situación se mantendrá. Veremos a continuación las normas que regulan esta jurisdicción.

1. Competencia

1.1. La competencia *ratione personae*

- **Legitimación activa**

Sólo los Estados partes en la Convención y la Comisión tienen derecho a presentar un caso ante la Corte. La Convención no explicita qué Estados partes pueden ejercer este derecho. Es evidente que el o los Estados que han participado en el procedimiento ante la Comisión tienen ese derecho. Más dudoso es que lo tenga un Estado del cual la víctima es nacional, pero que no ha intervenido en el procedimiento ante la Comisión. Se ha dicho que el vínculo de nacionalidad confiere al Estado el derecho de ejercer la protección diplomática a favor de la víctima y que, por lo tanto, ese Estado tiene siempre un interés en el caso que lo autoriza a presentarlo a la Corte²⁵¹. En realidad, hay argumentos fuertes para sostener que cualquier Estado tiene derecho a llevar un asunto a la Corte, puesto que la Convención Americana establece un orden público internacional, que está en el interés de todos los Estados partes mantener²⁵².

La Comisión no sólo está facultada para llevar un caso a la Corte, sino que, de conformidad al artículo 57 de la Convención, debe siempre comparecer ante

²⁴⁹ CADH, artículo 61.2.

²⁵⁰ Ver sobre las relaciones de la Comisión y de la Corte y el envío de casos por la primera a esta última, C. Medina, "The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: reflections on a joint venture", en *Human Rights Quarterly* (John Hopkins University Press, Baltimore, USA) (1990), N° 4 pp. 439-464.

²⁵¹ J. Kokott, "Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte und seine bisherige Praxis", en *ZaRV*, vol. 44, 1984, pp. 812-813.

²⁵² C. Medina, *op. cit.* Nota 62, pp. 168-169

ésta en todos los casos. Se discute cuál es su rol procesal. La Corte ha tomado la posición de asignarle a la Comisión la tarea de hacer de contraparte del Estado. Esto se vio desde el caso Velásquez Rodríguez en adelante. En una reforma a su Reglamento de noviembre de 2000, al consignar los requisitos que debe tener lo que la Corte llama “la demanda” de la Comisión, la Corte explicitó esta posición al exigir que ésta consigne el nombre y dirección de los representantes de las presuntas víctimas y sus familiares y en caso de que esta información no sea señalada, dispone que “la Comisión será la representante procesal de aquéllas como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo a evitar la indefensión de las mismas”.

Sostenemos que la posición de la Corte es equivocada. La Comisión no puede ser la contraparte del Estado, puesto que es un órgano de la Convención cuya función es **conocer** de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención. Esto significa que ella es un órgano del sistema que vela, con sus propias facultades, por el cumplimiento de la Convención Americana. La antigua Comisión Europea de Derechos Humanos, enfrentada también con el problema de que el tratado respectivo no había dado a la víctima *locus standi* ante la Corte Europea, sostuvo categóricamente que no podía representar a la víctima porque perdería con ello la imparcialidad que era indispensable para poder conocer de la conducta de los Estados en relación con sus obligaciones convencionales y por ello decidió darle a la víctima la posibilidad de participar a través de formar parte de la delegación de la Comisión que concurría a la Corte cuando el caso era examinado por ésta²⁵³. Creemos que esa posición es la correcta. En interés de sus diversas funciones, la Comisión debe tener completa independencia frente a las partes involucradas en un caso de violación de los derechos humanos. Esta independencia parece imposible de ser mantenida si la Comisión se transforma en la defensora de una víctima particular. Tampoco parece esto factible si se piensa que es posible, aunque la Comisión nunca lo ha permitido, que un asunto llegue a la Corte cuando la Comisión no ha encontrado que haya habido una violación por el Estado parte, en cuyo caso las posiciones de la presunta víctima deberían ser defendidas por la Comisión, que no las comparte. Las conversaciones y debates en los últimos años sobre la reforma del sistema critican esta situación y proponen una enmienda de la Convención. Ella no es necesaria porque la Convención jamás ha dispuesto que la Comisión sea “parte” en el procedimiento ante la Corte²⁵⁴, sino el de un órgano del sistema cuya función es la de proteger la integridad de ese sistema. Esto no significa que la Comisión no deba tener un papel que jugar en el proceso, pero éste no será el de la contraparte del Estado.

²⁵³ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford, 5ª Edición, 1998.

²⁵⁴ Sobre esto, ver C. Medina, *op. cit.*, Nota 250, pp. 459-461.

Hasta el año 2001, el individuo no podía participar directamente en el procedimiento ante la Corte. El Reglamento de la Corte, a su vez, disponía que los delegados de la Comisión ante la Corte podían ser asistidos por cualquier persona que la Comisión eligiera y, si uno de ellos era el denunciante original o los representantes de las víctimas o de sus familias, debería darse aviso a la Corte, la que podría autorizar su intervención en los debates a propuesta de la Comisión²⁵⁵. En la modificación al Reglamento del año 1996, la Corte dio también a los representantes de las víctimas o de sus familiares el derecho de presentar sus propios argumentos y pruebas, de manera autónoma, en la etapa de la determinación de la reparación²⁵⁶. Las normas y prácticas señaladas, que se usaron frecuentemente, disminuían en parte la injusta posición en que la Convención ha puesto al peticionario frente al procedimiento que se sigue ante la Corte.

La situación ha variado sustancialmente a partir de la reforma del año 2000 al Reglamento de la Corte. En la actualidad, una vez que la demanda ante la Corte ha sido admitida, se trata a la víctima, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados, como verdaderas partes del proceso, ya que el nuevo artículo 23 les permite presentar solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma. La disposición establece, además, que, de existir pluralidad de presuntas víctimas, familiares o representantes debidamente acreditados, deberán éstos designar un interviniente común que será el único autorizado para actuar, incluso, en las audiencias públicas. Este es, sin duda alguna, el paso más importante que ha dado el sistema en cuanto a garantizar los derechos de las víctimas como sujetos del derecho internacional y, además, garantizar de esta forma el debido proceso ante los órganos de control del sistema internacional de protección de los derechos humanos²⁵⁷ y replantea con mayor fuerza el papel de la Comisión en el proceso, puesto que ahora la víctima puede defenderse por sí misma ante la Corte.

Sin embargo, el hecho de que la víctima actúe como parte y que la Comisión realice el mismo trabajo, pone a los Estados en una posición desmedrada en términos de la igualdad que debe ser solucionada. La Comisión debe comparecer ante la Corte en todos los casos ante ella, pero eso no significa que deba ser *contraparte* del Estado. Por el contrario, ella debe tener siempre una posición de órgano del sistema y, por ejemplo, presentar resumidamente el caso al comienzo de la audiencia y fijar los puntos que la Comisión estima fueron

²⁵⁵ Reglamento Corte, artículo 22, modificado en este sentido en septiembre de 1996.

²⁵⁶ Reglamento Corte, artículo 23.

²⁵⁷ Sobre este proceso ver: A.A. Cançado Trindade, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para Fortalecer su Mecanismo de Protección*, Secretaría Corte Interamericana de Derechos Humanos, Mayo de 2001, Tomo II, pp. 3-72.

decisivos para elaborar un informe del artículo 50 en que se había concluido que había o no había una violación de derechos humanos; posteriormente le corresponderá informar a la Corte sobre los puntos que se discutan cuando la Corte o la Comisión estimen que se necesite una aclaración.

La habilitación a la o las víctimas para presentar directamente observaciones y comentarios en su caso ha requerido decidir cómo manejar la pluralidad de víctimas en un caso, lo que es más frecuente de lo que el público podría imaginar. Ha habido casos con muchas víctimas, como la Masacre de Mapiripán o la del Penal Castro Castro. La regla del Reglamento es que, en esos casos, las partes deben nombrar un interviniente común. Este ha sido un punto que causa fricción, porque a veces las víctimas no son capaces de concordar sus argumentos de fondo y/o sus peticiones y sería útil intentar una solución que obvie ese problema, la que se ha estado debatiendo.

- **Legitimación pasiva**

Para que la Corte pueda conocer de un caso contencioso, es necesario que el Estado haya aceptado la competencia de la Corte. Según lo dispuesto por el artículo 62 de la CADH, ésta puede hacerse por una declaración de voluntad o por convención especial. La declaración puede ser pura y simple, o sujeta a condición de reciprocidad, y puede hacerse en el momento de la ratificación o la adhesión o en cualquier momento posterior²⁵⁸. Como la reciprocidad dice relación con las relaciones entre Estados, no procede cuando la demanda es deducida por la Comisión. Esta interpretación se funda en la idea de que en materia de derechos humanos las normas de reciprocidad son restrictivas, ya que los instrumentos internacionales no buscan regular reclamaciones interestatales, sino que establecer mecanismos de protección de las personas respecto de la actividad de los Estados, por lo tanto, no está en juego una situación de privilegios entre Estados donde sí se justificaría la tesis de la reciprocidad²⁵⁹. Además, la declaración puede tener condiciones en cuanto a su vigencia. La declaración puede ser indefinida, por un plazo establecido, para un caso determinado o en términos generales.

1.2. La competencia *ratione materiae*

La competencia contenciosa de la Corte se remite *ratione materiae*, a la Convención Americana, que constituye el derecho substantivo que la Corte deberá aplicar. Sin embargo, a partir de ciertas normas de reenvío que se contienen en

²⁵⁸ Convención, artículo 62. Los siguientes Estados han reconocido esta competencia: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela.

²⁵⁹ OC-2/82, párrs. 29 y sptes.

la misma Convención, es necesario tener presente otros instrumentos. Tal es el caso del artículo 5 de la Convención, que señala que en materia de reservas se estará a lo dispuesto en el Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados, o bien, el del art. 46.1 letra a), según el cual en materia de agotamiento de los recursos internos se estará a los “principios de derecho internacional generalmente reconocidos”; o del art. 29 de la Convención, que al señalar las normas de interpretación de la Convención señala que estas no podrán ser interpretadas en un sentido que restrinjan o violen las normas contenidas en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre del año 1948 y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

La Corte tiene también competencia para conocer de los casos en que se aleguen violaciones de los derechos del párrafo a) del artículo 8 y artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador)²⁶⁰; y de los casos en que se aleguen violaciones de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas²⁶¹. Además, la Corte se ha atribuido competencia para aplicar la Convención Interamericana Para Prevenir y Sancionar la Tortura²⁶² y la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer²⁶³.

A diferencia de la Comisión, la Corte no ha aceptado su competencia para decidir sobre el cumplimiento de obligaciones que surjan de instrumentos ajenos al sistema interamericano, aun cuando los ha usado con el fin de iluminar el contenido de las obligaciones de los Estados respecto de los derechos contenidos en los tratados sobre los cuales ella tiene competencia²⁶⁴.

1.3. La competencia *ratione temporis*

La competencia *ratione temporis* puede estar referida a dos situaciones diversas, ora a una condición de admisibilidad de la demanda, ora a una condición de aplicación de la actividad jurisdiccional de la Corte. En el primer caso, ésta se refiere al plazo para presentar un caso al conocimiento de la Corte, materia a que nos hemos referido anteriormente al analizar la remisión

²⁶⁰ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, artículo 19.6.

²⁶¹ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo XIII. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas fue adoptada en Bélem do Pará, el 9 de junio de 1994. Entró en vigencia el 28 de marzo de 1996 y tiene a enero de 2003, 9 Estados parte. A junio de 2006 hay 12 Estados parte.

²⁶² Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala, párrs. 239-252.

²⁶³ Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú.

²⁶⁴ Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala; Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paraguay.

de casos por parte de la Comisión. En el segundo caso, es evidente que, como todo tratado internacional, la Convención se aplica a los Estados una vez que éstos la han ratificado o han accedido a ella. Como consecuencia de la jurisprudencia de la Corte, no sólo debe examinarse la fecha de ratificación o adhesión a la Convención; también debe verse la fecha de reconocimiento de la competencia, porque la Corte no ha aceptado conocer de casos en que los hechos que se invocan como sustento fáctico del caso son posteriores a la fecha de ratificación de la Convención, pero posteriores al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte²⁶⁵.

Se dice que el principio de la no retroactividad del tratado y su imposibilidad de aplicarlo a hechos sucedidos con anterioridad a la vigencia del tratado para el Estado respectivo o a la fecha de reconocimiento de competencia puede ser modificado por un fenómeno que se conoce con el nombre de “violación continua” o “efectos continuos de una violación”. En la jurisprudencia europea, las violaciones continuas se oponen a las violaciones constituidas por actos instantáneos, de manera similar a la distinción que se hace en el derecho penal²⁶⁶. En la jurisprudencia interamericana, el concepto se ha utilizado particularmente respecto del fenómeno de las desapariciones forzadas. Se sostiene que la desaparición forzada, en la medida en que no aparezca el cadáver de la persona secuestrada, configura una privación continua de la libertad personal. Esto está reflejado en el artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas sobre el tema, que dispone que “[d]icho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima”. Aparece de allí que la privación de libertad continúa mientras no se le pone término, lo que parece lógico. Sin embargo, no parece que esto sea una excepción a la regla de prohibición de la retroactividad: si la violación se continúa produciendo, el tratado no se está aplicando retroactivamente.

La jurisprudencia de la Corte, sin embargo, ha sostenido que la desaparición forzada implica también una violación del derecho a la vida, y a la integridad personal del desaparecido y el problema que se plantea es, entonces, si existe también una violación continua de esos derechos. La Corte ha contestado esta interrogante de manera afirmativa. En su primera sentencia, recaída en el caso Velásquez Rodríguez, la Corte decidió que la desaparición forzada “constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en

²⁶⁵ Ver sentencias de ejemplo, *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd Vs. México. Excepciones Preliminares*, párrs. 79 y 85.

²⁶⁶ Ver sobre el concepto en el contexto del Convenio Europeo de Derechos Humanos, L.G. Loucaides, “The concept of ‘continuing’ violations of human rights” en P. Mahoney et al (eds), *Protecting Human Rights: The European Perspective Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln/Berlin/Bonn/München, 2000, pp. 803-815.

la Convención”, mencionando de manera específica los derechos de los artículos 4, 5 y 7 de la Convención²⁶⁷, posición que reprodujo en casi todos los casos similares posteriores a éste²⁶⁸. Un buen ejemplo de esta interpretación se encuentra en el caso *Trujillo Oroza*, que planteaba el problema de que la desaparición de la víctima era anterior a la ratificación de la Convención por Bolivia y a la posterior declaración de reconocimiento de la competencia de la Corte. El punto no fue discutido, sin embargo, porque Bolivia no interpuso una excepción de incompetencia, reconoció su responsabilidad internacional y aceptó las consecuencias jurídicas de los hechos que habían llevado a la desaparición de Trujillo²⁶⁹. La sentencia de reparaciones en este caso expresa en el párrafo 72:

“La Corte tiene presente que algunos de los hechos de este caso son anteriores a las fechas de la ratificación de la Convención Americana y del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte por parte del Estado. Sin embargo, observa igualmente la Corte que el Estado demandado no objetó que se consideraran los hechos del caso como un todo, y respecto de la totalidad del período comprendido entre 1971 y la fecha de la presente Sentencia. Cabe asimismo señalar que merece tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional de Bolivia señaló (*infra* párr. 107) que “la privación ilegal de libertad o detenciones ilegales [...] es un delito permanente”, que “la prescripción de los delitos permanentes se debe empezar a contar desde el día en que cesa la ejecución del delito” y “que la víctima no ha recuperado hasta el presente su libertad; consecuentemente, no ha comenzado a correr la prescripción”. En razón de lo anteriormente expuesto, la Corte examinará y decidirá sobre la situación continuada de desaparición forzada del señor José Carlos Trujillo Oroza y las consecuencias de dicha situación”.

El razonamiento utilizado por la Corte respecto de la continuidad de las violaciones que provoca una desaparición forzada no fue aplicado de esta manera cuando la Corte debió decidir sobre su competencia en razón del tiempo, objetada por el Estado, en el caso *Blake*²⁷⁰. En ese caso no se discutía la no retroactividad del tratado, puesto que los hechos habían sucedido después de que Guatemala había ratificado la Convención Americana, sino que la no retroactividad del reconocimiento de la competencia de la Corte para conocer de hechos anteriores a dicho reconocimiento. Podría sostenerse que las obligaciones del

²⁶⁷ *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, párrs. 155-157.

²⁶⁸ La excepción parece ser solamente el caso *Caballero Delgado*, donde la Corte no encontró que la desaparición de esa víctima constituía una violación del derecho a la integridad personal (*Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*, párr. 65).

²⁶⁹ *Caso Trujillo Oroza Vs. Perú. Reparaciones*, párr. 36.

²⁷⁰ *Caso Blake Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares*.

tratado nacen con éste y que la declaración de reconocimiento de competencia tiene por efecto habilitar a la Corte para conocer de las infracciones a dicho tratado, desde la fecha en que ellas eran exigibles, pero en este caso Guatemala había formulado su declaración de reconocimiento haciendo reserva expresa al respecto²⁷¹. Los hechos anteriores a esa fecha eran el secuestro mismo y la acreditación de que la muerte de Blake se había producido casi coetáneamente, acreditación que se realizó cuando el cadáver de la víctima fue encontrado por sus familiares. El argumento del Estado contra la competencia de la Corte fue que el secuestro y la muerte de Blake se habían consumado antes del reconocimiento de la competencia de la Corte; la Comisión, por el contrario, sostenía que los efectos del secuestro y de la muerte continuaban hasta ese momento²⁷². La Corte acogió la tesis de que la privación de libertad y la muerte se habían consumado antes de la entrada en vigor de la competencia de la Corte, por lo que carecía de competencia para pronunciarse a su respecto²⁷³, pero, haciendo referencia a su caracterización de la desaparición forzada como un delito continuado, determinó que tenía de todos modos competencia para conocer del fenómeno de la desaparición forzada del Sr. Blake, toda vez que

“la desaparición forzada implica la violación de varios derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos (...) y (...) los efectos de estas infracciones, aún cuando algunas, como en este caso, se hubiesen consumado, pueden prolongarse de manera continua o permanente hasta el momento en que se establezca el destino o paradero de la víctima”²⁷⁴.

En esta sentencia no se habla ya de “violación” continua sino de “efectos” continuos de la violación del derecho a la vida. Sin embargo, si la sentencia se examina, se advierte que lo que la Corte hace, en realidad, es decidir que ha habido una violación, no de los derechos del señor Blake, sino de los derechos de sus familiares, es decir, establece una violación por hechos que acaecieron con posterioridad al secuestro y al reconocimiento por parte de Guatemala de la jurisdicción de la Corte. La continuidad de que se habla es la de denegar justicia a los familiares de la víctima y, por esa vía, causarles un sufrimiento en detrimento de su integridad psíquica y moral, lo que se refleja en que la sentencia establece la violación de los artículos 8 y 5 en perjuicio de esos familiares²⁷⁵.

²⁷¹ El reconocimiento de la competencia de la Corte por Guatemala expresa que: “La aceptación de la competencia de la Corte se hace (...) con la reserva de que los casos en que se reconoce la competencia son exclusivamente los acaecidos con posterioridad a la fecha en que esta declaración sea presentada (...)”. En *Reconocimiento de Competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* de 9 de marzo de 1987. Consultado en www.oas.org

²⁷² *Caso Blake Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares*, párr. 31.

²⁷³ *Ibidem*, párr. 33.

²⁷⁴ *Ibidem*, párrs. 35 y 39.

²⁷⁵ *Caso Blake Vs. Guatemala*, párr. 124 N° 1 y 2.

1.4. La competencia *ratione loci*

Al igual que en el caso de la competencia de la Comisión, la Corte sólo puede conocer de comunicaciones que se refieran a hechos que afectan a personas bajo la jurisdicción del Estado supuestamente responsable de las violaciones a los derechos humanos que se han alegado.

2. El procedimiento

La presentación del caso debe hacerse por escrito²⁷⁶. De conformidad con los números 1 y 2 del artículo 33 del Reglamento de la Corte, dicho escrito deberá contener las pretensiones (incluidas las referidas a las reparaciones y costas); las partes en el caso; la exposición de los hechos; las resoluciones de apertura del procedimiento y de admisibilidad de la denuncia por la Comisión; las pruebas ofrecidas con indicación de los hechos sobre los cuales versarán; la individualización de los testigos y peritos y el objeto de sus declaraciones; los fundamentos de derecho y las conclusiones pertinentes”. Cuando el caso es presentado por la Comisión, deberá consignar el nombre y la dirección del denunciante original, así como el nombre y la dirección de las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados en caso de ser posible. También se debe consignar los nombres de los Agentes o de los Delegados.

Conforme al numeral 3 del artículo 33 del mismo reglamento, “[e]l escrito de la demanda expresará [...] el nombre y dirección de los representantes de las presuntas víctimas y sus familiares. En caso de que esta información no sea señalada en la demanda, la Comisión será la representante procesal de aquéllas como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo a evitar la indefensión de las mismas. Junto con la demanda se acompañará el informe a que se refiere el artículo 50 de la Convención si es la Comisión la que la introduce”.

Existe una materia de carácter formal sobre la cual la Corte ha debido pronunciarse, cual es, el momento en que se traba la litis y la posibilidad de retirar la demanda. Sobre el momento en que se traba la litis, la Corte ha señalado que esto ocurre al momento de notificarse la demanda al Estado denunciado²⁷⁷. En cuanto a la posibilidad de retirar la demanda, ésta sería procedente siempre que no se haya trabado la litis. El retiro de la demanda no debe ser confundido con el desistimiento, que requiere en todo caso de un acto expreso al efecto, y respecto del cual la Corte debe decidir si, como consecuencia del mismo, procede sobreseer y declarar terminado el asunto²⁷⁸.

²⁷⁶ Reglamento Corte, artículo 32.

²⁷⁷ *Caso Cayara Vs. Perú. Excepciones Preliminares*, párr. 48.

²⁷⁸ *Ibidem*, párr. 55.

El caso debe notificarse por el Secretario de la Corte a los miembros de la Corte, al Estado demandado, a la Comisión, si ella no presentó el caso, y, acorde con el cambio del Reglamento sobre la participación de individuos, también al denunciante original y la presunta víctima, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados²⁷⁹.

Después de admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes tienen el derecho de presentar solicitudes, argumentos y pruebas a favor de su posición²⁸⁰. Es jurisprudencia constante de la Corte que en este escrito es posible alegar violaciones de derechos que no han sido mencionadas por la Comisión, siempre que ellas se funden en hechos que estén contenidos en la presentación de la Comisión²⁸¹.

En la contestación, que debe realizarse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la demanda, el Estado puede aceptar los hechos²⁸² o contradecirlos. Si pretende interponer excepciones preliminares, debe hacerlo también en esta oportunidad²⁸³. En caso de que se formulen excepciones preliminares, la Corte decide sobre ellas normalmente antes de resolver el fondo del asunto a menos que estime que las excepciones preliminares están vinculadas con el fondo, en cuyo caso la excepción respectiva se resolverá junto con éste en la sentencia definitiva²⁸⁴.

En la parte oral, que se realiza por medio de audiencias, se desarrollan los alegatos de las partes y se escucha a los testigos y a los expertos²⁸⁵. El primero que expone es la parte que presentó el caso a la Corte; hasta ahora ha sido siempre la Comisión. Si es la Comisión, la siguiente presentación es la de la víctima, seguida por la del Estado. A continuación se producen la réplica y la dúplica. En un intento por disminuir el problema de que haya dos partes en una posición y sólo una –el Estado– en la otra, la Corte da al Estado más tiempo que a la Comisión y al representante de la víctima, pero no el doble que cada una.

²⁷⁹ Reglamento Corte, artículos 33 a 35.

²⁸⁰ Reglamento Corte, artículo 23.

²⁸¹ *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, párr. 265. La Corte ha tenido una jurisprudencia constante en esta materia. En la sentencia del Caso del Penal Miguel Castro Castro, nos remite a *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, párr. 111; *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*, párr. 280; y *Caso López Álvarez Vs. Honduras*, párr. 82.

²⁸² *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Suriname*; *Caso El Amparo Vs. Venezuela*; *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*; *Caso Benavides Cevallos Vs. Ecuador*; *Caso del Caracazo Vs. Venezuela*; *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia*; *Caso Barrios Altos Vs. Perú*.

²⁸³ Reglamento Corte, artículo 37.

²⁸⁴ *Ibidem*, artículo 37.

²⁸⁵ Reglamento Corte, artículos 40 y sgtes.

2.1. La prueba

Las pruebas que las partes quieran allegar al proceso deberán ser ofrecidas en la demanda, en las observaciones de las víctimas y en la contestación, o en el escrito de excepciones preliminares y en su contestación. No se admitirán otras pruebas, a menos que se invoque fuerza mayor, un grave impedimento o hechos sobrevinientes²⁸⁶. La Corte puede procurar de oficio toda prueba que estime útil para resolver el asunto²⁸⁷.

Con respecto a las pruebas producidas en el procedimiento ante la Comisión, la Corte en sus primeros casos fijó criterios amplios y determinó que, en principio, podía revisar todo lo actuado ante la Comisión. Para entender dicha concepción, es preciso recordar que la Corte había sido clara en determinar que la suya no era una instancia de apelación de lo obrado ante la Comisión, sino que ella era el único órgano jurisdiccional del sistema; de ahí que estimaba que podía y debía entrar a conocer en sede jurisdiccional de todas las alegaciones de hecho y de derecho formuladas por las partes. Naturalmente, esta posición dejaba el procedimiento llevado a cabo ante la Comisión en una situación extraña respecto del valor que lo actuado por la Comisión tenía en el proceso ante la Corte. El nuevo Reglamento de la Corte ha modificado substancialmente esta posición al disponer que, a menos que la Corte considere indispensable repetir las pruebas rendidas ante la Comisión serán incorporadas al expediente “siempre que hayan sido recibidas en procedimientos contradictorios”²⁸⁸. Como ésta es una facultad de la Corte, su correcta aplicación será facilitada en la medida que la tramitación de las causas ante la Comisión se ajuste a los parámetros de judicialización y debido proceso en la construcción de la prueba.

En cuanto a la prueba propiamente tal, la Corte, siguiendo la jurisprudencia internacional, la evalúa con un criterio de mayor flexibilidad que el que se ocupa en los procesos de jurisdicción interna. Ya en su primera sentencia sostuvo:

“Ni la Convención ni el Estatuto de la Corte o su Reglamento tratan esta materia. Sin embargo, la jurisprudencia internacional ha sostenido la potestad de los tribunales para evaluar libremente las pruebas, aunque ha evitado siempre suministrar una rígida determinación del quantum de prueba necesaria para fundar el fallo (cfr. Corfu Channel, Merits, Judgment I.C.J. Reports 1949; Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, pars. 29-30 y 59-60)”,

²⁸⁶ *Ibidem*, artículo 44 N° 1 y 3.

²⁸⁷ *Ibidem*, artículo 45.

²⁸⁸ *Ibidem*, artículo 44.2.

agregando que:

“Para un tribunal internacional, los criterios de valoración de la prueba son menos formales que en los sistemas legales internos. En cuanto al requerimiento de prueba, esos mismos sistemas reconocen gradaciones diferentes que dependen de la naturaleza, carácter y gravedad de litigio”²⁸⁹.

Una razón para esta flexibilidad es que la Corte ha insistido en que el procedimiento ante ella no es un procedimiento penal, sino un procedimiento internacional que “no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones”²⁹⁰.

Se ha dicho anteriormente que la Comisión puede presumir la veracidad de los hechos contenidos en una petición si se dan determinadas circunstancias²⁹¹. En el primer caso de que conoció la Corte, en el que se había aplicado dicha presunción, la Corte decidió no pronunciarse sobre ella, puesto que su aplicación no había sido discutida en el proceso en el cual el Gobierno había participado plenamente²⁹². Sin perjuicio de ello y dentro de su propio procedimiento, la Corte estimó que “el silencio del demandado o su contestación elusiva o ambigua pueden interpretarse como aceptación de los hechos de la demanda, por lo menos mientras lo contrario no aparezca de los autos o no resulte de la convicción judicial”²⁹³.

Un punto importante en materia probatoria es el de la carga de la prueba. La Corte ha señalado que a diferencia de los sistemas penales internos de los Estados, el Estado inculcado deberá aportar los medios de prueba que fijen los hechos y no podrá descansar en la imposibilidad que tenga la parte demandante para generar los medios de prueba, ya que en muchos casos ellos no pueden obtenerse sino que con la ayuda del mismo Estado²⁹⁴. Existe, pues, una obligación del Estado de proporcionar los medios de prueba necesarios para aclarar la situación investigada; de lo contrario, la víctima quedaría casi siempre en la indefensión y a merced de una actitud maliciosa del Estado de no proporcionar los medios de prueba necesarios para la comprobación del hecho. Esta obligación de colaboración con los órganos de control es el resultado del principio de que los Estados deben cumplir las obligaciones convencionales de buena fe.

²⁸⁹ *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, párrs. 128 y 129.

²⁹⁰ *Ibidem*, párr. 134.

²⁹¹ Reglamento Comisión, artículo 39.

²⁹² *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, párr. 139.

²⁹³ *Ibidem*, párr. 138.

²⁹⁴ *Ibidem*, párrs. 135 y 136.

2.2. El término del proceso

Un caso ante la Corte puede terminar por sobreseimiento, si ha habido un desistimiento; por allanamiento del demandado a las pretensiones del demandante; por solución amistosa²⁹⁵; o por una sentencia.

Si el procedimiento termina por sentencia, ésta es definitiva e inapelable²⁹⁶. Si la Corte estima que ha habido una violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención, “dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados”. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, “que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”²⁹⁷.

Dentro de los noventa días a contar de su notificación, las partes pueden solicitar a la Corte una interpretación del fallo, en caso de desacuerdo sobre su sentido y alcance²⁹⁸. Como el artículo 23 del Reglamento de la Corte concede a las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes la facultad de presentar “solicitudes” en forma autónoma, es posible que también ellas puedan interponer una petición de interpretación del fallo²⁹⁹.

En el caso Velásquez Rodríguez, la Corte expresó que

[I]a interpretación de una sentencia implica no sólo la precisión del texto de los puntos resolutivos del fallo, sino también la determinación del alcance, el sentido y la finalidad de la resolución, de acuerdo con las consideraciones de la misma. Este ha sido el criterio de la jurisprudencia internacional (vgr. Eur. Court H.R., Ringeisen case (Interpretation of the judgment of 22 June 1972), judgment of 23 June 1973, Series A, Vol. 16)³⁰⁰.

Con esta opinión, la Corte amplía su campo de decisión ante futuras peticiones de interpretación.

Al comienzo de sus actividades, la Corte dejaba con frecuencia la decisión sobre el monto de la indemnización que había ordenado en su sentencia para una etapa posterior, ya que la determinación del monto y de los beneficiarios

²⁹⁵ La Corte, Reglamento, artículos 53 y 54. La Corte, sin embargo, puede decidir proseguir con el caso (artículo 55).

²⁹⁶ CADH, artículo 67.

²⁹⁷ *Ibidem*, artículo 63.

²⁹⁸ *Ibidem*, artículo 67.

²⁹⁹ *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Fondo; Caso Cesti Hurtado. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones.*

³⁰⁰ *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Interpretación de la Sentencia de Indemnización Compensatoria*, párr. 26.

podía ser objeto de controversia³⁰¹. En aras de una mayor celeridad, ahora las sentencias deciden casi siempre sobre excepciones preliminares, si las hubiere, sobre el fondo y sobre las reparaciones. La Corte se reserva siempre la facultad de supervisar el cumplimiento del fallo después de haber dictado sentencia sobre la indemnización; en ese caso, cuando se ha dado cabal cumplimiento al fallo, la Corte dicta una resolución dando el caso por terminado³⁰².

Los Estados Partes tienen la obligación internacional de cumplir el fallo de la Corte, pero la Corte no tiene imperio para forzar este cumplimiento³⁰³. Sin embargo, 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 con el Estado³⁰⁴. Esta disposición no parece haberse utilizado por los interesados, quizás porque a menudo se entiende que ella requiere que los Estados establezcan un procedimiento nuevo, específico, para que se ordene el pago de la indemnización. Una correcta lectura de la Convención, sin embargo, lleva a la conclusión de que el artículo 68.2 le da al fallo de la Corte, en lo que respecta a la indemnización, la calidad de una sentencia definitiva nacional, por lo que el procedimiento a usarse para hacerla cumplir es aquél que existe en casi todos los países para hacer cumplir las sentencias en contra del Fisco. En general, todos los Estados han cumplido con parte del fallo; muy pocos lo han cumplido a cabalidad. Es una constante que la determinación de que se proceda a una investigación seria y rápida es la que normalmente no se cumple, mientras que las indemnizaciones en dinero, aunque con retraso, muy a menudo son realizadas.

El artículo 65 de la Convención dispone que la Corte informará a la Asamblea General de la OEA cuando un Estado no haya cumplido con un fallo y hará las recomendaciones que estime pertinentes. Esto permite a la Asamblea discutir el caso y adoptar una resolución al respecto. Hasta ahora, la Asamblea General no ha ejercido esta función, a pesar de que la Corte provee la información a la Asamblea de manera regular. La carencia de voluntad política de los Estados para cumplir con su deber de contribuir al respecto del orden internacional en materia de derechos humanos puede observarse en toda su magnitud con lo ocurrido con Perú, Estado que en el año 1999 anunció expresamente que no cumpliría con una sentencia dictada por la Corte (Caso Castillo Petrucci), para luego proceder al retiro de su reconocimiento de la competencia de la Corte

³⁰¹ Ver, por ejemplo, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Indemnización Compensatoria*, y *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Suriname. Reparaciones*.

³⁰² Jurisprudencia constante de la Corte Interamericana desde *Caso Aloeboetoe y Otros Vs. Suriname*.

³⁰³ El Gobierno de Costa Rica –país sede de la Corte Interamericana– ha suscrito un convenio con la Corte, cuyo artículo 27 dispone: “Las resoluciones de la Corte y, en su caso, de su Presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la República, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por los tribunales costarricenses”.

³⁰⁴ CADH, artículo 68.

para conocer las denuncias individuales, el que, según su propia interpretación, debía tener efectos inmediatos para todos los casos pendientes ante la Corte³⁰⁵. Si bien la Corte rechazó ambas medidas, no hubo pronunciamiento alguno sobre estas materias por los órganos políticos del sistema³⁰⁶. Esta es una falla severa del mecanismo regional de protección a los derechos humanos.

3. Las medidas provisionales

La Corte, de oficio o a instancia de parte, puede ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes en cualquier estado del procedimiento, cuando se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y ello sea necesario para evitar daños irreparables a las personas³⁰⁷.

Como se mencionó al hablar del procedimiento ante la Comisión, la Corte puede actuar a solicitud de la Comisión incluso antes de que un asunto sea sometido a su conocimiento y, si la Corte no estuviera reunida, se faculta al presidente, previa consulta con la comisión permanente de la Corte y eventualmente con los demás jueces, para decidir sobre la petición³⁰⁸.

La Corte ha utilizado ampliamente esta facultad, habiendo dictado 199 medidas provisionales que han beneficiado a cientos de personas (víctimas o testigos)³⁰⁹. Es difícil determinar cuándo una situación es de extrema gravedad y urgencia y se discute si con esto se permite proteger sólo los derechos a la vida, a la integridad y a la libertad personales o si, por el contrario, la norma autoriza a la Corte para dictar medidas provisionales en protección de cualquier derecho. La discusión no está zanjada. También se discute dónde exactamente debe trazarse la línea entre una medida provisional de protección y otra que, junto con proteger, de alguna manera decide sobre el fondo del asunto. Un ejemplo típico de esto último son las medidas provisionales pedidas por la Comisión y ordenadas por la Corte respecto de la pavorosa situación de las cárceles en nuestra región. La Corte ha rechazado medidas sustentando el rechazo precisamente en que debe distinguirse entre la medida y la solución del fondo del caso, aun cuando sea una solución provisoria³¹⁰.

³⁰⁵ *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Competencia; Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia.*

³⁰⁶ F. González, "La OEA y los derechos humanos después del advenimiento de los gobiernos civiles: expectativas (in)satisfechas", en *Derechos Humanos e Interés Público. Cuadernos de Análisis Jurídico*, serie Publicaciones Especiales 11. Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 2001, pp. 215-217.

³⁰⁷ CADH, artículo 63.2.

³⁰⁸ CADH, artículo 63.2; Reglamento Corte, art. 25.

³⁰⁹ Ver en Corte I.D.H., Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Año 2005, p. 80. Consultado en <http://www.corteidh.or.cr>

³¹⁰ En la Resolución de 25 de noviembre de 2005, en la petición de medidas provisionales a favor de Jorge Castañeda (México), la Corte expresó: "8. Que la Corte no puede, ante una solicitud de medidas provi-

Un punto que no se ha discutido mayormente es si la resolución de la Corte ordenando una medida provisional es obligatoria para los Estados. En su artículo 68, la Convención sólo explicita la obligatoriedad de “la decisión” de la Corte después de hablar del “fallo”, por lo que podría pensarse que la disposición sólo se refiere a éste. Sin embargo, todo indica que la decisión de una medida provisional es obligatoria para el Estado, puesto que, de lo contrario, el Estado podría anular el efecto del fallo de la Corte respecto de lo sustantivo de un caso o impedir que la Corte pudiera allegar las pruebas que necesita para su fallo, lo que implicaría un incumplimiento de la Convención y una violación del principio *pacta sunt servanda*³¹¹. Los Estados, en general, han cumplido con las medidas que la Corte ha ordenado, pero hubo un caso de infracción grave de esta obligación: la Corte dictó medidas provisionales para la protección de unos individuos que habían sido condenados a la pena de muerte, que, de conformidad a la ley interna, era una pena obligatoria³¹²; estando vigente dichas medidas, el Estado procedió a ejecutar a dos de los sujetos en cuyo favor se habían dictado las medidas (Joel Ramiah y Anthony Briggs). Es preciso señalar que no hubo pronunciamiento condenatorio alguno para con el Estado infractor por parte de la OEA³¹³.

sionales, considerar el fondo de ningún argumento pertinente que no sea de aquellos que se relacionan estrictamente con la extrema gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a personas. Cualquier otro asunto sólo puede ser puesto en conocimiento de la Corte en los casos contenciosos o en las solicitudes de opiniones consultivas”. En *Asunto Castañeda Gutman. Medidas Provisionales Respecto a México*. Consultado el 8 de marzo de 2007 en <http://www.corteidh.or.cr>

³¹¹ Ver en este sentido H. Faúndez L., *op. cit.* Nota 92, pp. 416-419.

³¹² *Caso James y otros*, en N° 2. Corte Interamericana, Compendio de Medidas Provisionales Julio 1999-Junio 2000, pp. 275-381. En particular medidas del 27 de mayo 1998 y 11 de mayo de 1999.

³¹³ F. González, *op. cit.*, Nota 306, pp. 212-215.