
EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

(MATERIAL SIN PUBLICAR - PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN)

**EXTRACTO, PREPARADO POR LOS AUTORES DEL TEXTO ORIGINAL
NASH Y MEDINA**

SUMARIO

I. EL SISTEMA ANTES DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS...	3
II. LA COMISION INTERAMERICANA Y SU FACULTAD DE EXAMINAR LA SITUACION GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN UN ESTADO (LOS COUNTRY REPORTS'').....	7
III. LAS BASES NORMATIVAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS	12
IV. LOS ÓRGANOS PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONVENCION AMERICANA	13
IV. EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DELAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS AISLADAS	15
A. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	15
B. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.....	27
V. LA COMPETENCIA NO CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA.....	33

I. EL SISTEMA ANTES DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

El 30 de Marzo de 1948, los veintiún Estados miembros del sistema, reunidos en la Novena Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia), adoptaron su Carta Constitucional donde consagraron "la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia"¹. La Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)², primera fuente jurídica del sistema, no consagró un sistema de protección de los derechos humanos, pero dejó sentadas las bases para ello, estableciendo ya en su preámbulo la idea de la centralidad del ser humano en la organización de la sociedad.

Al mismo tiempo que la Carta de la OEA expresaba su preocupación por los derechos humanos en la adopción de las disposiciones señaladas, la Novena Conferencia adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre por medio de su Resolución XXX³. La Declaración empezó a gestarse ya en 1945, encargándose su redacción al Comité Jurídico Interamericano⁴. En sesión del 30 de Abril de 1948, el plenario de la Conferencia de Bogotá aprobó el proyecto sin que se discutiera y sin votación expresa, ni modificaciones al texto. La adopción de la Declaración fue precedida de un arduo debate, tanto respecto de la naturaleza jurídica del documento como del modo de proteger los derechos humanos que allí se consagrarían. El muy incipiente estado de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos impidió que los Estados que conformarían la Organización de Estados Americanos adoptaran una convención internacional que produjera obligaciones para los Estados partes y que estableciera un mecanismo internacional para el control del cumplimiento de estas obligaciones⁵. La mayoría de los

¹ Carta de la Organización de Estados Americanos, Serie de Derechos y Tratados No. 23, Unión Panamericana, Washington, D.C., 1948, Artículo 1.

² La Carta de la O.E.A. fue adoptada el año 1948 y ha sido reformada por el "Protocolo de Buenos Aires", suscrito el 27 de febrero de 1967; por el "Protocolo de Cartagena de Indias", aprobado el 5 de diciembre de 1985; por el "Protocolo de Washington", aprobado el 14 de diciembre de 1992; y por el "Protocolo de Managua", adoptado el 10 de junio de 1993.

³ Texto de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre en OEA/CIDH, Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano (Actualizado a julio de 1992), OEA/Ser-L/V/II.82, doc. 6 rev. 1, 1 julio 1992.

⁴ Conferencia de Ciudad de México de 1945, Resolución XL sobre "Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre".

⁵ Primera Sesión, Sub-Comisión A, Actas y Documentos, Volúmenes IV-VII, pp.13 y siguientes.

Estados se inclinó por adoptar sólo una declaración, entendiendo con ello que ésta contendría un conjunto de principios para guiar la conducta de los Estados en el ámbito de los derechos humanos, pero no un instrumento que creara obligaciones vinculantes para los firmantes. Esto determinó, naturalmente, la decisión de no crear un mecanismo internacional para la protección de los derechos en ella incorporados⁶.

El párrafo II de la Resolución VIII de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en 1959 en Santiago, Chile, dispuso la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos compuesta de siete miembros, que ejercerían sus funciones a título personal, elegidos por el Consejo de la Organización de Estados Americanos de ternas presentadas por los gobiernos. Esta Comisión estaría encargada de promover el respeto de tales derechos, sería organizada por el mismo Consejo y tendría las atribuciones específicas que éste le señalara. En cumplimiento de la Resolución, el Consejo aprobó un Estatuto para ella el 25 de Mayo de 1960⁷, en cuyo artículo 9 se le otorgaron las siguientes funciones y facultades:

- Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América.
- Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus leyes internas y de sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos.
- Preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones.
- Solicitar de los gobiernos de los Estados que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos.
- Servir a la Organización de Estados Americanos como cuerpo asesor sobre el respeto de los derechos humanos.

De los debates sobre el establecimiento de una Comisión de Derechos Humanos quedó muy en claro que la OEA no deseaba crear un órgano regional que interfiriera en ningún sentido

⁶ Sin perjuicio de la génesis de la Declaración Americana, se ha planteado en el contexto del sistema interamericano la discusión sobre el carácter obligatorio de la Declaración Americana, fundamentalmente, a la luz de la evolución de la misma en el sistema interamericano. Ver sobre este tema infra.

⁷ Texto del Estatuto de 1960 en CIDH, Documentos Básicos (OEA/Ser. L.5/V/I.4, 1 diciembre 1960)

con los "asuntos internos de los Estados Miembros". La Comisión se concebía como un órgano que realizaría estudios, organizaría simposios u otras reuniones de ese tipo, manteniéndose siempre en la esfera de las generalidades y sin inmiscuirse en la observancia de los derechos humanos en países específicos. La Comisión misma, por el contrario, parece haber interpretado la Resolución VIII de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en el sentido de que le otorgaba la función de velar porque los derechos humanos no fueran violados, es decir, de defenderlos y de promover su observancia, estimando, sin embargo, que las facultades que se le habían otorgado eran insuficientes para realizar apropiadamente dicha función. La Comisión procedió, por lo tanto, a realizar actividades que no estaban explícitamente contempladas en el Estatuto, pero que podían entenderse como el ejercicio de facultades implícitas necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones. Posiblemente una causa de esta actitud fue el hecho de que los pueblos del continente americano vieron en ella un órgano que los protegería de los abusos de sus gobiernos, encontrándose la Comisión enfrentada, desde el primer día, con numerosas quejas denunciando violaciones a los derechos humanos y solicitando ayuda, y es probable que éste haya sido un estímulo para intentar una interpretación extensiva del Estatuto⁸.

Desde su creación, la tarea principal de la Comisión fue enfrentar el problema de las violaciones masivas y sistemáticas (piénsese en la dictadura de Somoza en Nicaragua, de Stroessner en Paraguay y en la operación de eliminación de partidarios de Batista en Cuba, todo a comienzos de 1960), caracterizadas por obedecer a una política del gobierno que las comete o que permite que se cometan por terceros que no son oficialmente agentes del Estado. El objetivo principal de la Comisión era, por lo tanto, no la investigación de violaciones aisladas a la manera en que generalmente funcionaba el sistema europeo, sino que reunir evidencia sobre la existencia de una situación de violaciones masivas y sistemáticas y ejercer presión para mejorar la situación general de los derechos humanos en el país respectivo. Con este propósito, y haciendo uso de una gran flexibilidad, la Comisión estableció un procedimiento que le permitió "tomar conocimiento" de las denuncias de violaciones de derecho humanos, pedir información sobre ellas al gobierno respectivo y formular finalmente recomendaciones al mismo, que no se referían a una violación

⁸ Para un examen más detallado de la evolución de las facultades de la Comisión, ver C. Medina, *The Battle of Human Rights. Gross, systematic violations and the inter-American system*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1988, pp. 71-76.

específica sino que a la situación general en el área. Sus características principales consistían en: (i) la posibilidad de ponerlo en movimiento sin necesidad de examinar los requisitos de admisibilidad de las denuncias; (ii) la posibilidad de que la Comisión asumiera un rol muy activo, pidiendo información e investigando con todos los medios a su alcance (entre otros: testigos, información de periódicos, información de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales e inspecciones al territorio del Estado afectado, si éste lo consentía); (iii) la posibilidad de publicitar los hechos investigados para presionar a los gobiernos; y (iv) la posibilidad de enviar el resultado de la investigación a los órganos políticos de la OEA, para su discusión y la eventual aprobación de medidas en contra del Estado trasgresor⁹.

Los órganos políticos de la OEA permanecieron inactivos frente al desarrollo estos hechos; el no objetar los procedimientos adoptados por la Comisión se tradujo en una aceptación tácita de su validez. La culminación de esta evolución fue la intervención de la Comisión en el caso de la República Dominicana¹⁰, recibiendo la Comisión un reconocimiento *ex-post* de su competencia para proteger los derechos humanos, a través de la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Extraordinaria (1965) que, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales, la autorizó para examinar las comunicaciones de violaciones de derechos humanos que le fueran dirigidas, proceder a investigarlas y formular recomendaciones al respecto al Estado involucrado en ellas. La resolución dispuso que, para ejercer estas atribuciones, la Comisión debería verificar, como medida previa, si los procesos y recursos internos habían sido debidamente aplicados y agotados¹¹.

Esta resolución, en principio positiva, tenía dos problemas: por una parte, podía significar un obstáculo considerable para la tarea principal de la Comisión, ya que el requisito del previo agotamiento de los recursos legales domésticos podía retrasar una rápida respuesta de la Comisión a una situación de violaciones masivas, graves y sistemáticas; por la otra, el procedimiento mismo, al acentuar su carácter cuasi-judicial, quitaba flexibilidad al órgano regional para investigar por su propia cuenta, como lo había estado haciendo hasta ese momento. Cuando incorporó al Estatuto las disposiciones de la Resolución XXII, la

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Acta Final, OEA/Ser. E/XIII.1, 1965, pp. 46-47.

Comisión resolvió estos problemas agregando a este cuerpo legal un artículo 9 (bis) en el que conservaba el procedimiento que se había desarrollado en la práctica y agregaba otro, cuasi-judicial, para conocer de las violaciones de ciertos derechos humanos estimados en la Resolución XXII como "fundamentales"¹². Este último procedimiento contenía más elementos jurídicos. Para tener competencia, la Comisión debía verificar previamente si los recursos legales internos habían sido agotados y si la comunicación había sido presentada dentro de los plazos establecidos. El procedimiento terminaba con una opinión de la Comisión respecto de si los hechos denunciados constituían una violación de derechos humanos, opinión que podía incorporar recomendaciones al Gobierno involucrado. La adopción de esta Resolución y la subsiguiente adición del artículo 9(bis) al Estatuto de la Comisión sirvieron para insertar un elemento legal en un procedimiento que hasta ese momento había sido altamente político, introduciendo con ello la idea de que los derechos humanos también podían protegerse por medio de un procedimiento cuasi-judicial.

En febrero de 1967, la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria adoptó un Protocolo de Enmiendas a la Carta de la OEA: el Protocolo de Buenos Aires. A través de él la Comisión vio elevado su status dentro de la Organización. El Protocolo de Buenos Aires modificó el artículo 51 de la Carta e incluyó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la lista de órganos por medio de los cuales la Organización realiza sus fines. No se le concedieron, sin embargo, nuevas atribuciones a la Comisión, ni se estipularon funciones específicas para que los órganos políticos de la OEA controlaran las violaciones más serias que con tanta frecuencia ocurrían en el continente.

II. LA COMISION INTERAMERICANA Y SU FACULTAD DE EXAMINAR LA SITUACION GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN UN ESTADO (LOS COUNTRY REPORTS")

El examen de la situación general de los derechos humanos en un Estado tiene lugar de conformidad con las disposiciones de la Carta de la OEA y del Estatuto y Reglamento de la Comisión. A él pueden estar sujetos todos los Estados miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención Americana. Ha sido ésta la actividad principal de la Comisión por

¹² Los derechos de los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

muchos años, habiéndose preparado hasta ahora alrededor de cincuenta informes de países que se refieren a muchos de los Estados miembros de la Organización.

La Comisión estableció los siguientes criterios para decidir la procedencia de un Informe sobre un Estado: (i) aquellos casos de Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas internacionalmente aceptadas; (ii) aquellos casos de Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido en efecto suspendido, en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales; (iii) aquellos casos en que existen pruebas fehacientes de que un Estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en la Convención Americana, la Declaración Americana y demás instrumentos de derechos humanos aplicables; y (iv) los Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas¹³.

En principio, los derechos humanos cuya situación se investiga son los de la Convención Americana para aquellos Estados que son partes en la Convención, y los de la Declaración Americana para el resto. Sin embargo, la Comisión tiene la facultad de aplicar la Declaración a los primeros, cuando con ello suple carencias de la Convención.

Para preparar un informe sobre un Estado, la Comisión puede recurrir a todos los instrumentos que posee para recolectar información, es decir, petición de informes al Estado o a otras instituciones dentro del Estado, audiencias de testigos, expertos, las comunicaciones individuales recibidas (que son una de las fuentes más importantes) y las observaciones *in loco*. Generalmente, el informe se concentra en aquellos derechos respecto de los cuales se han recibido quejas.

La Comisión intenta siempre realizar una observación *in loco*, ya que ésta le ofrece la posibilidad más efectiva para evaluar la situación real de los derechos humanos en un país. Para ello, la Comisión pide permiso al Estado o le sugiere que la invite. La observación se realiza por una comisión especial, que normalmente no actúa en un solo cuerpo en el lugar, sino que divide las tareas entre sus miembros. Las actividades más usuales de la observación son: entrevistas de personas, grupos o instituciones, libremente y en privado y

¹³ CIDH: Informe Anual 1996, OEA/Ser.L/V/II.95/ Doc. 7 rev., 14 de marzo 1997, p. 620.

en cualquier parte del territorio del Estado; visitas a las cárceles y otros centros de detención para, además de examinar las condiciones de la detención, interrogar detenidos o entrevistarse con ellos, también en privado; recepción de comunicaciones acerca de nuevos casos o de testimonios de casos que están siendo ya procesados; visitas a las autoridades gubernamentales para discutir la situación general de los derechos humanos y/o casos específicos de violaciones de que la Comisión tenga conocimiento. En estas visitas, la comisión especial siempre intenta mediar para la resolución de los casos de violaciones a individuos determinados.

Una vez terminado el proceso de recolección de información, se emite un informe preliminar, que sigue un patrón estándar. Se describe y analiza, primero, el sistema político y legal vigente en el país y después se estudian, uno a uno, los derechos humanos en que la Comisión está interesada. En este punto, generalmente se utilizan casos específicos de violaciones como ejemplos para ilustrar la situación general, cuidándose de aclarar que la mención no significa prejuzgar el caso citado.

El informe preliminar termina con conclusiones y recomendaciones. Estas últimas son, a menudo, muy específicas y, a veces, no sólo legales sino que también políticas. Este informe preliminar se envía al Gobierno, al que se le fija un plazo para que haga observaciones. A la luz de esas observaciones, la Comisión decide si mantiene el informe en todos sus términos o si lo reforma¹⁴. El informe definitivo, que sigue este mismo patrón, es publicado si la Comisión así lo acuerda y en la forma en que ella decida. El informe definitivo es normalmente enviado a la Asamblea General de la OEA para su consideración, aunque ocasionalmente se envía a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores con ese mismo propósito¹⁵.

La tarea de la Comisión consiste, principalmente, en configurar un caso de violaciones masivas y sistemáticas; una vez cumplida esta tarea, sólo le resta esperar a que otras instancias se hagan cargo del asunto. Una instancia posible es la comunidad internacional,

¹⁴ Artículo 58 del Reglamento Comisión. El reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, fue aprobado por la Comisión en su 109º período extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000, y modificado en su 116º período ordinario de sesiones, celebrado del 7 al 25 de octubre de 2002, en su 118º período ordinario de sesiones, celebrado del 6 al 24 de octubre de 2003, en su 126º período ordinario de sesiones celebrado del 16 al 27 de octubre de 2006 y en su 137º período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009

¹⁵ Este fue el caso, por ejemplo, del Informe sobre Nicaragua.

que, enterada de la situación de violación de derechos humanos en un país, reacciona buscando medios políticos o diplomáticos para disuadir al gobierno responsable. A esta instancia recurrió y recurre la Comisión por medio de la publicidad de sus investigaciones.

La otra instancia, en teoría más accesible, son los órganos políticos de la organización dentro de la cual opera el sistema. A esta instancia también se dirigió y se dirige hasta hoy la Comisión. Los órganos políticos de la OEA, sin embargo, no respondieron al principio sino débilmente a los esfuerzos de la Comisión. Hasta 1976, ningún órgano de la OEA discutió jamás un informe de la Comisión Interamericana en que se daba cuenta de situaciones de violaciones masivas y sistemáticas en un Estado miembro de la Organización. Desde esa fecha y hasta 1980, la OEA discutió exhaustivamente los informes y tuvo la voluntad política de condenarlos públicamente, aun cuando no acordó tomar ninguna otra medida al respecto. Después de 1980, y como consecuencia de una campaña intensa liderada por Argentina, Uruguay y Chile, la OEA decidió no condenar más a un país determinado en sus resoluciones, sino que referirse a las violaciones de derechos humanos de manera anónima.¹⁶

Hubo dos excepciones a esta política de la OEA en la época primera de la Comisión. Una fue la resolución de condena en contra del Gobierno de Cuba; la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Punta del Este, Uruguay, 1962) declaró, en su Resolución VI, que el Gobierno de Fidel Castro era incompatible con los principios y propósitos del sistema interamericano y que este hecho excluía a dicho Gobierno de su participación en el sistema. La otra fue el caso de Nicaragua, donde por Resolución II de la Decimoséptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Washington, D.C., 1979) se declaró que la solución del conflicto civil existente en Nicaragua en 1979, cuya causa fundamental era la violación masiva y sistemática de los derechos humanos de los nicaragüenses por parte del Gobierno de Somoza, debería basarse, entre otras cosas, en el reemplazo definitivo e inmediato del régimen de Somoza. En ambos casos la Organización recomendó a los Estados miembros la adopción de medidas diplomáticas contra el violador.

¹⁶González, Felipe. "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. 161-162

Desgraciadamente, hasta 1990 estos dos casos habían sido sólo eso: dos excepciones dentro de la regla general de la OEA de mantenerse al margen de este tipo de violaciones, lo que demuestra una falta de voluntad política de la Organización que, mientras no sea superada, impedirá que el sistema tenga alguna efectividad apreciable.

Sin embargo, algo se ha avanzado. Los esfuerzos de la Comisión Interamericana, y posteriormente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para reforzar la democracia y por esa vía disminuir las situaciones de violaciones masivas y sistemáticas, han empezado a rendir sus frutos. En 1990 y en cumplimiento de la resolución AG/Res.1063 (XX-0/90), se creó dentro de la Secretaría General la Unidad para la Promoción de la Democracia que coopera con los Estados miembros en promover la democracia a través de seminarios y de capacitación.

En el plano institucional, cabe destacar los Protocolos de Reforma de la Carta de la OEA de los años 1985 y 1992. El Protocolo de Cartagena de Indias (1985), incorporó importantes normas sobre la materia que nos ocupa. Por su parte, el Protocolo de Washington (1992), incorporó un nuevo artículo al Capítulo III, que establece que un “[E]stado miembro cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del derecho a participación” en las sesiones cuando hayan sido infructuosas las gestiones de restablecimiento democrático.

Aun más importante es el vuelco que han tenido los órganos políticos de la OEA. En el 21o Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General (Santiago, 1991), se adoptó la resolución AG/doc.2739/91 sobre democracia representativa, a pesar de un comienzo de las sesiones muy poco prometedor, ya que el fantasma de la intervención so pretexto de defender la democracia hizo vacilar a muchos gobiernos. Es éste el mecanismo que se ha utilizado en los casos de Haití (1991), del Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996) y aunque sería imposible decir que ha tenido éxito es un comienzo en el difícil camino hacia la democracia.

Un nuevo paso en este sentido lo constituye la Carta Democrática¹⁷. Dicho documento refleja un claro compromiso de los Estados americanos con el sistema democrático y

¹⁷ Adoptada por la Asamblea General de la OEA, en el Vigésimo Octavo período extraordinario de sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú.

establece mecanismos para su protección¹⁸. Este mecanismo fue aprobado en el mes de abril de 2002 y aplicado por primera vez frente a los hechos que afectaron a la democracia venezolana.

III. LAS BASES NORMATIVAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

En el mismo contexto post II Guerra se consagró un sistema interamericano de derechos humanos a través de la Organización de Estados Americanos (OEA). La Carta de la OEA señaló como uno de sus principios "los derechos de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, religión o sexo" (artículo 5 j.), para más adelante disponer que es un deber de los Estados Miembros el respeto "a los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal" (artículo 13). Al igual que en Naciones Unidas, la Carta no definió los derechos humanos y de ahí la relevancia de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, documento que hoy se considera parte integrante de la Carta de la OEA.¹⁹

El proceso de gestación de un documento vinculante culminó en la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos, realizada en San José de Costa Rica donde se suscribió el 22 de noviembre de 1969, la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁰ Esta Convención recoge un amplio catálogo de derechos civiles y políticos, también establece ciertas obligaciones generales de los Estados, fija pautas para resolver conflictos de derechos y regula la suspensión de los mismos.

Desde la década del '80 en adelante, el sistema interamericano ha desarrollado un amplio sistema normativo de protección de derechos humanos, dentro de este sistema destacan los siguientes instrumentos: la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1987); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en

¹⁸ Capítulo IV de la Carta Democrática.

¹⁹ Nikken, Pedro. "La Declaración Universal y la Declaración Americana. La formación del moderno derecho internacional de los Derechos Humanos", en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Número Especial, Mayo 1989, pp. 65-100.

²⁰ La Convención entró en vigencia el 18 de Julio del año 1978, al ser depositado el instrumento de ratificación de Granada que dio el quórum necesario.

Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988); el Protocolo a la Convención, relativo a la abolición de la pena de muerte (1990); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" (1994); Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999).

IV. LOS ÓRGANOS PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONVENCION 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.

La Comisión Interamericana es un órgano de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero además es un órgano de la Carta de la OEA. De esta forma, la Comisión tiene atribuciones tanto respecto de los Estados Partes de la Convención como respecto de los Estados Partes de la OEA. Por ello se han desarrollado dos procedimientos, uno convencional y otro establecido en el propio Estatuto de la Comisión y en su Reglamento²¹. Ambos mecanismos son similares y obedecen a una idea general sobre unidad en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

La Comisión está compuesta por siete miembros, que deberán ser "personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos"²². 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. Los miembros de la Comisión son elegidos por un período de cuatro años y pueden ser reelectos sólo una vez²³.

²¹ Sobre los procedimientos de peticiones individuales ver: Faúndez-Ledesma, Héctor. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*. IIDH. 1999.

²² Convención, artículo 34.

²³ *Ibidem*, artículo 37.1.

La Comisión se reúne al menos dos períodos de sesiones al año y el número de sesiones extraordinarias que se consideren necesarias²⁴. Las sesiones de la Comisión serán privadas, a menos que se decida lo contrario²⁵. Para constituir quórum es necesaria la presencia de una mayoría absoluta de los miembros²⁶.

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 en la Convención²⁷. 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 altas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos". No puede haber dos jueces de la misma nacionalidad²⁸. La duración del cargo es de 6 años y sólo pueden ser reelegidos una vez²⁹.

Los jueces gozan de las mismas inmunidades que los miembros de la Comisión. Además, durante el ejercicio de sus cargos gozan de los privilegios diplomáticos necesarios para el desempeño de sus funciones³⁰. Los jueces están también sujetos a incompatibilidades³¹.

Las lenguas oficiales de la Corte son el castellano, inglés, francés y portugués. Cada caso se conoce en la lengua de los Estados partes, si es una de las lenguas oficiales de la Corte³². La Corte tiene dos períodos de sesiones al año, pero puede convocar a períodos extraordinarios³³. Las audiencias de la Corte son públicas, y sus deliberaciones en privado³⁴.

²⁴ Reglamento Comisión, artículo 14.

²⁵ *Ibidem*, artículo 14.3.

²⁶ *Ibidem*, artículo 16.

²⁷ Convención, art. 52.

²⁸ *Ibidem*, artículos 52 y 53.

²⁹ *Ibidem*, artículo 54.

³⁰ *Ibidem*, artículo 70.

³¹ *Ibidem*, artículo 71.

³² Reglamento Corte, artículo 19(3). Reglamento aprobado por la Corte en su XLIX período ordinario de sesiones celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000 y reformado parcialmente por la Corte en su LXI período ordinario de sesiones celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003 y en su LXXXII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 19 al 31 de enero de 2009.

³³ *Ibidem*, artículos 11 y 12.

³⁴ Estatuto Corte, artículo 24. Aprobado mediante la Resolución No. 447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, Octubre de 1979.

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 (artículo 64 de la Convención).

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

El sistema interamericano tiene un procedimiento para conocer de las violaciones aisladas de derechos humanos similar al procedimiento que inicialmente utilizó el sistema europeo de derechos humanos 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.

A. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. La competencia

Las comunicaciones en que se denuncia la presunta violación de un derecho humano deben cumplir varios requisitos para que sean admitidas a tramitación. Algunos de ellos son meramente formales, como la identificación de la persona que presenta la comunicación, la descripción del acto o situación que constituye la violación, la identificación del Estado que el peticionario considera responsable de la violación, la mención de los derechos humanos presuntamente violados y la información de si se han agotado los recursos internos o si ha sido imposible agotarlos. La comunicación deberá presentarse siempre por escrito³⁵. La falta de alguno de estos requisitos impedirá el registro de la petición y corresponderá a la Secretaría de la Comisión solicitar al peticionario o a su representante que los complete³⁶.

³⁵ Reglamento de la Comisión, artículos 28, 29, 32 y 52.

³⁶ *Ibidem*, artículo 26.2.

1.1. La competencia *ratione personae*

- **Legitimación activa.**

La posibilidad de acceder al sistema de la Comisión mediante una denuncia o petición individual, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 44 de la Convención es amplia. En cuanto a la naturaleza de esta disposición, se la ha entendido como una *actio popularis*, toda vez que permite que terceras personas, distintas de la víctima, actúen ante la Comisión activando el procedimiento y llevándolo adelante, sin que sea necesaria la intervención de la víctima. Los únicos requisitos que se establecen son que la actuación sea iniciada por alguna de las personas o instituciones contemplada en el artículo, que se identifique a la víctima de la situación denunciada y que esta denuncia corresponda a una violación de los instrumentos que vinculan al Estado respectivo con el trabajo de la Comisión.

La existencia de una *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 la afecta a ella; indirecta, esto es, una persona afectada de manera secundaria por una violación dirigida a otra persona, como por ejemplo un padre por la expulsión de su hijo del país o por la ejecución sumaria del hijo; o potencial, es decir, una persona afectada generalmente por una ley que, aunque no se le haya aplicado, implique por su sola existencia un obstáculo potencial para el ejercicio y goce de alguno de sus derechos humanos.

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 uno de los Estados Miembros de la O.E.A. Es importante destacar que este reconocimiento no debe necesariamente darlo el Estado denunciado, sino que basta que dicho reconocimiento esté dado por cualquiera de los Estado Miembros.

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 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 Rica³⁷.

El sistema de las peticiones individuales permite también la presentación de demandas colectivas. En efecto, en los casos que ha tenido oportunidad de conocer la Comisión de peticiones colectivas ha dado curso a su tramitación señalando que estas correspondían a individuos o grupos de personas y por lo tanto, la petición era admisible³⁸.

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”³⁹.

- **Legitimación pasiva**

Solo los Estados pertenecientes al sistema interamericano pueden ser sujetos pasivos del procedimiento ante la Comisión. De esta forma, los actos que le puedan ser atribuidos al Estado comprometerán su responsabilidad internacional y serán materia de un procedimiento ante la Comisión.

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, lo cual constituye un presupuesto de admisibilidad⁴⁰.

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.

³⁷ En las audiencias del 125° periodo extraordinario de sesiones celebrado el 18 de julio de 2006 en Guatemala y del 126° periodo de sesiones celebrado el 18 de octubre en Washington, Estados Unidos, la Comisión Interamericana analizó la denuncia presentada por el Estado de Nicaragua contra Costa Rica. Consultado el 11 de noviembre de 2006 en <http://www.cidh.org>

³⁸ Comisión IDH. Informe Anual 1990/91. Caso 9893, p.77 Uruguay.

³⁹ Reglamento, artículo 24.

⁴⁰ Corte IDH, *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, OC-13/93, de 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, parr. 34.

Además, se aplican a los Estados las normas de los protocolos o convenciones de carácter regional de los cuales ellos sean parte⁴¹.

En relación con aquellos Estados Miembros de la O.E.A 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.

1.3. Competencia *ratione temporae*

Es un principio de derecho internacional, aplicable en esta materia, que 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 fecha⁴². No hay que dejar de lado en este punto una salvedad muy importante. En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, los Estados no pueden reclamar que a su respecto no existe obligación alguna de 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.

2. Fase de Admisibilidad

En la fase primera, que llamaremos de admisibilidad, se comprenden los trámites de la presentación de la petición y la decisión de la Comisión sobre su admisibilidad, previo análisis de las condiciones de forma y fondo de la petición. Toda la fase de admisibilidad es procedimiento común para los Estados Miembros de la OEA, independientemente de si son parte o no de la Convención.

2.1. La primera etapa

De conformidad con el artículo 30, 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. Esta tramitación comienza con el envío de las partes pertinentes de la petición al Estado en cuestión, envío que no prejuzga sobre la presunta admisibilidad de la denuncia. El Estado tiene un plazo de dos

⁴¹ Ver artículo 23 del Reglamento de la Comisión.

⁴² Artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969.

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.

- **Requisitos de fondo que debe cumplir la petición para su admisibilidad**

La petición sólo es admisible si cumple con ciertos requisitos. Estos son: el agotamiento de los recursos internos, la existencia de un plazo máximo de presentación, la no duplicidad de procedimientos y la compatibilidad *prima facie* de la petición con la competencia de la Comisión.

- **Agotamiento de los recursos internos**

Renunciabilidad. El agotamiento de los recursos internos es una regla del derecho internacional que permite al Estado reparare por sí mismo una supuesta violación de sus obligaciones internacionales antes de que dicha violación pueda ser reclamada en el ámbito internacional. La principal característica de este concepto del "agotamiento de los recursos internos" es que se encuentra establecido en favor de los Estados⁴³. De esta forma, es renunciable y será el Estado denunciado quien podrá invocarlo como excepción de admisibilidad en la etapa que corresponda ejercerla.

Oposición. Como es una excepción a la admisibilidad, la excepción debe oponerse como primera actuación en el proceso. Luego, si el Estado no la ha deducido ante la Comisión, no podrá oponerla ante la Corte Interamericana.

Excepciones a su exigibilidad. 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

⁴³ "En cuanto a la iniciativa para poderla aplicar; se la ha reconocido como una regla renunciable: el Estado que tiene derecho a hacerla valer puede renunciar a invocarla". Nikken, Pedro. "Los Derechos Humanos en el Sistema Regional Americano". En *Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1990, p. 98

-
- legislación interna el debido proceso legal para la protección del derechos o derechos que hayan sido violados.
- (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.
 - (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.

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 art. 46, será carga del Estado informar qué recursos de su jurisdicción interna debieron ser agotados por el peticionario y porqué los supuestos de las excepciones no concurren en la especie. Para aquellos casos en que el peticionario no señala que se encuentre en un caso de excepción, o cuando el Estado informe sobre los recursos que debió haber agotado, será de su cargo justificar que agotó en la jurisdicción interna los recursos correspondientes o la razón de porqué los recursos que el Estado menciona no debieron ser agotados.

Resolución de la excepción. 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, a menos que la Comisión decida que es necesario dejar la decisión para resolverla junto con el fondo de lo debatido.

- **Plazo para interponer una 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 Estado⁴⁴.

⁴⁴ 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”.

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, la petición "deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión"⁴⁵.

- **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 substancia de la petición para que no se intente reabrir un caso, por ejemplo utilizando otras formulaciones.

2.2. 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 de la Convención o de la Declaración, 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.

2.3. Declaración de admisibilidad

Hasta antes de la reforma del Reglamento en el año 2003, la Comisión entendía que sólo estaba obligada a pronunciarse respecto de aquellos casos en que declararían la inadmisibilidad del 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.

La declaración de admisibilidad o de inadmisibilidad es pública y, además, deberá incluirse en el Informe Anual de la Comisión⁴⁶.

⁴⁵ Reglamento, artículo 32.2

3. 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 personas⁴⁷. 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 provisionales⁴⁸. Naturalmente, estas medidas pueden ser pedidas en cualquiera etapa del procedimiento en que sean necesarias.

La adopción de estas medidas no se encuentra limitada a los casos pendientes ante la Comisión, puesto que ellas pueden ser decretadas respecto de situaciones que no han sido sometidas a su conocimiento. Asimismo, conforme lo establece la reforma reglamentaria de 2009, estas medidas pueden ser de naturaleza individual o colectiva y para su adopción la Comisión debe considerar la gravedad y urgencia de la situación, su contexto, y la inminencia del daño en cuestión. La Comisión revisará periódicamente la necesidad de mantener las medidas adoptadas.

4. 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: (i) el procedimiento de la solución amistosa se puede llevar a cabo por iniciativa propia o de las partes; (ii) puede realizarse en cualquier etapa del examen del caso, pero siempre antes de pronunciarse sobre el fondo de la petición⁴⁹; (iii) se inicia y continua sobre la base del consentimiento de las partes; (iv) la negociación puede realizarse por uno o más miembros de la Comisión; (v) 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

⁴⁶ Reglamento, artículo 37.1.

⁴⁷ Ibidem, artículo 25.

⁴⁸ Convención, artículo 63.2; Corte IDH, Reglamento, artículo 25.2.

⁴⁹ Reglamento, artículo 38.4

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 humanos⁵⁰.

El procedimiento se aplica también a los casos contra Estados que no son parte de la Convención, lo que antes no estaba reglamentado⁵¹.

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 amistosa⁵².

5. 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 invitar a las partes a presentar observaciones adicionales por escrito o convocarlas a una audiencia, que se regirá por el Capítulo VI del Título II del Reglamento.

5.1. 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.

⁵⁰ Reglamento, artículo 41.1 a 4.

⁵¹ Reglamento, artículo 50.

⁵² Cardozo, Nelson. La Solución Amistosa ante la Corte". En Méndez y Cox. Méndez y Cox (editores), *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. IIDH, 1998, pp. 391-409.

Si el Estado o el peticionario no aportan las pruebas necesarias, la Comisión puede realizar toda o parte de la investigación por sí misma⁵³. Un medio de investigación muy eficaz es el de las observaciones *in loco*, que permiten a la Comisión determinar los hechos respecto de los cuales deberá pronunciarse, y el contexto en el que se desarrollan; esta medida, como se dijo anteriormente, se puede llevar a cabo tan sólo con la presentación de la petición en casos graves y urgentes.

El Estado podrá acompañar todos los antecedentes necesarios para acreditar los hechos que sustentan su defensa. La Comisión podrá desechar la prueba presentada si ésta no es “objetiva, independiente e imparcial”⁵⁴. En estricto derecho, esta facultad del Estado es al mismo tiempo una obligación, la de cooperar con la investigación, que aparece en varias disposiciones de la Convención⁵⁵.

Si el Estado no suministra la información solicitada por la Comisión en los plazos establecidos para la etapa de la información (art. 38), la Comisión puede presumir que los hechos alegados en la petición son verdaderos, a menos que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria⁵⁶. La aplicabilidad de la presunción no ha sido, en principio, rechazada por la Corte Interamericana⁵⁷.

5.2. Audiencia

La convocatoria de audiencia es una facultad y no una obligación de la Comisión⁵⁸. 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.

5.3. Decisión del asunto

El Reglamento dispone un procedimiento para los Estados partes en la Convención, que hace aplicable casi en su totalidad a los que no son partes en la Convención⁵⁹. La única

⁵³ Convención, artículo 48.1.d

⁵⁴ Informe Anual 1993. Res. 7/94. Caso 10.911, p. 204. El Salvador.

⁵⁵ Ver *supra*, III., 3.3.

⁵⁶ Reglamento, artículo 39.

⁵⁷ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 28 de julio de 1988, Serie C N° 4, párr. 138

⁵⁸ Reglamento, Artículos 38. 5 y 59.

⁵⁹ Reglamento, artículo 50.

diferencia que subsiste es que, como el caso contra los Estados que no son parte en la Convención no puede ser remitido a la Corte, éste termina siempre por una resolución no obligatoria de la Comisión.

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. 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. La adopción del informe y su transmisión al Estado se notificará al peticionario.

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) 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 emitir su opinión y sus conclusiones sobre el caso y hacer nuevamente recomendaciones, fijando un plazo para que el Estado las cumpla. Si el Estado no cumple con las recomendaciones, la Comisión decidirá, por mayoría absoluta de votos, si publica o no su informe⁶⁰.

Los casos en contra de Estados partes en la Convención conocidos por la Comisión son también susceptibles de ser discutidos en los órganos políticos -lo que no se ha dado hasta ahora- pero, además, es posible que ellos terminen por una resolución de la Corte legalmente vinculante, si se cumplen los requisitos para ello.

5.4. Remisión de casos a la Corte

Para aquellos casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención, la Comisión tiene la facultad de someter el caso a la Corte Interamericana. 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 y sus familiares; c) los fundamentos de su petición de que se remita el caso a la

⁶⁰ Convención, artículo 51; CIDH, Reglamento, artículos 43 y 45.

Corte; d) la prueba documental, testimonial y pericial disponible; y e) las pretensiones en materia de reparaciones y costas.

El caso puede ser presentado ante la Corte, además, por el Estado interesado, lo que no había sucedido hasta ahora⁶¹. 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 fundamental⁶². Por esto, es extremadamente útil que la Comisión haya dispuesto que, en principio, todo caso que termine con un informe con recomendaciones que no son cumplidas por el Estado será enviado a la Corte, a menos que se decida lo contrario por mayoría absoluta de los miembros, y que haya establecido como elementos a considerar en la toma de la decisión los siguientes: la posición del peticionario; la naturaleza y gravedad de la violación; la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema y el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.⁶³

De conformidad con lo preceptuado en el art. 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 prorrogado⁶⁴. 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 principio⁶⁵.

Cabe precisar que hasta antes de las reformas reglamentarias de 2009, el procedimiento mediante el cual la Comisión sometía un caso ante la Corte suponía que aquella debía

⁶¹ El 22 de julio de 2002, Perú envió a la Corte el caso de Lori Berenson. Con fecha 19 de julio del mismo año la Comisión había presentado el mismo caso ante la Corte (Comunicado de Prensa 07/02, de 23 de julio de 2002. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

⁶² Méndez, Juan. "Una Aproximación Crítica a la Interpretación Vigente de los Artículos 50 y 51 de la Convención". En Méndez y Cox. Méndez y Cox (editores), *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. IIDH, 1998, pag. 253.

⁶³ Reglamento, artículo 44.

⁶⁴ Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros*, Excepciones Preliminares. Sentencia de 11 de Diciembre de 1991. Serie C. N° 13, párrs. 32, 33 y 34.

⁶⁵ Corte IDH, *Caso Cayara*, excepciones preliminares. Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C N° 14, párr. 39.

presentar ante ésta una demanda en la que exponía los hechos que la fundaban, los presuntos derechos vulnerados, las pretensiones de las víctimas, las reparaciones y costas solicitadas, entre otros aspectos. Sin embargo, con las mencionadas reformas se pretendió afianzar una mayor participación de las víctimas en el proceso ante la Corte, procurando que el litigio se desarrollara, fundamentalmente, entre las víctimas (a través de sus representantes) y el Estado demandado. De este modo, se pretende asegurar un mayor equilibrio procesal y otorgar a la Comisión un papel más enfocado en su calidad de órgano del sistema interamericano, dejando así de intervenir como parte litigante ante la Corte.

En vista de ello, actualmente la Comisión debe remitir a la Corte únicamente copia del informe emitido en virtud del artículo 50 de la Convención, así como del expediente del trámite ante la Comisión y de cualquier otro documento que estime relevante para la resolución del caso. Consecuentemente, la demanda contra el Estado en cuestión es labor de las víctimas y sus representantes. Habiendo sometido el caso ante la Corte, la Comisión deberá publicar el informe del artículo 50, así como la nota de envío del caso a la Corte.

B. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. Competencia

A continuación se analizarán los aspectos propios de la competencia de la Corte Interamericana. La Convención, aparte de la concurrencia de estos elementos de competencia establece como requisito de admisibilidad que se hayan agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 (art. 61.1 CADH)..

1.1. 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. 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)⁶⁶; y

⁶⁶ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos

de los casos en se aleguen violaciones de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁶⁷. Además, la Corte se ha atribuido competencia para aplicar la Convención Interamericana Para Prevenir y Sancionar la Tortura⁶⁸ y la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer⁶⁹.

1.2. Competencia *ratione personae*

- **Legitimación pasiva**

Para que la Corte pueda conocer de un caso de violación de la Convención, es necesario que el Estado Parte en el caso de que se trate haya reconocido o reconozca la competencia de la Corte para ello⁷⁰. En segundo lugar, la Corte sólo puede conocer de un caso cuando se haya terminado el procedimiento ante la Comisión⁷¹. La Corte ha ejercido en varias oportunidades su jurisdicción contenciosa y es de esperar que esta actividad se incremente, después de haber tenido un demorado comienzo.

- **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. 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 mantener⁷².

Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", artículo 19.6

⁶⁷ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo XIII.

⁶⁸ Corte IDH. *Caso Villagrán Morales y otros* (Caso de los Niños de la Calle"), sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párrs. 247-248; *Caso Cantoral Benavides*, sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C N.o 69, párrs. 180-191.

⁶⁹ Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

⁷⁰ Convención, art. 62.3. Hasta 2003, los siguientes Estados han reconocido esta competencia: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela.

⁷¹ Convención, art. 61.2.

⁷² Cançado Trindade, A.. "The Operation of the Inter.-American Court of Human Rights". En (ed) Harris, and Livingstone, *The Inter- American system of Human Rights*. Clarendon Press – Oxford. 1998, p. 135.

El artículo 57 de la Convención dispone que "[l]a Comisión comparecerá en todos los casos ante la Corte". El rol de la Comisión no es, en nuestra opinión, el de una parte en el proceso, sino que el de un órgano del sistema que vela por el interés público.

Hasta el año 2001, el individuo no podía participar directamente en el procedimiento ante la Corte. El artículo 71 del Reglamento de la Comisión disponía que ésta debía ofrecer al peticionario la oportunidad de hacer observaciones por escrito a la petición por la cual la Comisión sometía un asunto a 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 Comisión⁷³. 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 reparación⁷⁴. Estas normas y práctica, 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 al Reglamento de la Corte del año 2000. A partir de entonces, una vez que la demanda ante la Corte era admitida, se empezó a tratar a la víctima, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados, como verdaderas partes del proceso, ya que el nuevo artículo 23 que introdujo dicha reforma les permitió presentar solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma. Se estableció, 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.

Sin duda alguna, éste ha sido uno de los pasos más importante que ha dado el sistema en cuanto a garantizar los derechos de las víctimas como sujetos del derecho internacional y,

⁷³ Reglamento, art. 22, modificado en este sentido en septiembre de 1996.

⁷⁴ Reglamento, art. 23.

además, garantizar de esta forma el debido proceso ante los órganos de control del sistema internacional de protección de los derechos humanos⁷⁵.

No obstante, otro avance de gran relevancia en este ámbito es el que se ha producido con ocasión de la más reciente reforma reglamentaria. A contar del año 2009 es la víctima, por medio de su representante, la única parte que litiga frente al Estado ante la Corte Interamericana. Por tanto, la carga de remitir una demanda con la debida relación de los hechos y fundamentación de derecho, recae en las víctimas y no en la Comisión, con lo cual aquellas adquieren un protagonismo nunca antes visto en el procedimiento contencioso. La propia Corte ha tomado algunas medidas para implementar adecuadamente esta Reforma: se dispuso la creación de un fondo de asistencia legal a las víctimas y se creó la figura del “Defensor Interamericano”, quien podrá asumir la representación legal de las mismas, en caso que ellas no puedan costearlo.

1.3. Competencia *ratione temporae*

La competencia *ratione temporae* 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 dentro del cual puede presentarse un caso al conocimiento de la Corte, materia a que nos hemos referido supra al analizar la remisión de casos por parte la Comisión.

En cuanto a la competencia de la Corte en razón de las cuestiones que está facultada para conocer en razón de su actividad jurisdiccional, es evidente que, como todo tratado internacional, la Convención se aplica a los Estados una vez que haya entrado en vigencia para los mismos, por lo cual, la Corte no podrá conocer de casos cuyos hechos sean anteriores a esa fecha, a menos de que ellos configuran una violación continua.

2. 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

⁷⁵ Sobre el desarrollo de este proceso ver: Cancado Trindade, A.. *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.

extrema gravedad y urgencia y ello sea necesario para evitar daños irreparables a las personas. 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 estuviere reunida, se faculta al presidente, previa consulta con la comisión permanente de la Corte y eventualmente con los demás jueces, para decidir sobre la petición⁷⁶. La Corte ha utilizado ampliamente esta facultad, habiendo dictado hasta ahora medidas provisionales que han beneficiado a más de 1.500 personas (víctimas o testigos)⁷⁷

3. El procedimiento

La presentación de la demanda debe hacerse por escrito⁷⁸. 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 definitiva⁷⁹.

El procedimiento ante la Corte consta de una parte escrita y otra oral. La parte escrita se compone de la demanda, las observaciones a la demanda de la presunta víctima, o sus representantes⁸⁰ y la contestación. La demanda 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 a la presunta víctima o sus representantes debidamente acreditados⁸¹.

En la contestación, que debe realizarse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la demanda, el Estado puede aceptar los hechos⁸² o contradecirlos. Si pretende interponer excepciones preliminares, debe hacerlo también en esta oportunidad⁸³.

⁷⁶ Reglamento, artículo 25; Convención, art. 62.2

⁷⁷ Ver en Corte I.D.H., Serie E: Medidas Provisionales, No. 32, Compendio Julio 2000 – Junio 2001, San José, Costa Rica, 2001, pág. xvii. Últimas estadísticas disponibles.

⁷⁸ Reglamento, artículo 33.

⁷⁹ Ibidem, artículo 38.

⁸⁰ Ibidem, artículo 37.

⁸¹ Corte IDH, Reglamento, artículos 33 a 35.

⁸² *Caso Aloeboetoe y otros*, sentencia 4 de diciembre 1991, Serie C. No. 11; *Caso El Amparo*, sentencia 18 de

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 expertos⁸⁴.

3.1. La Prueba

Las pruebas que las partes quieran allegar al proceso deberán ser ofrecidas en la demanda, en las solicitudes y argumentos de las presuntas víctimas y en la contestación, o en el escrito de excepciones preliminares y en su contestación y observaciones a las solicitudes y argumentos presentada por el Estado. No se admitirán otras pruebas, a menos que se invoque fuerza mayor, un grave impedimento o hechos sobrevinientes⁸⁵. La Corte puede procurar de oficio toda prueba que estime útil para resolver el asunto⁸⁶.

La Corte, siguiendo la jurisprudencia internacional, evalúa la prueba con un criterio de mayor flexibilidad que el que se ocupa en los procesos de jurisdicción interna.

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 Estado⁸⁷.

Actualmente y como consecuencia de las reformas reglamentarias de 2009, sólo el Estado y el representante de las víctimas podrán presentar y objetar testigos y peritos.

3.2. El término del proceso

enero 1995, Serie C No. 19; *Caso Garrido y Baigorria*, sentencia de 2 de febrero 1996, Serie C No. 26; *Caso Benavides Cevallos*, sentencia 19 de junio 1998. Serie C No. 38; *Caso del Caracazo*, sentencia de 11 de noviembre 1999. Serie C No. 58; *Caso Trujillo Oroza*, sentencia de 26 de enero 2000. Serie C No. 64; *Caso Barrios Altos*, sentencia 14 de marzo 2001. Serie C No. 75.

⁸³ Reglamento, artículo 38..

⁸⁴ *Ibidem*, artículos 42 y siguientes.

⁸⁵ *Ibidem*, artículo 46.1 y 46.3.

⁸⁶ *Ibidem*, artículo 45.

⁸⁷ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez*, nota 57, párrs. 135 y 136.

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 amistosa⁸⁸; o por una sentencia.

Si el procedimiento termina por sentencia, ésta es definitiva e inapelable⁸⁹. 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"⁹⁰.

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 alcance⁹¹.

Los Estados Partes tienen la obligación internacional de cumplir el fallo de la Corte, pero la Corte no tiene imperio para hacerlo cumplir. 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 contra el Estado⁹². 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.

V. LA COMPETENCIA NO CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA

El artículo 64 de la Convención permite a los Estados miembros de la OEA y, en lo que les compete, a los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la OEA, consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos. Permite también a los Estados miembros solicitar una opinión sobre la compatibilidad de cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos internacionales mencionados.

⁸⁸ Reglamento, artículos 56 y 57, La Corte, sin embargo, puede decidir proseguir con el caso (artículo 54).

⁸⁹ Convención, artículo 67.

⁹⁰ Ibidem, artículo 63.

⁹¹ Ibidem, artículo 67.

⁹² Ibidem, artículo 68.

La Convención no impone limitación alguna al ejercicio de la facultad de dar opiniones consultivas, como lo hace, por ejemplo, el Protocolo 2 de la Convención Europea⁹³. Esto ha obligado a la Corte a definir sus límites, ya que sería fácil que ella, por una parte, debilitara su competencia contenciosa por la vía de utilizar en exceso su competencia no contenciosa y, por la otra, emitiera opiniones en un asunto contencioso para el cual no tuviera competencia por no habérsela reconocido las partes en el caso.

El objeto de las consultas que se formulen a la Corte pueden estar referidas a la Convención Americana o a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos que digan relación con los Estados Miembros de la OEA.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 64. 2 de la Convención, los Estados Miembros de la OEA pueden consultar a la Corte sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y la Convención u otros tratados relativos a la protección de los derechos humanos. Esta facultad puede también estar referida a proyectos legislativos, incluso de rango constitucional⁹⁴.

La petición de la opinión debe ser formulada a través de una solicitud que contendrá las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener una opinión de la Corte⁹⁵.

Las solicitudes que formula un Estado Miembro de la OEA o la Comisión, deben indicar las disposiciones que deben ser interpretadas, las consideraciones a partir de las cuales se formula la consulta y el nombre y dirección del agente solicitante⁹⁶.

En aquellos casos en que el peticionario de la consulta es un órgano de la OEA, la solicitud debe contener las disposiciones a interpretar, cómo se refiere la consulta al ámbito de su

⁹³ El artículo 2 del Protocolo No. 2 dispone:

“Estas opiniones no pueden referirse a las cuestiones que traten del contenido o de la extensión de los derechos y libertades definidos en el título 1 del Convención y en sus Protocolos, ni a las demás cuestiones que, en virtud de un recurso previsto en el Convenio, podrían ser sometidas a la Comisión, al Tribunal o al Comité de Ministros.”

⁹⁴ Corte IDH. *Propuesta de modificación de la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, serie A. N. 4, par. 15-30.

⁹⁵ Reglamento, Artículo 59. 1.

⁹⁶ Reglamento, Artículo 59. 2.

competencia, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección de sus delegados⁹⁷.

Como contrapartida a la amplitud de la competencia de la Corte, esta ha señalado⁹⁸ que su competencia en materias consultivas tiene un carácter permisivo, esto es, que puede negarse a responder consultas si éstas transgreden los límites respecto de los cuales la Corte puede ejercer legalmente su competencia. De esta manera, será la propia Corte quien determinará las materias sobre las cuales se pronuncie y se autolimitará su competencia en materia consultiva.

En el sistema internacional las opiniones consultivas se caracterizan por carecer de efecto vinculante. Dicha característica emana de su propia naturaleza y finalidad. En particular, en el sistema interamericano, las opiniones consultivas se encuentran orientadas a coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados Americanos en lo que dice relación con la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de sus atribuciones por parte de los órganos de la OEA. Dicho fin de coadyuvante es distinto al de sentenciador y por ello la naturaleza y efectos de la sentencia también lo son. Sin embargo, es claro que en el actual estadio de desarrollo del sistema interamericano las opiniones consultivas tienen innegables efectos jurídicos, morales y políticos. Pretender negar tales efectos por cuestiones meramente procesales es contrario a la interpretación teleológica que debe guiar el estudio y aplicación de las normas relativas a la protección de los derechos humanos.

⁹⁷ Reglamento, Artículo 59. 3.

⁹⁸ Corte IDH, "*Otros tratados*" objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A No. 1, párrs. 28, 31, 52.