SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Claudio Nash Rojas (Ph.D.). Académico Universidad de Chile y Presidente Fundación Dialogo Jurisprudencial

1. INTRODUCCION

El presente estudio trata sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), fundamentalmente, sobre los aspectos de la protección institucional de los derechos humanos en las Américas. Busca que el estudiante tenga las herramientas necesarias para conocer la estructura del sistema y algunos de sus principales desafíos. No hay duda que la protección de los derechos humanos en el continente está marcada por la realidad de las violaciones de derechos humanos y por la forma en que han reaccionado los Estados, la sociedad civil y los organismos encargados de su protección, por lo cual, la mirada que cruza este estudio es precisamente, aquella que vincula dicha realidad con el objetivo de todo sistema de protección en esta materia: la efectividad en la protección.

2. HISTORIA SIDH

En la Novena Conferencia Internacional Americana (1948, Bogotá, Colombia), se adoptó la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)[1]. La Carta de la Organización, si bien no consagró un catálogo de derechos, dejó instaladas las bases para ello, estableciendo ya en su preámbulo la idea de la centralidad del ser humano en la organización de la sociedad, así como la garantía de estos derechos era parte de las funciones de la Organización[2]. En esta Conferencia, además, se adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[3]. Recién una década despúes, en la

---

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

[2] Ver párrafos 1° y 3° del Preámbulo y artículos 3.l y 17 (actuales).

[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, OEA/Ser-L/V/II.82, doc. 6 rev. 1.

Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en 1959 en Santiago, Chile, se decide la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Solo a partir de este momento podemos hablar de un sistema de derechos humanos a nivel regional.

La Comisión, en principio, solo fue mandatada para promover el respeto de los derechos contenidos en la Carta y la Declaración, sería organizada por el mismo Consejo y tendría las atribuciones específicas que éste le señalara. En cumplimiento de la Resolución, el Consejo aprobó su Estatuto el 25 de Mayo de 1960[4]. El objetivo principal de la Comisión era ejercer presión para mejorar la situación general de los derechos humanos en los países de la región afectados por gobiernos que implementaron políticas de violaciones de derechos humanos. Con este propósito la Comisión estableció un procedimiento que le permitió "tomar conocimiento" de las denuncias de violaciones de derecho humanos -que no se referían a una violación específica sino que a la situación general en el área-, pedir información sobre ellas al gobierno respectivo y formular finalmente recomendaciones al mismo[5].

Los órganos políticos de la OEA no objetaron este desarrollo, lo que se tradujo en una aceptación tácita de su validez. De hecho, la Comisión, recibió un reconocimiento *ex-post* de su competencia para proteger los derechos humanos en la II Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, 1965), donde los Estados participantes recogen la solicitud de la Comisión de aclarar sus Estatutos. A través de la Resolución, de 29 de Noviembre de 1965, se señala que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá: a) examinar comunicaciones; b) solicitar a los Estados información pertinente; y c) formular recomendacione[6]. El último paso en este proceso de consolidación normativa es el Protocolo de Enmiendas a la Carta de la OEA, Protocolo de Buenos Aires de 1967. A través de este instrumento (concretamente por medio del artículo 51 de la Carta) se incluyó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la lista de órganos por medio de los cuales la Organización realiza sus fines.

---

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

[5] Especialmente interesantes en este aspecto son los informes Cuba y República Dominicana en Decada '60s, ver http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp (visitado 01 de agosto 2016).

[6] Se autorizó a la Comisión en los siguientes términos: "(Examinar) las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los Estados Americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales". Más adelante, facultó a la Comisión para "formular las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquier otra información que la Comisión tenga a su alcance", citado por Garfe, 1995: 132. un estudio de este tema ver, García Bauer, 1984: 108-120.

Otro hito relevante en la evolución del sistema fue la suscripción, en 1969, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[7] (en adelante "la Convención"). Esta se estructura en una parte sustantiva y otra orgánica. En la sustantiva se consagró un catálogo de derechos y libertades fundamentales, además de normas relativas a las obligaciones que asumen los Estados, la interpretación de la Convención, las restricciones permitidas, la suspensión de los derechos, cláusulas sobre las obligaciones respecto de los Estados Federales y los deberes de los titulares de derechos. En lo orgánico, la Convención definió el mecanismo de control -actualmente vigente en el sistema- sobre la base de dos instituciones: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y estableció un procedimiento para llevar adelante el control internacional.

El desarrollo del sistema de derechos humanos en la región está marcado por el proceso de democratización que vivió el continente desde inicios de la década de los '80. En efecto, el retorno a la democracia de buena parte del continente entre mediados de los ochenta y principio de los noventa marcó una nueva relación entre los Estados y los órganos del sistema regional de derechos humanos. Al contrario de lo que podría haberse esperado, los nuevos gobiernos de la región -muchos de cuyos dirigentes eran antiguos usuarios del sistema- en vez de adoptar una postura pro fortalecimiento del sistema, tomaron un camino distinto[8]. A mediados de los noventa se llevó adelante una agresiva política para limitar la actividad de control por parte de la Comisión Interamericana[9]. El argumento central era que la Comisión había sido creada para controlar a las dictaduras (error histórico según demuestra la historia del sistema) y que por tanto, ahora debiera volver a un rol meramente de promoción. Esta actitud tuvo influencia, incluso llegándose a una propuesta del Secretario de la OEA para reformular el sistema, la que en definitiva no prosperó.

Este afán de algunos Estados por limitar el sistema tuvo un nuevo impulso entre 2013-2015 con lo que se conoció como "fortalecimiento del SIDH" que en realidad no era otra cosa que un intento por limitar la independiencia y las funciones de la Comisión. Si bien este proceso logró ser detenido por la fuerte campaña desarrollada por la sociedad civil, no hay duda que los Estados adversarios de la Comisión lograron algunos de sus objetivos, el principal y más peligroso, poner en tela de juicio la función de control internacional de la Comisión[10].

---

[7] La Convención Americana sobre Derechos Humanos se adoptó en 1969 durante la Conferencia Especializada de Derechos Humanos, realizada en San José, Costa Rica. Entró en vigencia casi diez años después, el 18 de julio de 1978, cuando se depositó la undécima ratificación, cumpliéndose así el requisito exigido por el artículo 79 (2) de la Convención.

[8] González, 2001: 188-197.

[9] Un completo análisis de este proceso ver, Medina, 1998: 337-358.

[10] Un buen análisis de los alcances de ese proceso, ver: http://www.dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf (visitado 01 de agosto de 2016).

Actualmente (2016), se vive otro momento peligroso en el sistema y es que por primera vez, se asume la profunda crisis de financiamiento de la Comisión y la Corte que les impide a estos órganos desarrollar adecuadamente sus funciones. El Presidente de la Comisión, James L. Cavallaro, señaló ante la Asamblea General de la OEA:

> No es sorpresa para nadie que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no tiene, ni tuvo nunca en su historia, los recursos financieros adecuados y suficientes para cumplir con el mandato que le asignaron los Estados Miembros. Mientras que el Consejo de Europa destina el 41% de su presupuesto a la promoción y protección de los derechos humanos, la OEA destina el 6% de su presupuesto a la Comisión, y el 9% a la totalidad del sistema interamericano de derechos humanos, es decir, la Comisión y la Corte.
>
> La CIDH sufre una situación estructural y sistémica de financiamiento inadecuado que es indispensable atender y resolver.[11]

Como vemos, una evolución histórica basada en la realidad de las violaciones de derechos humanos en el continente, sumado a las condicionantes políticas y sociales que van determinando no solo la mejor respuesta, sino que cuál es la mejor respuesta posible atendidas las condicionantes fácticas y jurídicas dentro de las cuales se mueve el sistema.

3. BASES DEL SISTEMA

Los sistemas de protección internacional, en tanto sistemas jurídicos, contemplan tres elementos: normativo, orgánico y procedimental. En cuanto a lo normativo, los instrumentos internacionales han reconocido los valores involucrados (normalmente en el preámbulo); las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos; los derechos y libertades garantizados; criterios normativos para las restricciones de derechos y resolución de conflictos en caso de choque de derechos; normas relativas a la responsabilidad internacional del Estado; y, ciertos parámetros sobre interpretación. Los instrumentos crean órganos para la protección de los derechos, señalan cuál será su integración y las funciones que desarrollarán. En relación con los procedimientos, se han diseñado diversos sistemas de protección, dentro de los cuales, destacan, por ser los más usados, los informes (ya sea de países o temáticos), observaciones generales (a través de las cuales los órganos entregan una guía a los Estados para interpretar las obligaciones del tratado) y procedimientos para el conocimiento de casos individuales. Los órganos y procedimientos constituyen la base de los mecanismos de protección internacional.

---

[11] Discurso presentación del Informe Anual de la CIDH, presentado por el Presidente Cavallaro, en la 46 Asamblea General, el 15 de junio de 2016.

A. REGLAS COMUNES

El análisis de las normas comunes de derechos humanos consagradas en el ámbito internacional se realizará siguiendo el siguiente esquema:

- Catálogo de derechos y libertades consagrados internacionalmente.
- Obligaciones generales de los Estados.
- Límites legítimos a los derechos y libertades convencionales.
- Responsabilidad internacional del Estado por violaciones de sus obligaciones internacionales.
- La obligación de reparar a la víctima.
- La interpretación de los tratados de derechos humanos.

i. El catálogo de derechos y libertades consagrados internacionalmente

Los catálogos de derechos se estructuran en base a normas jurídicas que pueden ser expresadas de distinta forma, sea como principios o como reglas[12]. Los principios son mandatos de optimización, esto es, ordenan que algo sea realizado en la mayor medida de lo posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas; pueden ser satisfechos en grados y también debe tenerse en consideración los principios opuestos. En los instrumentos es posible reconocer claramente derechos expresados como principios de libertad (personal, de expresión, de reunión, entre otros) e igualdad (igualdad formal). Por su parte, las reglas son mandatos definitivos y, por tanto, siempre estarán hechas o cumplidas o no; las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctico y jurídicamente posible. En la Declaración y en la Convención hay ejemplos de reglas, como plazos en materia de libertad personal, prohibición de censura previa, entre otros.

En cuanto a la solución de conflictos entre normas, las reglas no son objeto de ponderación y no la necesitan; su criterio será la preeminencia (jerárquica, cronológica, material, especialidad, entre otras); en cambio, respecto de los conflictos entre principios, se deberán ponderar los intereses en conflictos y adoptar ciertas limitaciones proporcionales en cada caso concreto[13]. Esta es una cuestión particularmente relevante a la hora de interpretar los instrumentos interamericanos, en especial, en los casos de restricciones de derechos.

Por otra parte, en relación con la estructura del catálogo también hay un aspecto sustativo que considerar. En los catálogos contenidos en los instrumentos del SIDH se produce una interesante confluencia de al menos tres vertientes de pensamiento: liberal, igualitaria y

---

[12] Alexy, 2002.

[13] *Idem*.

democrática o participativa. Por razones históricas, al momento de consagrarse en el ámbito internacional los derechos humanos estas tres vertientes habían consolidado su aporte al pensamiento jurídico y ello queda claramente reflejado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Si mirados los derechos y libertades consagrados internacionalmente, nos encontramos con derechos de libertad (tanto positiva como negativa), derechos de igualdad (ante la ley, ante otros, material), derechos de participación (derechos políticos en sentido estricto).

Por tanto, el catálogo de derechos en el SIDH es un catálogo complejo, ya que está expresado en distintas estructuras normativas y recoge distintas influencias culturales. De ahí que la labor de aplicación de estas normas deban ser realizadas tomando en consideración ambas condicionantes, única forma de darles plena efectividad.

ii. Las obligaciones generales

Como es propio del derecho internacional, los Estado **deben cumplir con sus compromisos de buena fe**. Este deber de cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de los derechos humanos adquiere ciertas características particulares toda vez que el objeto de las obligaciones internacionales en esta materia no es la regulación de intereses recíprocos entre Estados, sino la protección de los derechos individuales[14].

La obligación de cumplimiento en materia de derechos humanos se manifiesta a través de dos obligaciones principales: respeto y garantía de los derechos y libertades consagrados internacionalmente, cualquiera sea el tipo de documento en el que se consagre; en conjunto con el principio de igualdad y no discriminación[15].

La obligación de **respeto** consiste en cumplir directamente la conducta establecida en cada norma convencional, ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación. El contenido de la obligación estará definido, en consecuencia, a partir del mandato normativo del derecho o libertad concreto. Entre las medidas que debe adoptar el Estado para respetar dicho mandato normativo se encuentran las acciones de cumplimiento, que pueden ser positivas (implican una actividad de prestación) y/o negativas (implican una actividad de abstención) y estarán determinadas por cada derecho o libertad.

---

[14] Completos estudios en este campo se pueden encontrar en Nowak, 2003; Abramovich y Courtis, 2004.

[15] En este sentido no estoy pensando en una división entre derechos civiles y políticos y derechos económicos sociales y culturales como categorías separadas por sus obligaciones, sino que determinando las obligaciones que son comunes a todos los derechos consagrados internacionalmente.

La obligación de **garantia**[16], por su parte, se traduce en la obligación que asume el Estado de promover, a través de sus órganos, la posibilidad real y efectiva de que sus ciudadanos ejerzan los derechos y disfruten las libertades que se les reconocen. Esta es una obligación complementaria a la de respetar, ya que no sólo implica el cumplimiento estricto del mandato normativo que establece cada derecho, sino que una obligación positiva de crear condiciones institucionales, organizativas y procedimentales para que las personas puedan gozar y ejercer plenamente de los derechos y libertades consagrados internacionalmente[17].

La obligación de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos implica siempre la adopción de medidas positivas. Podemos distinguir las siguientes formas de cumplimiento de la obligación de garantía: i) la obligación del Estado de asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos; ii) el deber de proteger a las personas frente a amenazas de agentes privados o públicos en el goce de los derechos; iii) adoptar medidas de prevención general frente a casos de violaciones graves de derechos; iv) reparar a las víctimas; y v) cooperar con los órganos internacionales para que estos puedan desarrollar sus actividades de control.

A continuación, me referiré, brevemente, a cada una de ellas.

Las medidas para asegurar el goce y ejercicio consisten, en legislar internamente para remover los obstáculos normativos que puedan existir en la legislación nacional; dictar leyes que permitan dicho goce y ejercicio; y establecer los procedimientos y recursos necesarios para reclamar el cumplimiento de estas obligaciones. En caso que existan elementos culturales que obstaculicen el pleno goce y garantía de los derechos, el Estado deberá adoptar medidas para su remoción[18].

La obligación de amparar (proteger) a las personas frente a la amenaza de sus derechos, ya sea por agentes del Estado o por privados[19], implica que el Estado deberá adoptar medidas

---

[16] Nash, 2009.

[17] Al respecto, la Corte ha señalado: "Esta obligación implica el deber de los Estados partes 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" Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Sentencia de 28 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 166.

[18] Nash, 2009.

[19] Si bien hay autores, por ejemplo Nowak, 2003: 23-30 y Abramovich y Courtis, 2004: 31 (aunque aclaran que es una postura simplemente convencional, no sustantiva), que autonomizan esta obligación, no me parece que pueda ser explicada al margen de la obligación general de garantía. La autonomía de la protección por parte del Estado en casos concretos de amenaza, no requiere de un razonamiento distinto en cuanto a la actividad del Estado que permita el pleno goce y ejercicio de los derechos amenazados, ya sea por agentes del Estado o por privados.

adecuadas, sean normativas u organizacionales, para enfrentar casos de amenazas a los derechos garantizados internacionalmente. Dicha protección no se cumple sólo con la adopción de medidas genéricas, sino que con medidas particulares que miren la concreta situación del titular de derechos.

En cuanto a la reacción frente a violaciones del Estado, a fin de garantizar el derecho de la víctima y prevenir su repetición respecto de toda la sociedad, deberá adoptar medidas en el ámbito interno. En caso que se produzcan violaciones graves de derechos humanos (tortura, desaparición forzada y otras que caigan dentro de la categoría de crímenes de lesa humanidad), estos hechos deben ser efectivamente investigados y los responsables deben ser sancionados de acuerdo a la normativa nacional, de forma tal de evitar la sensación de impunidad.

En todo caso de violación de derechos humanos el Estado deberá reparar a las víctimas de acuerdo con los estándares que al efecto se han establecido en el derecho internacional de los derechos humanos[20].

Finalmente, en el caso de la Convención Americana la obligación de cooperar se traduce en el deber de proporcionar información oportuna, pertinente y veraz respecto de la situación general de los derechos humanos en el Estado o de un hecho particular del que el órgano internacional esté conociendo[21].

El art. 1.1 de la CADH, disponer que las obligaciones de respeto y garantía deben asegurarse sin **discriminar** a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Esta obligación ha sido destacada por la jurisprudencia internacional como un principio del derecho internacional de los derechos humanos e incluso, para la Corte Interamericana, esta obligación de no discriminación sería una norma perentoria o *ius cogens*[22].

La acción estatal para ser considerada discriminatoria deberá consistir en una distinción, exclusión, restricción o preferencia, lo que implica un elemento comparativo, esto es, para que exista una acción discriminatoria debe haber otra persona o grupo puestos en la situación de ser tratada por el Estado en forma similar o diferente. El Estado incurrirá en una discriminación no solo cuando en forma directa e inmediata sus agentes actúen, ya sea que dicha acción provenga de cualquiera de los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo

---

[20] Sobre el tema de las reparaciones ha habido un amplio desarrollo jurisprudencial, cuyo análisis escapa los objetivos de esta investigación. Para un estudio detallado, ver Nash, 2009.

[21] CDH, *Caso Massera et. al v. Uruguay*. Comunicación 5/1977, dictamen de 15 de agosto de 1979 Publicado en Selección de Decisiones Adoptadas con Arreglo al Protocolo Facultativo. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, 1988, párr. 9 letras d) y e), p. 43.

[22] Corte IDH. *OC-18/03*.

o judicial) en cualquiera de sus niveles funcionarios, sino que también en aquellos casos que en forma indirecta lo permitan, o bien, por medio de la omisión de proteger y garantizar un determinado derecho respecto de una persona o grupo, incurran en un acto discriminatorio. En este sentido, el Estado deberá prohibir y sancionar todas las acciones discriminatorias que puedan darse en las relaciones particulares, evitar que se proclamen acciones discriminatorias e ideas que las alientes, entre otras.

Mas, no toda diferencia de trato será una discriminación. Es posible que un trato diferenciado sea legítimo, en cuyo caso deben concurrir tres elementos: objetividad y razonabilidad de dicho trato diferenciado y que busque un fin legítimo. El Comité lo ha expresado en los siguientes términos:

> ...el Comité observa que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son **razonables** y **objetivos** y lo que se persigue es lograr un **propósito** legítimo en virtud del Pacto[23].

Finalmente, es importante tener en consideración que los instrumentos internacionales contemplan la obligación del Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad en toda su legislación y no sólo respecto de los derechos consagrados internacionalmente[24].

*

* *

Estas obligaciones generales de respeto, garantía y no discriminación deberán estar presentes en cada derecho o libertad consagrada internacionalmente. Es necesario tener presente que estas no son obligaciones autónomas, sino que se aplican respecto del análisis de cada derecho o libertad consagrado en los instrumentos internacionales en casos concretos y respecto de titulares de derechos concretos, lo que exige un esfuerzo hermenéutico en cada para determinar el contenido y alcance de estos derechos particulares a la luz de las obligaciones generales.

iii. Los límites legítimos: restricciones y suspensiones

---

[23] CDH, *Comentario General Nº 18* No Discriminación. (10 de noviembre de 1989), párr. 13, (destacado mío).

[24] A modo de ejemplo, ver art. 24 de la CADH y art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Es posible que una persona no pueda gozar y ejercer plenamente algunos derechos y que esta sea una situación justificada, esto es, que un derecho se vea afectado, pero no necesariamente ello implica que esté violada la obligación internacional. Ello ocurrirá cuando exista una limitación legítima por parte del Estado al pleno goce y ejercicio de los derechos consagrados internacionalmente. Son dos los límites legítimos consagrados por el derecho internacional: las restricciones y la suspensión del ejercicio de derechos.

a. Restricciones

Nos podemos encontrar con tres situaciones: aquellos derechos que no admiten restricción (tortura, esclavitud, libertad de conciencia), aquellos derechos que admiten restricciones particulares (derechos de propiedad, asociación de fuerzas armadas) y otros que admitan restricciones generales.

Respecto de aquellos derechos que no admiten restricciones legítimas (tortura, esclavitud, derecho personalidad, derecho al nombre, libertad de conciencia) la sola conducta estatal que los afecta es una violación de los compromisos internacionales. En estos casos no nos preguntamos si concurren condicones de legitimidad de dicha afectación. Aquí la afectación es sinónimo de violación de derechos.

En cambio en los derechos que sí admiten restricción es posible que la afectación de derechos sea legítima. Pero esto no implica discrecionalidad para la autoridad. En efecto, la facultad de restringir no es discrecional para el Estado, sino que está limitada por el Derecho Internacional, que exige el cumplimiento de ciertas condiciones, cuya ausencia transforma la restricción en ilegítima y, por lo tanto, en violatoria de las obligaciones internacionales del Estado.

Los requisitos de una restricción legítima son: (a) respeto del principio de legalidad; (b) objetivo legítimo; (c) respeto del principio de proporcionalidad.

(a) El primer límite es que las condiciones generales y circunstancias que autorizan una medida de restricción del ejercicio de un derecho humano, deben estar establecidas por ley[25]. Este requisito es una salvaguarda a la posible arbitrariedad de la autoridad estatal, ya que la expresión “ley” implica exigencias de forma y materiales. El artículo 30 de la CADH establece expresamente que las leyes que impongan restricciones a los derechos humanos deben ser dictadas "por razones de interés general", lo que puede ser considerado como una protección contra la imposición arbitraria de limitaciones.

[25] A modo de ejemplo, ver arts. 6, 9, 12, 19 y 22 del PIDCP y arts. 4, 7, 12, 13, 16 y 30 de la CADH.

(b) El segundo límite es que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquéllas establecidas en los instrumentos internacionales, ya sea como norma general o específicamente para ciertos derechos. Generalmente ellas son el interés de la seguridad nacional, la seguridad u orden público, o la protección de la salud o la moral públicas o de los derechos y libertades de los otros[26]. En este punto surgen algunos derechos con posibilidades de restricción particular. Por ejemplo la restricción del derecho de propiedad admite una restricción particular en atención a su "función social".

(c) El tercer requisito es que las medidas de restricción respeten el principio de proporcionalidad[27]. De acuerdo a la interpretación que han hecho los órganos de control internacional la medida de restricción deberá cumplir con los siguientes elementos: necesaria, adecuada y proporcional. Por 'necesaria' se ha entendido que no debe ser indispensable, pero sí que la restricción debe responder a una apremiante necesidad social. Debe poder demostrarse que no se puede alcanzar el fin de proteger los intereses públicos o de los derechos de otros por medios menos restrictivos que los empleados. La medida será "adecuada" cuando sea conducente para obtener la protección del derecho mediante la restricción del otro en conflicto; y la "proporcionalidad propiamente tal" dice relación con que la medida debe ser aquella que consiga el fin buscado afectando de menor forma el goce o ejercicio del derecho objeto de la restricción, lo que implica que, si la hay una alternativa menos gravosa, debe emplearse esa alternativa[28].

En los sistemas regionales europeo e interamericano se ha entendido que las restricciones deben ser "necesarias en una sociedad democrática". Esto puede ser interpretado como un estándar más restrictivo para las restricciones ya que no sólo deben cumplir con los criterios señalados previamente (propios de la proporcionalidad), sino que además deberán tener en consideración valores propios de una sociedad democrática, como tolerancia, participación, deliberación, respeto por las minorías, entre otros[29].

b. La suspensión temporal de obligaciones

La Convención Americana en su artículo 27, conforme al cual la legitimidad de esta medida está por el cumplimiento de los siguientes requisitos:

---

[26] CADH, arts. 15 y 16.

[27] Un excelente estudio sobre el alcance de este principio (desde una perspectiva fundamentalmente constitucional), ver Bernal, 2003.

[28] Corte IDH. *La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos),* Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, Serie A No.5.

[29] A modo de ejemplo, ver: Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay.* Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C Nº 125, párr. 148. Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay.* Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 104-105.

(a) Las causales por las cuales se pueden suspender ciertas obligaciones del tratado; el artículo 27 de la Convención Americana la autoriza en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte. Estos son peligrosamente vagos, por lo que la supervisión de los órganos regionales sea imprescindible[30].

(b) Los derechos respecto de los cuales el Estado no puede suspender ninguna obligación se consagran en el 27.2[31]; en cuanto a los requisitos que deben cumplir aquellos que sí pueden suspenderse, son el de proporcionalidad (en el tiempo y en el tipo de suspensiones que se decreten) y la exigencia de que las medidas no pueden ser discriminatorias.

(c) La prohibición de suspender obligaciones cuando esta es incompatible con las demás obligaciones internacionales del Estado, esto en razón de que el Estado debe aplicar la norma que más favorezca a los individuos.

(d) Finalmente, es necesario el cumplimiento de aspectos formales, como la proclamación oficial del estado de excepción y su notificación al Secretario General de la OEA.

iv. La responsabilidad internacional del Estado

En el derecho internacional público ha primado la idea de que la responsabilidad internacional se fundamenta en la contrariedad de la actuación del Estado con la norma internacional a la que se encuentra obligado, a través de un tratado o del derecho consuetudinario[32]. En el mismo sentido, en el sistema interamericano, a partir de la sentencia en el caso *La Última Tentación de Cristo*[33], la Corte Interamericana estableció que el ilícito internacional por violaciones a los derechos humanos se produce en el momento en que el Estado actúa en violación de una norma obligatoria, sin necesidad de que exista falta o culpa por parte del agente, ni tampoco que se produzca un daño[34].

---

[30] Ver Norris y Reiton, 1980: 189-223 (191-199); Faúndez-Ledesma, 1984: 101-126.

[31] Corte IDH. *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).* Opinión Consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8, párr. 44. Corte IDH. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos),* Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 41.

[32] Ver art. 2 Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos. Adoptado por la CDI en su 53o período de sesiones (A/56/10) y anexado por la AG en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001.

[33] Corte IDH. *Caso La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile.* Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

[34] "Es decir, todo acto u omisión, imputable al Estado, en violación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, compromete la responsabilidad internacional del Estado", Corte IDH. *Ibídem,*

El segundo elemento constitutivo de la responsabilidad internacional del Estado es que la infracción a las obligaciones internacionales sea imputable al Estado. Respecto de qué conductas son las que pueden hacer incurrir en responsabilidad internacional al Estado, se puede señalar que se aplican las normas generales del derecho internacional público, por tanto, la responsabilidad puede estar fundada en actos u omisiones de cualquier poder u órgano estatal que viole obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

v. La obligación de reparar a la víctima

La obligación de los Estados de reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos es un concepto que se ha instalado como uno de los principios del derecho internacional público en materia de responsabilidad del Estado y así ha sido reconocido tanto por la doctrina y por la jurisprudencia, además de su recepción en tratados específicos[35]. Su vinculación como uno de los principios del Derecho Internacional y, por tanto, aplicable como fuente de obligaciones aún respecto de los Estados que no sean parte de dichas Convenciones especiales ha sido establecido por la propia Corte Internacional de Justicia y por la Corte Interamericana:

> Es un principio de Derecho internacional, que la jurisprudencia ha considerado 'incluso una concepción general de derecho', que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. La indemnización, por su parte, constituye la forma más usual de hacerlo[36].

En cuanto a su incorporación en los tratados de derechos humanos, podemos destacar la Convención Americana sobre Derechos Humanos que dispone:

> Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte 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 o el pago de una justa indemnización a la parte lesionada[37].

En el ámbito del SIDH se ha asumido una concepción amplia del concepto de reparaciones y se han dispuesto actuaciones del Estado que comprenden medidas restitución, compensación,

---

párr. 72. Para una explicación completa de los alcances de este fallo, ver voto concurrente juez A.A. Cançado Trindade, en la misma sentencia.

[35] Nash, 2004.

[36] Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez – indemnización compensatoria*, sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C No. 7, párr. 25.

[37] Artículo 63.1 de la CADH.

satisfacción y garantías de no repetición[38]. De hecho, se ha determinado a nivel interno importantes medidas de cumplimiento de obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, las que tienen un efecto reparador, tanto en la perspectiva de cesación del mal causado, como medidas de no-repetición.

vi. La interpretación

Las normas para la interpretación de los tratados están contenidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El artículo 31 de la Convención de Viena[39]. Para estos efectos, el contexto de un tratado comprende:

- el texto, incluyendo el preámbulo y los anexos;
- todo acuerdo que se refiere al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del mismo; y
- todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente a él (art. 31.2 a) y b)).

Si consideramos que uno de los elementos para interpretar la norma internacional es la consideración del objeto y fin del tratado, y que éstos son la protección de los derechos humanos, puede concluirse que la interpretación debe ser siempre en favor del individuo[40].

La mención del objeto y fin del tratado como un elemento de interpretación confiere también a ésta un carácter dinámico, que se refleja en la amplitud del concepto "el contexto del tratado", ya que los instrumentos formulados "con motivo de la interpretación del

---

[38] El CDH ha señalado: "El Comité toma nota de que, en los casos en que proceda, la reparación puede consistir en la restitución, la rehabilitación y la adopción de medidas tendientes a dar una satisfacción, entre ellas la presentación de disculpas públicas y testimonios oficiales, el ofrecimiento de garantías de evitar la reincidencia y la reforma de las leyes y prácticas aplicables, y el enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos" (CDH, *Observación General N° 31,* "Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto", del 26 de mayo de 2004 , párr. 16).

Asimismo, un interesante paso en esta material se dio el 16 de diciembre de año 2005, ya que mediante Resolución 60/147, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.

[39] "1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin".

[40] "... el equilibrio de la interpretación se obtiene orientándola en el sentido más favorable al destinatario de la protección internacional, siempre que ello no implique una alteración del sistema", Corte IDH. *Asunto de Viviana Gallardo y otras*, resolución de 13 de noviembre de 1981, Serie A No. 101/81, párr. 16.

tratado" son necesariamente posteriores a éste y, si se han adoptado por las mismas partes, pueden entenderse como una interpretación que éstas han dado al acuerdo primero[41].

Las diversas fuentes del Derecho Internacional se influyen recíprocamente. Los principios generales de derecho, el derecho consuetudinario, los actos unilaterales de los Estados y las resoluciones de las organizaciones internacionales preceden o suceden a las normas de los tratados. No es posible intentar aplicar un tratado con desconocimiento de los principios generales de derecho o del derecho consuetudinario que lo precede o lo complementa, como tampoco lo es ignorar las otras fuentes de derecho que pueden haberlo sucedido, aclarándolo o complementándolo.

También existe esa reciprocidad entre las fuentes internacionales y las domésticas. La interpretación de las normas internacionales también puede beneficiarse de la jurisprudencia que se genere sobre el punto en los Estados Partes del sistema, puesto que la aplicación de normas domésticas a casos particulares pueden dar alcance y contenido más precisos a las normas de derechos humanos. En el sistema interamericano, la idea de la integralidad está reflejada y ampliada en las letras b), c) y d) del artículo 29 de la Convención. La letra b) reproduce la idea del artículo 5.2 del Pacto; la letra c) no permite que se interprete ninguna norma de la Convención en el sentido de "excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno"[42]. La letra d) del artículo 29 establece que ninguna disposición de la Convención será interpretada en el sentido de "excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza". Esta norma apoya la posición de que las resoluciones de órganos internacionales pueden llegar a tener valor jurídico, aun cuando formalmente y en principio, no parecieran tenerlo, y señala que el intérprete no las puede ignorar[43].

B. ORGANOS

---

[41] Esta es una de las razones que se dan para asignarle valor de norma a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

[42] Recordamos aquí, como ejemplo de esta posición, la interpretación hecha por la Corte Interamericana de la expresión "garantías judiciales indispensables", inserta en el art. 27 de la CADH. Ver Corte IDH. *OC-9/87*.

[43] La Corte Interamericana se pronunció sobre el punto en la Opinión Consultiva No. 10, basándose en parte en el argumento de que podía ser necesario interpretar la Declaración al interpretar la Convención Americana, en razón de lo dispuesto en el art. 29 de este último cuerpo legal (Corte IDH. *Interpretación De La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del Artículo 64 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos,* Opinión Consultiva OC-10/89, del 14 de julio de 1989, Serie A No. 10, párr. 36).

Como ya vimos, son dos los órganos que se encargan de la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana tiene una naturaleza cuasi-judicial. Es un órgano de la Carta de la OEA que ejerce su competencia respecto de todos los Estados partes del sistema interamericano. La Comisión tiene una serie de funciones: estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América; formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos; preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones; solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos; atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten; actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.[44]

A partir del año 1969, con la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se crea la **Corte Interamericana de Derechos Humanos,** con funciones jurisdiccionales.[45] La Corte Interamericana es un órgano de la Convención Americana, no de la OEA, y ejerce funciones jurisdiccionales en materia contenciosa, conociendo de casos individuales relativos a violaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos[46] y puede, además, emitir opiniones consultivas.[47]

---

[44] Ver artículo 41 de la CADH.

[45] Su antecedente más importante en el sistema interamericano es la Corte de Justicia Centroamericana, creada en 1907 y que funcionó hasta 1918, sin perjuicio que dicha Corte no tuvo competencia en materia de derechos humanos.

[46] Tiene competencia, además, para conocer de violaciones al párrafo a) del artículo 8 y art. 13 del Protocolo Adicional a la Convención en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador); y de los casos en que se aleguen violaciones de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (artículo XIII); además, la Corte se ha atribuido competencia para aplicar la Convención Interamericana Para Prevenir y Sancionar la Tortura (Corte IDH. *Caso Villagrán Morales y otros (caso de los "Niños de la Calle") vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63 , párrs. 180-191) y de la Convención de Belem do Pará (Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú.* Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160).

[47] Artículo 64 de la CADH: "1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en los que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el

A continuación, analizaremos los principales procedimientos a través de los cuales estos órganos desarrollan sus funciones.

4. PROCEDIMIENTOS

En cuanto a los **procedimientos** asociados a los órganos del sistema interamericano, la función de control y protección de los derechos humanos la ejerce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de los siguientes procedimientos: examen de casos o situaciones de violaciones a los derechos humanos; preparación y publicación de informes, actuación ante la Corte Interamericana y observaciones in loco.

A continuación analizaré brevemente algunos de los elementos centrales de cada una de estas funciones.

A. INFORMES CIDH

Un primer procedimiento está basado en la carta de OEA y se refiere al sistema de control de situaciones de violaciones de derechos humanos. Este sistema surge de la experiencia histórica frente a las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y se confunde con el desarrollo propio de la Comisión. Desde sus inicios en 1960, la Comisión tuvo como labor central afrontar casos de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y buscar, más por la práctica que por cualquier otro medio, el camino para actuar efectivamente ante dicho tipo de violación[48].

Basada en su experiencia práctica, fue la confección de Informes sobre Países o "country reports", el medio para hacer frente a las violaciones masivas y sistemáticas que sufrían los derechos humanos en el Continente[49]. Los Informes sobre países se convirtieron en el medio más idóneo para hacer frente a las violaciones masivas y sistemáticas, toda vez que este instrumento ataca las características fundamentales de dicho tipo especial de violaciones, esto es, dejaba en evidencia las graves violaciones de derechos humanos que los Estados buscaban ocultar. La Comisión se encuentra facultada para realizar estudios sobre violaciones a derechos humanos ocurridas en un determinado Estado Miembro de la

---

Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales".

[48] Medina y Nash, 2007.

[49] González, 1998: 495-500.

Organización.[50] Las visitas in loco[51] son el medio fundamental con el que cuenta la Comisión para recabar la información que le permita acreditar y formarse la convicción sobre la real situación de los derechos humanos en el país que es objeto de la investigación.

A partir de la década del 2000, la Comisión comienza a emitir informes temáticos, relativos a situaciones de derechos humanos que son comunes a todos o parte de los países miembros de la OEA[52]. Los informes temáticos han sido un importante instrumento para llamar la atención sobre las situaciones de discriminación estructural en la región[53].

B. AUDIENCIAS CIDH

Una forma innovadora que ha desarrollado la CIDH para generar espacios de diálogo y control de la actividad del Estado en materia de derechos humnaos, a novel nacional y regional, ha sido el de las Audiencias Generales. La CIDH, a través de su presidente, puede citar a audiencias de diverso tipo (arts. 61 al 69 Reglamento CIDH). Una de estas formas de audiencias son aquellas generales, destinadas a tratar "la situación de los derechos humanos en uno o más Estados, o sobre asuntos de interés general" (art. 66.1 Reglamento CIDH), donde concurren los peticionarios con el Estado y además con la presencia de la CIDH. Esto ha permitido tratar temas de gran relevancia como situación de los defensores de derechos humanos en el continente o la situación de violencia policial en manifestaciones públicas en Chile.

Este procedimiento da cuenta de la forma en que la CIDH busca dar efectividad al sistema al generar una instancia intermedia entre el caso individual y los informes generales que permita abrir canales de denuncia, pero también de diálogo entre la sociedad civil y los Estados.

C. CASOS INDIVIDUALES

El procedimiento de protección de derechos humanos por excelencia consiste en el conocimiento de denuncias individuales. En esta materia el sistema interamericano contempla un sistema dual, dependiente de si los Estados han dado o no competencia a la Corte Interamericana. Respecto de todos los Estados parte del sistema interamericano de

---

[50] En un primer momento, y en uso de una interpretación amplia de sus facultades, no objetadas por los Estados, la Comisión realizó informes sobre violaciones a los derechos humanos en Cuba, Haití y la República Dominicana, siendo este Estado el único que permitió un estudio *in situ* de la situación.

[51] Sobre esta materia ver Vargas, 1984.

[52] Para acceder a los informe temáticos: http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp (visitado 01 de agosto de 2016).

[53] Sobre las violaciones estructurales de Derechos Humanos, ver Nash y Núñez, 2015.

derecho humanos, la Comisión tiene facultades para recibir denuncias individuales en las que se aleguen violaciones aisladas de derechos humanos consagrados en aquellos instrumentos internacionales respecto de los cuáles la Comisión tiene competencia[54].

En aquellos casos en que el Estado ha dado competencia a la Corte, la Comisión está facultada para someter los casos contenciosos al conocimiento de la Corte Interamericana sobre la aplicación o interpretación de la Convención[55]. Esta facultad es relevante ya que es el único mecanismo para que un individuo pueda hacer llegar un caso ante la Corte (el otro camino sería que el Estado presente el caso, lo que en la práctica no ocurre).

i. El procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La CIDH distingue claramente una etapa de admisibilidad y otra etapa de examen de fondo, la cual corre paralelamente con la de intentar una solución amistosa del caso. En la etapa de admisibilidad se resuelven aquellas cuestiones vinculadas con la competencia y otras cuestiones de admisibilidad.

Respecto de la competencia, la denuncia debe satisfacer ciertos requisitos. En primer lugar, debe ser competente en razón de la persona (activa y pasiva), esto es, para acceder al sistema de la Comisión mediante una denuncia o petición individual conforme al artículo 44 de la Convención, las peticiones pueden ser presentadas por cualquier persona, grupo de personas u organizaciones no gubernamentales que cumplan los requisitos del artículo 44. Toda comunicación deba tener al menos una víctima[56]. Por otra parte, 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"[57]. La Convención ha establecido un requisito en relación a las organizaciones no gubernamentales que presenten peticiones; para tener *legetimatio ad causam* éstas deben ser reconocidas por uno de los Estados miembros de la OEA, sin que sea necesario que el reconocimiento lo dé el Estado denunciado. Basta que el reconocimiento sea dado por cualquiera de los Estados miembros[58]. La Comisión puede recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado

---

[54] Al respecto ver Medina y Nash, 2007; Faúndez-Ledesma, 1999.

[55] Artículo 61.1 de la CADH.

[56] La jurisprudencia de los órganos de supervisión internacional ha establecido que la víctima puede ser directa, cuando la violación la afecte directamente a ella; indirecta, en caso que la persona se vea afectada de manera secundaria por una violación dirigida a otra persona, como sería el caso de un padre por la expulsión del país de su hijo; o potencial, en el caso de una persona afectada generalmente por una ley que, aunque no se haya aplicado, implique por su sola existencia un obstáculo potencial para el ejercicio y goce de alguno de sus derechos humanos. Medina y Nash, 2007: 20.

[57] Reglamento Comisión, art. 24. Reglamento aprobado por la Comisión en su 137° período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y modificado el 2 de septiembre de 2011 y en su 147º período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, para su entrada en vigor el 1º de agosto de 2013.

[58] Medina y Nash, 2007: 21.

alegue que otro Estado ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en la Convención. Para ello, conforme a lo dispuesto por el art. 45 numerales 1, 2 y 3 de la CADH, los Estados podrán declarar que reconocen competencia a la Comisión para conocer de casos presentados por otros Estados parte (los que también deben haber hecho esa declaración). Estas declaraciones pueden ser por tiempo indefinido, por tiempo determinado o para casos específicos.

Asimismo, la comunicación debe estar dirigida contra un Estado que sea parte del sistema interamericano (OEA)[59].

En segundo lugar, la Comisión sólo puede conocer hechos que constituyan una violación a los derechos humanos consagrados en los instrumentos vinculantes del sistema interamericano que le dan esta competencia, esto es, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará", conforme a sus respectivas disposiciones, el Estatuto de la Comisión y el presente Reglamento[60].

En tercer lugar, los hechos que se invoquen como constitutivos de violación deben haber sucedido con posterioridad a la fecha en que el tratado respectivo entró en vigencia para el Estado denunciado. Existen situaciones particulares. Tal es el caso de las violaciones continuas, como en el caso de las desapariciones forzadas. De hecho, en este caso, la Convención específica sobre la materia define el fenómeno como una violación continua hasta que no se compruebe el paradero de la víctima[61]. En el mismo sentido, las leyes dictadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Convención y que al momento de la ratificación del instrumento vinculante estén vigentes, podrán ser conocidas por la Comisión (en realidad estas no son estrictamente una excepción al principio general porque lo que se aplica es la violación al momento de entrada en vigor del instrumento, que es lo que fija la competencia).

---

[59] Artículos 19 y 20.b) del Estatuto de la Comisión y 27 de su Reglamento.

[60] Reglamento Comisión, art. 23.

[61] Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, art. III. Corte IDH. *Caso Blake vs. Guatemala, excepciones preliminares*. Sentencia de 2 de julio de 1996, Serie C No. 27, párr. 33.

Finalmente, la Comisión debe tener competencia en razón del lugar. La CIDH sólo puede conocer de comunicaciones que se refieran a hechos que afectan a personas bajo la jurisdicción de los Estados Parte.

El segundo elemento en esta etapa de admisibilidad es el que dice relación con los trámites de presentación de la petición y decisión de la Comisión respecto de su admisibilidad, para lo cual se realiza un análisis de sus condiciones de forma y fondo. En cuanto a los requisitos de forma, la Convención exige, en el art. 46.1.d), que la comunicación contenga el nombre, nacionalidad, profesión, domicilio y firma de la persona o del representante legal de la entidad que somete la petición, por lo cual, la comunicación debe ser escrita. Por su parte el art. 28 del Reglamento señala otros requisitos referentes a la información que deben contener las peticiones.

En esta etapa también se analizan algunos requisitos de fondo en materia de admisibilidad. Las peticiones deben cumplir con los siguientes requisitos: *Prohibición de examen de un asunto pendiente o resuelto por otra instancia internacional* (art. 46.1.c) CADH). El Reglamento de la Comisión amplía esta causal de inadmisibilidad al disponer que tampoco es admisible una comunicación que reproduce otra pendiente o ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional[62], y precisa que un examen anterior en el contexto de un examen general sobre derechos humanos en el Estado en cuestión, que no decida sobre los hechos específicos de la comunicación, no inhibe la admisibilidad de la comunicación, como tampoco la inhibe si el peticionario ante la CIDH es la víctima o su familiar y el peticionario ante el otro organismo es un tercero, sea un individuo o una entidad no gubernamental. *El agotamiento de los recursos internos*. Es una regla de derecho internacional que permite que el Estado pueda reparar por sí mismo una supuesta violación de sus obligaciones internacionales antes de que ésta pueda ser reclamada en el ámbito internacional. Esta regla se establece a favor de los Estados y es, por tanto, renunciable por ellos. Debe ser invocada por el Estado como excepción de admisibilidad en la primera actuación del procedimiento[63]. La Convención, en el artículo 46.2, establece posibilidades de exención de la obligación de agotar los recursos internos:

- 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.
- Tampoco será exigible en 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.

---

[62] Reglamento Comisión, art. 33.

[63] Medina y Nash, 2007: 23-24.

- Por último encontramos aquellos casos en que existe un retardo injustificado en la decisión sobre el recurso[64].

Finalmente, se debe cumplir con un *requisito de tiempo,* de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 46.1 b) 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 Estado[65]. 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"[66].

Conforme al artículo 34 b. del Reglamento, la Comisión puede declarar inadmisible una comunicación si resulta de ella misma o de la exposición del Estado que es manifiestamente infundada o su total improcedencia es evidente. Esta es una facultad especialmente delicada ya que si se decide rechazar *in limine* una denuncia, no hay instancia alguna para la quien la presenta de reclamar esta decisión. Por ello es importante que esta sea una decisión que decidan los comisionados y no sea un trámite dejado al arbitrio de la secretaría de la CIDH.

Sobre la base de estas consideraciones, la Comisión debe emitir una Declaración de admisibilidad. Los informes de admisibilidad o de inadmisibilidad son públicos y deberán, además, ser incluidos por la Comisión en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA[67].

Si la CIDH declara la admisibilidad del caso, se pasa al Examen de Fondo (méritos). En el examen de fondo de la petición se produce un intercambio de observaciones entre el peticionario y el Estado, teniendo cada uno un plazo de dos meses para hacerlas. En la etapa de investigación, la Comisión puede aceptar todas las pruebas que las partes estimen pertinentes, ya sea en forma oral o escrita.

La convocatoria de audiencia es una facultad y no una obligación de la Comisión[68] y en ella la Comisión puede recibir información de las partes con relación a alguna petición,

---

[64] En una Opinión Consultiva sobre *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos*, la Corte interpretó esta disposición y sostuvo que si, por razones de indigencia o por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele su agotamiento (Corte IDH. *Excepciones al agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos).* Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990, Serie A No. 11).

[65] La Comisión precisa esto señalando en el art. 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".

[66] Reglamento Comisión, art. 32.2.

[67] *Ibídem*, art. 36.1.

[68] *Ibídem*, arts.61 y sgtes.

caso en trámite, seguimiento de recomendaciones o medidas cautelares, entre otras. Además la Comisión puede solicitar del Estado aludido cualquier información que estime pertinente y recibir, si las partes lo solicitan, una exposición verbal o escrita de los hechos materia de la investigación. Si el Estado no suministra información solicitada la Comisión puede presumir que los hechos alegados en la petición son verdaderos[69]. La aplicabilidad de la presunción no ha sido, en principio, rechazada por la Corte Interamericana[70].

Conforme a estos elementos de convicción, la CIDH toma una decisión del Asunto. El artículo 44.1 del Reglamento dispone que si la Comisión decide que no hubo violación, preparará entonces un informe que será transmitido a las partes y se publicará en el Informe Anual que ella elabora para la Asamblea General de la OEA. 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[71]. La adopción del informe y su transmisión al Estado se notificará al peticionario[72].

Notificado el Estado, comienza 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. Se trata entonces de un segundo informe. Si el Estado no cumple con las recomendaciones, la Comisión decidirá, por mayoría absoluta de votos, si publica o no este informe[73].

Si el caso no se presenta a la Corte y la Comisión emite el informe del artículo 51, éste conlleva el fin del examen de la comunicación. Siendo este informe el término del procedimiento, se discute cuál es su fuerza legal. La Comisión ha invocado razones similares a las invocadas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas para sostener que el Estado está obligado a cumplir con las recomendaciones que se le hagan en dicho informe[74], y existen además argumentos de texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que permiten sostener esta obligatoriedad. Desde la vigencia del Reglamento modificado el año 2003, se ha uniformado el procedimiento para decidir un caso, sea contra Estados partes en la Convención o contra Estados que no son partes, a diferencia de lo que sucedía con el Reglamento anterior. El Reglamento dispone un

---

[69] *Ibídem*, art. 38.

[70] Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez* (1988), párr. 138.

[71] *Idem*.

[72] Reglamento Comisión, art. 44.3.

[73] CADH, art. 51; Reglamento Comisión, art. 45.

[74] Ver Cerna, 1998: 105-106.

procedimiento común que dispone que se apliquen los artículos pertinentes del reglamento que regulan la etapa de decisión de los mismos a todos los Estados. 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.

ii. El procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La Corte sólo puede conocer de un caso cuando se haya terminado el procedimiento ante la Comisión, previsto en los artículos 48 a 50 de la Convención[75].

La Corte será competente en la medida que se cumplan algunos requisitos. El primero es la competencia en razón de las personas. En cuanto a la legitimación activa, sólo los Estados Partes en la Convención y la Comisión tienen derecho a presentar un caso ante la Corte, siempre que hayan reconocido la competencia de la Corte para ello[76]. El Reglamento de la Corte fue reformado en el año 2000[77] para permitir que una vez que la demanda ante la Corte haya sido admitida, se trate a la víctima, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados, como verdaderas partes del proceso. Para ello el actual art. 25 les permite presentar solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma. Otro avance de gran relevancia en este ámbito es el que se ha producido con ocasión de la reforma reglamentaria del año 2009 a partir de la cual, es la víctima la única parte que litiga frente al Estado ante la Corte. Así, la carga de remitir una demanda con todos sus requisitos recae en las víctimas y no en la Comisión, con lo cual aquellas adquieren un protagonismo nunca antes visto en el procedimiento contencioso. La Corte ha tomado medidas para implementar adecuadamente esta reforma, como la creación de un fondo de asistencia legal a las víctimas y de la figura del "Defensor Interamericano", quien podrá asumir la representación legal de las victimas si ellas no pueden costearlo. En cuanto a la 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

---

[75] CADH, art. 61.2.

[76] CADH, art. 62.3.

[77] El primer Reglamento de la Corte fue aprobado por el Tribunal en su III Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 30 de junio al 9 de agosto de 1980; el segundo Reglamento fue aprobado en su XXIII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 9 al 18 de enero de 1991; el tercer Reglamento fue aprobado en su XXXIV Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 9 al 20 de septiembre de 1996; el cuarto Reglamento fue aprobado en su XLIX Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000, el cual fue reformado en su LXI Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003, en su LXXXII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 19 al 31 de enero de 2009 y finalmente, en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009.

posterior[78]. Como la reciprocidad trata las relaciones entre Estados, no procede cuando la demanda es deducida por la Comisión[79]. Además, la declaración puede tener condiciones en cuanto a su vigencia, puede ser indefinida, por un plazo establecido, para un caso determinado o en términos generales.

La competencia material de la Corte se remite a la Convención Americana, que constituye el derecho sustantivo 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 (asociación) y 13 (educación) del Protocolo Adicional a la Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)[80] y de los casos en se aleguen violaciones de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas[81]. Además, se ha atribuido competencia para aplicar la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura[82] y respecto de la Convención de Belem do Para (violencia contra las mujeres)[83].

En cuanto a la competencia en razón del tiempo, esta puede estar referida a una condición de admisibilidad de la demanda o a una condición de aplicación de la actividad jurisdiccional de la Corte. El primer caso se refiere al plazo dentro del cual puede presentarse un caso al conocimiento de la Corte. En cuanto a la competencia de la Corte, 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[84].

Finalmente, en cuanto a la competencia en razón del lugar, 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.

La tramitación del caso. 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

---

[78] CADH, artículo 62.

[79] Corte IDH. *El Efecto de las Reservas Sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Artículos. 74 y 75),* Opinión Consultiva OC-2/82, del 24 de septiembre de 1982, Serie A. No. 2, parrs. 29 y sgtes.

[80] Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", art. 19.6

[81] Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, art. XIII.

[82] Corte IDH. *Caso Villagrán Morales y otros* (1999), párrs. 247-248; Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Sentencia* de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69, párrs. 180-191.

[83] Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro y Castro* (2006).

[84] Para un análisis de los alcances de este elemento de competencia, ver: Corte IDH. *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd Vs. México*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 03 de septiembre de 2004. Serie C No. 113.

presunta víctima, o sus representantes[85] 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 acreditados[86]. En la contestación, que debe realizarse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la demanda, el Estado puede aceptar los hechos o contradecirlos. Si pretende interponer excepciones preliminares, debe hacerlo también en esta oportunidad[87]. 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 expertos[88].

Las pruebas que las partes quieran aportar al proceso deberán ser ofrecidas en la demanda 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 sobrevinientes[89]. La Corte puede procurar de oficio toda prueba que estime útil para resolver el asunto[90]. La Corte ha señalado que a diferencia de los sistemas penales internos de los Estados, el Estado inculpado 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 Estado.

Un caso ante la Corte puede terminar por: sobreseimiento, si ha habido un desistimiento[91]; por reconocimiento (allanamiento) del demandado a las pretensiones del demandante[92]; por solución amistosa[93]; o, por una sentencia[94]. Si el procedimiento termina por sentencia, ésta es definitiva e inapelable[95]. 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" y si ello fuera procedente, "que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos

---

[85] Reglamento Corte, arts. 34 ss.

[86] *Ibídem*, art. 39.

[87] *Ibídem*, arts. 41 y 42.

[88] *Ibídem*, arts. 44 al 55.

[89] *Ibídem,* art. 57.

[90] *Ibídem*, art. 58.

[91] *Ibídem*, art. 61.

[92] *Ibídem*, art. 62.

[93] *Ibídem*, art. 63.

La Corte, sin embargo, puede decidir proseguir con el caso en cualquiera de los supuestos de desistimiento, reconocimiento y/o solución amistosa (art. 64).

[94] *Ibídem*, arts. 65 ss.

[95] CADH, art. 67.

derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada"[96]. 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 alcance[97].

Los Estados Partes tienen la obligación internacional de cumplir el fallo de la Corte[98], 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 Estado[99]. 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.

Conforme al art. 69 de su Reglamento, la Corte puede hacer seguimiento de sus sentencias y demás resoluciones hasta el completo cumplimiento de lo ordenado. Esta es, claramente, una nueva muestra de la búsqueda de la eficacia del sistema aún más allá de las atribuciones formales de la Convención Americana.

D. SITUACIONES ESPECIALES EN CASOS INDIVIDUALES: MEDIDAS CAUTELARES Y PROVISIONALES Y SOLUCIONES AMISTOSAS

Hay dos situaciones que deben tenerse en cuenta en los procedimientos de casos individuales ante el sistema interamericano: las medidas cautelares y provisionales que pueden dictar los órganos de protección.

El Reglamento de la Comisión[100] 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 personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano[101]. Estas medidas pueden ser solicitadas en cualquier etapa del procedimiento en que sean necesarias. Por su parte, conforme a lo preceptuado en el art. 63.2 de la CADH, 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 personas. La Corte puede actuar a solicitud de la Comisión incluso antes de que un asunto sea sometido a su conocimiento y si no estuviere reunida, se faculta al presidente, previa consulta con la

---

[96] *Ibídem*, art. 63.

[97] *Ibídem*, art. 67.

[98] *Ibídem*, art. 68.1

[99] *Ibídem*, art. 68.2.

[100] Artículo 25 modificado por la Comisión Interamericana en su 147° período ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013.

[101] Reglamento Comisión, art. 25.

comisión permanente de la Corte y eventualmente con los demás jueces, para decidir sobre la petición[102]. La supervisión de estas medidas provisionales se hará a través de la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de los representantes de los beneficiarios. La Comisión presentará observaciones al informe del Estado y a las observaciones de los beneficiarios de las medidas o sus representantes[103].

Esta es, sin lugar a dudas, una herramienta fundamental para dar efectividad a los derechos humanos. Sin la posibilidad de adoptar medidas de protección efectivas en el momento oportuno, la protección internacional no sería eficaz[104]. Esto es vital para resolver la cuestión de la obligatoriedad. Atendido el hecho que las cautelares que dicta la CIDH no están en la Convención, sino que solo en el Reglamento de la Comisión, surge la discusión sobre su obligatoriedad. En este sentido, si la CIDH tiene como función la protección de los derechos humanos, existen poderes explícitos e implícitos en ese sentido y procedimientos destinados a dicho fin, por tanto, las cautelares son un mecanismo para dar efectividad a la dicha función y por tanto, los Estados de buena fe debieran cumplir con dichas medidas.

Otra institución particular es la de las soluciones amistosas como forma de resolución de los casos presentados ente los órganos del SIDH. En efecto, una forma particular de resolver los casos, ante la Comisión[105] y la Corte[106], son las soluciones amistosas.

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[107], disponiendo que el procedimiento de la solución amistosa se puede llevar a cabo por iniciativa propia o de las partes y puede realizarse en cualquier etapa del examen del caso[108], pero siempre antes del pronunciamiento sobre el fondo de la petición; se inicia y continúa sobre la base del

---

[102] CADH, art. 62.2; Reglamento Corte, art. 27.

[103] Reglamento Corte, art. 27.7.

[104] En el periodo 2005- 2015 la CIDH recibió 4277 solicitudes de cautelares y fueron cendidas 436. No hay datos estadísticos sobre las provisionales dictadas por la Corte. En el Informe de la Corte (2015) se informan 32 resoluciones relativas a medidas provisionales. Ver: http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/al-dia/informes-anuales (visitado 01 de Agosto de 2016).

[105] Ver: http://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/docs/Informe-Soluciones-Amistosas.pdf

[106] Regulada en el art. 63 del Reglamento de la Corte: "Cuando la Comisión, las víctimas o presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandando y, en su caso, el Estado demandante, en un caso ante la Corte comunicaren a ésta la existencia de una solución amistosa, de un avenimiento o de otro hecho idóneo para la solución del litigio, la Corte resolverá en el momento procesal oportuno sobre su procedencia y sus efectos jurídicos".

[107] Reglamento CIDH, art. 40.

[108] *Ibídem*, art. 40.1.

consentimiento de las partes[109]; la negociación puede ser facilitada por uno o más miembros de la Comisión, en caso que esto se considere necesario[110]; 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 humanos[111]; si se logra un acuerdo se aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y la solución lograda, informe que se transmitirá a las partes y será publicado. El informe siempre deberá verificar el acuerdo de la víctima y sus causahabientes. Además, deberá velar por la compatibilidad del acuerdo con las obligaciones del Estado contenidas en la Convención, la Declaración y otros instrumentos pertinentes[112]; y, si no hay acuerdo, el trámite continúa[113].

Ambos, cautelares/provisionales y soluciones amistosas, son claramente instrumentos que apuntan a la efectividad del sistema; por una parte, garantizar los resultados del mismo (cautelares y provisionales) y garantizar acuerdos entre Estado y peticionarios, pero que satisfagan estándares generales de derechos humanos (soluciones amistosas).

5. IMPACTO PROTECCIÓN INTERAMERICANA A NIVEL NACIONAL

Además de la protección internacional directa que realiza el SIDH, uno de los aspectos más interesantes en las últimas décadas es el proceso que se ha dado a nivel nacional en orden a materializar una recepción sustantiva de los estándares internacionales. En especial, llama la atención el impacto que han tenido los estándares fijados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), tanto a nivel legislativo como judicial.

A continuación, revisaremos algunos ejemplos que dan cuenta de esta transformación de la realidad nacionales a partir de una interacción entre la protección de derechos en sede nacional e internacional.

Claros ejemplos de este proceso, en su fase eminentemente normativa, los encontramos en nuevas normativas incorporando estándares internacionales para rediseñar los sistema de justicia a nivel nacional. Reformas en procesos penales, de familia, sobre infancia,

---

[109] *Ibídem*, art. 40.2.

[110] *Ibídem*, art. 40.3.

[111] *Ibídem*, art. 40.4.

[112] *Ibídem*, art. 40.5.

[113] *Ibídem*, art. 40.6.

laborales, entre otros, han tenido inspiración directa en los estantes internacionales. En el mismo sentido, los estándares desarrollados internacionalmente también han tenido un impacto directo en la jurisprudencia, principalmente, la constitucional[114].

Temas como la independencia e imparcialidad judicial, el juez natural, el plazo razonable, el derecho de defensa, el derecho a un recurso, son materias que han ido siendo recepcionadas normativa y jurisprudencialmente en toda la región. En esta materia, la Corte ha abordado a través de las reparaciones, la problemática del derecho al juez natural en Perú[115] y ha mandatado al Estado a modificar el sistema de recursos penales en un caso contra Costa Rica[116] (lo que a la luz de la sentencia, va mucho más allá del caso particular que se somete a conocimiento de la Corte). En el caso Argentino, desde el conocimiento de un caso de libertad personal, se pronunció sobre la incompatibilidad de las *razzias* con las obligaciones del Estado, ordenando éste -como garantía de no repetición- la adecuación de su normativa interna para hacerla compatible con la CADH[117].

Un ámbito donde ha habido un amplio desarrollo de la protección interamericana que ha impactado a nivel nacional ha sido en materia de libertad de expresion. No hay duda que las sentencias dictadas por la Corte IDH y el trabajo de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH[118] han configurado un nuevo estándar sobre libertad de expresión en la región. En efecto, donde la Corte ha detectado que existen disposiciones legales que impiden el ejercicio de la libertad de expresión (como son las leyes de censura[119], leyes de desacato[120], o la utilización de la vía penal como sanción ulterior en casos donde se haya visto afectada la honra[121]), la Corte ha dispuesto medidas que tienen que ver con reformar la estructura y diseño del Estado, más allá del caso concreto. Así vemos, por ejemplo, que en el *Caso la Última Tentación de Cristo,* el impacto fue tal, que se llegó a modificar la

---

[114] Sobre este proceso, ver *Diálogo Jurisprudencial*, editado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) desde 2006 y con seis números a la fecha.

[115] Corte IDH. *Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú.* Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 233; *Caso Loayza Tamayo vs. Perú.* Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr.164 y; *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú.* Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 221.

[116] Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica.* Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, punto resolutivo n°5.

[117] Corte IDH. *Caso Bulacio vs. Argentina.* Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 137.

[118] Ver: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp (visitado 01 de Agosto de 2016).

[119] Corte IDH. *Caso La Última Tentación de Cristo* (2001), punto resolutivo n°4.

[120] Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne vs. Chile.* Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 254.

[121] Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 128.

Carta Fundamental chilena[122]. Por su parte, el trabajo dela Relatoría ha sido fundamental para mantener vigente la libertad de expresión en países donde se han desarrollado políticas para limitar este derecho (Venezuela, Ecuador, Argentina y Chile son ejemplos claros de esto).

De igual forma, es evidente el impacto que han tenido a nivel local los desarrollos sobre integridad personal, particularmente, en materia de tipificación del delito de tortura, las medidas eficaces para su erradicación, los estándares respecto de personas privadas de libertad. Todas estas son materias desarrolladas a nivel interamericano que luego son aplicadas a nivel nacional.

Es interesante el desarrollo jurisprudencial que ha hecho el SIDH respecto de derechos políticos. LA CIDH en su historia ha cumplido un rol central en esta materia. Ya son parte de la historia del continente sus informes en épocas de dictaduras; pero, también ha habido un trabajo permanente para mejorar los sistemas democráticos. A modo de ejemplo, los informe sobre derechos políticos en México, marcaron un desarrollo que permitió avanzar en la mejora del sistema político mexicano, pese a las críticas que recibió la CIDH por parte del Estado mexicano al emitir dichos informes[123]. La Corte también ha estado atenta a estos temas, a modo de ejemplo, en el *Caso Castañeda Gutman*, se utilizó el sistema para intentar modificar la relación entre las elecciones y la necesaria participación a través de partidos políticos en México. Pese a que la Corte no accede a dar este paso, se hace un interesante uso del sistema para ir más allá del caso concreto e intentar modificar la estructura del diseño político de un Estado. Particularmente, en este caso se ordenó adecuar la legislación interna para que se garantizara a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido[124], lo que se tradujo en reformas concretas a nivel interno que hoy permiten las candidaturas independientes[125]. La importancia de la universalidad de la participación en los procesos electorales, fue un punto importante para que la Corte, en el *Caso Yátama*, dispusiera como garantía de no repetición realizar reformas legislativas para permitir la participación electoral de comunidades étnicas e indígenas en forma efectiva y tomando en consideración sus particularidades culturales[126].

---

[122] Reforma Constitucional, Ley 20.414, 4 enero de 2010.

[123] CIDH. Resolución Nº 01/90. Casos 9768, 9780 y 9828 (MEXICO), de 17 de mayo de 1990.

[124] Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 231.

[125] Ver: «Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.». *Diario Oficial de la Federación*. 10 de febrero de 2014 (vistiado 01 de agosto de 2016).

[126] Corte IDH. *Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua.* Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.

Otro aspecto que llama la atención es el impacto que ha tenido el enfoque desarrollado por la protección interamericana en materia de protección de los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad en la región. Los tratamientos de los órganos de protección interamericana en materias de infancia, pueblos indígenas y tribales, migrantes, mujeres, entre otros, han permitido una mejor protección de derechos y se han elevado los estándares con que estos temas son tratados a nivel nacional. Solo un par de ejemplos en este sentido. Un ejemplo lo constituye el análisis del SIDH en casos donde se ven afectados pueblos indígenas. En estos casos, la Corte no sólo ha dispuesto medidas de reparación respecto de las comunidades indígenas afectadas en el caso particular, sino también ha examinado las condiciones de exclusión, discriminación estructural y las particularidades culturales de los pueblos indígenas a la hora de ordenar reparaciones. De esta forma, se han buscado *transformaciones en el diseño de la relación Estado- pueblos indígenas. Pensemos por* ejemplo, en los casos *Saramaka*[127] o *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku*[128], donde la Corte -a partir de conflictos relacionados con proyectos de inversión- mandata a los Estados a implementar el derecho de consulta contemplado en el Convenio 169 OIT, especificándoles además, los estándares bajo los cuales deben realizar dicha implementación.

En esta misma línea, la Comisión y la Corte se han preocupado de las estructuras culturales que facilitan violaciones a los derechos humanos en casos de derechos de la mujer. Es así, como desde el *Caso Penal Castro Castro* hasta el *Caso Campo Algodonero*, la Corte ha buscado a través de las reparaciones, generar transformaciones culturales a partir del análisis de un caso individual. A diferencia de los casos mencionados precedentemente, ya no sólo se buscan modificaciones políticas, económicas o jurídicas, sino también culturales. En un caso reciente *Véliz Franco vs. Guatemala*, la Corte hizo especial énfasis en el contexto de violencia contra la mujer para realizar el análisis de las violaciones de derechos y las medidas de reparación. En dicho caso, la Corte señaló:

> Como lo ha hecho anteriormente, la Corte recuerda que, en el ejercicio de su jurisdicción contenciosa, 'ha conocido de diversos contextos históricos, sociales y políticos que permitieron situar los hechos alegados como violatorios de [derechos humanos] en el marco de las circunstancias específicas en que ocurrieron'. Además, en algunos casos el contexto posibilitó la caracterización de los hechos como parte de un patrón sistemático de violaciones a los derechos humanos y/o se tomó en cuenta para la determinación de la responsabilidad

[127] Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 194.

[128] Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 301.

internacional del Estado. De ese modo, en relación con el aducido incumplimiento del Estado en cuanto a la prevención de lo sucedido a María Isabel Veliz Franco, la consideración de información contextual coadyuvará (junto con elementos fácticos propios del caso) a la precisión sobre el grado en que era exigible al Estado considerar la existencia de un riesgo para la niña, y actuar en consecuencia. Asimismo, en el aspecto indicado, como también en relación con la actuación estatal en la investigación de los hechos, permitirá una mejor comprensión de las aducidas violaciones, como de la procedencia de ciertas medidas de reparación.[129]

Otro ejemplo de la nueva relación, que a través de las reparaciones, se ha generado entre el derecho internacional y el derecho interno, son los casos en que la Corte ha tenido que conocer de las condiciones de vida de las personas que se encuentran privadas de libertad[130]. En el *Caso Boyce*[131], la Corte IDH le señaló al Estado que más allá de las limitaciones económicas que pueda tener para cubrir los gastos que genera la mantención de recintos penitenciarios, esto no puede ser excusa para no cumplir con ciertos mínimos, tales como el respetar y garantizar el derecho a la vida e integridad física de las personas privadas de libertad.

* *

*

El impacto a nivel nacional es una faceta de la protección interamericana de derechos humanos que debe ser tenida muy en cuanta ya que es aquí donde se define la eficacia del sistema de derechos humanos. En efecto, la protección interamericana siempre sea marginal respecto de la cantidad de casos y situaciones que día a día se dan en nuestros países. De ahí que el sistema a lo que puede aspirar es a resolver algunas situaciones, pero el efecto de irradiación de los estándares desarrollados internacionalmente pueden tener un impacto enorme a la hora de mejorar los alcances de la protección nacional de derechos.

---

[129] Corte IDH. *Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 65.

[130] Secretaría Corte IDH. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No 9. Personas Privadas de Libertad*. Editor Claudio Nash. 2015. Ver: http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/privados9.pdf (visitada 01 de agosto de 2016).

[131] Corte IDH. *Caso Boyce y otros Vs. Barbados*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169.

6. ALGUNAS CONCLUSIONES

En estas páginas hemos revisados los aspectos principales de la protección de derechos humanos en el sistema interamericano. Hemos puestos especial énfasis en los aspectos institucionales, sin olvidar el impacto práctico.

Al finalizar la lectura, los estudiantes podrán darse cuenta que este es un sistema basado en dos principios: la realidad y la efectividad. Ambos principios están íntimamente ligados, para que haya efectividad debe haber una respuesta que se haga cargo de la realidad y las complejidades que presenta un continente diverso, complejo y con una historia de violencia que ha movilizado a diversos agentes supranacionales y sobre todo a la sociedad civil.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. *Diálogo Jurisprudencial*, editado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)

V. Abramovic y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid-España, 2004

R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid-España, 2002

C. Bernal, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003

C. Cerna, "The Inter-American Commission on Human Rights: Its Organization and Examination of Petitions and Communications", en D. Harris y S. Livingstone (editores), *The Inter-American System of Human Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1998

H. Faúndez-Ledesma, "La protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia", en T. Buergenthal (editor), *Contemporary Issues in International Law, Essays in Honor of Louis B. Sohn*, N.P. Engel, Kehl, Alemania, 1984

---------- *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*, IIDH, San José – Costa Rica, 1999

C. García Bauer, "La Conferencia Interamericana de Río de Janeiro y su importancia para la Protección de los derechos Humanos", en *Derechos Humanos: Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Arranches*, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1984

F. Garfe, "El Sistema Regional Americano de Protección a los Derechos Humanos", en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, Tomo XVI (1995)

F. González, “Informes sobre Países, Protección y Promoción”, en *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. IIDH, San José – Costa Rica, 1998

-------- “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, Santiago – Chile, 2001

C. Medina, *The Battle of Human Rights. Gross, systematic violations and the inter-American system*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1988

C. Medina y C. Nash, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus Mecanismos de Protección*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho – Universidad de Chile, 2007

C. Nash, *Las reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos - Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2004

R.E. Norris y P.D. Reiton, "The suspension of guarantees: A comparative analysis of the American Convention on Human Rights and the Constitutions of the States Parties", en *American University Law Review*, vol. 30, 1980

M. Nowak, *Introduction to the International Human Rights Regime*, Martinus Nijhoff, 2003

Secretaría Corte IDH. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No 9. Personas Privadas de Libertad*. Editor Claudio Nash. 2015. Ver: http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/privados9.pdf (visitada 01 de agosto de 2016).

E. Vargas, “Las Observaciones in loco Practicadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en *Derechos Humanos en las Américas. Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, OEA, Washington DC., 1984

Nash, Claudio y Núñez, Constanza, *La tutela judicial efectiva de los derechos fundamentales en Latinoamérica*, IIDH-Ubijus-CEAD, México D.F., 2015