

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: semejanzas y diferencias con el sistema europeo

Fabián Novak

25

1. Introducción

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos es un sistema regional creado por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), en el que se establecen derechos y libertades a favor de los individuos, obligaciones para los Estados miembros y mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos. La labor de promoción de estos derechos fundamentales es de carácter amplio e inclusivo y está a cargo de todos los órganos de la OEA.¹ Sin embargo, su protección, conforme al artículo 33 de la Con-

¹ Así, por ejemplo, la Asamblea General no solo adopta una serie de resoluciones sobre esta temática, sino que elige a los miembros de la Comisión y de la Corte, y recibe sus informes anuales sobre derechos humanos. También tenemos el caso del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral creado por el Protocolo de Managua de 1996, al cual los Estados parte de la Convención Americana están obligados a presentar informes en forma anual sobre el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, educativos y científicos consagrados en tal instrumento. De otro lado, la Comisión Interamericana de Mujeres, como órgano permanente de la OEA, informa regularmente al organismo y a los Estados miembros sobre la situación (avances o retrocesos) civil, política, social, económica y cultural de la mu-

vención Americana sobre Derechos Humanos, es competencia de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Precisamente el presente trabajo está dedicado a analizar el actual Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, a través del estudio de sus principales mecanismos, como son la Comisión y la Corte Interamericana. Para tal efecto, se pondrá especial énfasis en las últimas reformas llevadas adelante en este esquema de protección a partir de la entrada en vigor de los nuevos reglamentos de ambos organismos.²

Paralelamente, se señalará en todo momento las similitudes y diferencias de este esquema de promoción y protección de los derechos humanos con el sistema europeo, el cual ha servido de permanente modelo y ejemplo para la evolución del sistema interamericano de derechos humanos.³

2. Antecedentes del sistema

Fue en la VIII Conferencia Panamericana celebrada en Lima, en 1938, en la que se aprobó para la región americana las primeras resoluciones en torno de la promoción y protección de los derechos humanos. Así, en esta reunión se aprobaron diversas resoluciones sobre libertad de expresión, libertad de asociación, no discriminación, entre otras, así como una Declaración en Defensa de los Derechos Hu-

26

jer en las Américas, promoviendo el tema y formulando recomendaciones. Asimismo vela por la aplicación de la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Además existe un conjunto de relatorías para la Libertad de Expresión, sobre Derechos de la Mujer, Derechos de los Pueblos Indígenas y los Derechos del Niño, que han sido creadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y están encargadas de promover estos temas y elaborar informes sobre la situación de estos derechos en la región. Finalmente otros órganos, como el Consejo Permanente, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el Comité Jurídico Interamericano y otros organismos especializados asumen un deber de promoción de estos derechos dentro de su ámbito de competencia.

² El nuevo reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue aprobado en su período extraordinario de sesiones 109, en diciembre de 2000, y entró en vigor el 1 de mayo de 2001, mientras que el de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue aprobado por este organismo en su período ordinario de sesiones 49, celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000, y entró en vigor el 1 de junio del 2001.

³ LEZERTÚA RODRÍGUEZ, Manuel. «El Sistema Europeo y el Sistema Interamericano». En: *Sistema Interamericano para la protección de los derechos humanos. Aportes para una evaluación*. Bogotá: ILSA, 1994, pp. 217-225; GROS ESPIELL, Héctor. *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos: Análisis comparativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1991, pp. 141-160; GROS ESPIELL, Héctor. «La Convention Américaine et la Convention Européenne des Droits de l'Homme: Analyse comparative». *RCADI*, tomo 218, 1989-VI, pp. 167-411.

manos, en la que se manifestó la necesidad de respetar tales derechos, los sentimientos humanitarios y el patrimonio espiritual y material de la civilización.⁴

Sin embargo, fue en febrero de 1945, durante el desarrollo de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de Chapultepec, México, donde los países americanos concibieron la posibilidad de crear un sistema regional de protección internacional de los derechos humanos.⁵ En este sentido, emitieron la Resolución XL, sobre Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre, mediante la cual decidieron encargar al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, que consagraría en el ámbito interamericano ciertos derechos fundamentales a favor de sus ciudadanos.

Luego de tres años de intenso trabajo, en abril de 1948, con ocasión de la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, se adoptó los dos primeros instrumentos internacionales de este sistema de protección, como son la Carta de la Organización de Estados Americanos⁶ y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre,⁷ que antecedió a la Declaración Universal, suscrita el 10 de diciembre del mismo año. En efecto, tanto el preámbulo de la Carta de la OEA como las disposiciones contenidas en la misma y en la Declaración afirmaron un conjunto de derechos esenciales de la persona humana,⁸ sin ningún tipo de distinción, no solo en el ámbito civil y político, sino también en el económico, social y cultural,⁹ dando inicio de esta manera a la construcción del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.¹⁰ Mientras tanto,

27

⁴ NIETO, NAVIA, Rafael. *Introducción al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana-San José: IIDH, 1988, p. 53. Véase OEA. *Manual de normas vigentes en materia de derechos humanos*. Washington D.C.: 1985.

⁵ NÚÑEZ PALACIOS, Susana. *Actuación de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, 1994, p. 52.

⁶ Los Estados miembros de la OEA son actualmente 34: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

⁷ HITTERS, Juan Carlos. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Ediar, tomo II, 1991, p. 13.

⁸ GARCÍA BAUER, Carlos. *Los derechos humanos. Preocupación universal*. Guatemala: Tipográfica Nacional, 1960, pp. 110-113.

⁹ GROS ESPIELL, Héctor. *Estudios sobre derechos humanos*. Madrid: Civitas, 1988, pp. 116-117.

¹⁰ FAÜNDEZ, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Aspectos institucionales y procesales*. 2.^a edición revisada y puesta al día. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, p. 47.

Europa venía desarrollando un proceso similar, el mismo que tuvo su origen formal el 5 de mayo de 1949, cuando los países del Benelux, Francia y el Reino Unido constituyeron el Consejo de Europa, organización de coordinación y de integración, con una ideología de triple fundamento: la democracia parlamentaria y pluralista, el estado de derecho y el respeto a los derechos fundamentales del hombre.¹¹

Sin embargo, para que se consolidara este proceso de construcción del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, transcurriría más de una década, en la cual se consolidaría la conciencia de los Estados miembros de la OEA respecto de la necesidad de establecer este sistema. Como señala Gros:

El derecho americano estaba ya maduro para intentar la creación de un sistema internacional de protección. Se reconocía que esta materia no era de la exclusiva jurisdicción interna, que admitía una regulación internacional y que los mecanismos de protección que se establecieran por acuerdo convencional no eran violatorios de la soberanía.¹²

28

Precisamente, en agosto de 1959, durante la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Santiago de Chile, se adoptó la Resolución VIII, titulada Derechos Humanos, en la cual se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de una Convención sobre Derechos Humanos y se dispuso la creación del primer órgano de protección del sistema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹³

En lo referente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta recién sería aprobada durante la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y que entró en vigor el 18 de julio de 1978.¹⁴ El catálogo de derechos consagrado por esta Convención es bastante amplio, e incluye derechos civiles, políti-

¹¹ MANSEL, Karín. *El desarrollo progresivo del Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos: De la Convención de Roma de 1950 al Protocolo n.º 11*. Tesis. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, p. 16.

¹² GROS ESPIELL, Héctor. «Los derechos humanos y el Sistema Interamericano» (separata). *Temis*, Zaragoza: Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 1973-74, p. 180.

¹³ Para lo cual se tuvo como modelo la Comisión Europea de Derechos Humanos, que había iniciado sus funciones en Estrasburgo en 1954. Véase FIX-ZAMUDIO, Héctor. «Notas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos». En: *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. Madrid: Dykinson, 1997, p. 174.

¹⁴ Esta convención ha sido ratificada por 24 estados: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

cos, económicos, sociales y culturales,¹⁵ al igual que lo hacen de manera conjunta la Convención Europea¹⁶ y la Carta Social Europea.¹⁷ Adicionalmente esta Convención crea en su capítulo VIII el actual órgano judicial de protección de los derechos humanos en la región, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁸ En cuanto a la Comisión Interamericana, si bien su origen fue algo tardío en comparación con Europa¹⁹ y en un inicio discutido,²⁰ los sucesivos cambios producidos en

¹⁵ BUERGENTHAL, Thomas y Dinah Shelton. *Protecting Human Rights in the American Cases and Materials*. Estrasburgo: International Institute of Human Rights, 1995, p. 42; MONROY CABRA, Marco. «Derechos y deberes consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos». En: *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Washington D.C, 1980, p. 33; NIETO NAVIA, Rafael. «El Sistema Interamericano de Derechos Humanos». *Revista Universitas Jurídica* n.º 65, noviembre 1983, pp. 222-225.

¹⁶ HITTERS, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 99. Sin embargo, la Convención Americana se diferencia de la europea en cuanto a las circunstancias que permiten la restricción o suspensión de los derechos fundamentales, los requisitos para la admisión de denuncias y en sus órganos de control. Por lo demás, la Convención Europea para la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales fue elaborada por el Consejo de Europa y firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, esto es, casi 20 años antes que su similar americana (entrando en vigor el 3 de setiembre de 1953). Véase FAÚNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, p. 68. VARELA, Jacobo. *La protección de los derechos humanos. Jurisprudencia de la Comisión y Tribunal Europeo de Derechos del Hombre*. Barcelona: Hispano-Europea, 1972, pp. 34-36; COMBA-CAU, Jean, Serge Sur, Hubert Thierry y Charles Vallée. *Droit International Public*. París: Montchrestien, 1975, p. 484. De otro lado, si solo comparamos la Convención Americana con la Convención Europea, la primera es más amplia, ya que contiene ciertos derechos no recogidos en el texto europeo: El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la reparación por denegación de justicia, el derecho de rectificación, el derecho al nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho de asilo. Véase FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos. «El Sistema Americano: La Convención Americana de 22 de noviembre de 1969». En: *Derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid: Diles, 2000. También véase CHUECA SANCHO. Ángel. «Los derechos humanos protegidos en la Convención Americana de San José de 1969». *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º 1-3, 1980, pp. 33-79. A ello habría que agregar que ambas convenciones operan en realidades distintas, pues la Convención Americana funciona en circunstancias políticas ineludibles y ante violaciones generalmente gravísimas, masivas y reiteradas. Véase BUERGENTHAL, Thomas. «The American and European Convention on Human Rights: Similarities and Differences». *American University Law Review*, n.º 30, 1980, p. 115.

¹⁷ La Carta Social Europea fue firmada en Turín en 1961 y entró en vigor el 26 de febrero de 1965. Luego fue reemplazada por la Carta Social Revisada de 1996, que entró en vigor el 1 de julio de 1999.

¹⁸ GARCÍA BAUER, Carlos. *Los derechos humanos en América*. Guatemala: Tipográfica Nacional, 1987, p. 262; ZOVATTO, Daniel. «Antecedentes de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». En: *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*. San José: IIDH, 1986, pp. 207-254.

¹⁹ Nos referimos a que en Europa existía desde 1954 la Comisión Europea de Derechos Humanos.

²⁰ Al respecto señala FAÚNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, p. 51: «[...] el origen de la Comisión no deriva de ningún tratado sino, simplemente, de una Resolución de los órganos de la OEA, apro-

la Carta de la OEA y sus diferentes estatutos la convertirían en uno de los principales mecanismos de protección de los derechos humanos en la región americana.

Todos estos instrumentos serían complementados con los dos protocolos adicionales a la Convención Americana y otros acuerdos celebrados posteriormente. Nos referimos específicamente al Protocolo Adicional de San Salvador del 17 de noviembre de 1988, relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, el mismo que entró en vigor el 16 de noviembre de 1989,²¹ y al Protocolo Adicional de Asunción, suscrito el 8 de junio de 1990, referente a la abolición de la pena de muerte. Asimismo, tenemos la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer de 1949, que entró en vigor el 11 de junio de 1956; la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura de 1985, que entró en vigor el 28 de febrero de 1987; la Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas, aprobada en 1994, y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belem do Pará de 1994,²² que entró en vigor el 3 de marzo de 1995.²³

De esta manera se logró la construcción de un sistema regional de protección de derechos humanos que no solo consagra derechos y libertades a favor de los individuos, sino que también establece mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos, a fin de garantizar su ejercicio eficaz.

30

A continuación nos avocaremos precisamente al estudio de la actual estructura y funcionamiento de este esquema regional de protección de los derechos humanos, luego de las reformas introducidas en mayo y junio de 2001, para luego ingresar al análisis de las últimas propuestas de reforma señaladas por la doctrina, destinadas a perfeccionarlo.

bada solo por la mayoría de sus miembros. Hay que subrayar que la Comisión tuvo, en sus primeros años, una condición jurídica bastante ambigua; por lo tanto ella carecía de bases constitucionales sólidas para actuar en contra de la voluntad de los Estados. De hecho, objetaron que un órgano de la naturaleza de la Comisión [...] pudiera crearse en el marco de una simple Reunión de Consulta, sin que mediara una reforma de la Carta de la OEA o la adopción de un Tratado».

²¹ SIQUEIROS, José Luis. «El protocolo adicional (1988) a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales». En: Comité Jurídico Interamericano. *XVII Curso de Derecho Internacional*. Río de Janeiro: 1990, pp. 80 y ss.

²² CANÇADO TRINDADE, Antonio (relator). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI. Informe: Bases para un proyecto de protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para fortalecer su mecanismo de protección*. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, tomo II, 2001, p. 665.

²³ NOVAK, Fabián y Elizabeth Salmón. *Las obligaciones internacionales del Perú en materia de derechos humanos*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)-Fondo Editorial

3. Estructura y funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla tres técnicas de control, a saber los Informes de los Estados parte, las Denuncias Interestatales y las Denuncias Individuales.²⁴

Sobre el primer mecanismo de protección, el artículo 43 de la Convención Americana establece que los Estados parte están obligados a proporcionar a la Comisión Interamericana los informes que esta requiera sobre el modo en el que su derecho interno asegura y garantiza la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención. Dichos informes son examinados por la Comisión, que puede formular las recomendaciones que considere convenientes. Una obligación similar está contemplada en el artículo 42 de este instrumento, cuando señala que los Estados deberán remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos sometan anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Sin embargo, es a través de los otros dos mecanismos de control (esto es, las denuncias) que el Sistema Interamericano realmente alcanza un grado de eficiencia mayor en la protección de los derechos humanos. Por tal razón, desarrollamos a continuación el procedimiento que se debe seguir para hacer efectivas estas denuncias, así como la estructura orgánica de las entidades llamadas a tramitarlas.

31

3.1. Aspectos generales: los supuestos de protección

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos —a diferencia del sistema europeo—²⁵ posee una estructura dual, cuyos órganos son la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Convención Americana de Derechos Humanos contempla tres diferentes supuestos en los que se puede pre-

de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000; MINISTERIO DE JUSTICIA DEL PERÚ. *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema de Naciones Unidas e Interamericano*. Lima: Consejo Nacional de Derechos Humanos, 2002; ZOVATTO, Daniel (ed.). *Los derechos humanos en el Sistema Interamericano: Recopilación de instrumentos básicos*. San José: IIDH, 1987.

²⁴ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos. *Op. cit.*, p. 184.

²⁵ Si bien en un inicio la estructura del Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos era similar a la del Sistema Americano, a partir del 1 de noviembre de 1998 esto cambió, al eliminarse la Comisión Europea de Derechos Humanos mediante el Protocolo Adicional n.º 11 a la Convención Europea de Derechos Humanos.

sentar denuncias individuales o interestatales ante estos organismos, dependiendo de los cuales ambos podrán ejercer distintas competencias.²⁶

En el primer supuesto, las violaciones son cometidas por Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁷ como sucede por ejemplo con Estados Unidos y Canadá. En este supuesto la Comisión Interamericana, a quien se dirige la petición, se rige por la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,²⁸ así como por las disposiciones generales (artículos 28 al 43 y 45 a 47) del Reglamento de la Comisión.

En el segundo supuesto, la violación es cometida por Estados miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana, pero no la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —como sucede, por ejemplo, con Jamaica—. En este supuesto, la Comisión Interamericana se regirá no solo por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre sino también por la Convención Americana de Derechos Humanos y por el Reglamento de la Comisión.

Finalmente, en el tercer supuesto, la violación es cometida por Estados Miembros de la OEA que han suscrito la Convención Americana y que mediante declaración unilateral han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,²⁹ como sucede por ejemplo con el Perú.³⁰ En este último su-

32

²⁶ BUERGENTHAL, Thomas et al. *Manual de Derecho Internacional Público*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 107-109.

²⁷ Artículo 44 de la Convención Americana. Véase GROS ESPIELL, Héctor. «Reflexiones en torno a la protección internacional de los derechos humanos en el ámbito regional americano». En: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gastéis*. Bilbao: Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, 1987, pp. 170-171: «Esta posibilidad que responde a una tradición invariable del Sistema, está especialmente prevista en el Estatuto y en el Reglamento de la Comisión: [...] la amplitud excepcional del régimen del artículo 44 [...] fue uno de los logros más significativos alcanzados por la Convención Americana».

²⁸ AGUILAR, Andrés. «Organización y funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos». *Anuario jurídico interamericano* Washington: OEA, 1985, pp. 163-191.

²⁹ Los Estados miembros de la OEA que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son 21: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.

³⁰ Cabe señalar que el Perú en 1999, mediante una declaración unilateral, planteó su retiro con efectos inmediatos de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la Corte determinó que un Estado puede retirarse del sistema únicamente a través del medio que estipula la propia Convención Americana señalado en el artículo 78, es decir, a través de la denuncia de la Convención, tal como lo hizo Trinidad y Tobago en 1999. En tal sentido la Corte consideró la pretensión peruana inadmisibles y continuó cono-

puesto el sistema de protección interamericano de derechos humanos despliega toda su capacidad, al permitir no solo la aplicación de los instrumentos antes referidos sino también la intervención de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos.³¹ Este último es el supuesto que estudiaremos a continuación, por constituir el esquema más completo de protección de los derechos humanos en la región americana.

3.2. Primera fase: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano autónomo de la Organización de Estados Americanos que tiene las funciones principales de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.³² La Comisión, cuya sede se encuentra en Washington D.C.,³³ está compuesta de siete miembros elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización.³⁴

Esta celebra al menos dos períodos ordinarios de sesiones al año y el número de sesiones extraordinarias que considere necesario. Puede crear relatorías, grupos de trabajo o comités para el mejor cumplimiento de sus funciones, y la Comisión debe establecer en cada caso las características del mandato.³⁵

3.2.1. Posibles peticionarios y orden jurídico protegido

33

Conforme a los artículos 41 y 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tiene la función de actuar respecto de las peticiones y comunicaciones que cualquier persona, grupo de personas, ONG legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización o Estado miembro de la

ciendo de los casos no obstante la rebeldía del Estado Peruano. Véase el asunto Ivcher Bronstein (sentencia del 24 de setiembre de 1999, Serie C, n.º 54) y el asunto Tribunal Constitucional (sentencia del 24 de setiembre de 1999, Serie C, n.º 55).

³¹ PINTO, Mónica. «Las relaciones entre los órganos del sistema». En: *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José, pp. 171-172.

³² Véase el artículo 1 del Estatuto de la Comisión, aprobado mediante Resolución n.º 447 de la Asamblea General de la OEA, en su noveno período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979. También véase SEPÚLVEDA, César. «México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos». En: *La protección internacional de los derechos humanos. Balance y perspectivas*. México: UNAM, 1983, pp. 201-202.

³³ Véase el artículo 16.1 del Estatuto de la Comisión.

³⁴ Artículo 1 del Reglamento de la Comisión. Véase GROS ESPIELL, Héctor. «Le Système Interamericain comme régime regional de protection internationale des droits de l'homme». En: *RCADI*, Leyden: A.W. Sijthoff, 1975, tomo II, pp. 23-24; VASAK, Karel. *La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme*. París: Librairie de Droit de Jurisprudence, 1968, pp. 32-36.

³⁵ Artículo 15 del Reglamento de la Comisión.

OEA le plantee relativas a violaciones de derechos humanos cometidas por Estados miembros de la Convención.³⁶

Estas violaciones —tal como lo señala el artículo 23 del nuevo Reglamento de la Comisión— deberán referirse a alguno de los diferentes cuerpos normativos que rigen el destino de la OEA, a saber la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Cometida entonces la violación, por un Estado parte de la Convención, de cualquiera de los instrumentos señalados en el acápite anterior, se puede dar inicio al mecanismo de protección regional, mediante el planteamiento de una petición o comunicación a la Comisión para que investigue los hechos del caso en un procedimiento no jurisdiccional.

34

Como ya lo hemos señalado, la acción puede ser iniciada por un particular (petición) o por un Estado Parte (comunicación). En el primer supuesto se inicia un procedimiento individual, mientras que en el segundo se desarrolla un procedimiento interestatal. Sin embargo, es importante señalar que este último mecanismo de denuncias interestatales —a diferencia de lo ocurrido en el sistema europeo— nunca ha sido utilizado en el sistema interamericano.

La petición individual puede ser presentada por cualquier persona,³⁷ grupo de personas u ONG. En consecuencia, la petición no está limitada a la víctima,³⁸ tal

³⁶ Desde 1965 hasta 1994 la Comisión dio trámite a más de 11 500 denuncias, de las cuales hasta 1998 había enviado solo 18 casos ante la Corte Interamericana para que fueran procesados y sentenciados. Véase GROSSMAN, Claudio. «Reflexiones sobre el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos». En: *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José: CIDH, 1994, p. 255. También LANDA, César. «Protección de los Derechos Fundamentales a través del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana». *Revista IIDH*, n.º 27, enero-junio 1998, San José: IIDH, p. 102.

³⁷ En este punto se debe precisar que el Sistema Interamericano no brinda —como el Sistema Europeo de Derechos Humanos— ayuda financiera a los demandantes de escasos recursos.

³⁸ Sobre el concepto de víctima cabría señalar que a partir del caso Blake contra Guatemala (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 24 de enero de 1998, serie C, n.º 36), del caso Villagrán Morales y otros (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, n.º 63) y del caso Bámaca Velásquez (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 25 de noviembre de 2000, Serie C, n.º 70), la Corte Interamericana incluye dentro del mismo a los familiares bajo determinadas circunstancias. Así, en el segundo caso citado, el Tribunal estimó que la falta de diligencia para estable-

como sucede en el sistema europeo,³⁹ sino que la legitimación activa es más amplia, pues incluye a cualquier persona. En este orden de ideas, el consentimiento de la víctima no es un requisito de la petición.

En la petición se debe señalar si los peticionarios desean que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado.⁴⁰ Esta debe además ser presentada dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el presunto lesionado ha sido notificado de la decisión nacional que agota los recursos internos.⁴¹ Sobre esto último, la Corte Interamericana se ha inclinado por considerar este plazo como uno de prescripción, por lo cual el Estado demandado debe alegar su vencimiento como excepción. De lo contrario puede convalidar expresa o tácitamente el referido exceso.⁴²

3.2.2. La admisibilidad de la petición

Una vez recibida la petición por la Comisión, deberá ser registrada en la Secretaría Ejecutiva, quien tiene la responsabilidad de verificar que los requisitos necesarios para la presentación de una denuncia se hayan cumplido (revisión inicial); de lo contrario, puede solicitarle al peticionario que los complete.

Entre los requisitos que se exigen para admitir la petición tenemos⁴³ el nombre del peticionario, dirección, hecho denunciado, nombre de la víctima, indicación del Es-

cer la identidad de las víctimas y dar aviso a sus familiares inmediatos, para que estos pudieran brindarles una sepultura acorde con sus tradiciones, valores o creencias, intensificó el sufrimiento padecido por los familiares. Asimismo consideró que la violencia extrema ejercida sobre las víctimas por agentes estatales, así como su posterior abandono en un paraje deshabitado, constituyó para los familiares un trato cruel e inhumano, por lo cual también los consideró víctimas. Véase VENTURA ROBLES, Manuel E. «La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Camino hacia un tribunal permanente». En: *XXVIII Curso de Derecho Internacional*. Río de Janeiro: Comité Jurídico Interamericano y Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, agosto de 2001, p. 114.

³⁹ Artículo 34 de la Convención Europea reformada: «El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación [...]». Véase PINTO, Mónica. *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1993, p. 35; SALVIOLI, Omar. «El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos». En: *Documentary file*. Estrasburgo: Instituto Internacional de Derechos Humanos-32 Sesión, 2001, vol. II, p. 160.

⁴⁰ Artículo 28.b del Reglamento de la Comisión.

⁴¹ Artículo 32 del Reglamento de la Comisión.

⁴² Véase el asunto Neira Alegría y otros, sentencia del 11 de diciembre de 1991, párrafo 30. BARBOZA, Julio. *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Zavallia, 1999, p. 663.

⁴³ Artículo 46 de la Convención Americana y Artículo 28 del Reglamento de la Comisión. Véase COX, Francisco. «Analyzing the Inter-American Commission on Human Rights under three Theories of Compliance». *Revista IIDH*, n.º 28, julio-diciembre 1998, San José: IIDH, p. 29.

tado responsable y de que no se sigue otro procedimiento paralelo de carácter internacional, así como el agotamiento de los recursos internos por parte del peticionario.⁴⁴ Sobre este último requisito, señala Cárdena lo siguiente: «Este es un requisito a favor de los Estados, con el fin de evitar que su soberanía se menoscabe al no permitir que sean ellos los que corrijan por sus propios medios, las situaciones litigiosas dentro de sus marcos institucionales».⁴⁵

En efecto, frente a una violación de derechos humanos, es el órgano judicial del Estado el encargado de reparar tal transgresión. Solo en caso de que el aparato judicial del Estado no lleve adelante la reparación debida se abre la posibilidad de recurrir a la Comisión Interamericana. No debe olvidarse que, conforme al preámbulo de la Convención Americana, la protección internacional de los derechos humanos es «coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos». En este sentido, el incumplimiento de este requisito por el peticionario puede ser invocado por el Estado denunciado en su escrito de excepciones preliminares, a fin de que la demanda no sea admitida. Sin embargo, nada impide al Estado denunciado renunciar a esta exigencia, tal como ha sido consagrado por la jurisprudencia interamericana.⁴⁶

36 De otro lado, en el sistema interamericano, el agotamiento de recursos internos no implica —a diferencia de lo que pasa en el sistema europeo—⁴⁷ agotar los procedimientos administrativos. Tampoco agotar todos los recursos jurisdiccionales disponibles,⁴⁸ sino tan solo aquellos recursos judiciales que fueren adecuados y efectivos. Sobre esto último ha señalado la Corte:

El artículo 46.1.a) de la Convención remite «a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos». Esos principios no se refieren solo a la existencia formal de tales recursos, sino también a que estos sean *adecuados* y *efectivos*, como resulta de las excepciones contempladas en el artículo 46.2. Que sean *adecuados* significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso

⁴⁴ CANÇADO TRINDADE, Antonio. «O Esgotamento dos Recursos Internos e a Evolução da noção de “vítima” no Direito Internacional dos Direitos Humanos». *Revista IIDH*, n.º 3, enero-junio de 1986, pp. 5-78.

⁴⁵ CÁRDENAS, Fernando. *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Tesis de licenciatura. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1985.

⁴⁶ Véase el asunto Viviana Gallardo contra Costa Rica, del 13 de noviembre de 1981.

⁴⁷ MANSEL, Karin. *Op. cit.*, p. 57.

⁴⁸ FAÚNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, p. 233.

no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable. Por ejemplo, un procedimiento de orden civil, expresamente mencionado por el Gobierno, como la presunción de muerte por desaparición, cuya función es la de que los herederos puedan disponer de los bienes del presunto muerto o su cónyuge pueda volver a casarse, no es adecuado para hallar la persona ni para lograr su liberación si está detenida.

Un recurso debe ser, además, *eficaz*, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido. El de exhibición personal puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, si, de hecho, carece de virtualidad para obligar a las autoridades, resulta peligroso para los interesados intentarlo o no se aplica imparcialmente.

En cambio, al contrario de lo sostenido por la Comisión, el mero hecho de que un recurso interno no produzca un resultado favorable al reclamante no demuestra, por sí solo, la inexistencia o el agotamiento de todos los recursos internos eficaces, pues podría ocurrir, por ejemplo, que el reclamante no hubiera acudido oportunamente al procedimiento apropiado.⁴⁹

Ahora bien, no se exigirá el agotamiento de los recursos internos cuando: a) no exista legislación nacional para la protección de los derechos que se alegan como violados,⁵⁰ b) no se haya permitido al presunto lesionado el acceso a la jurisdicción interna o se le haya impedido agotarla o, c) haya un retardo injustificado en la decisión sobre dichos recursos.⁵¹ En todo caso, conforme lo dispone el Reglamento de la Comisión, corresponde al Estado denunciado probar la inexistencia de estas excepciones y no al peticionario, en caso de que este último alegue la imposibilidad de comprobar alguna de ellas.⁵²

La Comisión tampoco considerará una petición si la materia contenida en ella: a) se encuentra pendiente de solución ante un organismo internacional gubernamental,

⁴⁹ Asunto Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, párrafos 63, 64, 66 y 67.

⁵⁰ O incluso podrían existir recursos pertinentes pero no eficaces. Así lo señaló la Corte en el asunto Velásquez Rodríguez (sentencia del 29 de julio de 1988) y en el asunto Godínez Cruz (sentencia del 20 de enero de 1989), donde dijo que «si bien existían en Honduras, durante la época de que aquí se habla, recursos legales que hubieran eventualmente permitido hallar a una persona detenida por las autoridades, tales recursos eran ineficaces, tanto porque la detención era clandestina como porque, en la práctica, tropezaban con formalismos que los hacían inaplicables o porque las autoridades contra las cuales se dictaban llanamente los ignoraban o porque abogados y jueces ejecutores era amenazados e intimidados por aquellos». Véase PINTO, Mónica. *Op. cit.*, p. 64.

⁵¹ Artículo 46.2 de la Convención Americana y 31.2 del Reglamento de la Comisión.

⁵² Artículo 31.3 del Reglamento de la Comisión.

o b) reproduce sustancialmente otra petición pendiente o ya examinada y resuelta por la Comisión. También declarará inadmisibles las peticiones cuando: a) no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos humanos o, b) sea manifiestamente infundada o improcedente.⁵³

Una vez concluida esta fase y habiéndose determinado que la Comisión es competente para conocer el caso, se inicia el procedimiento de admisibilidad, luego de haber informado al Estado denunciado de la petición formulada en su contra, solicitándole la información respectiva.

Para decretar la admisibilidad de la petición, la Comisión cuenta con un Grupo de Trabajo sobre Admisibilidad, que se reúne antes de cada período ordinario de sesiones a fin de estudiar la posibilidad de las peticiones de ser aceptadas y formular recomendaciones al plenario de la Comisión.⁵⁴ Estas recomendaciones, conjuntamente con los argumentos esgrimidos por el peticionario y el Estado denunciado, sirven de base para la decisión final de la Comisión, la misma que se materializa en informes de admisibilidad que son públicos y que deben ser incluidos en su informe anual a la Asamblea General de la OEA.⁵⁵

38

Si la petición expone hechos distintos, o si se refiere a más de una persona o a presuntas violaciones sin conexión en el tiempo y el espacio, podrá ser desglosada y tramitada en expedientes separados. Por el contrario, si dos o más peticiones versan sobre hechos similares, involucran a las mismas personas o si revelan el mismo patrón de conducta, las podrá acumular y tramitar en un mismo expediente.⁵⁶ La praxis de la Comisión conduce a sostener que la acumulación de expedientes es más frecuente que el desglose y que ella se verifica aun cuando no haya identidad de peticionarios, siempre que los hechos y las alegadas violaciones sean comunes y el Estado preste su conformidad.⁵⁷

3.2.3. Análisis del fondo de la petición

Una vez admitida la petición, esta es registrada como caso y se inicia el procedimiento sobre el fondo del asunto. Aquí empieza el procedimiento contradictorio ante la Comisión destinado a esclarecer los hechos del caso, con una comunicación escri-

⁵³ Artículos 33 y 34 del Reglamento de la Comisión. Artículo 47 de la Convención Americana.

⁵⁴ Artículo 36 del Reglamento de la Comisión.

⁵⁵ *Ibid.* Véase VARGAS CARREÑO, Edmundo. «La protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano». En: *XII Curso de Derecho Internacional*. Río de Janeiro: Comité Jurídico Interamericano, 1986, p. 186.

⁵⁶ Artículo 29 c y d del Reglamento de la Comisión.

⁵⁷ PINTO, Mónica. *Op. cit.*, p. 103.

ta a las Partes,⁵⁸ en la cual se fija un plazo de dos meses para recibir de los peticionarios y del Estado presuntamente infractor⁵⁹ las observaciones que tengan a bien realizar. Una vez recibida la información solicitada al Estado, la Comisión la comunicará al denunciante y le otorgará a este un plazo de 30 días para que presente sus observaciones y, en caso de que las mismas incluyan información adicional, serán transmitidas al Estado, al que se le concederá 30 días más para responder. De darse el caso de que el Estado denunciado no responda a la solicitud de información en el plazo otorgado, se presumirán verdaderos los hechos alegados por el peticionario.⁶⁰

Para el esclarecimiento de los hechos, también podrán realizarse audiencias e investigaciones *in loco* de ser necesarias.⁶¹ Asimismo en esta etapa se determinará la posibilidad de aplicar medidas cautelares a fin de evitar daños irreparables.⁶²

En cuanto a las audiencias, estas pueden tener lugar cuando la Comisión así lo decida o a petición de parte, una vez transcurridos los plazos para entregar la información solicitada a fin de comprobar los hechos. En principio estas audiencias son privadas, a menos que la Comisión decida la presencia de terceros y el Estado involucrado otorgue las garantías pertinentes a quienes concurren a ellas.⁶³

En relación con las visitas *in loco* —que no tienen paralelo en el sistema europeo⁶⁴—, estas tienen por objeto que se haga efectivo el principio de inmediación, a fin de que el órgano encargado de decidir un asunto cuente con los elementos necesarios para percibir directamente el material fáctico.⁶⁵ Estas visitas de carácter particular no deben ser confundidas con las observaciones *in loco* de carácter general, que no apuntan a investigar un caso concreto sino una situación de violación masiva y sistemática de los derechos humanos, y que son llevadas a cabo por una comisión especial.⁶⁶ Para llevar adelante estas visitas, la Comisión solicita al Estado que la invite a practicar una observación *in loco*, pero si no se obtiene dicha invi-

⁵⁸ Artículo 48 de la Convención Americana.

⁵⁹ Se debe señalar que en algunos casos demora excesivamente el traslado de la demanda al Estado denunciado. Así, en el asunto Castillo Petrucci y otros, excepciones preliminares, sentencia del 4 de setiembre de 1998, este traslado demoró aproximadamente seis meses.

⁶⁰ Artículo 48.1.b de la Convención Americana y 39 del Reglamento de la Comisión.

⁶¹ Artículo 40 del Reglamento de la Comisión.

⁶² Artículo 25 del Reglamento de la Comisión.

⁶³ Artículo 61 del Reglamento de la Comisión.

⁶⁴ En el Sistema Europeo, al no existir Comisión, tampoco hay medidas cautelares sino tan solo medidas provisionales que pueden ser dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme lo establece el artículo 39 del Reglamento del Tribunal.

⁶⁵ HITTERS, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 378.

⁶⁶ MANSEL, Karín. *Informe sobre el funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, p. 25.

tación la Comisión realiza la visita con la anuencia del Estado. Sobre esto último, muchos autores, como Cançado o Salvioli, proponen con buen criterio que se debería eliminar la necesidad del consentimiento gubernamental para realizar estas visitas, en tanto que limita el accionar de la Comisión.⁶⁷

En lo que toca a las medidas cautelares, estas pueden ser solicitadas por la Comisión al Estado presuntamente infractor (a iniciativa propia o a petición de parte)⁶⁸ cuando exista peligro inminente de que el daño se vuelva irreparable. Estas *medidas cautelares*, que han ido en incremento a partir de 1996,⁶⁹ no deben ser confundidas con las *medidas provisionales*, que pueden ser dictadas por la Corte Interamericana⁷⁰ y que analizaremos más adelante. Las primeras pueden ser dictadas respecto de Estados no miembros de la Convención y de Estados que no hayan aceptado la jurisdicción de la Corte, lo que no es posible en el caso de las segundas.

Para concluir se debe precisar que, durante toda la etapa de examen de la petición, la Comisión se pone a disposición de las Partes a fin de procurar un arreglo amistoso. Se trata de una función conciliadora ejercida por la Comisión,⁷¹ con el propósito de permitir al Estado denunciado una salida política con la que el peticionario se encuentre de acuerdo.⁷² Esta conciliación opera incluso para los Estados miembros de la OEA que no sean partes de la Convención.⁷³ Si bien en algunos casos los Estados han recurrido a la conciliación tan solo para dilatar el procedimiento,⁷⁴ y asimismo se han presentado situaciones en las que ha sido imposible arribar a una solución amistosa debido a la naturaleza de la denuncia,⁷⁵ el número de casos resueltos mediante esta vía se ha incrementado notablemente en

40

⁶⁷ SALVIOLI, Omar. *Op. cit.*, p. 175.

⁶⁸ Artículo 25 del Reglamento de la Comisión.

⁶⁹ La primera vez que se aplicaron medidas cautelares fue en el asunto del periodista Eduardo Rojas Arce en 1988.

⁷⁰ Artículos 74 del Reglamento de la Comisión y 63.2 de la Convención Americana.

⁷¹ Al igual que lo hacía su similar europeo —hasta su extinción a partir de la entrada en vigor del Protocolo n.º 11 a la Convención Europea, de 11 de mayo de 1994—. Véase PIÉROLA, Nicolás de y Carolina Loayza. «La solución amistosa de reclamaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos». *Revista IIDH*, n.º 22, julio-diciembre 1995, San José, pp. 202-204.

⁷² FAÚNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, capítulo VI y HITTERS, Juan Carlos. *Op. cit.*, pp. 382-385.

⁷³ Artículo 41 del Reglamento de la Comisión. Anteriormente esta disposición fue consagrada por la jurisprudencia de la Corte en el asunto Viviana Gallardo contra Costa Rica, del 13 de noviembre de 1981.

⁷⁴ Así sucedió en el asunto Eleazar Mavares, del 15 de junio de 1994.

⁷⁵ En este sentido la Comisión Interamericana, en el asunto Neira Alegría y otros, señaló que la solución amistosa era improcedente, dada la forma en que se reprimió un motín en la cárcel de El Frontón, en Lima, Perú, que dejó un saldo de 111 muertos.

los últimos años. Sobre el grado de discrecionalidad del cual goza la Comisión en los procedimientos de solución amistosa, la Corte ha señalado:

Una interpretación de acuerdo con el contexto de la Convención, lleva al convencimiento de que esa actuación de la Comisión debe intentarse solo cuando las circunstancias de una controversia determinen la necesidad o la conveniencia de utilizar este instrumento, supuestos sujetos a la apreciación de la Comisión.

[...] lo anterior significa que la Comisión posee facultades discrecionales, pero de ninguna manera arbitrarias para decidir, en cada caso, si resulta conveniente o adecuado el procedimiento de solución amistosa para resolver el asunto en beneficio del respeto a los derechos humanos.⁷⁶

Sobre los objetivos que persigue este procedimiento de conciliación, la Corte también ha precisado:

El procedimiento descrito contiene un mecanismo de intensidad creciente destinado a estimular al Estado afectado a fin de que cumpla con su deber de cooperar para la solución del caso. Se ofrece así al Estado la posibilidad de resolver el asunto antes de verse demandado ante la Corte, y al reclamante la de obtener un remedio apropiado de una manera más rápida y sencilla.⁷⁷

41

Para llevar a cabo este procedimiento de conciliación, la Comisión designa a uno de sus miembros para que se encargue de las negociaciones entre las partes, las mismas que se desarrollan de manera confidencial. Una vez alcanzado el acuerdo, este debe ser refrendado por la Comisión, siempre que esté fundado en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Declaración y Convención Americanas. El acuerdo debe además implicar una satisfacción pecuniaria para el afectado, así como la adopción por el Estado de las medidas necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir. Este acuerdo tiene carácter vinculante y debe ser seguido de un informe de la Comisión que pone término al procedimiento, debiendo esta supervisar el cumplimiento del acuerdo.

⁷⁶ Asunto Godínez Cruz, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafos 47-48.

⁷⁷ Véase asunto Velásquez Rodríguez, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, n.º 1, párrafos 58-59; asunto Godínez Cruz, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, n.º 3 párrafos 62-63; asunto Fairén Garbí y Solís Corrales, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, n.º 2, párrafos 59-60. Asimismo, SEPÚLVEDA, César. «El procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos». En: *Derechos Humanos en las Américas. Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshce de Abranches*. Washington D.C.: CIDH, 1984, p. 243.

Asimismo, el peticionario puede desistir en cualquier momento de su petición, para lo que debe manifestarlo por escrito a la Comisión. Esta última podrá archivar la petición o proseguir el trámite en interés de proteger un derecho determinado.⁷⁸

3.2.4. El Informe Final de la Comisión

Luego de que se ha actuado las pruebas sobre los hechos del caso y si no se ha alcanzado un acuerdo mediante la conciliación, la Comisión emite un informe cuyos efectos serán diversos según se trate de Estados parte o no de la Convención Americana.⁷⁹

En efecto, si se trata de Estados no partes de la Convención Americana, el caso termina con este informe de la Comisión, que no solo incluye sus conclusiones, sino también sus recomendaciones y el plazo para darles cumplimiento. Si el Estado no cumple con lo establecido en el informe, la Comisión podrá publicarlo, ya sea en su Informe Anual o en otra forma que estime conveniente. Aquí se agota el procedimiento.

En el caso de los Estados Partes de la Convención Americana, la Comisión elabora un informe sobre el fondo de carácter preliminar que incluye sus conclusiones y recomendaciones, así como el plazo dentro del cual el Estado debe cumplir con estas últimas. Si transcurren tres meses desde la notificación del informe preliminar sin que el Estado haya cumplido con atender las recomendaciones, o si la causa no hubiese sido sometida a consideración de la Corte, la Comisión podrá emitir un segundo informe, esta vez con carácter definitivo, que contenga su opinión, conclusiones finales y recomendaciones,⁸⁰ el mismo que será transmitido a las partes, quienes presentarán en el plazo fijado por la Comisión la información respectiva sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Posteriormente, la Comisión evalúa el cumplimiento de sus recomendaciones sobre la base de la información disponible y decide sobre la publicación del informe definitivo y su inclusión en el informe anual o en cualquier otro medio que considere apropiado.

En este punto se debe precisar que, si bien para un sector de la doctrina no resultan claras las diferencias entre el primer y segundo informe de la Comisión,⁸¹ lo cierto es que existen. En primer lugar, el informe preliminar tiene carácter confiden-

⁷⁸ Artículo 35 del Reglamento de la Comisión.

⁷⁹ Es importante señalar que según el artículo 76 del Reglamento de la Comisión, cualquier duda que surgiese respecto de su interpretación deberá ser resuelta por la mayoría absoluta de sus miembros.

⁸⁰ Artículo 51 de la Convención Americana y 45.1 del Reglamento de la Comisión.

⁸¹ Es el caso de Edmundo Vargas Carreño, César Sepúlveda, entre otros. Véase FAÚNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, pp. 321-322.

cial; el segundo, no. En segundo lugar, mientras el actual Reglamento de la Comisión permite plantear un recurso de reconsideración sobre los informes preliminares dirigidos a los Estados no miembros de la Convención y la Corte Interamericana ha admitido también este recurso respecto de los informes preliminares dirigidos a los Estados Miembros, este recurso no puede ser planteado tratándose de informes definitivos.

Sobre el valor jurídico de los informes definitivos emitidos por la Comisión, la Corte Interamericana ha señalado lo siguiente:

El término *recomendaciones* usado por la Convención debe ser interpretado conforme a su sentido corriente, de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31, 1 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, y al no haberse dado a esta expresión un sentido especial, no tendría el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento comprometería la responsabilidad internacional del Estado; en consecuencia, a juicio de la Corte, el Estado no incurriría en responsabilidad internacional por incumplir con lo que considera una recomendación no obligatoria.⁸²

Si bien la sentencia de la Corte precitada deja claramente establecido el carácter de recomendación del informe de la Comisión,⁸³ también debe quedar meridianamente claro que, si el Estado no adopta las recomendaciones señaladas en dicho informe, la Comisión puede someter el caso a la Corte para lograr su efectivo cumplimiento. En otras palabras, el Informe de la Comisión no es vinculante ni ejecutable, salvo, claro está, que las recomendaciones que incluye terminen plasmándose en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁸² Asunto Genie Lacayo, sentencia del 29 de enero de 1997, párrafo 93. Véase FAÚNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, p. 342.

⁸³ Sin embargo, parte de la doctrina no comparte esta opinión, señalando el carácter vinculante del Informe de la Comisión. Así, para FAÚNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, p. 343: «[...] del artículo 47 letra d, de la Convención, que establece que se declara inadmisibles una petición que sea sustancialmente la misma que otra ya examinada por la Comisión —en el sentido de resuelta por ella en los términos referidos al analizar las condiciones de admisibilidad de una petición—, también se puede inferir que la decisión de la Comisión tiene carácter vinculante». En el mismo sentido se manifiesta HITTERS, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 393: «[...] determinados informes de la Comisión, es decir los provenientes de una denuncia, que deviene luego de un proceso con todas las garantías, pueden considerarse intrínsecamente obligatorios, con valor jurídico y moral, aunque por supuesto no son ejecutables. De todos modos no debemos olvidarnos que una de las características del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es que muchos de sus pronunciamientos no tienen esta última característica, pero producen efectos vinculantes».

Ahora bien, una vez emitido el informe final por la Comisión Interamericana, esta notificará al peticionario dicho informe con el propósito de darle la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. En este sentido, el individuo no solo tiene la posibilidad de opinar sobre el informe de la Comisión, sino también sobre la conveniencia de remitir el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸⁴ No obstante, si bien el individuo puede opinar sobre la conveniencia de someter el caso a la Corte, la decisión final corresponde a la Comisión. Por ello, el artículo 44 del Reglamento de la Comisión permite que esta pueda no someter el caso a la Corte por decisión fundada en la mayoría absoluta de sus miembros. Esto pone en evidencia la limitación de los derechos procesales del peticionario que, si bien puede opinar sobre la conveniencia de someter el caso a la Corte, no puede hacerlo ella misma o comprometer a la Comisión a hacerlo.⁸⁵

3.2.5. Un caso especial: las violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos

Mas allá de las denuncias individuales, conviene precisar que la Comisión Interamericana puede conocer situaciones de violación masiva o sistemática de los derechos humanos por parte de un Estado miembro. Como señala Buergethal:

La Comisión usualmente inicia tal estudio cuando recibe numerosas comunicaciones individuales u otras evidencias creíbles de seguido por parte de organizaciones no gubernamentales que sugieren que un gobierno está cometiendo violaciones a los derechos humanos en gran escala.⁸⁶

Al tener evidencias de esta violación masiva, la Comisión podrá llevar adelante audiencias⁸⁷ o visitas *in loco* de carácter general, lo que le permitirá analizar en el terreno de los hechos la presencia o no de esta violación generalizada. Posteriormente podrá emitir un informe señalando sus conclusiones y recomendaciones, el mismo que debe ser transmitido al Estado en cuestión para que formule las observaciones que juzgue pertinentes antes de ser publicado,⁸⁸ sirviendo esto último

⁸⁴ Artículo 43 del Reglamento de la Comisión. Véase también NIKKEN, Pedro. «Observaciones sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en vísperas de la Asamblea General de la OEA (San José, junio de 2001)». *Revista IIDH*. Edición especial: Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, n.º 30-31, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, p. 23.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁸⁶ Véase SALVIOLI, Omar. *Op. cit.*, p. 158.

⁸⁷ Artículo 64 del Reglamento de la Comisión.

⁸⁸ Artículo 58 del Reglamento de la Comisión.

como un medio eficaz de presión a los Estados para el cumplimiento de tales recomendaciones.

En este sentido, señala Núñez:

Los informes que publica la Comisión, en la práctica, han logrado efectos positivos a pesar de que por sí mismos no suponen consecuencias ejecutivas ni órdenes para los Estados señalados, sin embargo sí son una presión moral y política porque ponen en tela de juicio la actuación de un gobierno hacia su población.⁸⁹

En el mismo orden de ideas se manifiesta O'Donnell:

[...] la nómina de países que ha sido objeto de Informes no nos permite afirmar que la aplicación de esta medida haya correspondido forzosamente a la relativa gravedad de las situaciones vividas por los países americanos durante los últimos años; sin embargo, no podemos negar que casi todos los países sometidos a gobiernos de facto y a regímenes represivos han sido investigados por la Comisión por lo menos una vez. Este logro no debe ser menospreciado. Supera las metas alcanzadas por las Naciones Unidas en esta materia, durante la misma época.⁹⁰

Entonces la capacidad con la que cuenta la Comisión Interamericana para enfrentar estas violaciones no tiene precedentes en otro sistema regional de protección de los derechos humanos, incluyendo el europeo.⁹¹

45

3.3. La segunda fase: la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos está compuesta por siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la Organización,⁹² de la más alta autoridad moral y de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que ejercen sus funciones a título personal y son elegidos por la Asamblea General de la OEA.

⁸⁹ NÚÑEZ PALACIOS, Susana. *Op. cit.*, p. 76.

⁹⁰ O'DONNELL, Daniel. *La Protección Internacional de los Derechos Humanos*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1988, p. 512.

⁹¹ MANSEL, Karín. *El desarrollo progresivo...*, p. 242. En relación con este tema véase: KAMMINGA, Menno T. «Is The European Convention on Human Right Sufficiently Equipped to Cope with Gross and Systematic Violations?». *Netherlands Quarterly of Human Rights* vol. 12, n.º 2, Amsterdam: Kluwer, 1994, pp. 153-164.

⁹² En el caso de la Corte Europea, no se contempla este requisito (artículo 22 de la Convención Europea de Derechos Humanos reformada). Véase EISEEN, Marc-André. *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Civitas, 1985, pp. 21-23.

La Corte se reúne en su sede en San José de Costa Rica,⁹³ en sesiones ordinarias y extraordinarias, y desarrolla dos tareas fundamentales: una de carácter contencioso, destinada a resolver una denuncia por violación de derechos humanos, y otra de carácter consultivo, para interpretar el verdadero sentido y alcance de una norma jurídica.⁹⁴

3.3.1. Competencia contenciosa

Conforme al artículo 68.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la función jurisdiccional de la Corte —a diferencia del modelo europeo⁹⁵— tiene carácter opcional o facultativo para los Estados parte, en tanto solo puede realizarse cuando los propios Estados reconozcan de manera expresa como obligatoria la competencia de la Corte, ya sea en forma incondicional o bajo condición de reciprocidad por un plazo determinado o para casos específicos. Así lo ha confirmado la Corte Interamericana en su opinión consultiva de 1983:

46

En materia contenciosa el ejercicio de la competencia de la Corte depende normalmente de una cuestión previa y fundamental, como es el consentimiento de los Estados para someterse a su jurisdicción. Si ese consentimiento ha sido otorgado, los Estados que participan en el proceso toman técnicamente el carácter de partes en el mismo y se comprometen a cumplir con la decisión de la Corte (artículo 68.1 de la Convención). En cambio, mientras no exista tal consentimiento la jurisdicción de la Corte no podrá ejercerse, de modo que carece de sentido examinar los asuntos de fondo que determinan la controversia sin antes haber establecido si las partes involucradas han aceptado o no su jurisdicción.⁹⁶

De otro lado, las controversias planteadas ante la Corte pueden referirse a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana.⁹⁷ Sobre esto último ha señalado la Corte:

⁹³ Artículo 3.1 del Estatuto de la Corte, aprobado por Resolución n.º 448 adoptado por la Asamblea General de la OEA en su noveno período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979.

⁹⁴ VARGAS CARREÑO, Edmundo. «La Corte Interamericana de Derechos Humanos». En: *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo: Experiencia y visión de América Latina*. Santiago de Chile: IIDH, vol. II, 1981; TINOCO CASTRO, Luis Demetrio. «La Corte Interamericana de Derechos Humanos». *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 1979.

⁹⁵ La Corte Europea, según el artículo 19 de la Convención Europea reformada, es de carácter permanente y goza de jurisdicción obligatoria.

⁹⁶ Opinión consultiva OC-3/83, del 8 de setiembre de 1983, Series A y B, n.º 3, párrafo 21.

La Corte es, ante todo y principalmente, una institución judicial autónoma que tiene competencia para decidir cualquier caso contencioso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención, y para disponer que se garantice a la víctima de la violación de un derecho o libertad protegidos por esta, el goce del derecho o libertad condenados [...]. En virtud del carácter obligatorio que tienen sus decisiones en materia contenciosa (artículo 68), la Corte representa, además, el órgano con mayor poder conminatorio para garantizar la efectiva aplicación de la Convención.⁹⁸

En consecuencia, a diferencia de la Comisión —cuya competencia se refiere únicamente a violaciones de los derechos humanos—, la Corte puede también interpretar y aplicar las disposiciones de la Convención, y es entonces posible que la Corte conozca de un caso que no trate sobre derechos humanos, sino por ejemplo sobre las inmunidades y privilegios diplomáticos de los miembros de la Comisión.⁹⁹

Hasta la fecha de cierre de este trabajo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado 79 sentencias en 39 casos contenciosos. De esas 79 sentencias, 20 corresponden a excepciones preliminares, 30 a sentencias de fondo, 14 a sentencias sobre reparaciones, 9 a sentencias de interpretación, 1 a sentencia de revisión, 2 de competencia y 3 de cumplimiento.¹⁰⁰

⁹⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor. «La protección judicial de los derechos humanos en Latinoamérica y en el Sistema Interamericano». *Revista IIDH* n.º 8, San José, julio-diciembre de 1988, p. 46.

⁹⁸ Opinión consultiva OC-1/82, párrafo 22.

⁹⁹ NIETO NAVIA, Rafael. *Op. cit.*, 1988, p. 98.

¹⁰⁰ Estas sentencias son señaladas por VENTURA ROBLES, Manuel E. *Op. cit.*, 2001, pp. 97-98 «Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras (excepciones preliminares, fondo, indemnización compensatoria e interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria), caso Fairén Garbí y Solís Corrales contra Honduras (Excepciones Preliminares y Fondo), caso Godínez Cruz contra Honduras (excepciones preliminares y fondo e indemnización compensatoria e interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria), caso Aloeboetoe y otros contra Suriname (fondo y reparación), caso Neira Alegria y otros contra el Perú (excepciones preliminares, fondo y reparaciones), caso Cayara contra Perú (excepciones preliminares), caso Caballero Delgado y Santana contra Colombia (excepciones preliminares, fondo y reparaciones), caso Maqueda contra Argentina (fondo), caso El Amparo contra Venezuela (fondo, reparaciones y solicitud de interpretación de la sentencia de reparaciones), caso Genie Lacayo contra Nicaragua (excepciones preliminares, fondo y solicitud de revisión de la sentencia de fondo), caso Paniagua Morales y otros contra Guatemala (excepciones preliminares, fondo y reparaciones), caso Castillo Páez contra Perú (excepciones preliminares, fondo y reparaciones), caso Loayza Tamayo contra Perú (excepciones preliminares, fondo, reparaciones, solicitud de interpretación de la sentencia de fondo, interpretación de la sentencia sobre reparaciones y cumplimiento de la sentencia), caso Garrido y Baigorria contra Argentina (fondo y reparaciones), caso Blake contra Guatemala (excepciones preliminares, fondo, reparaciones e interpretación de la sentencia sobre reparaciones), caso Villagrán Morales y otros contra Ecuador (fondo, reparaciones e interpretaciones de la sentencia sobre reparaciones), caso Be-

3.3.1.1. Presentación de la demanda

La demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos solo puede ser planteada por la Comisión Interamericana o por los Estados parte; esto se desprende del artículo 61.1 de la Convención Americana, que establece: «solo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte». En consecuencia, a diferencia del sistema europeo —donde el individuo cuenta con legitimidad activa ante la Corte Europea de Derechos Humanos, luego de la reforma introducida en la Convención Europea de Derechos Humanos por los Protocolos n.º 9 de 1990¹⁰¹ y n.º 11 de 1994—¹⁰² en el Sistema Interamericano el individuo no tiene capacidad para accionar directamente ante la Corte.

navides Ceballos contra Ecuador (fondo), caso Cantoral Benavides contra Perú (excepciones preliminares y fondo), caso Durand y Ugarte contra el Perú (excepciones preliminares y fondo), caso Castillo Petrucci contra Perú (excepciones preliminares, fondo y cumplimiento de sentencia), caso Cesti Hurtado contra Perú (excepciones preliminares, fondo, solicitud de interpretación, interpretación de la sentencia de fondo y reparaciones), caso Ivcher Bronstein contra el Perú (competencia y fondo), caso del Tribunal Constitucional contra Perú (competencia y fondo), caso del Caracazo contra Venezuela (fondo), caso Baena Ricardo y otros contra Panamá (excepciones preliminares y fondo), caso Trujillo Oroza contra Bolivia (fondo), caso de la Comunidad Mayagna Awas Tigni contra Nicaragua (excepciones preliminares y fondo), caso Las Palmeras contra Colombia (excepciones preliminares), caso Bámaca Velásquez contra Guatemala (fondo), caso «La última tentación de Cristo» contra Chile (fondo) y caso Barrios Altos contra Perú (fondo); además de los casos Cantos contra Argentina, Hilaire, Constantine y otros y Benjamín y otros contra Trinidad y Tobago, 19 Comerciantes contra Colombia y Bulacio contra Argentina, en los cuales, a la fecha, no se han dictado resoluciones».

¹⁰¹ El Protocolo n.º 9 permitía al individuo demandar directamente ante el Tribunal, pero luego de cumplir los trámites correspondientes ante la Comisión Europea y siempre que el Estado nacional del individuo hubiera aceptado la competencia de dicho Tribunal. FLAUSS, J.F. «Le Droit de Recours Individuel devant la Cour Européenne des Droits de l'homme-Le Protocole n.º 9 à la Convention Européenne des Droits de l'Homme». *Annuaire Français de Droit International* n.º 36, 1990, pp. 507-519.

¹⁰² BERNHARDT, R. «Reform of the Control Machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol n.º 11». *American Journal of International Law*, n.º 89, 1995, pp. 145-154. Con la entrada en vigor del Protocolo n.º 11 (1 de noviembre de 1998) y luego de casi medio siglo, se crea en virtud del artículo 19 de la Convención reformada una nueva Corte Europea de carácter permanente, eliminando la Comisión. Ante ella puede acudir el individuo de manera directa, a fin de reclamar por algún derecho humano violado, lo cual simplifica el procedimiento, con la consecuente reducción de tiempo, en beneficio de la víctima. BADINTER, Robert. «Du Protocole n.º 11 au Protocole n.º 12». En: *Mélanges en hommage a Louis Edmond Pettiti*. Bruselas: Bruylant, 1998, p. 104. Sin embargo, se debe referir que esta reforma no estuvo exenta de críticas. Así, para algunos: a) este nuevo esquema elimina el componente político (Comisión) necesario para resolver casos altamente políticos y, b) el acceso directo del individuo al Tribunal generará una verdadera *avalancha* de demandas, que convertirá al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en una especie de tribunal de casación. En este sentido, véase ROTH,

Sin embargo, después de que es admitida la demanda por la Corte Interamericana, el individuo cuenta con el *locus standi in iudicio* en todas las etapas del proceso, es decir, el individuo puede presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas de manera autónoma durante todo el juicio.¹⁰³ Por esta razón, el nuevo Reglamento de la Corte señala que las partes en el proceso serán la Comisión Interamericana (demandante), el Estado (demandado) y el Individuo.¹⁰⁴ Sobre esta innovación del Reglamento de la Corte, señala Cançado Trindade:

Esta histórica reforma introducida en el Reglamento de la Corte sitúa a los distintos actores en perspectiva correcta; contribuye a una mejor instrucción de proceso; asegura el principio del contradictorio, esencial en la búsqueda de la verdad y la prevalencia de la justicia bajo la Convención Americana; reconoce ser de la esencia del contencioso internacional de los Derechos Humanos la contraposición directa entre los individuos demandantes y los Estados demandados; reconoce el derecho de libre expresión de las propias presuntas víctimas, el cual es un imperativo de equidad y transparencia del proceso; y, *last but not least*, garantiza la igualdad procesal de las partes (*equality of arms/égalité des armes*) en todo el procedimiento ante la Corte.¹⁰⁵

Françoise y Claudia Martín. «The European System for the Protection of Human Rights: A System in Motion». En: *Human Rights*. The Center of Human Rights and Humanitarian Law. Washington College of Law. The American University, vol. 2, n.º 2, 1995, p. 6; COHEN-JONATHAN, Gérard. «50º Anniversaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme». *Revue Général de Droit International Public*, 2000-4, p. 867. Respecto de la primera crítica, se plantea precisamente que la reforma constituye un avance al eliminar el elemento político tan cuestionado del sistema anterior. Sobre lo segundo, cabría señalar que, en efecto, las cifras indican un incremento notable de las demandas ante el Tribunal. Así, el 1 de junio de 2000 se encontraban pendientes de solución 13 848 casos. En 1999 el Tribunal declaró inadmisibles 2 700 demandas, admitió 630 y dictó más de 100 sentencias. Y en el 2000 se pronunció sobre 685 casos. Véase PARAYRE, Sonia. «Chronique de Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'homme. Conseil de l'Europe (Introduction)». *Conseil de l'Europe. Journal du Droit International*. Paris: Juris-Classeur, 2001, p. 163; DRZEMCZEWSKI, Andrew. «The European Human Rights Convention: Protocol n.º 11 - Entry into Force and First Year of Application». *Human Rights Law Journal* vol. 21, n.º 1-3, 2000, p. 9. Citados por MANSEL, Karín. *El desarrollo progresivo...*, pp. 212-218.

¹⁰³ Artículo 23 del Reglamento de la Corte. Se debe señalar que el artículo 23 del anterior Reglamento de la Corte de 1996 solo permitía al individuo presentar sus alegatos y pruebas en la etapa de reparaciones.

¹⁰⁴ Artículo 2.23 del Reglamento de la Comisión.

¹⁰⁵ CANÇADO TRINDADE, Antonio. «El nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: La emancipación del ser humano como sujeto del Derecho Internacional». En: *XXVIII Curso de Derecho Internacional*. Río de Janeiro: Comité Jurídico Interamericano y Secretaria General de la OEA, 2001, p. 58. Véase también CANÇADO TRINDADE, Antonio. «El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, estado actual y perspectivas». En: *Derecho Internacional y Derechos Humanos/Droit International et droits de l'homme* (libro conmemorati-

Esta reforma se basa en que el individuo es el sujeto final de todo derecho, por lo tanto, al reconocimiento de derechos individuales debía corresponder la capacidad procesal de vindicarlos. Es mediante la consolidación de la capacidad procesal de los individuos que la protección de los derechos humanos se torna una realidad.¹⁰⁶

De lo anterior queda claro que, si bien el individuo aún no posee dentro del sistema interamericano la capacidad procesal para demandar ante la Corte, cuando el caso es admitido por esta, el individuo goza de la misma capacidad procesal que la Comisión o el Estado demandado. El avance alcanzado en este punto por el nuevo Reglamento de la Corte es resaltado por Méndez al señalar:

[...] una vez que el caso ha llegado a la Corte, los peticionarios y las víctimas (si fueran distintos) deben gozar de plena capacidad para estar por sí o por medio de sus letrados. Ello liberará las capacidades creativas de la Comisión como de los representantes de las víctimas, y permitirá a unos y a otros contribuir más eficazmente a la labor de la Corte.¹⁰⁷

Sin embargo, más allá de este importante avance, el Protocolo de Reformas a la Convención Americana deberá encaminarse al otorgamiento del *ius standi* a favor del individuo durante todo el proceso, aclarando su participación de manera plena y facultándolo procesalmente a interponer demandas directamente ante la Corte.¹⁰⁸

50

En todo caso, admitida la demanda, serán el Estado demandado y el Individuo las partes activas del proceso. El papel de la Comisión Interamericana será mas bien el de un órgano supervisor de la Convención Americana y auxiliar de la Corte. En este sentido, se manifiesta Cançado Trindade:

vo de la XXIV sesión del programa exterior de la Academia de Derecho Internacional de La Haya). La Haya-San José: IIDH/Académie de Droit International de La Haye, 1996, pp. 47-95; CANÇADO TRINDADE, Antonio. «The Procedural Capacity of the Individual as Subject of International Human Rights Law: Recent Developments». En: *Karel Vasak Amicorum Liber- Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle*. Bruselas: Bruylant, 1999, pp. 521-544.

¹⁰⁶ LAUTERPACHT, Hersch. *International Law and Human Rights*. Londres: Stevens, 1950, p. 69. Véase también BOURQUIN, M. «L'humanisation du droit des gens». *La Technique et les principes du Droit public - Études en l'honneur de Georges Scelle* vol. I, París: LGDJ, 1950, pp. 21-54; SÈFÈRIADÈS, Stelio. «Le problème de l'accès des particuliers à des juridictions internationales». *RCADI*, 1935, vol. 51, pp. 23-60; VALTICOS, N. «L'émergence progressive de l'individu comme sujet du droit international». En: *El Derecho Internacional en un mundo en transformación. Liber amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1994, pp. 277-297.

¹⁰⁷ MÉNDEZ, Juan. «La participación de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos». Citado por SALVIOLI, Omar. *Op. cit.*, p. 164.

¹⁰⁸ CANÇADO TRINDADE, Antonio. *Op. cit.*, 2000, p. 47.

[...] no hay que pasar desapercibido que el artículo 23 del nuevo Reglamento de la Corte, sobre la «participación de las presuntas víctimas» en todas las etapas del procedimiento ante la Corte [...], al puro inicio de su párrafo 1, dispone sobre dicha participación «después de admitida la demanda (...)». Esto revela que, al mismo tiempo que la Corte reconoció, de una vez por todas, la personalidad jurídica y plena capacidad procesal internacionales del ser humano como sujeto de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, actuó también con prudencia, al preservar en la presente etapa de evolución histórica del sistema interamericano de protección, las actuales facultades de la CIDH, y al contribuir simultáneamente a clarificar los distintos roles de los individuos demandantes y de la CIDH, poniendo fin a la actual ambigüedad del rol de esta última en el procedimiento ante la Corte.

[...] hay que partir de la titularidad de los derechos protegidos por la Convención, la cual es clara en que los titulares de dichos derechos son los individuos, verdadera parte sustantiva demandante, siendo la CIDH guardiana de la Convención Americana, que auxilia la Corte en el contencioso bajo la Convención como defensora del interés público.¹⁰⁹

Sobre esto último, queda entonces claro que la Comisión actúa, al presentar un caso a la Corte, como órgano del sistema de protección establecido por la Convención, en función del objetivo de defensa de los derechos humanos que la inspira y fundamenta. En palabras de la Corte, la Comisión cumple «en el proceso una clara función auxiliar de la justicia, a manera de ministerio público del Sistema Interamericano».¹¹⁰

51

3.3.1.2. El procedimiento: la fase escrita y la oral

El proceso ante la Corte Interamericana cuenta con una fase escrita y otra oral. La primera está conformada básicamente por la demanda y su contestación.

Así, una vez presentada la demanda, esta será objeto de un examen preliminar a fin de que se constate el cumplimiento de los requisitos que debe contener toda demanda; esto es, indicar las pretensiones (incluyendo las reparaciones y costas), las Partes del caso, la exposición de los hechos, las pruebas oficiales, los fundamentos de derecho y las conclusiones pertinentes, así como el informe de la Comisión. En caso de que exista alguna omisión, se solicitará al demandante que subsane los defectos dentro de un plazo de 20 días.¹¹¹ En todo caso, en virtud del

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 59.

¹¹⁰ Sentencia en el asunto Viviana Gallardo contra Costa Rica, párrafo 22.

¹¹¹ Artículo 34 del Reglamento de la Corte.

principio *iura novit curia*, la presentación incorrecta u omisión de los fundamentos de derecho en la demanda no impide que la Corte resuelva el caso.¹¹²

Una vez admitida la demanda, esta será comunicada al Estado demandado, así como a la presunta víctima, sus familiares o representantes.¹¹³ El Estado tendrá dos meses para contestar la demanda,¹¹⁴ en la cual deberá declarar si acepta o no los hechos y las pretensiones demandadas,¹¹⁵ podrá oponer las excepciones preliminares¹¹⁶ y ofrecer los medios de prueba pertinentes.¹¹⁷ En el caso de las excepciones preliminares, el nuevo Reglamento de la Corte dispone que estas serán resueltas con la sentencia y no en resolución separada; esto en función del principio de economía procesal.¹¹⁸ Sobre las ventajas de esto último, señala el actual Secretario de la Corte:

La Corte no es un tribunal permanente; viene cuatro veces a Costa Rica y el convocar a una audiencia de excepciones preliminares significa dedicar solo la audiencia de excepciones a ese caso en un período de sesiones. Si amerita pasar al fondo del asunto junto con las excepciones y no es necesario hacer audiencia pública, se está ahorrando, posiblemente, un año de tiempo en la resolución del caso.¹¹⁹

52

En el caso de la víctima, esta tiene un plazo de 30 días para presentar de manera autónoma a la Corte sus solicitudes, argumentos y pruebas.¹²⁰ En esta notificación, el Secretario de la Corte solicitará al Estado demandado que designe a su agente en un plazo máximo de 30 días y a la Comisión el nombramiento de sus delegados.¹²¹

Terminada la fase escrita, la Corte abre la fase oral fijando la fecha de las audiencias en las que participarán las víctimas, sus familiares o representantes, los testigos, peritos, los delegados de la Comisión, los agentes del Estado demandado,

¹¹² Véase el asunto Castillo Petruzzi, sentencia del 30 de mayo de 1999.

¹¹³ Artículo 35.1 del Reglamento de la Corte.

¹¹⁴ Artículo 37.1 del Reglamento de la Corte. Este punto constituye un avance en relación con el reglamento anterior, que estipulaba un plazo de cuatro meses para contestar la demanda.

¹¹⁵ Artículo 37.2 del Reglamento de la Corte.

¹¹⁶ Artículo 36.1 del Reglamento de la Corte. En este punto se debe señalar que el reglamento anterior permitía deducir excepciones hasta dos meses después de notificada la demanda.

¹¹⁷ Artículos 39-42 del Reglamento de la Corte.

¹¹⁸ Artículo 36.6 del Reglamento de la Corte.

¹¹⁹ VENTURA ROBLES, Manuel E. *Op. cit.*, p. 125.

¹²⁰ Artículo 35.2 del Reglamento de la Corte.

¹²¹ Artículo 2.1 del Reglamento de la Corte.

etc.¹²² La Corte pondrá en conocimiento de los Estados los casos en que las personas requeridas para comparecer o declarar no compareciesen o rehusaran deponer sin motivo legítimo, o que hayan violado el juramento, para los fines previstos en la legislación nacional correspondiente.

En cuanto a las pruebas que pueden ser ofrecidas por las partes, el reglamento es claro en señalar que estas deberán presentarse con la demanda y su contestación, y en su caso, en el escrito de excepciones preliminares y su contestación. Esto constituye un avance en relación con el reglamento anterior pues, como bien señala Ventura:

[...] se tenía el problema muy grave que, con cada escrito que se hacía llegar al Tribunal, decían: *nos reservamos el derecho de hacer llegar oportunamente cualquier prueba sobre esta materia*. Esto complicaba enormemente los procesos, los hacía interminables, en cualquier etapa del proceso llegaban pruebas que a lo mejor tenían en sus manos antes y cuando la presentaban había que transmitir la prueba a la otra parte para ver si se oponía, lo cual hacía más complejos los procedimientos. Lo que actualmente se busca es simplificar los procedimientos, por lo que las partes están advertidas de que las pruebas deben llegar con los escritos iniciales, igual que las costas y los gastos.¹²³

53

Asimismo, el Reglamento establece que las pruebas que fueran presentadas ante la Comisión Interamericana serán incorporadas al expediente de la Corte, salvo que se estime indispensable repetir las, lo que favorece el principio de economía procesal.¹²⁴ Sobre las ventajas de esto último, nos refiere Ventura:

Se espera que esto agilice los procedimientos, que induzca a la Comisión a recibir las pruebas en forma adecuada, que la Corte no se vea obligada en muchos casos a dedicar gran parte de su tiempo de trabajo, que es corto, a tener que escuchar testimonios y peritajes en audiencias públicas, que a veces consumen hasta el 50 por ciento del tiempo de sesión de los períodos de sesiones del Tribunal.¹²⁵

Los medios probatorios que pueden utilizarse no solo incluyen la prueba directa (testimonial o documental), sino también la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, siempre que sirvan para inferir conclusiones consistentes respecto de

¹²² Artículo 40.2 y 41.1 del Reglamento de la Corte.

¹²³ VENTURA ROBLES, Manuel E. *Op. cit.*, p. 124.

¹²⁴ Artículo 43.2 del Reglamento de la Corte.

¹²⁵ VENTURA ROBLES, Manuel E. *Op. cit.*, p. 124.

los hechos.¹²⁶ También es posible ordenar inspecciones judiciales o cualquier otra medida de instrucción que se considere necesaria.¹²⁷

Todos estos medios probatorios están destinados a aclarar los hechos, en tanto estos resultan fundamentales para el esclarecimiento del caso. En este sentido se manifiesta Faúndez:

En procedimientos ante Tribunales Internacionales, y particularmente en las disputas entre Estados, la controversia suele versar sobre el contenido del derecho más que sobre los hechos; por consiguiente, las reglas en materia de evidencia generalmente tienen una importancia secundaria. Sin embargo, en el campo de los Derechos Humanos es a la inversa, de modo que la prueba de lo que aconteció —así como la prueba de los daños efectivamente causados— reviste una importancia trascendental.¹²⁸

3.3.1.3. Las medidas provisionales

Las medidas provisionales tienen un doble carácter: por un lado, otorgan garantías que colaboran en la realización de la justicia en un caso en trámite, y por otro, tienden a proteger derechos humanos fundamentales de las personas, que podrían 54 afectarse de manera irreparable de no adoptarse alguna acción.¹²⁹

Estas medidas se encuentran establecidas en el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 74 del Reglamento de la Comisión, y pueden ser ordenadas por la Corte de oficio o a petición de parte, o incluso respecto de casos que aún no hayan sido sometidos a su conocimiento, a solicitud de la Comisión.¹³⁰ Estas medidas solo pueden ser dictadas respecto de Estados que estén sometidos a la jurisdicción de la Corte, y el Presidente de este Tribunal está facultado a dictar estas medidas cuando la Corte no se encuentre se-

¹²⁶ Asunto Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, n.º 4, párrafo 130; asunto Godínez Cruz, sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C, n.º 5, párrafo 136; asunto Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia del 15 de marzo de 1989, Serie C, n.º 6, párrafo 133.

¹²⁷ FAÚNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, p. 466. Véase el artículo 44.4 del Reglamento de la Corte.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 463-464.

¹²⁹ SALVIOLI, Omar. *Op. cit.*, p. 155. Sin embargo, las medidas provisionales no solo protegen los derechos humanos fundamentales, sino cualquier derecho humano, siempre y cuando reúnan los requisitos de «extrema gravedad y urgencia» y de la «prevención de daños irreparables a las personas», referidos en el artículo 63.2 de la Convención. Véase ZERBINI, Renato. *Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 105.

¹³⁰ QUINTANA, Juan José. «Los procedimientos incidentales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos». *Revista IIDH*, n.º 21, enero-junio, 1995, San José, p. 129.

sionando. Esta facultad del Presidente fue ejercida por primera vez a favor de la magistrada peruana Delia Revoredo Marsano, mediante Resolución del 7 de abril de 2000.¹³¹ Luego se planteó nuevamente en el caso Loayza Tamayo frente al Perú, en el que el Presidente de la Corte decretó medidas urgentes para evitar daños irreparables a la víctima, en su Resolución del 13 de diciembre de 2000.¹³²

Sobre el carácter obligatorio de estas medidas, tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Corte se han manifestado en reiteradas ocasiones. Así, Nieto Navia ha señalado:

La Corte ha acudido con frecuencia, para fundamentar sus medidas, al artículo 1.1 de la Convención que contiene la obligación general de respeto y garantía, a cargo de los Estados Partes, de los derechos consagrados en la Convención, que no es sino aplicación de la norma *pacta sunt servanda*. [...] es obvio que si hablamos de un tratado de protección de derechos humanos con estrictas obligaciones a cargo de los Estados Partes, hay que entender que esas medidas tienen carácter obligatorio.¹³³

En este sentido, la Corte incluirá en su informe anual a la Asamblea General de la OEA una relación de las medidas provisionales que haya dictado y no hayan sido ejecutadas, así como formulará las recomendaciones que estime pertinentes.¹³⁴

55

En nuestro continente las medidas provisionales han sido muy útiles para evitar que en muchos casos las violaciones a los derechos humanos se vuelvan irreparables.¹³⁵ Incluso estas medidas han sido adoptadas cuando las medidas cautelares no han sido atendidas por el Estado.¹³⁶ Sin embargo, esta institución no ha sido muy utilizada en Europa, donde el Tribunal Europeo puede solicitar (mas no ordenar) al Estado demandado que adopte estas medidas.¹³⁷

¹³¹ CANÇADO TRINDADE, Antonio. «El nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2000: La emancipación del ser humano como sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos». *Revista IIDH*, n.º 30-31, edición especial: Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2000, p. 60.

¹³² CANÇADO TRINDADE, Antonio. *Op. cit.*, 2001, p. 72.

¹³³ NIETO NAVIA, Rafael. «Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, teoría y praxis». En: *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. San José de Costa Rica: IIDH, 1994, p. 392.

¹³⁴ Artículo 25.6 del Reglamento de la Corte.

¹³⁵ Véase el asunto Gustavo Gorriti, informe anual de la CIDH de 1997.

¹³⁶ Así sucedió en el asunto de los Penales en el Perú, donde se dictaron medidas provisionales (noviembre de 1992) ante el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión (agosto de 1992).

¹³⁷ MANSEL, Karin. *El desarrollo progresivo...*, p. 202.

3.3.1.4. Sentencia y reparación

Una vez actuadas las pruebas, la Corte designará a un juez relator para la elaboración de un proyecto de sentencia, la cual una vez concluida es aprobada por la mayoría de los miembros del Tribunal.¹³⁸ La sentencia tiene que ser razonada e incluye las opiniones disidentes o individuales según el caso. La sentencia tiene carácter obligatorio,¹³⁹ definitivo e inapelable,¹⁴⁰ pero existe sin embargo la posibilidad de interponer un recurso de interpretación,¹⁴¹ el cual no suspende la ejecución de la sentencia. Esta no solo debe establecer la responsabilidad del Estado, sino también debe fijar las indemnizaciones y pago de costas correspondientes, así como garantizar al lesionado el goce de sus derechos y libertades. Se trata de asegurar al sujeto lesionado o a los familiares de este una reparación que, si bien generalmente se traduce en una indemnización, busca ser plena. Así lo ha señalado 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.¹⁴²

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo el daño moral.¹⁴³

La indemnización que se debe a las víctimas o a sus familiares en los términos del artículo 63.1 de la Convención, debe estar orientada a procurar la *restitutio in integrum* de los daños causados por el hecho violatorio de los derechos

56

¹³⁸ DUNSHEE DE ABRANCHES, Carlos A. «La Corte Interamericana de Derechos Humanos». En: *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Washington D.C.: Secretaría General de la OEA, 1980, p. 111.

¹³⁹ Artículo 68.1 de la Convención Americana.

¹⁴⁰ Artículos 67 de la Convención Americana y 55.2 del Reglamento de la Corte. Esto marca otra diferencia con el Sistema Europeo de Derechos Humanos, donde los fallos del Tribunal pueden además ser objeto de una revisión, dentro de los seis meses posteriores a su notificación y siempre que se funde en hechos nuevos. Véase BANDRES-CRUZAT, J. M. *El Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre*. Barcelona: Bosch, 1983, pp. 62 y ss.

¹⁴¹ Artículos 67 de la Convención Americana y 58 del Reglamento de la Corte.

¹⁴² Asunto Velásquez Rodríguez, indemnización compensatoria, sentencia del 21 de julio de 1989, Serie C, n.º 7, párrafo 25.

¹⁴³ *Ibid.*, párrafo 26. Véase PADILLA, David. «The Future of the Inter-American Commission on Human Rights». *Revista IIDH*, n.º 21, enero-junio 1995, San José, p. 141.

humanos. El desiderátum es la restitución total de la situación lesionada, lo cual, lamentablemente, es a menudo imposible, dada la naturaleza irreversible de los perjuicios ocasionados [...]. En esos supuestos, es procedente acordar el pago de una *justa indemnización* en términos lo suficientemente amplios para compensar, en la medida de lo posible, la pérdida sufrida.¹⁴⁴

Sobre la expresión *justa indemnización* utilizada por el artículo 63.1 de la Convención Americana, ha señalado la Corte:

La expresión *justa indemnización* [...], es compensatoria y no sancionatoria. Aunque algunos tribunales internos, en particular los angloamericanos, fijan indemnizaciones cuyos valores tienen propósitos ejemplarizantes o disuasivos, este principio no es aplicable en el estado actual del Derecho Internacional.¹⁴⁵

En todo caso, para el dictado de su sentencia, la Corte no estará vinculada por la decisión adoptada previamente por la Comisión:

[...] la Corte no está vinculada con lo que previamente haya decidido la Comisión, sino que está habilitada para sentenciar libremente, de acuerdo con su propia apreciación. Obviamente la Corte no actúa, con respecto a la Comisión, en un procedimiento de revisión, de apelación u otro semejante. Su jurisdicción plena para considerar y revisar *in toto* lo precedentemente actuado y decidido por la Comisión, resulta de su carácter de único órgano jurisdiccional de la materia.¹⁴⁶

57

Emitida la sentencia por la Corte, el Estado responsable tiene la obligación de reparar las consecuencias de su violación e indemnizar a las víctimas o a sus familiares.¹⁴⁷ De fijarse una indemnización, el artículo 68 de la Convención Americana señala que el fallo se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado. Las indemnizaciones son renunciables,¹⁴⁸ no así las reparaciones que son de obligatorio cumplimiento.

¹⁴⁴ Asunto Godínez Cruz, interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria, sentencia de 17 de agosto de 1990, Serie C, n.º 10, párrafo 27.

¹⁴⁵ Asunto Velásquez Rodríguez, sentencia del 21 de julio de 1989, Serie C, n.º 7, párrafo 38.

¹⁴⁶ Asunto Velásquez Rodríguez, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, n.º 1, párrafo 29; Asunto Godínez Cruz, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, n.º 3, párrafo 32; asunto Viviana Gallardo y otras, n.º 101/81, Serie A, párrafo 27.

¹⁴⁷ Artículo 63.1 de la Convención Americana. Los montos de las indemnizaciones son variables, pues van desde los 10 000 dólares establecidos en el asunto Gangarám Panday hasta los 245 000 dólares en el asunto Velásquez Rodríguez.

¹⁴⁸ Esto sucedió en el asunto Jean Paul Genie Lacayo, cuyos padres rechazaron la indemnización de 20 000 dólares, señalando que ellos buscaban la justicia y la sanción de los responsables y no un monto indemnizatorio.

to para el Estado, que tiene el deber de investigar y sancionar internamente a los responsables de la violación cometida. Ambos temas, es decir, el establecimiento de indemnizaciones y reparaciones, serán resueltos en la sentencia de fondo.¹⁴⁹

Sobre las reparaciones se debe resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en más de una oportunidad ha declarado inválidos determinados procesos judiciales internos por no respetar las reglas del debido proceso consagradas en la Convención Americana, y ha ordenado que se realice un nuevo juicio. Así sucedió por ejemplo en el asunto Castillo Petrucci y otros contra el Perú (sentencia del 30 de mayo de 1999), en el que no solo se declararon nulas las sentencias del Tribunal Militar Especial de la Fuerza Aérea del Perú del 14 de marzo de 1994, sino también se dispuso que el juez militar remitiera al fiscal provincial de Lima encargado copias certificadas de los actuados y que pusiera a disposición en calidad de detenidos a los inculcados, de forma tal de iniciar un nuevo juicio en el fuero civil. Incluso, en otro caso, como en el asunto *La Última Tentación de Cristo*, la Corte resolvió que el Estado Chileno había violado la libertad de pensamiento y expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, al censurar la exhibición y publicidad de esta producción cinematográfica, mediante sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago. Así la Corte Interamericana no solo dejó sin efecto la sentencia nacional referida, sino que le ordenó a Chile reformar en un plazo razonable el artículo 19.12 de su Constitución Política y el Decreto Ley n.º 679, que establecen un sistema de censura, debiendo permitir la exhibición de esta película.¹⁵⁰

58

De otro lado, la Corte Interamericana también ha declarado sin efecto determinadas leyes internas de Estados miembros al considerarlas incompatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos. Así, en el asunto Barrios Altos contra el Perú (sentencia del 14 de marzo de 2001), la Corte dejó sin efecto las leyes de amnistía n.º 26479 y 26492 dictadas por el Congreso de la República del Perú,¹⁵¹ al considerarlas incompatibles con la Convención Americana.

En este punto se debe resaltar la influencia notable que en la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha tenido la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹⁵²

¹⁴⁹ Artículo 56 del Reglamento de la Corte.

¹⁵⁰ GÓMEZ PÉREZ, Mara. «La protección internacional de los derechos humanos y la soberanía nacional». *Derecho*, n.º 54, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 2001, pp. 240-242.

¹⁵¹ Estas leyes exoneraban de responsabilidad a los militares y policías que hubieran cometido, entre 1980 y 1995, violaciones a los derechos humanos o participado en estas violaciones en el contexto de la lucha contra el terrorismo en el Perú. Al dejar sin efecto estas normas, la Corte declaró en buena cuenta la nulidad de una ley nacional con efectos generales.

¹⁵² Para un análisis sistemático de esta jurisprudencia, véase VENTURA ROBLES, Manuel A. y otros. *Sistematización de la jurisprudencia contenciosa de la Corte Interamericana*

Así, los principios de interpretación *pro homine*, o dinámica, así como la doctrina del margen de apreciación, entre otros, han sido consagrados por la Corte Interamericana a partir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo.¹⁵³

Finalmente, es importante señalar que el demandante puede desistir, y si la Corte estima que tal desistimiento es procedente, sobreseerá el caso y declarará terminado el asunto.¹⁵⁴ Asimismo, el demandante puede allanarse, y si la Corte declara que procede el allanamiento, dictará sentencia declarando las reparaciones y costas del caso. Nada impide tampoco que la Corte dé por concluido el caso si las partes llegan a una solución amistosa durante el proceso.¹⁵⁵

3.3.1.5. Ejecución de la sentencia

Tal como lo hemos señalado, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son de obligatorio cumplimiento. Sin embargo —a diferencia del sistema europeo, que cuenta con el Comité de Ministros del Consejo de Europa, encargado de velar por la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁵⁶—, en el Sistema Interamericano no existe un órgano contralor para la ejecución de las sentencias de la Corte.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos solo establece la obligación de la Corte de señalar en su informe anual la relación de Estados que vienen incumpliendo sus sentencias.¹⁵⁷ Si bien la publicación puede tener un efecto disuasivo, se han dado casos en los que los Estados han desconocido los fallos de la Corte y el informe anual no ha tenido mayor efecto. Por esta razón se plantea la necesidad de llevar adelante una reforma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a fin de encargar al Consejo Permanente de la OEA, máximo órgano político, la vigilancia del acatamiento de las sentencias de la Corte.¹⁵⁸

de Derechos Humanos. 1981-1991. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1996.

¹⁵³ MANSEL, Karín. *El Desarrollo Progresivo...*, pp. 208 y ss.

¹⁵⁴ Artículo 54 del Reglamento de la Corte.

¹⁵⁵ Artículo 53 del Reglamento de la Corte.

¹⁵⁶ Artículo 46.2 de la Convención Europea reformada. El Comité de Ministros emite resoluciones provisionales una vez dictada la sentencia por el Tribunal y, luego de que se verifica el cumplimiento de la misma, emite una resolución final. De presentarse un incumplimiento grave, el Comité podrá ejercer cierta presión política e incluso dejar en suspenso el derecho de representación del Estado infractor en el Consejo de Europa, invitándolo a retirarse o expulsándolo de la organización (artículo 3 y 8 del Estatuto del Consejo de Europa de 1949).

¹⁵⁷ Artículo 65 de la Convención Americana.

¹⁵⁸ NIKKEN, Pedro. *Op. cit.*, p. 31.

3.3.2. Competencia consultiva

La Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolla, paralelamente a su función contenciosa, una función consultiva destinada a la interpretación de ciertos instrumentos del sistema interamericano de Derechos Humanos, con el propósito de señalar su verdadero sentido y alcance, y de esta manera lograr un mejor cumplimiento de tales documentos.¹⁵⁹ Aquí, por lo tanto, no se persigue la sanción de un Estado, sino guiar a este en la correcta aplicación de las normas de derechos humanos.¹⁶⁰ Al respecto, ha señalado la Corte:

La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados Americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de este fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte.¹⁶¹

En este sentido, descarta:

60

[...] toda solicitud de consulta que conduzca a desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte, o en general, a debilitar o alterar el sistema previsto por la Convención, de manera que puedan verse menoscabados los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos.¹⁶²

En este sentido, el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 59 del Reglamento de la Corte facultan a este tribunal a emitir opinión sobre los derechos sustantivos contenidos en dicho texto, en otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, y sobre la compatibilidad de los derechos consagrados en tales instrumentos con los ordenamientos internos de los países miembros.¹⁶³ Sobre esto último, la

¹⁵⁹ BUERGENTHAL, Thomas. «The Advisory Practice of the Inter American Human Rights Court». *American Journal of International Law*, n.º 79, 1985, pp. 1-27.

¹⁶⁰ CHUECA SANCHO, Ángel. «La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». *Anuario de derechos humanos*, n.º 3, Madrid: Instituto de Derechos Humanos, 1985, pp. 573 y ss.

¹⁶¹ Opinión consultiva n.º 1/82, párrafo 25; opinión consultiva n.º 3/83, párrafo 36.

¹⁶² Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982, Serie A, n.º 1, párrafo 31; opinión consultiva OC-5/85, párrafo 21.

¹⁶³ VENTURA ROBLES, Manuel E. y Daniel Zovatto. «La naturaleza de la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». *Revista IIDH*, n.º 7, San José, enero-junio,

Corte ha afirmado que la promulgación de una ley contraria a la Convención Americana constituye una violación *de iure* de la misma. Así, ha señalado:

Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado [...]. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos.¹⁶⁴

En relación con la expresión *otros tratados*, sobre los cuales la Corte puede emitir opiniones consultivas, este tribunal ha señalado que se refiere a toda disposición concerniente a la protección de los derechos humanos de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados Americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano.¹⁶⁵

Esta opinión puede ser dada a solicitud de los países miembros de la OEA, así como de sus órganos e instituciones especializadas.¹⁶⁶

La Corte, que desde 1982 hasta la fecha ha emitido 17 opiniones consultivas,¹⁶⁷ tiene la potestad de no responder las consultas, pero debe sustentar esta decisión.

61

1988, p. 162; CISNEROS SÁNCHEZ, Máximo. «Algunos aspectos de la jurisdicción consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos». *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y Documentos*. San José: IIDH, 1986, pp. 65-66.

¹⁶⁴ Opinión consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, párrafo 26. Véase MÉNDEZ, Juan y otros. «Amicus Curiae sobre la Interpretación del artículo 4 y párrafo 2 (in fine) y párrafo 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos OC-14». *Revista IIDH*, n.º 18, San José, julio-diciembre de 1993, p. 37.

¹⁶⁵ CISNEROS SÁNCHEZ, Máximo. *Op. cit.*, pp. 59-69.

¹⁶⁶ Así tenemos: La Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Permanente, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados.

¹⁶⁷ La relación de estas opiniones es señalada por VENTURA ROBLES, Manuel E. *Op. cit.* p. 99: «Otros tratados» objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-1/82; el efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos OC-2/82; restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC3/83; Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. OC-4/84; La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-5/85; la expresión «leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OC-6/86; exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta

Esto sucedió por ejemplo con una opinión solicitada por Costa Rica, caso en el que la Corte consideró que la respuesta podía desvirtuar su función contenciosa.¹⁶⁸

Como puede apreciarse, la competencia consultiva de la Corte Interamericana resulta más amplia que la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual, si bien puede emitir opiniones consultivas respecto de cuestiones jurídicas relativas a la interpretación de la Convención Europea y sus protocolos,¹⁶⁹ lo hace exclusivamente a solicitud del Comité de Ministros del Consejo de Europa mediante resolución adoptada por voto mayoritario de los representantes con derecho a intervenir en el Comité.¹⁷⁰ Adicionalmente, la Convención Europea limita aun más la competencia consultiva de su tribunal al señalar que sus opiniones pueden versar sobre cuestiones jurídicas relativas a la interpretación de estos instrumentos, pero no deberán referirse al contenido o extensión de los derechos y libertades definidos en el título 1 del Convenio y sus protocolos, ni a las demás cuestiones de las que el Tribunal o el Comité de Ministros pudieran conocer de resultados de la presentación de un recurso previsto por el Convenio. Hasta la fecha, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha puesto en práctica su competencia consultiva.¹⁷¹ Estas diferencias han sido incluso materia de un pronunciamiento de la Corte Interameri-

(arts. 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-7/86; el Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-8/87; garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-9/87; interpretación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OC-10/89; Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-11/90; compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OC-12/91; ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-13/93; responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). OC-14/94; informes de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-15/97; el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. OC-16/99; y la OC-17/2001 (art. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

¹⁶⁸ Opinión Consultiva 12/91 del 6 de diciembre de 1991.

¹⁶⁹ Los protocolos primero, cuarto, sexto y séptimo se encargan de ampliar el catálogo de derechos de la Convención. Los protocolos segundo, tercero, quinto, octavo, noveno, décimo y undécimo mejoran la organización y competencias de los órganos del sistema. Véase CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Sevilla: edición multicopiada, 1999.

¹⁷⁰ Véase artículo 47 de la Convención Europea de Derechos Humanos reformada mediante el Protocolo n.º 11.

¹⁷¹ MANSEL, Karín. *El Desarrollo Progresivo...*, p. 211.

cana, cuando señaló que ella goza de «la más amplia función consultiva que se haya confiado a tribunal internacional alguno hasta el presente».¹⁷²

4. La agenda pendiente: el Protocolo de Reforma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

El proceso de reforma y fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se inició en 1996, y se ha logrado resultados concretos en la Asamblea General de la OEA del año 2000, celebrada en la ciudad de Windsor, Canadá, donde se aprobó la reforma del Reglamento de la Comisión, que tenía 22 años de vigencia, y el cuarto Reglamento de la Corte Interamericana, que ha permitido una mayor participación del individuo en el sistema.¹⁷³

Sin embargo, existe consenso en que esta reforma debe continuar y materializarse a través de una reforma de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para tal efecto, a partir de la reunión de los presidentes americanos en Quebec, Canadá, en la Cumbre de las Américas, en mayo del 2001, y en la Asamblea General de la OEA que se celebró en junio del 2001 en San José de Costa Rica, se ha iniciado un proceso de búsqueda de consensos, destinado a implementar un conjunto de reformas. Entre las propuestas más saltantes señaladas por la doctrina, destacan:¹⁷⁴

63

1. Incorporar en el texto de la Convención Americana los avances reglamentarios recientemente logrados con el propósito de darles una mayor fuerza normativa y, por ende, una mayor estabilidad.
2. Establecer una Comisión y Corte con carácter permanente,¹⁷⁵ de manera tal de lograr atender con mayor celeridad y eficacia las reclamaciones por violaciones de derechos humanos.¹⁷⁶
3. Modificar el artículo 50 (2) de la Convención Americana, a fin de que el informe de la Comisión no solo sea transmitido a los Estados interesados, sino también a los individuos peticionarios, que están prohibidos de darle pu-

¹⁷² Opinión Consultiva OC-1/82, párrafo 14.

¹⁷³ VENTURA ROBLES, Mauel E. *Op. cit.*, p. 127.

¹⁷⁴ *Ibid.* CANÇADO TRINDADE, Antonio. *Op. cit.*, pp. 75-84.

¹⁷⁵ PADILLA, David. J. *Op. cit.*, p. 115; LANDA, César. *Op. cit.*, p. 112.

¹⁷⁶ No se plantea la fusión de ambos órganos, pues se considera que la Comisión realiza una labor fundamental a través de las visitas *in loco*, la conciliación, etc. Por lo demás, la realidad económica de los países americanos determina un contexto distinto al imperante en el ámbito europeo.

blicidad. Esto con el propósito de mantener una equidad procesal y respetar el principio de igualdad de las partes.

4. Otorgar a la víctima la posibilidad de acceder directamente a la Corte Interamericana una vez finalizado el trámite ante la Comisión. En otras palabras, se plantea la necesidad de otorgar el *ius standi* a la víctima, sus familiares o representantes, de manera tal de lograr una titularidad efectiva de sus derechos.
5. Extender la jurisdicción contenciosa de la Corte a todos los Estados parte en la Convención Americana, sin necesidad de convención especial de sometimiento, integralmente y sin restricción alguna.
6. Implementar a través del Consejo Permanente de la OEA un sistema de control para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁷⁷
7. Comprometer a los Estados miembros a establecer un procedimiento interno para ejecutar de manera cabal y rápida las sentencias de la Corte Interamericana.
8. Modificar la Convención Americana con el propósito de no admitir reservas.¹⁷⁸
9. Brindar mayores recursos económicos al sistema, que no solo garanticen la implementación de las reformas arriba señaladas, sino también el fortalecimiento de las secretarías.

64

Esta lista no agota definitivamente todas las propuestas señaladas por la doctrina; sin embargo, su materialización podría considerarse un éxito, dadas las resistencias estatales a muchas de ellas. En todo caso, el debate se encuentra abierto.

¹⁷⁷ CANÇADO TRINDADE, Antonio. «Las cláusulas pétreas de la protección internacional del ser humano: El acceso directo de los individuos a la justicia a nivel internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos». En: *El sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-68, t. 1.

¹⁷⁸ Aspecto muy discutido en la doctrina. Incluso la Convención Europea de Derechos Humanos reformada en su artículo 57 admite expresamente las reservas. Véase PASTOR PALOMAR, Antonio. «El Sistema Europeo: El Consejo de Europa (I)». En: *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Diles, 2000, p. 155.