

Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Carlos María Pelayo Moller



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

INTRODUCCIÓN AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Carlos María Pelayo Moller



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

México, 2011

PRIMERA EDICIÓN:
noviembre, 2011

ISBN OBRA COMPLETA:
978-607-8211-06-7

ISBN:
978-607-8211-08-1

**D. R. © COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**
Periférico Sur 3469,
esquina con Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, D. F.

DISEÑO DE LA PORTADA:
Irene Vázquez del Mercado Espinosa

Impreso en México

CONTENIDO

Presentación	7
I. Introducción	9
II. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	10
III. La Corte Interamericana de Derechos Humanos	44
IV. Reflexiones finales: los retos en el corto y mediano plazos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	66
V. Bibliografía	68
Anexo A	71
Anexo B	73
Anexo C	75

PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 6o., fracción IX, de su propia ley, tiene entre sus funciones “Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional”. Asimismo, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011 en el *Diario Oficial* de la Federación, una de las más importantes en la materia, se incorporó, entre otras modificaciones, en el artículo 1o. constitucional, la garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte. Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera necesaria la difusión de los tratados internacionales vinculantes para el país, cuyo objetivo es la protección de los derechos humanos; además, daremos un espacio a otros instrumentos que no tienen el carácter vinculatorio, pero que establecen los estándares internacionales en la materia, lo cual permite orientar a nuestro sistema jurídico, por ello es importante que se difundan ampliamente.

Para iniciar esta serie de publicaciones, en esta ocasión, buscando la atención del lector interesado en ampliar su conocimiento sobre los diversos temas que se vinculan a la aplicación de tratados, presentamos una colección de fascículos sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, mismo que se fundamenta en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado internacional al que México se adhirió en 1981.¹ El Sistema Interamericano se integra por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos; sobre esta última, el Estado mexicano aceptó su competencia contenciosa en 1998.²

En el ámbito internacional, el Sistema Interamericano, al igual que los Sistemas Europeo y Africano de Protección de Derechos Humanos, tiene por objeto la protección regional de los derechos humanos, la cual se une en esfuerzos a la realizada por las Naciones Unidas a través del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Con las reformas constituciona-

¹ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 9 de enero de 1981.

² Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 8 de diciembre de 1998.

les a las que se ha hecho referencia, resulta prioritario el conocimiento y la comprensión no sólo de los tratados internacionales, como ya se dijo, sino de los Sistemas Internacionales de Protección de Derechos Humanos.

La presente colección se integra por escritos cortos que tienen el propósito de acercar al lector al funcionamiento del Sistema Interamericano y a temas relevantes de la jurisprudencia interamericana. Entre los fascículos se incluyen algunos introductorios, tanto al Sistema Interamericano en general como al procedimiento ante la Comisión y ante la Corte Interamericanas. Asimismo, se abordan temas de la jurisprudencia, como los derechos de la infancia, de las mujeres, de los migrantes, de los indígenas y de los defensores de los derechos humanos, y sobre la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información y la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior con el propósito de contribuir al estudio y difusión de temas que, sin duda, constituirán en el futuro cercano grandes retos para el país, ya que será necesario vincular la práctica judicial mexicana con la interamericana y la universal, en materia de derechos humanos.

La Comisión Nacional, atenta al cumplimiento de sus funciones y a las necesidades del país, contribuye a la promoción y divulgación de los derechos humanos y sus mecanismos de protección con la publicación de escritos, como en esta ocasión, de fácil manejo que introduzcan a temas relevantes de forma clara y precisa.

Dr. Raúl Plascencia Villanueva,
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad es innegable la importancia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Hasta principios de 2011 México ha sido condenado en seis casos contenciosos por violaciones a los derechos humanos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto ha provocado que en el seno de las instituciones del Estado mexicano se esté suscitando un intenso debate con el fin de definir cómo se implementarán las medidas de reparación ordenadas que involucran a todos los poderes públicos.

A pesar de la existencia de estos importantes precedentes a nivel internacional, aun muchas personas, sean especialistas o no en derecho, se preguntan ¿cómo funciona el Sistema Interamericano de Derechos Humanos?, ¿cuál es el camino que debe recorrer una petición hasta llegar a una sentencia de la Corte Interamericana?, ¿qué otras funciones se llevan a cabo en el Sistema Interamericano con el fin de proteger los derechos humanos en el continente?

El presente trabajo tiene como objeto responder a estas preguntas analizando el funcionamiento de las dos instituciones internacionales que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La investigación se centra en las funciones de cada institución, sus procedimientos y los efectos de los mismos en la protección de los derechos humanos a nivel regional.

Así, en una primera sección se analizará cómo surgió la Comisión Interamericana, las bases normativas que le dan sustento, su conformación actual, su competencia, la descripción y análisis de sus funciones cuasijurisdiccionales, como es el sistema de peticiones y casos —su funcionamiento y sus problemas—, así como lo relativo al otorgamiento de medidas

cautelares. Igualmente se hará referencia a las funciones de carácter político que desempeña esta institución con el fin de estimular la conciencia de los derechos humanos en el continente.

En una segunda parte, esta investigación aborda varios aspectos relevantes en torno a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como su historia y conformación actual, su jurisdicción, y el procedimiento que se sigue en un caso contencioso ante esta instancia, esto, tomando en cuenta las últimas reformas a su reglamento. Igualmente, se hace una breve referencia a la facultad de la Corte para otorgar medidas provisionales y a su función consultiva.

El presente material se encuentra diseñado para aquellas personas que no han tenido contacto o han tenido un contacto mínimo con el funcionamiento de estos órganos. Con el fin de ser un texto introductorio, se incluye en el análisis de los temas diversas referencias a casos y bibliografía complementaria que puede servir como referencia para el lector que desee profundizar en algunos de los temas tratados.

II. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. Historia y conformación actual de la Comisión IDH

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con sede en Washington, D. C., y es uno de los dos órganos del Sistema Interamericano responsables de la promoción y protección de los derechos humanos, siendo el otro la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica.¹

¹ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 corr. 17 de marzo de 2010, párr. 1.

Los orígenes de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (“Comisión IDH”, “CIDH” o “Comisión”) se remontan a abril de 1948, cuando la Organización de Estados Americanos aprobó en Bogotá, Colombia, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Declaración Americana”), primer instrumento internacional de derechos humanos de carácter general,² esto, en el marco de la Novena Conferencia Internacional Americana, apenas unos meses antes de que fuese aprobada la Declaración Universal de Derechos Humanos.³ Igualmente, en esa conferencia se aprobó la Carta de la Organización de Estados Americanos que previó en su artículo 106 que existiría “una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”. En dicho artículo también se previó que existiría una “Convención Interamericana sobre Derechos Humanos [que] determinar[ía] la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia”.

A pesar de que no se habían siquiera organizado los trabajos para la elaboración de la Convención de la que hablaba la Carta de la OEA, la CIDH fue creada en 1959 y celebró su primer periodo de sesiones en 1960.⁴ Todo esto no sin que estuviera su creación exenta de controversias, ya que algunos Estados se opusieron.⁵

A partir de esta fecha, y de forma progresiva, la Comisión fue expandiendo sus atribuciones y funciones, así, en 1961, la Comisión comenzó a realizar visitas a varios países para observar *in situ* la situación de los derechos humanos.⁶ En 1965 la CIDH fue expresamente autorizada a examinar denuncias

² *Ibid.*, párr. 3.

³ Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, p. 32.

⁴ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, *op. cit.*, nota 1, párr. 3.

⁵ Al respecto véase Cecilia Medina Quiroga, *The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, pp. 67 y ss.

⁶ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, *op. cit.*, nota 1, párr. 4.

o peticiones relacionadas con casos específicos de violaciones a los derechos humanos.⁷

Después de 20 años de haberse propuesto su creación en la Carta de la OEA, en 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978.⁸ La Convención Americana es el instrumento internacional de mayor relevancia para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ya que define los derechos humanos que los Estados ratificantes han acordado respetar y garantizar, crea a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y asimismo define las funciones y los procedimientos de la Comisión y de la Corte.⁹ A partir de ese momento, otros instrumentos de derechos humanos fueron progresivamente creados en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tal es el caso de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra la Mujer, “Convención Belem do Pará”, entre otras.¹⁰

En la actualidad, la Comisión está integrada por siete miembros que actúan independientemente, sin representar a ningún país en particular. Sus miembros son electos por la Asamblea General de la OEA para un periodo de cuatro años y pueden ser reelectos solamente una vez. La CIDH se reúne en periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, varias veces por año. La Secretaría Ejecutiva cumple las tareas que le delega la CIDH y brinda a ésta respaldo jurídico y administrativo en el desempeño de sus funciones.¹¹

⁷ *Ibid.*, párr. 5.

⁸ *Ibid.*, párr. 6.

⁹ *Idem.* Consúltense también al respecto: Manuel Becerra Ramírez, “Introducción. Veinticinco años de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una vida fructífera y un fruto prometedor”, en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, pp. X y ss.

¹⁰ Sobre estos instrumentos consúltense: Dinah L. Shelton, *Regional Protection of Human Rights*, pp. 102-105, y Sergio García Ramírez, “Actualidad y perspectivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, pp. XXVII y ss.

¹¹ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, *op. cit.*, nota 1. párr. 2.

Composición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

(Según la elección de autoridades realizada el 21 de marzo de 2011)¹²

Dinah Shelton	Estados Unidos	Presidenta
José de Jesús Orozco Henríquez ¹³	México	Primer Vicepresidente
Rodrigo Escobar Gil	Colombia	Segundo Vicepresidente
Paulo Sergio Pinheiro	Brasil	Comisionado
Felipe González	Chile	Comisionado
María Silvia Guillén	El Salvador	Comisionada
Luz Patricia Mejía Guerrero	Venezuela	Comisionada

En este sentido, cabe señalar que las Comisionadas y Comisionados no llevan a cabo esta función de forma permanente y los cargos no son remunerados, de una forma propiamente dicha. Esto hace necesario que la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, con personal permanente en su sede en Washington, D. C., asista y realice una significativa parte del trabajo que se hace en esa institución.

¹² La Comisión anualmente cambia los puestos directivos de la Presidencia y las Vicepresidencias. El cuadro refleja la composición adoptada por la Comisión para el año 2011. *Cf.* Comunicado de prensa número 23. “La CIDH elige nueva directiva”. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/23-11sp.htm>

Cabe señalar que la conformación de la Comisión cambiará en el año 2012, toda vez que el 7 de junio de 2011 la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos eligió a cuatro de siete integrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por un mandato de cuatro años a partir de enero de 2012. El chileno Felipe González fue reelegido por un periodo de cuatro años adicionales, mientras que se nombraron tres nuevos miembros de la Comisión: la jamaicana Tracy Robinson, la paraguaya Rosa María Ortiz y la trinitaria Rosemary Bella Antoine, en sustitución de Paulo Sérgio Pinheiro (Brasil), María Silvia Guillén (El Salvador) y Luz Patricia Mejía Guerrero (Venezuela). *Cf.* CEJIL, “Asamblea General de la OEA renovó a cuatro comisionados de la CIDH”. Comunicado de prensa del 7 de junio de 2011.

¹³ A la par del actual Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez, México ha contado con otros dos comisionados: Gabino Fraga, integrante de la primera Comisión de 1960 a 1979, y César Sepúlveda, quien ocupó ese cargo de 1980 a 1985. *Cf.* Miembros CIDH 1960-2001. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Miembros%20anteriores.htm>

2. Funciones cuasijurisdiccionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como órgano de protección y promoción de los derechos humanos en todo el continente, lleva a cabo una gran diversidad de acciones que van desde las de carácter político, hasta el conocimiento de casos concretos de probables violaciones a los derechos humanos. Ambas funciones, lejos de ser contradictorias o contrapuestas entre sí, construyen la realidad actual del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Dentro de las funciones de carácter cuasijurisdiccional la Comisión conoce de peticiones en donde se reclaman violaciones a derechos humanos en todo el continente, así como de solicitudes de medidas cautelares en situaciones de gravedad y urgencia.

A. Jurisdicción y competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión posee jurisdicción territorial para analizar cualquier denuncia de violación a los derechos humanos en el Continente Americano en la que haya intervenido un Estado que sea miembro de la Organización de Estados Americanos, incluso si la representación de su gobierno ha sido suspendido de dicha organización.

Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puede conocer casos de los 24 países que han ratificado a la fecha la Convención, utilizando este instrumento internacional para definir la existencia o inexistencia de responsabilidad internacional.

La Comisión ha definido, con base en la Carta de la OEA y su propio estatuto, que además de considerar denuncias de violaciones de la Convención Americana cometidas por Estados partes de ese instrumento, la Comisión es competente para examinar presuntas violaciones a la Declaración

Americana por parte de Estados miembros de la OEA que aún no sean parte de la Convención Americana.¹⁴

Esto significa que la Comisión puede conocer de casos de países que no han ratificado la Convención Americana pero que sí son miembros de la Organización de Estados Americanos, como Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Estados Unidos, Guyana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. Igualmente, puede conocer de denuncias de países en donde se haya denunciado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como es el desafortunado caso de Trinidad y Tobago.¹⁵

Asimismo, la Comisión ha podido conocer desde su creación casos de países como Cuba, cuyo gobierno fue suspendido de la Organización de Estados Americanos en 1962. La posición histórica de la Comisión en este tema ha sido el de reconocer al Estado cubano como “responsable jurídicamente ante la Comisión Interamericana en lo concerniente a los derechos humanos”, puesto que “es parte de los instrumentos internacionales que se establecieron inicialmente en el ámbito del hemisferio americano a fin de proteger los derechos humanos” y porque la Resolución VI de la Octava Reunión de Consulta “excluyó al Gobierno de Cuba, y no al Estado, de su participación en el Sistema Interamericano”.¹⁶ El Gobierno cubano, hasta la fecha, y a pesar de haber recuperado sus derechos dentro de la OEA, no ha aceptado volver a formar parte de la estructura política de dicho organismo internacional.¹⁷ Asimismo, Cuba nunca ha reconocido la ju-

¹⁴ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, *op. cit.*, nota 1, párr. 6.

¹⁵ Trinidad y Tobago notificó su denuncia a la Convención Americana a la Secretaría General de la OEA el 26 de mayo de 1998.

¹⁶ Cf. CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, *op. cit.*, nota 1, párr. 295. Adicionalmente, consúltense: CIDH, *Informe Anual 2002*, capítulo IV, Cuba, párrafos 3-7; CIDH, *Informe Anual 2001*, capítulo IV, Cuba, párrafos 3-7, y CIDH, *Séptimo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba*, 1983, párrafos 16-46.

¹⁷ El 3 de junio de 2009, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas adoptaron la resolución AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09), la cual resuelve que la Resolución de 1962, mediante la cual se excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano, queda sin efecto en la Organización de los Estados Americanos (OEA). La resolución de 2009 declara que la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo

jurisdicción de la Comisión Interamericana y nunca ha comparecido o contestado alguna comunicación de esta institución aceptando su competencia, ya sea en alguna cuestión temática o en algún caso concreto.

En este sentido, Honduras se encontró en una situación similar a la de Cuba, ya que la representación de dicho país fue suspendida de la OEA a partir del golpe perpetrado en 2009 en contra del Gobierno de José Manuel Zelaya.¹⁸ Sin embargo, Honduras, al haber ratificado la Convención Americana e incluso haber aceptado previamente la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, siguió siendo un miembro activo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en ambas instituciones.¹⁹ Eventualmente, después

iniciado a solicitud del Gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA. Cf. “OAS: Estados miembros”. Disponible en: http://www.oas.org/es/estados_miembros/default.asp, consultada el 1 de mayo de 2011.

¹⁸ El 5 de julio de 2009, OEA invocó el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana, suspendiendo el derecho de participación activa a Honduras en el organismo hemisférico. La decisión unánime fue adoptada como consecuencia del golpe de Estado del 28 de junio que expulsó del poder al Presidente José Manuel Zelaya. Cf. “OAS: Estados miembros”. Disponible en: http://www.oas.org/es/estados_miembros/default.asp, consultada el 1 de mayo de 2011.

¹⁹ Al otorgar unas medidas provisionales respecto de un asunto hondureño la Corte IDH mencionó que: “De conformidad con lo estipulado en el artículo 9.e) de la Carta de la OEA, así como en los propios términos del Preámbulo y de los artículos 8 y 21 de la Carta Democrática Interamericana, la continuidad de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos derivadas de la Convención Americana se mantienen en virtud del principio *pacta sunt servanda*, así como de los principios que inspiran el mecanismo de garantía colectiva establecidos en el Carta de la OEA y la Convención, por lo que aquéllas no se suspenden aún cuando haya ocurrido una fractura del orden institucional dentro de un Estado parte, ni en el supuesto acontecido respecto de Honduras”.

Cf. Corte IDH, *Asunto Gladys Lanza Ochoa respecto Honduras*. Resolución de la Corte de 2 de septiembre de 2010. Considerando 5. Asimismo, el Estado hondureño ha respondido a diversas solicitudes de información por parte de órganos del Sistema. Cf. Corte IDH, *Asunto José Luis Galdámez Álvarez y otros respecto Honduras*. Resolución de la Corte de 22 de febrero de 2011. Vistos 8 y 10. Igualmente, la Comisión realizó una visita a Honduras en mayo de 2010, en la cual expresó su preocupación por múltiples violaciones a los derechos humanos derivadas del golpe de Estado. Cf. Comisión IDH, *Observaciones Preliminares de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos sobre su visita a Honduras realizada del 15 al 18 de mayo de 2010*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 3 de junio de 2010.

de arduos esfuerzos diplomáticos, el 1 de junio de 2011 la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos decidió readmitir y levantar la suspensión del derecho de participación de Honduras.²⁰

Así, al analizar los casos y problemáticas de los Estados que no han ratificado la Convención Americana, la Comisión no puede hacer uso, al menos de forma directa, de dicho instrumento internacional. Sin embargo, la Convención si ha sido utilizada como un “estándar interpretativo” en varios casos.²¹

El hecho de que se haga uso de la Declaración Americana como estándar para evaluar las situaciones de países que no han ratificado la Convención Americana hace del Sistema Interamericano, en opinión de algunos autores, un sistema dual: por un lado convencional, en el que los países que han firmado y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos —entre ellos México— se encontrarían obligados a cumplir con lo resuelto por la Comisión en sus recomendaciones y resoluciones, y por otro, un sistema basado en normas de *soft law*, las cuales deben ser seguidas por el principio de buena fe por los Estados que no han ratificado la Convención Americana —entre ellos, por ejemplo, Estados Unidos y Canadá.²² Es necesario precisar que en la actualidad existe en la doctrina un debate no resuelto sobre el nivel de obligatoriedad de las recomendaciones y resoluciones de la Comisión Interamericana, tanto en países que han ratificado como en los que no se ha ratificado la Convención.

Igualmente, no es menos importante mencionar que la Comisión Interamericana, en cada caso particular, realiza un minucioso examen sobre su competencia en razón de la persona que acude al Sistema (*ratione personae*), en razón del lugar de los hechos (*ratione loci*), en razón del momento en

²⁰ Cf. Asamblea General de la OEA, “Asamblea General aprueba reingreso de Honduras a la OEA”. Comunicado de prensa C-698/11, del 1 de junio de 2011. Disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?Codigo=C-698/11

²¹ Cf. CIDH, *Caso de Mary y Carrie Dann*. Informe No. 75/02 (Fondo), Caso 11.140 (Estados Unidos), párrs. 124 y ss.

²² Cf. Douglass Cassel, “Inter-American Human Rights Law, Soft and Hard”, en Dinah Shelton, ed., *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in The International Legal System*, p. 393.

que ocurrieron los hechos (*ratione temporis*) y respecto de la materia de la que trata el asunto (*ratione materiae*).

Al respecto, la Comisión, entre otros criterios, ha establecido en lo que respecta a su competencia *ratione personae* que no es posible la presentación de una petición por parte de personas morales,²³ ni es posible realizar peticiones a forma de una "*actio popularis*", es decir, a nombre de todo el pueblo de un país.²⁴ En lo que respecta a *ratione loci*, la Comisión consistentemente no ha aceptado conocer sobre violaciones ocurridas fuera de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos; sin embargo, en un precedente aislado, la Comisión precisó que "en ciertas circunstancias [...] tiene competencia para conocer de las comunicaciones en que se denuncia la violación de derechos humanos protegidos en el Sistema Interamericano por agentes de un Estado miembro de la Organización aun cuando los hechos que constituyen esta violación hayan ocurrido fuera del territorio de dicho Estado".²⁵ Esta postura de la Comisión ha sido retomada en otros casos,²⁶ mas no implica que la Comisión haya aceptado por analogía examinar algún caso en el contexto de un conflicto armado internacional fuera del territorio del Estado en cuestión.²⁷

La Comisión tiene jurisdicción sobre peticiones individuales interpuestas al amparo de la Convención Americana contra un Estado desde "la fecha del depósito de su instru-

²³ Si bien la postura respecto de que personas morales no pueden presentar por medio de sus representantes una petición ante el Sistema Interamericano, esta posición ha sido en gran parte matizada, toda vez que sí se permite que personas individuales en calidad de accionistas reclamen sus derechos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Véase Corte IDH, *Caso Peredo y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 399 y 400.

²⁴ CIDH, Parque Natural Metropolitano. Informe No. 88/03 Inadmisibilidad (Panamá), 22 de octubre de 2003, párr. 30.

²⁵ CIDH, Armando Alejandro Jr., Carlos Costa, Mario de la Peña y Pablo Morales. Informe No. 86/99 Caso 11.589 (Cuba), 29 de septiembre de 1999, párr. 23.

²⁶ CIDH, Comité Haitiano de Derechos Humanos *et al.* Informe No. 51/96, Caso No. 10.675 (Estados Unidos), 13 de marzo de 1997.

²⁷ Diego Rodríguez Pinzón, "Jurisdicción y competencia en las peticiones individuales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", American University Washington College of Law. Disponible en: <http://www.wcl.american.edu/pub/humright/red/articulos/JurisdccionCompetencia.htm>

mento de ratificación o de adhesión”. Adicionalmente, la Comisión tiene jurisdicción sobre peticiones interpuestas de acuerdo con la Declaración Americana por todos los Estados miembros de la OEA. Esto hace que en casos en donde los eventos se desarrollan a través del tiempo en varias facetas, la Comisión pueda tener una competencia diferenciada en el mismo caso. Así, por ejemplo, en casos relativos a ejecuciones extrajudiciales encubiertas por leyes de amnistía, la Comisión consideró que los hechos relativos a la alegada denegación de justicia caían bajo su jurisdicción bajo la Convención y la Declaración, debido a que dichos eventos ocurrieron tanto antes como después de que el Estado demandado hubiera ratificado la Convención Americana.²⁸ La Comisión también ha determinado que la Declaración Americana se aplica a hechos que anteceden la ratificación de la Convención Americana por parte del Estado involucrado.²⁹

Sin embargo, en cuanto a *ratione temporis*, el gran tema desarrollado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene relación con las violaciones continuadas, como lo serían los casos de desaparición forzada y los casos relativos a la falta de acceso a la justicia. Así, en varias ocasiones la Comisión y la Corte Interamericana han tenido la oportunidad de entender las múltiples y variadas consecuencias de graves violaciones pluriofensivas a través del tiempo. En este sentido, siguiendo el precedente del *Caso Velásquez Rodríguez*, la jurisprudencia en el Sistema Interamericano últimamente ha ampliado, con base en el derecho internacional de los derechos humanos, la base de violaciones a derechos humanos que pueden ser reconocidas como continuas.³⁰

²⁸ Cf. CIDH, *Alicia Consuelo Herrera y otros*, Informe 28/92 Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309, 10.311 (Argentina), 2 de octubre de 1992, y CIDH, *Hugo Leonardo de los Santos Mendoza y otros*. Informe 29/92 Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375 (Uruguay), 2 de octubre de 1992.

²⁹ CIDH, Gustavo Carranza, Informe 30/97, Caso No. 10087 (Argentina), 30 de septiembre de 1997, párr. 27-29.

³⁰ Al respecto, consideré el primer precedente en la materia, el *Caso Velásquez Rodríguez vis-a-vis* un caso más reciente, como *Chitay Néch*. Cf. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, y Corte IDH, *Caso Chitay Néch y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.

Finalmente, en lo que respecta a *ratione materiae* la Comisión sólo puede conocer de violaciones a los derechos humanos consagrados en la Convención Americana o la Declaración Americana, según sea el caso, o algún otro instrumento del Sistema Interamericano que le dote de esta competencia,³¹ por lo que la Comisión no puede actuar como una instancia civil, penal, laboral, mercantil ni de ningún otro tipo que no tenga que ver con los derechos humanos.³² Aunque claro, hay que tomar en cuenta que algunos litigios de otras materias podrían devenir eventualmente en un tema de derechos humanos.

B. Sistema de peticiones y casos³³

Una de las funciones más importantes de la Comisión, y en cierto modo, la más conocida, es la referente al análisis de denuncias o peticiones relacionadas con casos específicos de violaciones a los derechos humanos. Dicha facultad le fue otorgada en 1965³⁴ y posteriormente le fue ratificada al aprobarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969. En el año 2010 la Comisión IDH estimaba que había recibido miles de denuncias que habían dado lugar a más de 14,000 peticiones o casos.³⁵

³¹ Como sería el caso de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para”, y el Protocolo a la Convención Americana de Derechos Humanos en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, en este caso sólo en lo concerniente con reclamos individuales relativos a algunos derechos sindicales y el derecho a la educación (artículo 13).

³² En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que cualquier petición que no tienda a establecer una violación a los derechos humanos (artículo 47.b.) o sea manifiestamente infundada (artículo 47.c.) será declarada inadmisibles.

³³ Sobre el trámite de peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos véase el capítulo relativo a “Amparo internacional”, en Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho de amparo*. El que escribe estas líneas agradece a los autores su autorización para reproducir el “Esquema de procedimiento ante la Comisión Interamericana”, que consta en la página 285 de dicha obra, en el Anexo A del presente documento.

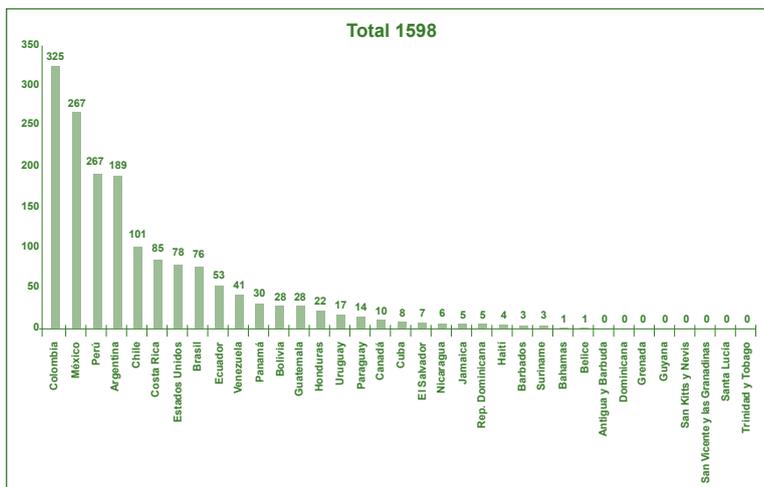
³⁴ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, *op. cit.*, nota 1, párr. 5.

³⁵ *Idem.*

El procedimiento para presentar una denuncia es relativamente sencillo: no se requiere que un abogado la realice, se puede enviar por correo ordinario, fax o incluso por email o a través del portal de la Comisión. Para facilitar el proceso de denuncia, la Comisión ha configurado un formulario preparado por la Secretaría Ejecutiva que tiene por objeto “facilitar a las víctimas, [...] sus familiares, organizaciones de la sociedad civil u otras personas la presentación de peticiones relativas a presuntas violaciones de los derechos humanos cometidas por Estados miembros de la OEA”.³⁶ Igualmente, no es necesario presentar anexos originales o copias certificadas, sino únicamente copias simples de los documentos relevantes para el conocimiento del caso.

La amplia accesibilidad del Sistema Interamericano ha propiciado que se presenten año con año una gran cantidad de peticiones o denuncias. Por ejemplo, en el año 2010, la Comisión Interamericana reportó que recibió un total de 1,598 peticiones, siendo Colombia el país que más presentó peticiones con 325 y en segundo lugar México con 267.

Total de denuncias recibidas en el año 2010 por país

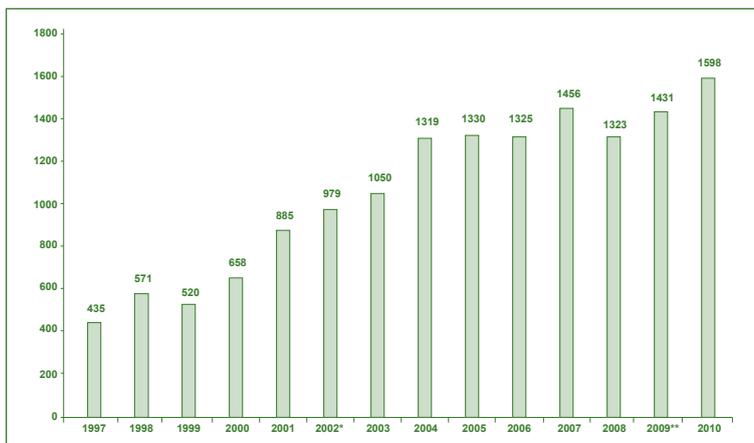


Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

³⁶ Consúltense el Formulario de denuncias en el Anexo C.

Igualmente, habría que destacar que el número de peticiones presentadas anualmente se ha mantenido estable desde ya hace algunos años, con un leve repunte en el último año, esto sin contar situaciones excepcionales que se suscitaron en Argentina en 2002 y Honduras en 2009 que propiciaron en su momento un aumento considerable en esta estadística.

Total de denuncias recibidas por año



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.³⁷

Al ser recibida una petición la misma es registrada conforme a lo dispuesto por el artículo 29 del Reglamento de la CIDH; de esta forma se le da entrada, se hace constar la fecha de recepción y se acusa recibo al peticionario.

³⁷ Las siguientes son observaciones a este gráfico elaboradas por la Comisión IDH:
 —El gráfico que se presenta incluye el número total de denuncias recibidas por la Comisión en los últimos 13 años. Se ha considerado como “denuncia” toda queja, presentada por escrito, sobre la alegada violación por un Estado miembro de la Convención y/o la Declaración Americana u otro instrumento.

* En el año 2002 se recibieron 3,783 denuncias adicionales a las que tiene el gráfico, que se refieren a la situación de los derechos humanos de las personas afectadas por medidas bancarias (“Corralito”) en Argentina.

** En el año 2009 se recibieron denuncias adicionales a las que tiene el gráfico, que se refieren a la situación creada por el golpe de Estado en Honduras. El número completo de estas denuncias será publicado oportunamente.

Sin embargo, el hecho que se presente una petición es sólo el comienzo de un largo y complejo proceso de análisis y escrutinio para determinar si en los hechos relatados existe o no responsabilidad estatal por violación a los derechos humanos.

i. Revisión inicial y eventual tramitación de la petición

Una vez que la petición es registrada el siguiente paso consiste en que la Secretaría Ejecutiva de la Comisión realice una revisión inicial de la misma, con el fin de verificar si cumple con los requisitos contemplados tanto en la Convención Americana como en el Reglamento de la Comisión, para que pueda ser trasladada al Estado y se pueda iniciar así su tramitación.

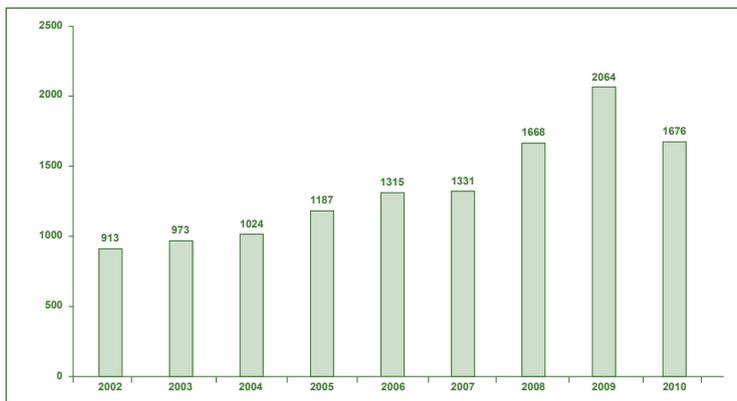
Los requisitos para la consideración de peticiones se encuentran en el artículo 28 del Reglamento de la Comisión. De esta forma, toda petición dirigida a la Comisión debe contener la siguiente información:

- a. el nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciantes o, en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, el nombre y la firma de su representante o representantes legales;
- b. si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado;
- c. la dirección para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección de correo electrónico;
- d. una relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas;
- e. de ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada;
- f. la indicación del Estado que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga una referencia específica al artículo presuntamente violado;

- g. el cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del presente Reglamento;
- h. las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del presente Reglamento, y
- i. la indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del presente Reglamento.

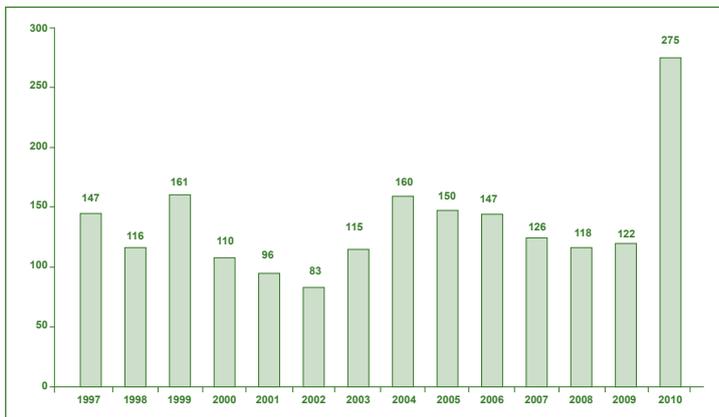
En la práctica, en esta etapa preliminar una gran cantidad de peticiones no pasa este escrutinio. Según las estadísticas, alrededor de 90 % de las peticiones recibidas serán eventualmente rechazadas por la Comisión por no contar con los requisitos esenciales. Así, por ejemplo, del total de evaluaciones realizadas por año sólo unas cuantas podrán seguir adelante. Algunas serán rechazadas y en otros casos se solicitará información al peticionario con el fin de que se subsanen las deficiencias si las hubiese, conforme al artículo 26.2 del Reglamento de la Comisión. A continuación se presentan dos cuadros en donde se contabilizan, por una parte, el total de evaluaciones de petición realizadas por año, y por otra, el total de peticiones en las que se ha adoptado una decisión de iniciar trámite por año.

Total de evaluaciones de petición realizadas por año



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

Total de peticiones en las que se ha adoptado una decisión de iniciar trámite por año



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

Un problema que se alcanza a visualizar al cruzar las cifras de los gráficos es que la Comisión IDH sólo en los últimos tres años ha podido tener un “superávit” en lo que se refiere a evaluación de peticiones, es decir, en sólo tres años ha logrado evaluar más peticiones de las que ha recibido (sin contar las peticiones generadas a raíz de los sucesos en Argentina en 2002 y Honduras en 2009), esto, debido a programas y fondos especiales destinados para tal efecto por la comunidad internacional y la propia institución. Sin embargo, el rezago procesal aún existente en la Comisión, por lo general, provoca que una petición enviada a este organismo internacional no pueda ser revisada por la Secretaría Ejecutiva el mismo año en que fue presentada. Por lo que el tiempo de espera entre la presentación de una petición y su tramitación puede llegar a ser muy largo.

No obstante, sería simplista achacarle la responsabilidad de esta situación a la propia Comisión; este problema, como muchos otros problemas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tiene su origen en la poca financiación y la falta de compromiso de los Estados que conforman la Organización de Estados Americanos para apoyar tanto a la Comisión como a la Corte en sus gastos ordinarios, la prueba

es que ambos organismos internacionales funcionan con muy poco personal en proporción a la cantidad de asuntos que atienden.³⁸

ii. Etapa de admisibilidad

Una vez que una petición ha pasado el examen preliminar por parte de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana se corre traslado al Estado y se le otorga el plazo de dos meses prorrogables hasta tres para que envíe información sobre la petición y responda a las cuestiones de admisibilidad que la misma presente.³⁹ Posteriormente, esta respuesta es trasladada a los peticionarios y se les otorga un plazo para contestar.

Cabe señalar que tanto en la etapa de admisibilidad como en todo el trámite ante la Comisión no hay un límite de cuantos escritos puedan enviar las partes, aunque sí es importante respetar los plazos procesales para la presentación de los mismos. Asimismo, la Comisión puede en cualquier momento solicitar información por escrito o incluso convocar a las partes a una audiencia para que se discuta la admisibilidad de la petición.⁴⁰

¿Qué se discute en la etapa de admisibilidad?

En la etapa de admisibilidad la Comisión Interamericana examina las posiciones de las partes respecto de los hechos de la petición y se determina si se posee competencia *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae* para conocer el caso. Igualmente, se analiza si se han agotado los recursos internos antes de acudir a la Comisión, si se cumple el plazo para su presentación, si existe duplicidad de proce-

³⁸ Al respecto, véase Héctor Fix-Zamudio, “Perspectivas y futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, pp. LIV y ss.

³⁹ Cf. artículo 30 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁴⁰ Cf. artículo 30.5 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

dimientos y cosa juzgada internacional y si los hechos alegados podrían caracterizar violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otro instrumento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, según sea el caso.⁴¹

Dada la naturaleza subsidiaria y complementaria del Sistema Interamericano es necesario que antes de acudir al mismo se agoten los recursos internos destinados a remediar a nivel doméstico una violación a los derechos humanos.⁴² El artículo 46.1, inciso a), de la Convención Americana dispone que para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana, de conformidad con el artículo 44 de la Convención, es necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, la solucionen antes de que sea conocida por una instancia internacional. En este sentido, si el peticionario alega haber agotado los recursos de la jurisdicción interna, las reclamaciones planteadas ante la CIDH deben haber sido ventiladas ante los órganos judiciales nacionales.⁴³

En cuanto al plazo para presentar la petición, el artículo 46.1, inciso b), de la Convención Americana establece que toda petición debe presentarse dentro de un plazo de seis

⁴¹ Esto según el artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone que:

“Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:

a. que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
 b. que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
 c. que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional...”

⁴² Sobre el principio de subsidiariedad consúltese Mauricio Iván del Toro Huerta, “El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al Sistema Interamericano”, en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, pp. 23 y ss.

⁴³ CIDH, *Tomás Enrique Carvallo Quintana*. Informe No. 67/01, (Argentina), 14 de junio de 2001, párr. 56.

meses contado a partir de la fecha en que se haya notificado al peticionario la sentencia definitiva que agota los recursos internos.

Sin embargo, la propia Convención Americana prevé excepciones a las reglas de agotamiento de los recursos internos y de plazo, ya que no serán aplicables según el artículo 46.2 de dicho ordenamiento cuando:

- a. no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- b. no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c. haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Cabe decir que la discusión sobre el agotamiento de los recursos internos se da con frecuencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos tanto en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como en la Corte Interamericana aun cuando es en esta etapa procesal ante la Comisión cuando el debate es formalmente decidido. Esto se da con bastante frecuencia, en especial cuando los Estados demandados interponen excepciones preliminares, objetando la competencia de la Comisión o de la Corte para conocer el caso.⁴⁴ Aquí habría que aclarar que aunque la Corte tiene “jurisdicción plena para considerar y revisar *in toto* lo precedentemente actuado y decidido por la Comisión”,⁴⁵ tratándose de una decisión claramente apegada a la normativa y la jurisprudencia, esa facultad debe ser ejercida de

⁴⁴ En la práctica, muchos Estado logran “ganar” casos en la Comisión IDH al alegar la falta de agotamiento de recursos internos. Sin embargo, una vez que la Comisión ha dado por terminado ese debate en la etapa de admisibilidad y una vez que el caso llega eventualmente a la Corte IDH en muy contadas ocasiones este tipo de excepciones preliminares ha logrado prosperar.

⁴⁵ Corte IDH, *Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 64.

manera excepcional, solamente en caso de que exista un error grave que vulnere el derecho de defensa de las partes.⁴⁶

Otro punto a considerar es que las normas antes descritas han tenido a lo largo de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y dentro de la práctica de la Comisión un tratamiento sumamente amplio y extenso, el cual debe ser considerado al analizar cada caso concreto.

Tanto el artículo 46 como el artículo 47 de la Convención Americana prohíben la existencia de duplicidad de procedimientos y cosa juzgada internacional en una petición que haya sido presentada ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este sentido, la Corte IDH, al interpretar el artículo 47 d), ha señalado que para determinar la existencia de duplicidad "debe existir identidad entre los casos" y para que "exista dicha identidad se requiere la presencia de tres elementos, a saber: que las partes sean las mismas, que el objeto sea el mismo y que la base legal sea idéntica".⁴⁷

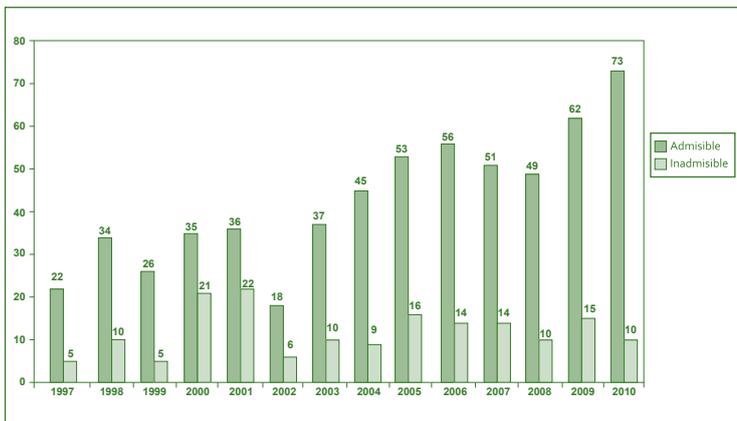
Finalmente, el artículo 47 b) del Reglamento de la Comisión menciona que una petición o comunicación será declarada inadmisibile si "no expone hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por [la] Convención [Americana sobre Derechos Humanos]". Así, el examen de caracterización es un análisis *prima facie* sobre los hechos expuestos por las partes, y se traduce en una presunción de que dichos hechos denunciados; en caso de demostrarse o probarse podrían constituir violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, en esta etapa procesal la Comisión aún no realiza un examen que permita atribuir ningún tipo de responsabilidad estatal.

La etapa de admisibilidad culmina con la publicación del informe respectivo declarando la admisibilidad o inadmisibilidad de la petición.

⁴⁶ Corte IDH, *Caso Castañeda Gutman*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr 40.

⁴⁷ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 48.

En el siguiente gráfico se muestra el total de informes de admisibilidad e inadmisibilidad publicados por la Comisión en los últimos 14 años.



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

Igualmente, se debe señalar que en el trámite de esta etapa e incluso en cualquier momento procesal en el procedimiento es posible que en términos del artículo 42 de su Reglamento la Comisión determine el archivo del expediente.⁴⁸

iii. Etapa de fondo

Conforme al artículo 36.2 de su Reglamento, cuando la Comisión ha determinado la admisibilidad de la petición, la misma se registra como caso y se inicia el procedimiento sobre el fondo. El mismo reglamento prevé en su artículo 36.3 que en circunstancias excepcionales la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo.

Así, la Comisión fija un plazo de tres meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales sobre

⁴⁸ Esto en casos en que se “verifique que no existen o subsisten los motivos de la petición o caso; o [...] no se cuente con la información necesaria para alcanzar una decisión sobre la petición o caso”.

el fondo. Posteriormente, las partes pertinentes de dichas observaciones son transmitidas al Estado en cuestión, a fin de que presente sus observaciones dentro del plazo de tres meses.⁴⁹ Asimismo, si la Comisión lo estima necesario para avanzar en el conocimiento del caso podrá convocar a las partes a una audiencia.⁵⁰

¿Qué se discute en la etapa de fondo?

El artículo 43.1 del Reglamento de la Comisión dispone que en la elaboración del informe de fondo se examinarán los alegatos, las pruebas suministradas por las partes y la información obtenida durante audiencias y observaciones *in loco*. Asimismo, la Comisión podrá tener en cuenta otra información de público conocimiento.

Lo anterior implica que después de discutida la admisibilidad del caso, en la etapa de fondo se pone en discusión dos elementos medulares de la controversia: Primero, los *hechos*, los cuales deben estar debidamente acreditados con los suficientes elementos probatorios. Es así que si en la etapa de admisibilidad se lleva a cabo un examen de los hechos conforme a la posición de las partes, en esta etapa dichas posiciones se confrontan y con base en los elementos probatorios aportados (las pruebas) se determina la versión de los hechos que corresponda.

Una vez determinados los hechos, la Comisión debe determinar el *derecho*, es decir, se debe analizar si los hechos debidamente probados constituyen violaciones a los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos respecto de los cuales se tenga competencia para analizar peticiones individuales.⁵¹

⁴⁹ Artículo 37.1 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁵⁰ Artículo 37.5 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. También véase el artículo 64.1 del mismo instrumento internacional.

⁵¹ En este sentido, se debe tomar en cuenta que algunos instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos son parcialmente justiciables o no son justiciables por medio del sistema de peticiones individuales. Véase por ejemplo el caso

Adicionalmente a los dos elementos esenciales ya mencionados es importante poner de conocimiento de la Comisión cuáles serían las medidas de reparación que conforme a los estándares del Sistema Interamericano le corresponderían a la víctima o víctimas del caso. A pesar de que no hay un debate en este punto en la etapa de fondo de los casos ante la Comisión es importante hacer saber qué tipo de reparaciones son solicitadas por la víctima, para que estos alegatos eventualmente puedan ser considerados por la Comisión al momento de emitir sus Recomendaciones, que no son otra cosa que posibles medidas de reparación que el Estado demandado tendría que llevar a cabo en caso de que se encuentre responsabilidad estatal.⁵²

A pesar de la gran cantidad de peticiones recibidas y admitidas y la considerable cantidad de informes de admisibilidad publicados, la Comisión emite pocos informes de fondo al año, como se aprecia a continuación:

del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, en el cual sólo son justiciables los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 (relativo a algunos derechos sindicales) y el artículo 13 (derecho a la educación) por acción imputable al Estado.

⁵² El artículo 44 del Reglamento de la Comisión dispone respecto del informe sobre el fondo que:

“Luego de la deliberación y voto sobre el fondo del caso, la Comisión procederá de la siguiente manera:

1. Si establece que no hubo violación en un caso determinado, así lo manifestará en su informe sobre el fondo. El informe será transmitido a las partes, y será publicado e incluido en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA.

2. Si establece una o más violaciones, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al Estado en cuestión. En tal caso, fijará un plazo dentro del cual el Estado en cuestión deberá informar sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones. El Estado no estará facultado para publicar el informe hasta que la Comisión adopte una decisión al respecto.

[...]”

Total de informes de fondo aprobados por año



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

iv. Eventual solución amistosa

La Convención Americana, en su artículo 48, inciso f), prevé el proceso de solución amistosa. Sin embargo, el mismo se describe con mayor amplitud en el Reglamento de la Comisión Interamericana. Así, el artículo 37, inciso 4), del Reglamento establece que antes de entrar a conocer el fondo del caso la Comisión fijará un plazo para que las partes manifiesten su interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa.⁵³ El artículo 40 señala las reglas concretas bajo las cuales la CIDH interviene en el proceso.⁵⁴

⁵³ El artículo 37 del Reglamento de la Comisión dispone: “[...] 4. Antes de pronunciarse sobre el fondo de la petición, la Comisión fijará un plazo para que las partes manifiesten si tienen interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa previsto en el artículo 40 del presente Reglamento. En los supuestos previstos en el artículo 30 inciso 7 y en el inciso anterior, la Comisión solicitará que las partes se manifiesten de la manera más expedita. Asimismo, la Comisión podrá invitar a las partes a presentar observaciones adicionales por escrito”.

⁵⁴ El artículo 40 del Reglamento de la Comisión prevé que:
 “1. La Comisión se pondrá a disposición de las partes en cualquier etapa del examen de una petición o caso, por iniciativa propia o a solicitud de cualquiera de ellas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables.

Respecto del rol que tiene la Comisión, la Corte ha aclarado que “es muy clara la intención de la Convención respecto del papel conciliador que debe cumplir la Comisión antes de que un caso sea enviado a la Corte o publicado”.⁵⁵

Cabe destacar que la convocatoria para iniciar el proceso de solución amistosa no es obligatoria, es decir, ninguna parte en el proceso se encuentra obligada a entrar en este procedimiento. En este sentido, la Corte Interamericana refiere que este proceso “parece establecer un trámite obligatorio. Sin embargo, la Corte considera que una interpretación, de acuerdo con el contexto de la Convención, lleva al convencimiento de que esa actuación de la Comisión debe intentarse sólo cuando las circunstancias de una controversia determinen la necesidad o la conveniencia de utilizar este instrumento, supuestos sujetos a la apreciación de la Comisión”.⁵⁶

Otra facultad que se desprende de la lectura del artículo 40 del Reglamento de la Comisión es la de dar por concluida su intervención y consecuentemente continuar con el trámite de la petición o el caso. Al respecto, el artículo 40.4 establece que

2. El procedimiento de solución amistosa se iniciará y continuará con base en el consentimiento de las partes.

3. Cuando lo considere necesario, la Comisión podrá encomendar a uno o más de sus miembros la tarea de facilitar la negociación entre las partes.

4. La Comisión podrá dar por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa si advierte que el asunto no es susceptible de resolverse por esta vía, o alguna de las partes no consiente en su aplicación, decide no continuar en él, o no muestra la voluntad de llegar a una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos humanos.

5. Si se logra una solución amistosa, la Comisión aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, lo transmitirá a las partes y lo publicará. Antes de aprobar dicho informe, la Comisión verificará si la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes, han dado su consentimiento en el acuerdo de solución amistosa. En todos los casos, la solución amistosa deberá fundarse en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables.

6. De no llegarse a una solución amistosa, la Comisión proseguirá con el trámite de la petición o caso”.

⁵⁵ Corte IDH, *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 17, párr. 27.

⁵⁶ *Caso Velásquez Rodríguez*, Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 44; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales*, Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 49; *Caso Godínez Cruz*, Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 47.

la Comisión podrá dar por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa:

- a. Si advierte que el asunto no es susceptible de resolverse por la vía amistosa.⁵⁷
- b. Si alguna de las partes no consiente en la aplicación del procedimiento o decide no continuar en él.⁵⁸
- c. Si alguna de las partes no muestra la voluntad de llegar a una solución amistosa fundada en el respeto a los derechos humanos.⁵⁹

Para que se pueda considerar que existe una solución amistosa de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte es necesario que “el procedimiento de solución amistosa [concluya] con un acuerdo expreso de las partes para llegar a la terminación del asunto”.⁶⁰

El artículo 49 de la Convención describe el procedimiento a seguir, cuando se ha llegado a una solución amistosa, a saber: redacción de un informe, y traslado de este informe al peticionario, a los Estados partes y al Secretario General de la OEA para su publicación.⁶¹ Por su parte, el artículo 50 de dicho

⁵⁷ Corte IDH, *Caso Kimel vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 24; Corte IDH, *Caso Ticona Estrada y otros vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párr. 21.

⁵⁸ Corte IDH, *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 17, párr. 30, y Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 72.

⁵⁹ Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 55; Corte IDH, *Caso Maqueda vs. Argentina*. Excepciones Preliminares. Resolución de 17 de enero de 1995. Serie C No. 18, párr. 27, y Corte IDH, *Caso Bulacio vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 38.

⁶⁰ Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 74.

⁶¹ El artículo 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone: “Si se ha llegado a una solución amistosa con arreglo a las disposiciones del inciso 1.f. del artículo 48 la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados partes en esta Convención y comunicado después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicitan, se les suministrará la más amplia información posible”.

instrumento establece que en caso de no llegar a un acuerdo de solución amistosa se debe continuar el proceso contencioso ante la CIDH, lo que implica la redacción del informe en el que la CIDH expone los hechos y conclusiones arribadas.⁶²

Una vez publicado el informe que aprueba una solución amistosa, el artículo 46 del Reglamento de la CIDH establece que la Comisión puede tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, “tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa...”⁶³

De la normativa citada se desprende que la publicación del informe sobre solución amistosa tiene efectos similares a la publicación del informe de fondo en el cual se hayan formulado recomendaciones. De hecho, ambos supuestos se tratan en el mismo artículo reglamentario.

En este sentido es importante señalar que en caso de que el procedimiento de solución amistosa no concluya con la publicación del informe, en donde por lo regular se “homologa” el acuerdo de reparaciones entre las partes, siempre existirá la posibilidad de que el proceso sea suspendido y se continúe con la tramitación de la petición o caso hasta incluso llegar a la más alta instancia del Sistema: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶⁴

⁶² El artículo 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone: “1. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inciso 1.e. del artículo 48. 2. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo. 3. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas”.

⁶³ Artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.

2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones”.

⁶⁴ Cf. Corte IDH, *Caso Tiu Tojin vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190, y Corte IDH. *Caso de la Masacre*

v. Eventual remisión del caso a la Corte IDH

A diferencia del Sistema Europeo, las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el Sistema Interamericano no pueden acceder directamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino que es necesario agotar previamente el procedimiento contencioso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, se debe señalar que el primer caso contencioso en ser enviado por un Estado a la Corte Interamericana no cumplió con este requisito.⁶⁵

Según el artículo 43.3 del Reglamento de la Comisión, esta institución “[n]otificará al peticionario la adopción del informe [de fondo] y su transmisión al Estado. En el caso de los Estados partes en la Convención Americana que hubieran aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, al notificar al peticionario la Comisión dará a éste la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte”. De acuerdo con el mismo precepto, si el peticionario tuviera interés en que el caso sea sometido a la Corte, deberá presentar los siguientes elementos:

- a. la posición de la víctima o sus familiares, si fueran distintos del peticionario;
- b. los datos de la víctima y sus familiares;
- c. los fundamentos con base en los cuales considera que el caso debe ser remitido a la Corte, y
- d. las pretensiones en materia de reparaciones y costas.

En el Sistema Interamericano es la Comisión Interamericana el organismo que tiene la decisión de si un caso emanado de una petición presentada por una o varias personas es

de las Dos Erres vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211.

⁶⁵ Corte IDH, *Asunto de Viviana Gallardo y otras*. Serie A No. 101. Decisión de 13 de noviembre de 1981.

sometido a la Corte, esto si se considera que el Estado no ha cumplido las recomendaciones del informe de fondo.⁶⁶

En su decisión de si un caso es sometido o no a la Corte IDH, la Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada, entre otros, en los siguientes elementos:

- a. la posición del peticionario;
- b. la naturaleza y gravedad de la violación;
- c. la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema, y
- d. el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.⁶⁷

La etapa de transición de un caso de la Comisión a la Corte es esencialmente privada, ya que la decisión sobre el caso que ha emitido la Comisión es aún confidencial. La Convención Americana prevé en su artículo 51.1 que la Comisión deberá de remitir a la Corte el caso en un plazo no mayor de tres meses; sin embargo, el Reglamento de la Comisión prevé la posibilidad de que se otorguen prorrogas a los Estados bajo ciertos requisitos previamente establecidos.⁶⁸

En la práctica actual del Sistema Interamericano, la mayoría de los litigantes encuentran atractivo acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión, a diferencia de unos 20 años atrás, se encuentra más interesada en enviar más casos a la Corte, por lo que se podría esperar que en los próximos años se incremente el número de casos

⁶⁶ El artículo 45.1 del Reglamento de la Comisión dispone: “Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión”.

⁶⁷ Artículo 45.2 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁶⁸ Véase el artículo 46 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativo a la “Suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte”.

que llegan al órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano. A pesar de ello, el que las personas no tengan un acceso directo a la Corte constituye, para algunos, una tara en el sistema que debería ser corregida.⁶⁹

vi. Seguimiento de las recomendaciones acordadas

Cuando un caso no es remitido a la Corte ya sea porque así lo decide la Comisión o porque simplemente la Corte no cuenta competencia para conocer del caso, la Comisión posee la facultad de tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones emanadas de un informe de fondo.⁷⁰

Para la Comisión, “el cabal cumplimiento de las decisiones [...] constituye un elemento indispensable para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, así como para contribuir al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”.⁷¹ Sin embargo, existe cierta reticencia de varios Estados para acatar dichas decisiones cuando no forman parte de un acuerdo, por lo que el nivel de cumplimiento de las mismas no es tan efectivo como el de las sentencias de la Corte Interamericana.⁷²

⁶⁹ Cf. Antonio A. Cançado Trindade, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, pp. 319 y ss.

⁷⁰ Específicamente el Reglamento de la Comisión dispone en su artículo 48: “1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones. 2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones”.

⁷¹ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, *op. cit.*, nota 1, párr. 77.

⁷² La Comisión considera relevante que la Asamblea General de la OEA, mediante su Resolución AG/RES. 2522 (XXXIX-O/09) sobre Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, instó a los Estados miembros a que den seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (punto resolutivo 3.b) y que continúen otorgando el tratamiento que corresponde al Informe Anual de la Comisión,

No obstante, algunos Estados sí han considerado importante el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tal es el caso de Colombia que a través de la Ley 288/96, "Ley por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinado órganos internacionales de Derechos Humanos", ha implementado un procedimiento para ello. En opinión de algunas Organizaciones No Gubernamentales esta ley constituye un importante avance en la región, en la medida que diseña mecanismos que facilitan el cumplimiento de las decisiones de organismos internacionales.⁷³

C. Medidas cautelares

Una función de suma importancia para la protección de los derechos humanos en el continente es la relacionada con el otorgamiento de medidas cautelares por parte de la Comisión en casos de gravedad y urgencia, de acuerdo con lo dispuesto por el actual artículo 25 del reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En dicho artículo se menciona que al tomarse esta decisión la Comisión deberá observar las situaciones de hecho y de derecho que enmarcan a la solicitud, así como el contexto; la inminencia del daño, si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes, y la identificación de los potenciales beneficiarios, entre otros requisitos.

en el marco del Consejo Permanente y de la Asamblea General de la Organización (punto resolutivo 3 c). Asimismo, la resolución AG/RES. 2521 (XXXIX-O/09) sobre Fortalecimiento de los Sistemas de Derechos Humanos en Seguimiento de los Mandatos Derivados de las Cumbres de las Américas reafirmó la voluntad de la OEA de continuar las acciones concretas tendientes al cumplimiento de los mandatos de la Tercera Cumbre de las Américas, incluyendo el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (punto resolutivo 1 b), y encomendó al Consejo Permanente continuar la consideración de medios para promover el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión por parte de los Estados miembros de la Organización (punto resolutivo 3.c). CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, *op. cit.*, nota 1, párr. 78.

⁷³ Viviana Krsticevic, *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*, pp. 75 y ss.

Al respecto, cabe precisar que la actual redacción del artículo 25 del Reglamento de la Comisión trata de reflejar dos situaciones jurídicas distintas, reconociendo la existencia de dos tipos de medidas cautelares: las que se otorgan en el marco de una petición o caso pendiente⁷⁴ y aquellas que se solicitan en forma independiente de cualquier petición o caso.⁷⁵

Asimismo, dentro del actual reglamento se señala que las medidas cautelares tienen como fin “prevenir un daño irreparable a las personas” o en su caso “al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente”. Estas hipótesis reflejan una práctica constante de la Comisión en otorgar medidas cautelares para proteger preferentemente derechos como la vida, la integridad personal y los derechos de propiedad en casos de pueblos y comunidades indígenas. Esto se ha traducido en que la mayor parte de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión sean en torno a amenazas contra la vida e integridad personal; amenazas contra comunidades indígenas, por afectación del medio ambiente natural y cultural; amenazas contra la salud; ejecución de ciertas órdenes judiciales o administrativas, como por ejemplo, para evitar que a una persona le sea aplicada la pena de muerte, y en casos de detención con estado de incomunicación o ausencia de definición de situación jurídica, como podría darse en casos de desaparición forzada.⁷⁶ Un punto de suma importancia a considerar es que en materia de medidas cautelares, a diferencia de lo que pasa con las peticiones, no existe rezago procesal y las decisiones sobre si se adoptan o no son tomadas con la mayor celeridad posible, dada la naturaleza y los fines del procedimiento.

Por último, hay que señalar que la Comisión puede elevar una solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de “extrema gravedad y

⁷⁴ Artículo 25.1 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁷⁵ Artículo 25.2. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁷⁶ Es importante señalar que la Corte Europea de Derechos Humanos ha reconocido la importancia de las medidas de protección emitidas por organismos internacionales no jurisdiccionales. *Cf.* European Court of Human Rights (ECHR), *Case Mamakulov and Askarov v. Turkey [GC]*, Applications nos. 46827/99 and 46951/99, Judgment of 4 February 2005.

urgencia". En muchos casos, la Comisión lleva a cabo esta solicitud tomando en cuenta el carácter jurisdiccional de la Corte y la mayor posibilidad de que dichas medidas ya no cautelares, sino provisionales, sean cumplidas por el Estado involucrado. Al respecto, habría que destacar que los Estados del continente tienen diversas actitudes respecto del cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión. Así, no es difícil encontrar casos en donde expresamente los Estados se niegan a cumplirlas; mientras que otros países, tomando en cuenta su valor en la esfera jurídica internacional, han implementado mecanismos para su cumplimiento.⁷⁷

3. Funciones de carácter político de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En adición a las funciones de carácter cuasijurisdiccional de la Comisión Interamericana se encuentran las funciones de carácter político. Dichas funciones se derivan de lo estipulado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 41 que, siguiendo la Carta de la Organización de Estados Americanos, dispone que con el fin de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos la Comisión debe:

- a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b. formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;

⁷⁷ En Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional Colombiana ha ordenado el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana a través de acciones de tutela (amparo). Así lo definió en las tutelas T-558 de 2003, T-786 de 2003 y T-327 de 2004, entre otras.

- c. preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d. solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f. actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

En la práctica, estas actividades se reflejan en la celebración de audiencias temáticas sobre temas de interés en materia de derechos humanos en el continente, la emisión de comunicados de prensa sobre situaciones que puedan llegar a “preocupar” a la Comisión,⁷⁸ la elaboración de informes sobre la situación de países⁷⁹ o informes sobre grupos de personas o temáticas de interés,⁸⁰ la realización de visitas *in loco*,⁸¹ la realización de consultas sobre temáticas de derechos humanos, la organización de seminarios y cursos sobre el Sistema Interamericano y reuniones privadas y públi-

⁷⁸ Véase como muestra: Comunicado de prensa 42/11, “CIDH condena asesinato de defensor de los derechos LGTBI en México”, 10 de mayo de 2011, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/42-11sp.htm>, y Comunicado de prensa 35/11, “CIDH condena asesinato de defensor de los derechos humanos en México”, 25 de abril de 2011, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/35-11sp.htm>

⁷⁹ Cf. CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100 Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998.

⁸⁰ Cf. CIDH, Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: el derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003.

⁸¹ Consúltense todas las visitas *in loco* de la Comisión en: “Visitas de la CIDH”. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/visitas.esp.htm>

cas con autoridades estatales y con miembros de la sociedad civil, entre otras.

Para muchos, estas actividades de la Comisión pueden llegar a tener un efecto preventivo y correctivo inmediato, ayudando así en la resolución de conflictos y violaciones a los derechos humanos, favoreciendo el diálogo y una pronta solución para las víctimas. Sin embargo, a pesar de ser de gran importancia para el continente y de ser esenciales en el funcionamiento de la Comisión, estas funciones políticas han sido poco estudiadas en el ámbito académico, a diferencia de los procedimientos de carácter contencioso dentro de la misma institución.⁸²

III. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. Historia, organización y conformación actual de la Corte IDH

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es el organismo jurisdiccional dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Fue establecida el 18 de julio de 1978, al entrar en vigencia la Convención Americana sobre Derechos Humanos al ser depositado el undécimo instrumento de ratificación por un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos.⁸³ El Estatuto de la Corte dispone que es una institución judicial autónoma que tiene su sede en San José, Costa Rica, y cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana.⁸⁴

En sus primeros años la Corte tuvo que enfrentar diversos problemas que hicieron lenta su consolidación. Por una parte, eran pocos los países que habían ratificado su compe-

⁸² Sobre las funciones políticas de la Comisión consúltese: D. L. Shelton, *Regional Protection of Human Rights*, pp. 497-519; Henry J. Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context*, pp. 888-920, y C. Medina Quiroga, *op. cit.*, pp. 122-144.

⁸³ Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, p. 1.

⁸⁴ *Idem.*

tencia contenciosa; en segundo lugar, no contaba con casos contenciosos bajo su conocimiento, y finalmente, carecía de instalaciones adecuadas y personal para ejercer sus funciones.⁸⁵

En sus inicios, las esperanzas de que la Corte llegaría a ser efectiva eran pocas, considerando que para esa época varios Estados latinoamericanos tenían como política llevar a cabo desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y torturar a sus detractores. Así, pocas personas esperaban que la Corte tuviera un impacto real, y, en principio, los escépticos tuvieron razón.⁸⁶

Cuando la Comisión empezó a enviar casos a la Corte IDH los gobiernos de democracias emergentes quedaron impactados del hecho de que se les pudiera acusar ante este foro de violaciones a los derechos humanos, y se temió que los Estados se rehusaran a participar en los procedimientos, como ocurrió en varios casos en la Corte Internacional de Justicia en esos mismos años.⁸⁷ Sin embargo, esto no ocurrió, los Estados contestaban las demandas de la Comisión y comparecían ante la Corte.⁸⁸ Igualmente, al intervenir en algunos casos defendieron su posición y en otros se allanaron. Al final, la Corte fue ganándose por sí misma su reputación como resultado de la calidad de su jurisprudencia.⁸⁹ Esta situación igualmente propició que más Estados ratificaran su competencia contenciosa, incluido los países geopolíticamente más importantes de Latinoamérica: Brasil⁹⁰ y México.⁹¹ Asimismo, al aumentar el número de países ratificantes aumentaron el número de casos contenciosos y los problemas relacionados

⁸⁵ Thomas Buergenthal, *Remembering the Early Years of the Inter-American Court of Human Rights*, p. 259.

⁸⁶ Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, p. 7.

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁰ Brasil se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 25 de septiembre de 1992 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte el 10 de diciembre de 1998.

⁹¹ México adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1983 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte el 16 de diciembre de 1998.

con las instalaciones de la Corte y la falta de personal se fueron resolviendo gradualmente. Lo que no significa que se encuentren resueltos del todo.

La Corte está integrada por siete Jueces nacionales de los Estados miembros de la OEA.⁹² Los Jueces son elegidos a título personal "entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos" (artículo 52 de la Convención).⁹³ De acuerdo con el artículo 53.2 de la Convención, cada Estado parte puede proponer hasta tres candidatos nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la Organización.⁹⁴

A pesar de que el derecho de proponer a juristas para que sean jueces de la Corte IDH recae exclusivamente en países que han previamente ratificado la Convención Americana, varios juristas de países del continente que no han ratificado la Convención o no habían aceptado la competencia contenciosa de la Corte han llegado a ocupar un puesto como jueces en este Alto Tribunal.⁹⁵

El mandato de los Jueces es de seis años y sólo pueden ser reelectos una vez. Los Jueces que terminan su mandato siguen conociendo de los casos a que ya se hubieren abocado y que se encuentren en estado de Sentencia (artículo 54.3 de la Convención).⁹⁶

Los Estados son representados en los procesos ante la Corte por agentes designados por ellos y la Comisión es re-

⁹² Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, op. cit., nota 83, p. 1.

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ Entre los casos más significativos se encuentran el de Thomas Buergenthal, de nacionalidad estadounidense, quien siendo un reconocido especialista en materia de derechos humanos fue propuesto por Costa Rica para ocupar un puesto en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También el de Héctor Fix-Zamudio, reconocido especialista en derechos humanos, Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en México, quien llegó a ser Presidente de la Corte en tiempos en los que México no había aceptado la competencia contenciosa del Tribunal.

⁹⁶ Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, op. cit., nota 83, p. 1.

presentada por los delegados que designe al efecto.⁹⁷ Desde la reforma reglamentaria del año 2001, las presuntas víctimas o sus representantes tienen la posibilidad de presentar de manera autónoma sus solicitudes, argumentos y pruebas, además de participar en las diferentes instancias y etapas procesales ante el Tribunal.⁹⁸

Los Jueces están siempre a disposición de la Corte, la cual celebra cada año los periodos de sesiones que sean necesarios para el cabal ejercicio de sus funciones. Los Jueces, sin embargo, no perciben sueldo por el desempeño de sus funciones y reciben únicamente un honorario por día efectivo de sesiones y un emolumento por las relatorías que realicen.⁹⁹

Actualmente, el Tribunal celebra cuatro periodos ordinarios de sesiones al año. Además, la Corte celebra sesiones extraordinarias, convocadas por el Presidente de la Corte o por solicitud de la mayoría de los Jueces. Aunque no existe el requisito de residencia para los Jueces en la sede de la Corte, el presidente presta permanentemente sus servicios (artículo 16 del Estatuto).¹⁰⁰ El Presidente y el Vicepresidente son elegidos por los jueces por un periodo que dura dos años y pueden ser reelegidos (artículo 12 del Estatuto).¹⁰¹

Para el año 2010 la composición de la Corte fue la siguiente, en orden de precedencia:

Composición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

(En orden de precedencia para el año 2010)

Diego García-Sayán	Perú	Presidente
Leonardo A. Franco	Argentina	Vicepresidente
Manuel E. Ventura Robles	Costa Rica	Juez

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Idem.*

Margarette May Macaulay	Jamaica	Jueza
Rhady's Abreu Blondet	República Dominicana	Jueza
Alberto Pérez Pérez	Uruguay	Juez
Eduardo Vio Grossi	Chile	Juez

A la par de los jueces ordinarios,¹⁰² en el año 2010 participaron seis jueces *ad hoc* en siete casos contenciosos. A partir de la nueva interpretación del artículo 55 de la Convención Americana la figura de jueces *ad hoc* podrá ser utilizada únicamente en casos interestatales.¹⁰³

Finalmente, hay que señalar que la Corte IDH, al igual que la Comisión, cuenta con una Secretaría Ejecutiva, cuyos funcionarios tienen como tarea auxiliar y asistir a los jueces del Tribunal en sus funciones.¹⁰⁴

2. Países que han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al contrario de la Comisión, sólo posee competencia para conocer de casos de países del continente que han firmado y ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que expresamente han aceptado su competencia contenciosa. Sobre los demás países del continente la Corte no tiene competencia alguna para conocer de casos contenciosos ni medidas provisionales.

¹⁰² Cabe destacar que México ha contado con dos jueces en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que a su vez fungieron varios años como presidentes del Tribunal, ellos son Héctor Fix-Zamudio y Sergio García Ramírez, ambos en sus funciones fueron un factor fundamental para la consolidación de la jurisprudencia del Tribunal.

¹⁰³ Corte IDH, artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-20/09, de 29 de septiembre de 2009. Serie A No. 20.

¹⁰⁴ El artículo 59 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Secretaría de la Corte será establecida por ésta y funcionará bajo la dirección del secretario de la Corte, de acuerdo con las normas administrativas de la Secretaría General de la Organización en todo lo que no sea incompatible con la independencia de la Corte. Sus funcionarios serán nombrados por el secretario general de la Organización, en consulta con el secretario de la Corte.

De los 34 Estados que conforman la OEA, 21 han reconocido la competencia contenciosa de la Corte. Ellos son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela.¹⁰⁵

3. Funciones y atribuciones

Las funciones principales de la Corte IDH se relacionan con su actividad jurisdiccional, ya sea cuando se encuentra en conocimiento de un caso contencioso, cuando examina un asunto relacionado con la solicitud de medidas provisionales o cuando ejerce su facultad para emitir opiniones consultivas. La Corte, a diferencia de la Comisión, carece de competencia para abordar asuntos de carácter político.¹⁰⁶

A. Casos contenciosos

i. Jurisdicción y competencia¹⁰⁷

La Corte IDH tiene la facultad de conocer casos cuyos hechos o efectos hayan ocurrido después de que se ha aceptado su competencia contenciosa.¹⁰⁸ A pesar del amplio grado de certeza que esto implica en cuanto a su competencia, a lo largo de

¹⁰⁵ Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, *op. cit.*, nota 83, p. 2.

¹⁰⁶ No obstante lo señalado, la Corte IDH realiza varias actividades académicas. Así, la Corte tiene convenios interinstitucionales con varias universidades; además, los funcionarios de la Secretaría y los mismos jueces participan regularmente en tareas de difusión y capacitación en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Cf.* Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, *op. cit.*, nota 83, p. 21 y ss.

¹⁰⁷ Para una reflexión más amplia sobre este tema véase: Sergio García Ramírez, *La jurisdicción interamericana de derechos humanos. Estudios*, pp. 87 y ss.

¹⁰⁸ Como ya se mencionó previamente, México aceptó la competencia contenciosa de la Corte IDH el 16 de diciembre de 1998. A pesar de que en ciertos contextos de transición se ha llegado a especular sobre la posibilidad de que países que no han ratificado la competencia contenciosa de la Corte lo hagan para casos específicos o que en su caso prorroguen retroactivamente la competencia de la Corte para conocer de casos del pasado esto nunca ha sucedido.

la historia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en varias ocasiones la misma ha sido cuestionada.¹⁰⁹

Al igual que la Comisión, la Corte ha reconocido los efectos continuados que tienen algunas graves violaciones a los derechos humanos, como sucede en casos de desaparición forzada.¹¹⁰ Asimismo, en otros casos de graves violaciones, la Corte ha reconocido su competencia para conocer los efectos de situaciones que empezaron a ocurrir antes de que fuera ratificada la competencia contenciosa por el Estado demandado. Así, por ejemplo, la Corte ha llegado a tener competencia para conocer la existencia de violaciones al acceso a la justicia de las víctimas y a los derechos de los niños, entre otros derechos en casos de masacres perpetradas previamente a la aceptación de dicha competencia.¹¹¹

La Corte IDH solamente en un caso ha reconocido la existencia de una aceptación tácita de un Estado para extender su competencia contenciosa a hechos ocurridos con anterioridad a la aceptación formal de la misma, dentro de la figura de derecho internacional conocida como "*forum prorogatum*".¹¹²

ii. El procedimiento contencioso ante la Corte IDH¹¹³

Una de las funciones de mayor relevancia de la Corte IDH es la de conocer de casos de violaciones concretas a los derechos

¹⁰⁹ Uno de los casos más significativos tuvo verificativo cuando en Perú, el entonces presidente Alberto Fujimori trató de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratando así de impedir que se conociera el caso del Tribunal Constitucional. Véase Douglass Cassel, *Peru Withdraws from the Court: Will the Inter-American Human Rights System Meet the Challenge?*, pp. 167 y ss. Véase también la decisión de la Corte: Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55.

¹¹⁰ Esto desde la sentencia de fondo dictada por la Corte en el *Caso Velásquez Rodríguez*. Cf. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

¹¹¹ Cf. Corte IDH, *Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*. Excepción Preliminar; Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211.

¹¹² Cf. Corte IDH, *Caso Ticona Estrada y otros vs. Bolivia*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 199.

¹¹³ Sobre el trámite de un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos véase el capítulo relativo a "Amparo internacional", en H. Fix-Zamudio y E. Ferrer Mac-Gregor, *op. cit.* El que escribe estas líneas agradece a los autores su autorización para reproducir el "Esquema de procedimiento ante la Corte Interamericana", que consta en la página 286 de dicha obra, en el Anexo B del presente documento.

humanos; por esta vía, la Corte determina si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana u otros tratados de derechos humanos aplicables al Sistema Interamericano, por haber incumplido con sus obligaciones de respetar y garantizar esos derechos. Asimismo, la Corte supervisa el cumplimiento de las medidas dictadas en sus resoluciones.¹¹⁴

¿Quién puede someter un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

Como ya se había mencionado anteriormente, las personas no tienen el derecho de acudir directamente con sus peticiones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que de acuerdo con el artículo 61.1 de la Convención “[s]ólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte”. Así, el acceso a la Corte IDH no es inmediato, sino que para llegar a esa instancia primero se deben agotar los recursos internos (si los hay), después se debe acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y pasar por las etapas de admisibilidad y fondo, y después, si no existe oposición de la Comisión, el caso puede ser remitido a la Corte.¹¹⁵

Así, para el 4 de marzo de 2011, la Corte Interamericana había dictado un total de 223 sentencias, en un número menor de casos, ya que un mismo caso en ocasiones puede dar lugar a una o más sentencias en donde se deciden distintas fases procesales. Aunque esta práctica fue común en la Corte,¹¹⁶

¹¹⁴ Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, op. cit., nota 83, p. 7.

¹¹⁵ En lo que resta del documento nos referiremos al procedimiento que sigue un caso ante la Corte Interamericana que ha sido presentado por la Comisión Interamericana a partir de una petición individual, esto debido a que hasta la fecha no se ha remitido ningún caso interestatal ante este Tribunal.

¹¹⁶ Véanse, por ejemplo, las diversas sentencias que se dieron a partir del primer caso contencioso ante la Corte Interamericana, el *Caso Velásquez Rodríguez*. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1; Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7; Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Interpretación de

por cuestiones de economía procesal ya no lo es, con excepción de una eventual interpretación de sentencia. Sin embargo, en algunos casos, si así lo considera necesario, la Corte puede separar el análisis de las excepciones preliminares, fondo y reparaciones, como sucedió recientemente en un caso relativo a Ecuador.¹¹⁷

¿Cuál es el procedimiento que sigue un caso contencioso ante la Corte?

El procedimiento que se sigue en un caso contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos consiste en las siguientes etapas:

- La fase en donde se presentan los escritos iniciales por las partes (Comisión, Representantes y Estado) y en donde los representantes y la Comisión pueden presentar sus observaciones a las eventuales excepciones preliminares que pudiera presentar el Estado.
- La apertura del procedimiento oral y los actos preparatorios previos a la audiencia pública.
- La audiencia pública.
- Los alegatos finales escritos.

La fase en donde se presentan los escritos iniciales por las partes empieza una vez que la Comisión ha tomado la decisión de remitir el caso a la Corte Interamericana, de acuerdo con el artículo 35 del Reglamento de la Corte. Así, la Comisión debe presentar el informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención (informe de fondo), que contenga todos los hechos violatorios, incluyendo la identificación de las víctimas, además de otros elementos adicionales, como son la copia de la totalidad del expediente de trámite ante la Comisión, las

la Sentencia de Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de agosto de 1990. Serie C No. 9.

¹¹⁷ Véase al respecto el *Caso Salvador Chiriboga*. Cf. Corte IDH, *Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, y Corte IDH, *Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2011 Serie C No. 222.

pruebas recabadas y cuando se afecte de manera relevante “el orden público interamericano de los derechos humanos” la Comisión podrá proponer la eventual designación de peritos como elemento probatorio adicional. Al respecto, la Corte ha determinado que “esta disposición hace de la designación de peritos por parte de la Comisión un acto más bien excepcional que se sujeta a ese requisito que no se cumple por el solo hecho de que el peritaje que se procura producir tenga relación con una alegada violación de derechos humanos. Tiene que estar afectado de ‘manera relevante’ el orden público interamericano de los derechos humanos’, correspondiendo a la Comisión sustentar tal situación”.¹¹⁸

Después de que el caso ha sido remitido por la Comisión, la Corte Interamericana realiza un examen preliminar del sometimiento del caso en términos del artículo 38 del Reglamento de la Corte, en el cual, la Presidencia, al eventualmente observar que algún requisito fundamental no ha sido cumplido, puede solicitar que se subsane dentro del plazo de 20 días.

Si no se encuentra que algún requisito fundamental falte, o el mismo ha sido subsanado, el caso se notifica por medio de la Secretaría de la Corte a la Presidencia y los jueces; al Estado demandado; a la Comisión, en caso de que no hubiese sido esta institución quien presentó el caso, y a la presunta víctima, sus representantes o al Defensor Interamericano, si hubiese sido nombrado.¹¹⁹

Así, se abre una etapa en donde los representantes de las víctimas tienen un plazo de dos meses para presentar su Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas (comúnmente llamado ESAP), en donde deberán describir los hechos dentro del marco fáctico fijado por la Comisión, las pruebas ofrecidas, la individualización de declarantes y el objeto de su declaración, así como las pretensiones en materia de reparaciones y costas.¹²⁰ Posteriormente, tanto los elementos

¹¹⁸ Corte IDH, *Caso Vera Vera y otros vs. Ecuador*. Resolución del Presidente de la Corte de 23 de diciembre de 2010, Considerando noveno.

¹¹⁹ Artículo 39 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹²⁰ Artículo 40 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

enviados por la Comisión como por los representantes son remitidos al Estado, que tiene un plazo de dos meses para fijar su posición respecto del caso.¹²¹ En caso de que el Estado hubiese interpuesto excepciones preliminares, la Comisión y los representantes podrán presentar sus observaciones en un plazo de 30 días.¹²²

La *apertura del procedimiento oral* será fijada por la Presidencia de la Corte e incluye los *actos preparatorios previos a la audiencia pública*. Entre ellos se encuentra la solicitud y remisión de la lista definitiva de testigos y peritos, la resolución de las posibles objeciones y/o recusaciones y la Resolución para convocar a audiencia.¹²³ Igualmente, en caso de que la Resolución de la Presidencia o la Corte haya dispuesto que ciertos testimonios o peritajes fueran enviados de forma escrita en declaración ante notario público (*affidavit*), los mismos deben ser remitidos en los tiempos fijados por el Tribunal para ello.¹²⁴ En la práctica, la Corte solicita estas declaraciones antes de que sea celebrada la audiencia pública.

La *audiencia pública* es convocada por la Presidencia o en algunos casos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en conjunto, según la Resolución que se emita para tal efecto. Los procedimientos y protocolos a seguir en las audiencias están especificados en los artículos 51 a 55 del Reglamento de la Corte.

Al terminar la audiencia termina la fase oral del procedimiento y se da un plazo para que las partes presenten sus *alegatos finales escritos*.¹²⁵ Este plazo por lo regular es establecido por la Corte en su resolución en donde convoca a audiencia. Igualmente, incluso después de vencido el plazo para la presentación de los escritos de alegatos finales, la Corte de oficio puede solicitar a las partes pruebas para mejor resolver algún punto en controversia si es el caso, según lo dispuesto por el artículo 58 del Reglamento.

¹²¹ Artículo 41 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹²² Artículo 42.4 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹²³ Artículos 45 a 50 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹²⁴ Artículo 50.1 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹²⁵ Artículo 56 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El promedio de duración de un caso contencioso ante la Corte entre los años 2006 a 2010 ha sido de 17,4 meses. Este promedio se considera desde la fecha de sometimiento del caso hasta la fecha de emisión de sentencia de reparaciones por parte de la Corte.¹²⁶

El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha presentado importantes cambios a través de varias reformas reglamentarias. Históricamente, si se tuviera que definir en dos palabras la evolución del esquema de cómo se litiga un caso ante la Corte IDH, las ideales serían “constante cambio”. Desde su creación, la Corte IDH en conjunto con la Comisión han ido moldeando y adaptando los formatos de litigio ante el Sistema hasta llegar en la actualidad a la reforma reglamentaria de noviembre de 2009.¹²⁷

En los primeros reglamentos de la Corte y la Comisión se estipulaba que las únicas partes en litigio eran la Comisión y el Estado, y aunque en la práctica la Comisión era en ocasiones acompañada por los representantes de las víctimas, el control del litigio le pertenecía a la institución. A partir de la reforma reglamentaria de 2001, se les otorgó a las víctimas y sus representantes el denominado “*locus standi*”, es decir, la posibilidad de comparecer a juicio y de presentar pruebas y alegatos, de ahí de que el escrito de los representantes aún se llame “Escrito de Solicitudes y Argumentos y Pruebas” y no sea propiamente dicho una “demanda”. Antes de que entrara en vigor la reforma reglamentaria de 2009 la Comisión aún presentaba un escrito de demanda, basado en el informe de fondo. Así, si bien la Comisión sigue compareciendo en todos los casos ante la Corte como lo marca el artículo 57 de la Convención su participación es mínima pasando a los representantes el mayor peso del litigio.¹²⁸

¹²⁶ Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, op. cit., nota 83, p. 8.

¹²⁷ Igualmente, para algunos autores se han registrado importantes cambios en la forma en que los estados litigan casos ante la Corte IDH. Al respecto, consúltese Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Evolución y perspectivas de la participación de los Estados en el proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, pp. 1 y ss.

¹²⁸ El rol de la Comisión en el litigio de casos ante la Corte es limitado. Así, la Comisión a parte de someter el caso conforme al artículo 35 del Reglamento de la Corte,

Igualmente, la reforma reglamentaria de 2009 contempló en forma definitiva la exclusión de jueces *ad hoc* en el conocimiento de casos ante la Corte (si no se tratan de peticiones interestatales), esto siguiendo lo establecido en la Opinión Consultiva 20. La reforma también contempló la creación de figuras como el “defensor interamericano” y un “fondo de asistencia legal de víctimas”.¹²⁹

Sólo el tiempo podrá decir el resultado de esta reforma, en especial respecto del papel secundario que jugará ahora en adelante la Comisión en el litigio de los casos, si instituciones como el “defensor interamericano” y el “fondo de víctimas” podrán cumplir con sus propósitos y si todo esto a la larga favorecerá y fortalecerá el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos.

iii. La sentencia sobre las eventuales excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas

El artículo 63.1 de la Convención incluye la siguiente disposición concerniente a los fallos de la Corte:

Quando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

al abrir la audiencia pública en la etapa del procedimiento oral tiene la función de exponer los fundamentos del informe de fondo realizando con ello la presentación del caso conforme al artículo 51.1 del mismo Reglamento. Al final de la audiencia, concluidos los alegatos, la Comisión presenta sus observaciones finales, según el artículo 51.8 del Reglamento. Finalmente, la Comisión podrá, si lo estima conveniente, presentar observaciones finales escritas, según lo establecido en el artículo 56.2 del mismo ordenamiento. En cierta forma, la Comisión, como se puede observar, simplemente “acompaña” el procedimiento.

¹²⁹ Véase el “Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas”. Al igual que en la Corte, en la Comisión se cuenta con un fondo de asistencia a víctimas; sin embargo, dicho fondo a marzo de 2011 sólo contaba con 32,000 dólares, por lo que no ha podido entrar en funcionamiento por falta de mayores recursos. Cf. CIDH, “Legal Assistance Fund Enters Into Force”, Press Release 17/11 Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2011/17-11eng.htm>

El inciso 2 del artículo 68 de la Convención dispone que “[l]a parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de Sentencias contra el Estado”.

De esta forma, los fallos del Tribunal son “definitivo[s] e inapelable[s]”. En “caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo”.¹³⁰

La jurisprudencia de la Corte ha fijado estándares a nivel internacional en materia de desapariciones forzadas,¹³¹ amnistías,¹³² masacres,¹³³ tortura,¹³⁴ ejecuciones extraju-

¹³⁰ Artículo 67 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹³¹ Véanse, entre muchos otros: Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; Corte IDH, *Caso Ticona Estrada y otros vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191; Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, y Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

¹³² Cf. Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75; Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo. Sentencia de 3 de septiembre de 2001. Serie C No. 83; Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154; Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219; Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221.

¹³³ Véanse, entre muchos otros: Corte IDH, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 29 de abril de 2004. Serie C No. 105; Corte IDH, *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134; Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140; Corte IDH, *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148; Corte IDH, *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, y Corte IDH, *Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211.

¹³⁴ Véanse, entre muchos otros: Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33; Corte IDH, *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37; Corte IDH, *Caso Cesti Hurtado vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56; Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides vs.*

diciales,¹³⁵ inamovilidad de los jueces,¹³⁶ libertad de expresión,¹³⁷ derechos de los niños¹³⁸ y combate a la violencia en contra de la mujer,¹³⁹ entre muchos otros temas. La Corte Interamericana,

Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69; Corte IDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110; Corte IDH, *Caso Tibi vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, y Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

¹³⁵ Véanse, entre muchos otros: Corte IDH, *Caso Neira Alegria y otros vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20; Corte IDH, *Caso del Caracazo vs. Venezuela*. Fondo. Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Serie C No. 58; Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68; Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160; Corte IDH, *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, y Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.

¹³⁶ Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182; Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197.

¹³⁷ Corte IDH, *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73; Corte IDH, *Caso Icher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte IDH, *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194.

¹³⁸ Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63; Corte IDH, *Caso Bulacio vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100; Corte IDH, *Caso Molina Theissen vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 4 de mayo de 2004. Serie C No. 106; Corte IDH, *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112; Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130; Corte IDH, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152; Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.

¹³⁹ Véanse, en especial, los casos mexicanos: Corte IDH, *Caso González y otras* (“Campo Algodonero”) vs. *México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Corte IDH, *Caso Fernández*

a pesar de haber conocido de relativamente pocos casos, ha abordado en su jurisdicción varias de las más graves violaciones a los derechos humanos que no son exclusivas del Continente, de ahí que la Corte sea un referente internacional en la materia.

A partir de los graves efectos que causan violaciones a los derechos humanos de este tipo, la Corte frecuentemente no sólo considera como víctimas a las personas que han vivido en carne propia la violación a sus derechos, sino también a sus familiares, a quienes se les ha denegado justicia o que han cargado a lo largo de los años un gran sufrimiento o que incluso que han sido desplazados y perseguidos por años.¹⁴⁰

Todo lo anterior se ha traducido igualmente en que la Corte haya desarrollado su propia doctrina en materia de reparaciones, en donde se incluye no sólo medidas indemnizatorias de carácter pecuniario (daño material e inmaterial), sino que se prevé medidas de satisfacción y garantías de no repetición, la cuales pueden consistir, por poner un par de ejemplos, en localizar, identificar, exhumar los restos mortales de las víctimas y entregarlos a sus familiares en casos de desaparición forzada o educar a los funcionarios públicos en materia de derechos humanos.¹⁴¹

Para la propia Corte, sus decisiones tienen un impacto que va más allá de los límites específicos de cada caso en concreto, ya que la jurisprudencia que se va formando a través de sucesivas interpretaciones influye en los países de la región a través de reformas legales o jurisprudencia local que incorporan los estándares fijados por la Corte Interamericana al derecho interno.¹⁴² Para la Corte, el Sistema supone que una interpretación coherente de la Convención Ameri-

Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, y Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

¹⁴⁰ Esta concepción sobre el derecho se puede observar en la gran mayoría de las sentencias de la Corte IDH.

¹⁴¹ Respecto de este amplio y extenso tema consúltese Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, pp. 255 y ss.

¹⁴² Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, op. cit., nota 83, p. 7.

cana para todos los países de la región es una condición indispensable para la efectiva vigencia de los derechos humanos en todo el hemisferio americano.¹⁴³

En este sentido, la Corte, desde el año 2006, ha ido progresivamente desarrollando el concepto de “control de convencionalidad”, que implicaría una forma de recepción del derecho internacional de los derechos humanos en los países latinoamericanos. En este sentido, es recomendable atender a lo expuesto por el juez *ad hoc* Eduardo Ferrer Mac-Gregor en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México* respecto de los alcances de los artículos anteriores de la Convención Americana de Derechos Humanos en lo que se puede traducir como un camino hacia un *Ius Constitutionale Commune*.¹⁴⁴

Igualmente, el recién reformado artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]

¹⁴³ *Idem*.

¹⁴⁴ Cf. Corte IDH, Voto razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en el *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

Esta reforma implica todo un cambio de paradigma en la concepción de los derechos en México. Ahora, más que nunca, la importancia del derecho internacional de los derechos humanos es innegable, lo que hace necesario y obligatorio que sea conocido y atendido no sólo por los jueces sino por cualquier funcionario de cualquier poder público a nivel nacional, estatal o local.¹⁴⁵ Igualmente, cabe decir que en el panorama del derecho constitucional en México varios autores ya han tratado las implicaciones del derecho internacional de los derechos humanos.¹⁴⁶

iv. La supervisión de cumplimiento de la sentencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Convención Americana, las sentencias de la Corte deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra. Asimismo, el artículo 68.1 de dicho instrumento estipula que “[l]os Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Estas disposiciones obligan a los Estados a utilizar todos los medios y mecanismos necesarios para que las decisiones del Tribunal sean efectivamente implementadas, de manera que las víctimas de una violación declarada por el Tribunal puedan ver finalmente resarcidos sus derechos.¹⁴⁷

En este sentido, la Corte ha considerado que el efectivo cumplimiento de sus decisiones es parte integrante del de-

¹⁴⁵ Sobre la recepción del derecho internacional de los derechos humanos existe una amplia bibliografía, véanse, entre otras obras: José Luis Caballero Ochoa, *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*, pp. 273 y ss.; Sergio García Ramírez y Mireya Castañeda Hernández, coord., *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*; Manuel Becerra Ramírez, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*; Fernando Silva García, *Derechos humanos. Efectos de las sentencias internacionales*, pp. 69-125.; Harold Koh, “The 1998 Frankel Lecture: Bringing International Law Home”, en *Houston Law Review*, 35, pp. 626-627, y Anne-Marie Slaughter y William Burke-White, “The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)”, en *Harvard International Law Journal*, 47, p. 327.

¹⁴⁶ En especial es de relevancia en general la obra de Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*. Véase también la obra de H. Fix-Zamudio y E. Ferrer MacGregor, cit.

¹⁴⁷ Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, op. cit., nota 83, p. 9.

recho de acceso a la justicia, siendo “preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados”.¹⁴⁸ Para lograr este objetivo, la Corte realiza, entre otras medidas, la supervisión de cumplimiento de las sentencias dictadas por ella.¹⁴⁹

La supervisión sobre el cumplimiento de las resoluciones de la Corte implica, en primer término, que ésta solicite información al Estado sobre las actividades desarrolladas para los efectos de dicho cumplimiento, así como recabar las observaciones de la Comisión y de las víctimas o sus representantes.¹⁵⁰ Una vez que el Tribunal cuenta con esa información puede apreciar si hubo cumplimiento de lo resuelto, orientar las acciones del Estado para este fin y cumplir con la obligación de informar a la Asamblea General, en los términos del artículo 65 de la Convención.¹⁵¹ Asimismo, cuando lo considere pertinente, el Tribunal convoca al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones y en ésta escuchar el parecer de la Comisión.¹⁵² El procedimiento sobre la supervisión del cumplimiento de sus sentencias y otras decisiones se encuentra regulado en el artículo 69 del nuevo Reglamento de la Corte.¹⁵³

4. Medidas provisionales

La Corte puede adoptar medidas provisionales a favor de una persona o un grupo de personas, a solicitud de la Comisión Interamericana, en asuntos que no hayan sometida a ella; o a solicitud de los representantes de la víctima o de la Comisión en casos que se encuentren bajo su conocimiento.

¹⁴⁸ *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 72.

¹⁴⁹ Corte IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*, *op. cit.*, nota 83, p. 9.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 10.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Idem.*

La Corte dicta estas medidas en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas. En este sentido, el artículo 63.2 de la Convención señala que:

En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

Para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos pueda intervenir en este tipo de procedimientos se necesita cumplir con los mismos requisitos de competencia que para un caso, es decir, que el país en donde ocurren los hechos haya aceptado la competencia contenciosa de la Corte.

En la práctica, las medidas provisionales son un útil instrumento para salvaguardar la vida e integridad de las personas,¹⁵⁴ garantizar la supervivencia de comunidades indígenas,¹⁵⁵ para proteger la integridad personal y libertad de expresión de periodistas¹⁵⁶ y para mejorar las condiciones en centros penitenciarios,¹⁵⁷ entre otros derechos. Aquí cabe señalar que la Corte no ha aceptado dictar medidas provisionales cuando éstas puedan constituir una decisión adelantada sobre el fondo del asunto y no tengan que ver con derechos como la vida e integridad personal.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Corte IDH, *Asunto Digna Ochoa y Plácido y otros respecto México*. Resolución de la Corte de 17 de noviembre de 1999.

¹⁵⁵ Corte IDH, *Asunto Pueblo Indígena Sarayaku respecto Ecuador*. Resolución de 6 de julio de 2004.

¹⁵⁶ Corte IDH, *Asunto Luisiana Ríos y otros respecto Venezuela*. Resolución de la Corte de 27 de febrero de 2002, y Corte IDH, *Asunto de la Emisora de Televisión "Globovisión" respecto Venezuela*. Resolución de la Corte de 4 de septiembre de 2004.

¹⁵⁷ Véase, entre muchas resoluciones: Corte IDH, *Asunto de las Penitenciarías de Mendoza respecto Argentina*. Resolución de la Corte de 22 de noviembre de 2004.

¹⁵⁸ Corte IDH, *Asunto Castañeda Gutman respecto México*. Resolución de la Corte de 25 de noviembre de 2005.

5. Función consultiva

En el Derecho Internacional es una práctica común que los Tribunales Internacionales tengan entre sus facultades la de emitir opiniones no vinculantes sobre ciertos asuntos. Este tipo de jurisdicción da como resultado una opinión autorizada pero no vinculante del tema en discusión.¹⁵⁹ Asimismo, a partir de este tipo de procedimientos un Tribunal no posee la autoridad de ordenar sanciones judiciales o imponer deberes u obligaciones a los Estados.

El artículo 64 de la Convención dispone:

1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

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

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos el derecho de solicitar una opinión consultiva no se limita a los Estados partes en la Convención, sino que todo Estado miembro de la OEA tiene capacidad de solicitarla, aun si no ha aceptado la competencia contenciosa de la Corte. Igualmente, el artículo 64.1 le otorga la facultad de consultarla a “los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la OEA”, dentro de los cuales se incluye a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El artículo 73.1 del Reglamento de la Corte especifica que “[u]na vez recibida una solicitud de opinión consultiva, el Secretario [de la Corte] transmitirá copia a todos los Estados

¹⁵⁹ Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, *op cit.*, nota 83, p. 29.

miembros, a la Comisión, al Consejo Permanente a través de su Presidencia, al Secretario General y a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera el tema de la consulta, si fuere el caso”.

Si bien, sólo los Estados miembros de la OEA y algunas instituciones tienen la facultad de solicitar una opinión consultiva, el procedimiento es abierto, así, el artículo 73.3 del Reglamento dispone que la Presidencia de la Corte “podrá invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta”. De ahí que organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y cualquier persona pueda tomar parte en estos procedimientos. Para algunos autores, la función consultiva de la Corte es más extensa —y se podría decir que más incluyente— que cualquier otra jurisdicción consultiva de cualquier otro tribunal internacional.¹⁶⁰

En sus primeros años, y ante la ausencia de casos contenciosos, la Corte se dedicó a responder varias solicitudes de Opiniones Consultivas, siendo el resultado de este tipo de procedimientos el principio de su jurisprudencia,¹⁶¹ el cual en muchos sentidos ha sido un sólido sustento a su jurisprudencia en casos contenciosos.¹⁶² A mayo de 2011, la Corte ha emitido un total de 20 Opiniones Consultivas. El Estado mexicano ha solicitado a la Corte su opinión respecto de dos temas: asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal,¹⁶³ y condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Thomas Buergenthal y Sean D. Murphy, *Public International Law in a Nutshell*, p. 153.

¹⁶¹ En los primeros años de la Corte, las opiniones consultivas, lejos de tratar con cuestiones abstractas o meramente académicas atendieron a situaciones políticas complejas e incluso a circunstancias derivadas de casos contenciosos ante la Comisión que no llegaron a la Corte por cuestiones procedimentales. Véase Th. Buergenthal, “Remembering the Early Years of the Inter-American Court of Human Rights”, en *op. cit.*, p. 259.

¹⁶² Cf. Miguel Rábago Dorbecker, “El avance de los derechos humanos en las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*, pp. 223 y ss.

¹⁶³ Corte IDH, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99, de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16.

¹⁶⁴ Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

IV. REFLEXIONES FINALES: LOS RETOS EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

A lo largo de las páginas precedentes se analizó el funcionamiento tanto de la Comisión Interamericana como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cada órgano, a partir de su mandato, funciones y criterios jurisprudenciales, ha logrado cambiar en relativamente poco tiempo el panorama de los derechos humanos en el continente.

Sin embargo, a pesar de sus éxitos, el Sistema Interamericano (sus instituciones y sus actores principales, incluyendo en este universo a Estados, sociedad civil y víctimas) enfrenta hoy en día importantes retos que deberá solventar en el corto y mediano plazos. A partir de lo previamente analizado las tareas a atender serán:

Respecto de la Comisión IDH:

—Procurar y asegurar el suficiente apoyo político, financiero e institucional hacia el sistema.

—Acabar o al menos minimizar el rezago procesal y reducir la duración del litigio ante esta instancia.

—Evitar la excesiva judicialización de las controversias y problemas de derechos humanos. Lo que implica el tratar de tener una mayor incidencia a nivel político.

—Conseguir los fondos necesarios para que la Comisión Interamericana pueda realizar suficientes audiencias y visitas *in loco* dentro de sus procedimientos contenciosos y no contenciosos, con el fin de que se investiguen y documenten más eficazmente violaciones a los derechos humanos.

En cuanto a la Corte IDH:

—Lograr una mejor coordinación de esfuerzos entre la Corte IDH y la Comisión para la protección de los derechos humanos en el continente.

—Insistir a nivel internacional y nacional en el valor y la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte IDH.

—Poner en marcha la consolidación y la expansión de las nuevas figuras jurídicas tendientes a apoyar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el litigio de casos ante la Corte: el “fondo de víctimas” y la figura del “defensor interamericano”.

—Mantener el equilibrio en los litigios entre los representantes y el Estado ante la Corte Interamericana ante la “presencia simbólica” de la Comisión en los mismos.

Sin embargo, las acciones a largo plazo implicarán reformas más profundas al sistema que lleven eventualmente a una Corte y Comisión con jueces y comisionados ejerciendo su cargo de forma permanente en San José, Costa Rica, y Washington, D. C. Esto no será posible si no se cuenta con el suficiente apoyo y voluntad política de los países del continente.

En el corto, mediano y largo plazo, el gran reto en México y en todo el continente será el lograr la adecuada implementación de las decisiones y estándares de las instituciones del Sistema Interamericano, empezando de forma principal por las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

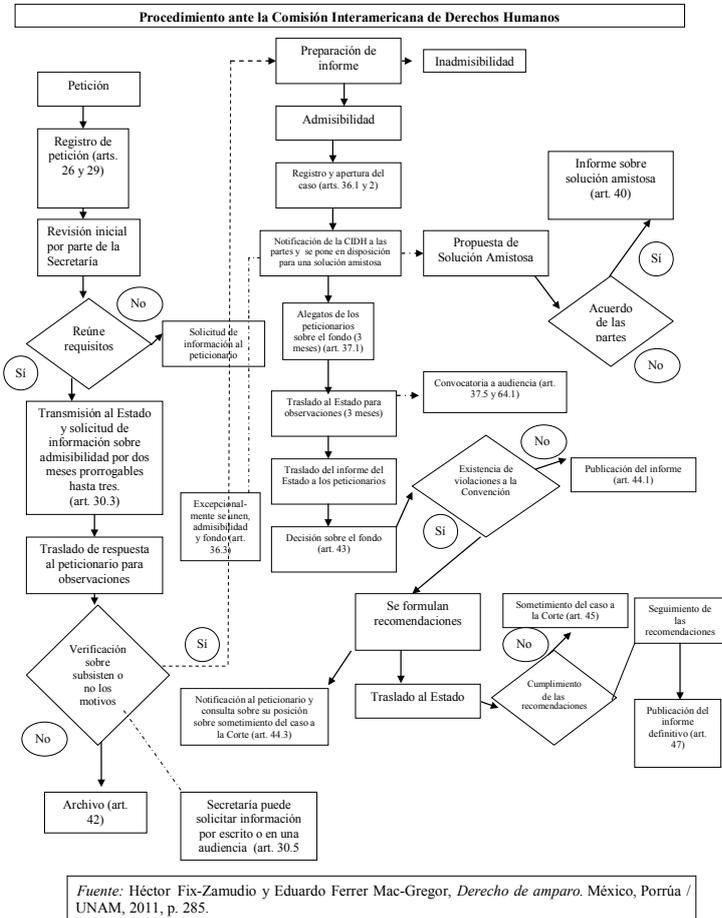
Si bien estas tareas no son nada sencillas, debemos tomar en cuenta que hace 30 años difícilmente los primeros jueces de la Corte Interamericana hubiesen imaginado hasta dónde llegaría este proyecto institucional de protección a los derechos humanos. La tarea ahora es hacer que de aquí a 30 años se terminé de consolidar el Sistema Interamericano llevando justicia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

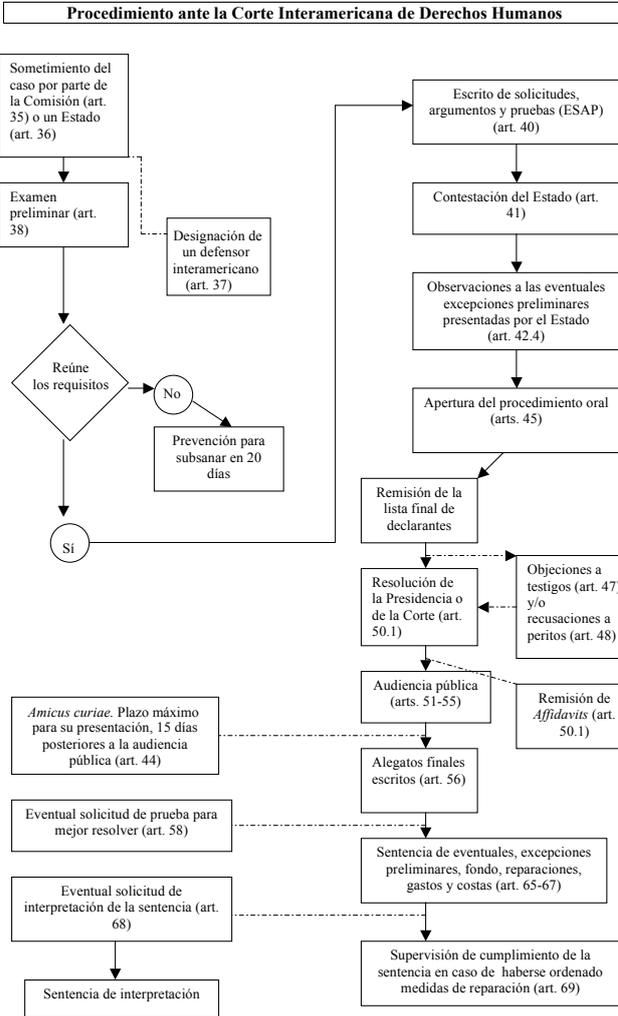
V. BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, "Introducción. Veinticinco años de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una vida fructífera y un fruto prometedor", en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*. México, UNAM, IJ, 2007, pp. X y ss.
- _____, *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*. México, UNAM, IJ, 2006.
- BUERGENTHAL, Thomas, "Remembering the Early Years of the Inter-American Court of Human Rights", en *New York University Journal of International Law and Political*, 37. Nueva York.
- _____, y Sean D. Murphy, *Public International Law in a Nutshell*. St. Paul, Min., Thomson-West, 2007.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, *La incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en España y México*. México, Porrúa, 2009.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio A., *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*. 2a. ed. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2005.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*. 3a. ed. México, Porrúa / CNDH / UNAM, IJ, 2009.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, "Evolución y perspectivas de la participación de los Estado en el proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*. México, UNAM, IJ, 2007.
- CASSEL, Douglass, "Inter-American Human Rights Law, Soft and Hard", en Dinah Shelton, ed., *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in The International Legal System*. Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- _____, "Peru Withdraws from the Court: Will the Inter-American Human Rights System Meet the Challenge?", en *Human Rights Law Journal*, 20. Harvard, 1999.

- CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5 corr. 17 de marzo de 2010.
- CORTE IDH, *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*. San José, OEA-Corte IDH, 2011.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. 3a. ed. San José, IIDH, 2004.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Perspectivas y futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*. México, UNAM, IIJ, 2007.
- ____ y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho de amparo*. México, Porrúa / UNAM, 2011.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Actualidad y perspectivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*. México, UNAM, IIJ, 2007.
- ____, *La jurisdicción interamericana de derechos humanos. Estudios*. México, CDHDF / Corte IDH, 2006.
- ____, y Mireya Castañeda Hernández, coord., *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*. México, UNAM, IIJ, 2009.
- KOH, Harold, "The 1998 Frankel Lecture: Bringing International Law Home", en *Houston Law Review*, 35. Houston, 1998-1999, pp. 626-627.
- KRSTICEVIC, Viviana, *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. San José, CEJIL, 2007.
- MEDINA QUIROGA, Cecilia, *The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988.

- PASQUALUCCI, Jo M., *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- RÁBAGO DORBECKER, Miguel, "El avance de los derechos humanos en las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*. México, UNAM, IJ, 2007.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego, "Jurisdicción y competencia en las peticiones individuales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". American University Washington College of Law. Disponible en: <http://www.wcl.american.edu/pub/humright/red/articulos/Jurisdccion-Competencia.htm>
- SHELTON, Dinah L., *Regional Protection of Human Rights*. Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- _____, *Remedies in International Human Rights Law*. 2a. ed. Nueva York, Oxford University Press, 2006.
- SILVA GARCÍA, Fernando, *Derechos humanos. Efectos de las sentencias internacionales*. México, Porrúa, 2007.
- SLAUGHTER, Anne-Marie y William Burke-White, "The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)", en *Harvard International Law Journal*, 47. Cambridge, Mass., 2006, p. 327.
- STEINER, Henry J. y Philip Alston, *International Human Rights in Context*. 2a. ed. Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- TORO HUERTA, Mauricio Iván del, "El principio de subsidiariedad en el derecho internacional de los derechos humanos con especial referencia al Sistema Interamericano", en Manuel Becerra Ramírez, coord., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento*. México, UNAM, IJ, 2007.





Fuente: Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Derecho de amparo*. México, Porrúa / UNAM, 2011, p. 286.

Formulario

I. PERSONA, GRUPO DE PERSONAS U ORGANIZACIÓN QUE PRESENTAN LA PETICIÓN

Nombre:

(en caso de tratarse de una entidad no gubernamental, incluir el nombre de su representante o representantes legales)

Dirección postal:.....
.....
.....

(NOTA: La Comisión no podrá tramitar su denuncia si no contiene una dirección postal)

Teléfono:.....

Fax:.....

Correo Electrónico:

¿Desea usted que la CIDH mantenga su identidad como peticionario en reserva durante el procedimiento?

Sí.....No.....

II. NOMBRE DE LA PERSONA O PERSONAS AFECTADAS POR LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Nombre:

Dirección postal:

Teléfono:

Fax:

Correo electrónico:

En caso de que la víctima haya fallecido, identifique también a sus familiares cercanos:

.....
.....
.....
.....

III. ESTADO MIEMBRO DE LA OEA CONTRA EL CUAL SE PRESENTA LA DENUNCIA

.....

IV. HECHOS DENUNCIADOS

Relate los hechos de manera completa y detallada. Especifique el lugar y la fecha en que ocurrieron las violaciones alegadas.

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Pruebas disponibles

Indique los documentos que puedan probar las violaciones denunciadas (por ejemplo, expedientes judiciales, informes forenses, fotografías, filmaciones, etc.). Si los documentos están en su poder, por favor adjunte una copia. **NO ADJUNTE ORIGINALES** (No es necesario que las copias estén certificadas).

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Identifique a los testigos de las violaciones denunciadas. Si esas personas han declarado ante las autoridades judiciales, remita de ser posible copia del testimonio correspondiente o señale si es posible remitirlo en el futuro. Indique si es necesario que la identidad de los testigos sea mantenida en reserva.

.....
.....
.....
.....

Identifique a las personas y/o autoridades responsables por los hechos denunciados.

.....
.....
.....
.....

V. DERECHOS HUMANOS VIOLADOS (en caso de ser posible, especifique las normas de la Convención Americana o las de otros instrumentos aplicables que considere violadas)

.....
.....
.....
.....

VI. RECURSOS JUDICIALES DESTINADOS A REPARAR LAS CONSECUENCIAS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

Detalle las gestiones realizadas por la víctima o el peticionario ante los jueces, los tribunales u otras autoridades. Señale si no le ha sido posible iniciar o agotar este tipo de gestiones debido a que (1) no existe en la legislación interna del Estado el debido proceso legal para la protección del derecho viola-

do; (2) no se le ha permitido el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; (3) hay retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

.....
.....
.....
.....
.....

Señale si hubo una investigación judicial y cuándo comenzó. Si ha finalizado, indique cuándo y su resultado. Si no ha finalizado indique las causas.

.....
.....
.....
.....
.....

En caso de que los recursos judiciales hayan finalizado, señale la fecha en la cual la víctima fue notificada de la decisión final.

.....
.....
.....
.....
.....

VII. INDIQUE SI HAY ALGÚN PELIGRO PARA LA VIDA, LA INTEGRIDAD O LA SALUD DE LA VÍCTIMA. EXPLIQUE SI HA PEDIDO AYUDA A LAS AUTORIDADES, Y CUÁL FUE LA RESPUESTA.

.....
.....
.....
.....
.....

VIII. INDIQUE SI EL RECLAMO CONTENIDO EN SU PETICIÓN HA SIDO PRESENTADO ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS U OTRO ÓRGANO INTERNACIONAL

.....
.....
.....
.....
.....

FIRMA

.....

FECHA

.....

Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2011 en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, col. Centro, C. P. 06010, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.