
LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: ADMISIBILIDAD Y JURISPRUDENCIA RELEVANTES¹

Pedro E. Díaz Romero

Abogado especialista de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

1. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 Origen

En abril de 1948, la Organización de Estados Americanos aprobó en Bogotá la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el primer documento internacional de derechos humanos de carácter general. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue creada en 1959 y se reúne por primera vez en 1960.

En 1961 la CIDH comenzó a realizar visitas *in loco* para observar la situación general de los derechos humanos en un país, o pa-

¹ Este artículo fue presentado por el autor durante el "I Curso de Actualización del Litigio en los Mecanismos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos", organizado por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México y realizado el 25 de agosto del 2004. Asimismo, se expuso en la "Conferencia sobre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos" que tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad del Mar, en La Serena, Chile, el 13 de septiembre del 2004, por invitación de ese centro académico y de la Red Iberoamericana de Jueces.

ra investigar una situación particular. Desde entonces ha realizado 83 visitas a 23 países miembros. Con respecto a sus observaciones de tipo general sobre la situación en un país, la CIDH publica informes especiales; hasta la fecha ha difundido 44 de ellos.

Durante la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en 1965, se autorizó expresamente a la CIDH a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones de los derechos humanos. Hasta 1997 había recibido varias decenas de miles de peticiones, que se concretaron en más de 12.000 casos procesados o en procesamiento. Los informes finales publicados en relación con estos casos pueden encontrarse en los informes anuales de la Comisión o en los informes por país que aparecen en la página web de la CIDH.

El 21 de noviembre de 1969 la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, convocada por la OEA en la ciudad de San José de Costa Rica, aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978, ratificada por 25 países: Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Chile,² Colombia, Costa Rica, Dominica, República

Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México,³ Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La Convención define los derechos humanos que los Estados ratificantes se comprometen internacionalmente a respetar y dar garantías para que sean respetados. En igual forma, creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y define atribuciones y procedimientos tanto de la Corte como de la CIDH. Esta mantiene, además, facultades adicionales que anteceden a la Convención y no derivan directamente de ella, entre las cuales está la de procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de la Convención.⁴

1.2 Conformación

De acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁵ la Comisión se compone de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de derechos humanos, elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA de una lista de candidatos propuestos por los Estados miembros.⁶ Para tal elec-

2 Chile ratificó la Convención Americana y reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 21 de agosto de 1990.

3 México ratificó la Convención Americana el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998.

4 Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano. Actualizado a enero del 2004. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, pp. 6 y ss.

5 Convención Americana, capítulo VII, sección 1. Organización, artículo 34 y ss. Estatuto de la CIDH, artículo 2. Reglamento de la CIDH, capítulo I, artículo 1.

6 Los comisionados son elegidos a título personal, no representan a su país de origen ni al que lo postuló o eligió en la Asamblea General de la OEA. La prestancia personal, profesional y académica es la alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos que exige la Convención como requisitos para ser comisionado. Para asegurar tal independencia y objetividad en el desempeño de las funciones, el Reglamento de la CIDH prevé que no podrán participar en la discusión, investigación, deliberación o decisión de un asunto sometido a la consideración de la Comisión

ción, los gobiernos pueden proponer hasta tres candidatos nacionales del Estado o de cualquier otro Estado miembro de la OEA. Cuando se propone una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del propuesto.

Los miembros de la Comisión son elegidos por cuatro años y solo podrán ser reelegidos una vez.

La CIDH está conformada actualmente por: Susana Villarán, del Perú; José Zalaquett, de Chile; Clare Kamau Roberts, de Antigua y Barbuda; Evelio Fernández Arévalos, de Paraguay; Paulo Sérgio Pinheiro, de Brasil; Freddy Gutiérrez Trejo, de Venezuela, y Florentín Meléndez, de El Salvador.⁷ El secretario ejecutivo⁸ es el señor Santiago Canton, de nacionalidad argentina.⁹

1.3 Funciones

La Comisión tiene la función principal¹⁰ de promover la observancia y la defensa

de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato desarrolla las siguientes funciones:

- a) Recibe, analiza e investiga peticiones individuales que alegan violaciones de los derechos humanos, según lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención.
- b) Observa la vigencia general de los derechos humanos en los Estados miembros, y cuando lo considera conveniente publica informes especiales sobre la situación en un Estado en particular.
- c) Realiza visitas *in loco* a los países para profundizar la observación general de la situación y/o para investigar una situación particular. Generalmente, esas visitas resultan en la preparación de un informe que se publica y se envía a la Asamblea General.
- d) Estimula la conciencia de los derechos humanos en los países de América. Para ello, entre otros, realiza y publica estudios sobre temas específicos. Así por ejemplo sobre: medidas para asegurar mayor independencia del Poder Judicial, actividades de grupos irregulares arma-

los miembros que son nacionales del Estado objeto de consideración general o específica, si estuviere acreditado o cumpliendo una misión especial como agentes diplomáticos ante dicho Estado, si previamente hubiesen participado, en cualquier título, en alguna decisión sobre los mismos hechos en que se funda el asunto o si hubiesen actuado como consejeros o representantes de alguna de las partes interesadas en la decisión (artículo 17.2 del Reglamento de la CIDH).

7 Los comisionados José Zalaquett y Clare Kamau Roberts fueron elegidos en el trigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General en el 2001, por el lapso reglamentario de cuatro años, contados a partir del 1 de enero del 2002 y su mandato finaliza el 31 de diciembre del 2005. La comisionada Susana Villarán fue elegida por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos el 27 de marzo del 2002 conforme al artículo 11 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por renuncia de Diego García Sayán, para completar el período reglamentario de cuatro años de este último. Los comisionados Evelio Fernández Arévalos, Paulo Sérgio Pinheiro, Freddy Gutiérrez Trejo y Florentín Meléndez fueron elegidos en el trigésimo tercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General en el 2003, por el período reglamentario de cuatro años, contados a partir del 1 de enero del 2004 hasta el 31 de diciembre del 2007.

8 Reglamento de la CIDH artículo 21. El Secretario Ejecutivo, quien deberá ser persona de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos, será responsable de la actividad de la Secretaría y asistirá a la Comisión en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con el Reglamento. El secretario ejecutivo será designado por el secretario general de la Organización en consulta con la Comisión. Asimismo, para que el Secretario General pueda proceder a la separación del secretario ejecutivo de la Comisión deberá consultar su decisión con la Comisión e informarle de los motivos en que se fundamenta. (Reglamento de la CIDH, artículos 11 y 12).

9 Santiago A. Canton se desempeñó como relator especial para la libertad de expresión de la CIDH desde noviembre de 1998. A partir el 1 de agosto del 2001 fue nombrado por el secretario general de la OEA, César Gaviria Trujillo, como secretario ejecutivo de la CIDH.

10 Convención Americana. Sección 2. Funciones, artículo 41. Competencia en relación con los Estados que hacen parte de la Convención Americana (Estatuto de la CIDH, artículos 18 y 19).

- dos, y la situación de los derechos humanos de los menores y las mujeres de los pueblos indígenas.
- e) Realiza y participa en conferencias y reuniones de distinto tipo con representantes de gobiernos, académicos, grupos no gubernamentales, etcétera, para difundir y analizar temas relacionados con el sistema interamericano de los derechos humanos.
 - f) Hace recomendaciones a los Estados miembros de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a promover y garantizar los derechos humanos.
 - g) Requiere a los Estados que tomen "medidas cautelares" específicas para evitar daños graves e irreparables a los derechos humanos en casos urgentes. Puede también solicitar que la Corte Interamericana requiera "medidas provisionales" de los gobiernos en casos urgentes de peligro de personas, aun cuando el caso no haya sido sometido todavía a la Corte.
 - h) Somete casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana y actúa frente a la Corte en dichos litigios.
 - i) Solicita "opiniones consultivas" a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención Americana.

Como se observa, en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos la CIDH desempeña un doble rol.

Por una parte, un papel político en la promoción de los derechos humanos en la región a través de las visitas *in loco* a los países, y mediante la difusión y reuniones con los funcionarios de los Estados a quienes, en el ejercicio de sus funciones, les interesa el tema. También se reúne con los miembros de las organizaciones de la so-

iedad civil y con personas de todos los sectores que así lo soliciten. Como consecuencia de tales visitas emite informes sobre la situación general de derechos humanos, sobre la situación especial de grupos o colectivos de alta vulnerabilidad, como las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes, las personas privadas de la libertad, para recibir información, intercambiar impresiones e inquietudes, con lo cual podrán documentar los informes respectivos, a efectos de hacer visible situaciones que vulneran los derechos humanos para llamar la atención de los Estados, la sociedad y las organizaciones sobre estos temas.

De otro lado, cumple un rol cuasicondenatorio en la medida en que tramita las denuncias contra los Estados por presuntas violaciones de los derechos humanos, a través del sistema de peticiones, procedimiento que cada día tiende a hacerse más formal.¹¹ Para tal efecto, emite informes de admisibilidad o informes de fondo para hacer recomendaciones a los Estados una vez concluido el procedimiento, y en caso de que el Estado no cumpla tales recomendaciones, lo demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para convertirse en parte procesal, como representante de las víctimas y, en este nuevo desarrollo de los reglamentos de la Comisión y de la Corte, para estar al lado de las víctimas y peticionarios, como una forma de constituirse en parte pública a efectos de pedir la garantía a los derechos violados y hacer vigentes los derechos de la Convención Americana.

11 Autores como Daniel O'Donnell, en su obra *Protección internacional de los derechos humanos* (Lima: Comisión Andina de Juristas, p. 492) y Manuel Rodríguez Cuadros, en su artículo "La protección cuasijurisdiccional de los derechos humanos". *Debate Defensorial* 1. Septiembre de 1998, p. 35, señalan que la naturaleza de la CIDH como organismo cuasijurisdiccional es similar a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o el Comité de Derechos Humanos.

En igual forma, cuando la Comisión decide conceder medidas cautelares para solicitar a un Estado que adopte las disposiciones necesarias con el fin de evitar la violación de los derechos humanos desarrolla también un rol cuasicontencioso.

Esta doble función es, hoy en día, materia de un amplio debate en el seno de la Comisión y de la Corte, en la óptica de un sistema en desarrollo que debe brindar nuevas respuestas frente al desafío de la región, donde existe una amplia herencia de violaciones de los derechos humanos que proviene de décadas atrás y que los Estados no han solucionado. Asimismo, otras violaciones nuevas, generadas en las desiguales transformaciones políticas y económicas de los países, como es el caso del fenómeno de la globalización y de lo que ocasiona a los derechos de los trabajadores y sus familias, hombres y mujeres que trasiegan en el continente en la búsqueda de mejores condiciones de vida,¹² o de los graves problemas generados por el terrorismo y la forma en que los Estados lo enfrentan, trazando muchas veces fronteras entre el derecho de los Estados a luchar contra este flagelo y la pérdida de la legitimidad por la aplicación de políticas y programas que ponen en peligro precisamente los derechos humanos que se han comprometido a respetar.

En relación con los Estados miembros de la Organización que no son parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tiene, además de las atribuciones señaladas en el artículo 18 de su Estatuto, las siguientes:

- a) Prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- b) Examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales;
- c) Verificar, como medida previa al ejercicio de la atribución prescrita en el inciso b) anterior, si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro no parte en la Convención fueron debidamente aplicados y agotados.

En tal sentido, la CIDH tiene competencia para examinar, a través del sistema de peticiones, situaciones individuales de derechos humanos en las que se denuncie violaciones contra Estados que no sean parte de la Convención Americana.¹³ Aunque no exista la posibilidad de llevar el caso ante la Corte Interamericana, una vez agotado el trámite ante la Comisión, la CIDH busca la vigencia de tales derechos a través de su procedimiento, recurriendo, por ejemplo, a soluciones amistosas que se concreten en acuerdos entre el Estado y las víctimas, que lleguen a ser homologados por la Comisión. De no lograrse lo anterior, la Comisión podrá emitir informes de fondo en los cuales se encuentre responsabilidad de los Estados denunciados y se

12 CANCADO TRINDADE, Antonio Augusto y Jaime RUIZ DE SANTIAGO. "Globalización de la economía y exclusión social". *La nueva dimensión de la necesidad de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*. 3.^a edición. San José de Costa Rica, 2004. pp. 37 y ss.

13 Reglamento de la CIDH, capítulo III, artículos 49 y 50.

formulen las recomendaciones que, de no ser atendidas, lleven a la publicación de estos,¹⁴ como una sanción moral en el plano internacional para los Estados.

1.4 Estructura orgánica

1.4.1 La Comisión

La Comisión está dirigida por un presidente, en la actualidad el profesor José Zalaquett; un primer vicepresidente, en la actualidad el doctor Clare Kamau Roberts, y una segunda vicepresidenta, la doctora Susana Villarán.¹⁵

La Comisión sesiona ordinariamente dos veces al año, en los meses de febrero y octubre, por tres semanas. Dos semanas están dedicadas a sesiones internas de trabajo, en las que se trata, entre otros temas, el cumplimiento de sus funciones, asuntos concernientes a la organización, planes de acción, etcétera. Estudia los proyectos de informes de peticiones y casos, adopta las decisiones necesarias para el cumplimiento de su mandato y demás asuntos propios de su trabajo.¹⁶

Otra semana de las sesiones está dedicada a audiencias sobre situación general de derechos humanos en los Estados, audiencias temáticas, audiencias dentro del trámite de casos ante la Comisión y audiencia para presentación de asuntos especiales o para recibir delegaciones de los Estados o de las organizaciones de dere-

chos humanos. Las audiencias se celebran por iniciativa propia de la CIDH, a solicitud de la parte interesada: peticionarios, organizaciones o Estados.¹⁷

La Comisión también sesiona extraordinariamente, por iniciativa propia o a invitación de los Estados en el marco de una visita de promoción.

1.4.2 Relatorías

Para el mejor cumplimiento de sus funciones, la Comisión ha creado relatorías. Los titulares son designados por mayoría absoluta de votos de los miembros de la Comisión y podrán ser los integrantes de dicho órgano u otras personas seleccionadas por este, según las circunstancias. La Comisión establecerá las características del mandato encomendado a cada relatoría y recibirá, en cada periodo de sesiones, los informes correspondientes.¹⁸

- *Relatoría por países*

Para el desarrollo de las funciones de la CIDH con relación a cada país se han conformado relatorías para cada Estado. Las relatorías se encargan a los Comisionados, por decisión de estos en la respectiva sección ordinaria.¹⁹

También se han creado relatorías temáticas para el estudio y promoción de los derechos humanos en la región. Estas relatorías desarrollan el área temática respecti-

14 Estatuto de la CIDH, artículo 20. Reglamento de la CIDH, artículos 43 y 45.

15 Estatuto de la CIDH, artículo 14. Reglamento de la CIDH, artículos 3 y 6.

16 Reglamento de la CIDH, artículo 14.

17 Reglamento de la CIDH, capítulo VI. Audiencias ante la Comisión, artículo 59 y ss.

18 Reglamento de la CIDH, artículo 15 (1).

19 En el 119 periodo ordinario de sesiones de febrero del 2004 se designaron las siguientes relatorías por países. José Zalaquett: Brasil, México, Paraguay y Trinidad y Tobago; Clare K. Roberts: Bahamas, Belice, Canadá, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Haití, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, St. Kitts y Nevis y Surinam; Susana Villarán: Colombia,

va bajo un programa de trabajo definido en su mandato. Articulan transversalmente la ejecución de su trabajo con la relatoría de los países, al momento de analizar una petición o caso en concreto, bien sea para decidir la apertura a trámite, estudiar solicitudes de medidas cautelares durante el procedimiento ante la CIDH, elaboración de los informes de admisibilidad, de fondo, de solución amistosa, de archivo, informe temático, etcétera. En igual forma, para la elaboración de demandas y el establecimiento de estrategias de litigio en casos sometidos ante la Corte IDH.

En la actualidad las relatorías de la CIDH son: Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias; Relatoría sobre la Niñez; Relatoría sobre los derechos de la Mujer; Relatoría sobre Personas Privadas de su Li-

bertad y Condiciones Carcelarias,²⁰ Relatoría Especial sobre el Derecho de las Personas Afrodescendientes y sobre Discriminación Racial (creada en el 121 periodo de sesiones de la CIDH, en febrero del 2005), y Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión.²¹

1.4.3 La Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva está conformada por el secretario ejecutivo, el secretario adjunto o coordinador jurídico, abogados especialistas a cargo de países y relatorías, y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.²² También existe una Unidad de Defensores de Derechos Humanos, encargada de coordinar las actividades de la Secretaría Ejecutiva en esta materia.²³

Nicaragua y Guatemala; Evelio Fernández Arévalos: Chile, Ecuador, Costa Rica y Honduras; Freddy Gutiérrez Trejos: El Salvador, Perú, Panamá y Uruguay; Florentín Meléndez: Argentina, Bolivia, Cuba y República Dominicana; Paulo Sérgio Pinheiro: Antigua y Barbuda, Barbados, Estados Unidos y Venezuela.

20 En el 119 periodo ordinario de sesiones de febrero del 2004 se asignaron las siguientes relatorías temáticas: Relatoría de Derechos de los pueblos indígenas, José Zalaquett; Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Susana Villarín; Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Freddy Gutiérrez Trejos; Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, Paulo Sérgio Pinheiro, y Relatoría sobre Personas Privadas de su Libertad y Condiciones Carcelarias, Florentín Meléndez.

21 La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión fue creada por la CIDH en su 97 periodo ordinario de sesiones celebrado en octubre de 1997, de acuerdo con lo previsto por los artículos 40 y 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La Relatoría Especial para libertad de Expresión tiene carácter permanente, independencia funcional y estructura operativa propia. La Comisión señaló que los deberes y mandatos de la relatoría deberían comprender, entre otros: 1. Preparar un informe anual sobre la situación de la libertad de expresión en las Américas y presentarlo a la Comisión para su consideración e inclusión en el Informe Anual de la CIDH a la Asamblea General de la OEA. 2. Preparar informes temáticos. 3. Recopilar la información necesaria para la elaboración de los informes. 4. Organizar actividades de promoción encomendadas por la Comisión, incluyendo pero no limitándose a presentar documentos en conferencias y seminarios pertinentes, instruir a funcionarios, profesionales y estudiantes sobre el trabajo de la Comisión en este ámbito, y preparar otros materiales de promoción. 5. Informar inmediatamente a la Comisión de situaciones urgentes que merecen que la Comisión solicite la adopción de medidas cautelares o de medidas provisionales que la Comisión pueda solicitar a la Corte Interamericana para evitar daños graves e irreparables a los derechos humanos. 6. Proporcionar información a la Comisión sobre el procesamiento de casos individuales relacionados con la libertad de expresión. El relator especial para la libertad de expresión es Eduardo Bertoni, de nacionalidad argentina, elegido por la CIDH, desde el 1 de agosto del 2001.

22 Reglamento de la CIDH, artículo 11.

23 En diciembre del 2001, el secretario ejecutivo de la CIDH, Santiago A. Canton, decidió crear dentro de la oficina del secretario ejecutivo una Unidad Funcional de Defensores de Derechos Humanos. La unidad tiene como tarea principal recibir información sobre la situación de los defensores de derechos humanos en el hemisferio, mantener contactos con

Para el mejor cumplimiento de las funciones, en la Secretaría Ejecutiva se han establecido grupos de trabajo a los cuales se les ha encomendado el apoyo al trámite de las denuncias, casos y peticiones durante el procedimiento ante la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²⁴ Estos grupos estudian y sustancian las denuncias, los casos y las solicitudes de medidas cautelares. Proyectan los escritos de demandas, los memoriales de intervenciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etcétera, y, en consulta con el secretario ejecutivo, ponen las recomendaciones a consideración de la Comisión, para el trámite o decisión respectiva.

Estos grupos son: Grupo de Apertura a Trámite (Grap),²⁵ Grupo de Medidas Cautelares (Grumeca) y Grupo de Litigio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También asesoran al secretario ejecutivo de la Comisión, el Grupo de Secretaría Ejecutiva y el Grupo de Preparación de los Periodos de Sesiones.

2. EL SISTEMA DE PETICIONES

2.1 Origen

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en

Santiago de Chile en 1959, adoptó importantes resoluciones relativas al desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. En la Parte II de la Declaración de Santiago se estableció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como parte de la organización, por la cual los Estados americanos subsanaron la carencia de órganos específicamente encargados de velar por la observancia de los derechos humanos en el sistema.

El Consejo de la Organización aprobó el Estatuto de la Comisión el 25 de mayo de 1960 y eligió a sus primeros miembros el 29 de junio de ese mismo año.

La Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Punta del Este, Uruguay, 1962) consideró que la "insuficiencia de las atribuciones y facultades previstas en el Estatuto original", había dificultado "la misión que se le ha encomendado a la Comisión", por lo que encargó al Consejo de la Organización la reforma del Estatuto a fin de "ampliar y fortalecer sus atribuciones y facultades en el grado que le permita llevar a cabo eficazmente la promoción del respeto a esos derechos en los países continentales".

No obstante, la Comisión se rigió por su Estatuto original, hasta que en noviembre de 1965 la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro resolvió modificarlo con el fin de

organizaciones no gubernamentales y gubernamentales y coordinar el trabajo de la Secretaría Ejecutiva relacionado con los defensores de derechos humanos en las Américas. Esta iniciativa toma en cuenta la Resolución AG/RES. 1818, aprobada en el trigésimo primer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, que solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que continúe prestando la debida atención a la situación de los defensores de los derechos humanos en las Américas y que considere la elaboración de un estudio integral sobre la materia que, entre otros aspectos, caracterice sus labores para su análisis en las instancias políticas pertinentes.

24 Reglamento de la CIDH, artículo 15: "Relatorías y grupos de trabajo. 2. La Comisión también podrá crear grupos de trabajo o comités para la preparación de sus periodos de sesiones o para la realización de programas y proyectos especiales. La Comisión integrará los grupos de trabajo de la manera que considere adecuada".

25 De acuerdo con el artículo 40 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 21 del Estatuto de la CIDH y el artículo 15(2) del Reglamento de la CIDH, la Comisión por resolución del 27 de febrero del 2002, ratificó la creación de un grupo de trabajo en el seno de la Secretaría Ejecutiva para el estudio inicial sobre tramitabilidad de peticiones.

ampliar las funciones y facultades de la Comisión. En especial los Estados miembros resolvieron:

Autorizar a la Comisión para que examine las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible, para que se dirija al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y para que les formule recomendaciones, cuando lo considere apropiado, con el fin de hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

Solicitar de la Comisión que rinda un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que incluya una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados por la Declaración Americana. Tal informe deberá contener una relación sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la citada Declaración, y formular las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquier otra información que la Comisión tenga a su alcance.

En el periodo de sesiones celebrado en abril de 1966, la Comisión modificó su estatuto conforme a lo resuelto por la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria. La modificación principal se tradujo en la facultad de examinar peticiones individuales y formular recomendaciones específicas a los Estados miembros, en el marco de dichas peticiones.²⁶

2.2 Denuncias

La denuncia o petición que se presente ante la CIDH debe reunir los requisitos establecidos por los artículos 46 de la Con-

vención Americana y 28 del Reglamento de la CIDH:

- a) El nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciante 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.
- i. La indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del presente Reglamento.

Presentada la petición, la Secretaría Ejecutiva le dará entrada, la registrará, hará constar en ella la fecha de recepción y acusará recibo al peticionario.²⁷ La petición puede ser enviada por correo electrónico o

²⁶ Véase cita 4, p. 7.

²⁷ Reglamento de la CIDH, artículo 29, (1 a).

fax. Tan pronto se reciba se registra, pero solo se acusará recibo y se iniciará el trámite en el momento en que lleguen a la Secretaría Ejecutiva los originales de la denuncia con sus respectivos anexos. La petición será asignada para su trámite al escritorio del país al que correspondan los hechos denunciados.

2.3 Examen previo de las peticiones por la Secretaría Ejecutiva

2.3.1 Apertura a trámite

El abogado especialista a cargo del país al que corresponde la denuncia realiza un estudio preliminar de esta y sus anexos, de acuerdo con los requisitos de los artículos 46 de la Convención Americana y 28 del Reglamento de la Comisión. Consulta las fuentes normativas o jurisprudenciales del Estado denunciado que se citan en la petición, revisa los antecedentes jurisprudenciales del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos y en un formato magnético que hace parte de la base de datos, realiza una evaluación resumida que presenta a consideración del GRAP para su análisis en la reunión semanal respectiva. Cuando la denuncia contenga hechos materia de conocimiento de las diferentes relaciones temáticas de la CIDH, solicitará la opinión al respecto y la consignará en el formato magnético de evaluación.

El GRAP analiza la evaluación presentada, observa si la petición trata sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables,²⁸ con relación a los Estados miembros de la OEA, y si esta llena los requisitos establecidos en tales instrumentos, en el Estatuto y en el Reglamento. El Grap recomienda, entonces, al secretario ejecutivo,²⁹ si están cumplidos los requisitos, la apertura a trámite.³⁰ También puede solicitar al peticionario y su representante mayor información específica, o comunicar que de la información aportada no es posible determinar si los hechos caracterizan una violación de los derechos protegidos por la Convención Americana, con lo cual, en este último caso, el peticionario o su representante pueden optar por presentar nueva información en tal sentido o desistir de la denuncia.³¹

Cuando exista duda sobre el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, como, por ejemplo, la caracterización de los hechos, el agotamiento de los recursos, la caducidad del término para presentar la denuncia,³² la condición personal de la víctima, la Secretaría Ejecutiva consultará a la Comisión para recibir las instrucciones necesarias.³³

Si la petición o denuncia se abre a trámite, se da traslado al Estado mediante nota del secretario ejecutivo, con la advertencia de que dicha comunicación no prejuzgará sobre la decisión de admisibilidad

28 Declaración Americana, Convención Americana, Protocolo de San Salvador, Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, Convención Interamericana para Erradicar la Tortura y Protocolo para la abolición de la pena de muerte

29 Los artículos 26(1), 29 y 30 del Reglamento de la CIDH establecen que la revisión, estudio, tramitación y procesamiento inicial de las peticiones es responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva.

30 Reglamento CIDH, artículo 30 (1).

31 *Ibidem*, artículo 29 (1 b).

32 *Ibidem*, artículo 32 (2). Seis meses contados a partir de la fecha en que la presunta víctima haya sido notificada de la decisión que agota los recursos internos.

33 *Ibidem*, artículo 26 (3).

que adopte la Comisión y se notificará de ello al peticionario.

El Estado presentará su respuesta dentro del plazo de dos meses contados desde la fecha de transmisión y se podrá conceder solicitudes de prórroga de dicho plazo que estén debidamente fundadas. Sin embargo, no concederá prórrogas que excedan de tres meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado.

Recibida la información del Estado, se le da traslado al peticionario por un mes, para que si lo considera pertinente presente observaciones a la respuesta del Estado o guarde silencio si lo prefiere. Si de las observaciones del peticionario aparecen hechos o información nueva, se le corre nuevamente traslado al Estado, para que formule las observaciones que considere.

Recogida la información del peticionario y el Estado, de acuerdo con la complejidad de los hechos planteados y antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición, la Comisión podrá invitar a las partes a presentar observaciones adicionales para mayor ilustración, ya sea por escrito o en una audiencia durante el siguiente período de sesiones de la CIDH.

2.4 Informe de admisibilidad o de inadmisibilidad

La Comisión estudiará la admisibilidad de la denuncia durante el periodo de sesiones respectivo, según el turno de la petición, de acuerdo con el proyecto de informe que presenta la Secretaría Ejecutiva. En los informes de admisibilidad se hará un breve resumen de los hechos, del trámite de la petición ante la CIDH y de la posición de las partes.

En igual forma, se establecerá la competencia de la Comisión para conocer del caso. Se analizará la competencia personal de quienes intervienen en el procedimiento, la competencia en razón de la materia u objeto de la denuncia, el lugar donde ocurrió el hecho para fijar la jurisdicción y el momento en que este habría sucedido.

La competencia personal o *ratione personae* se analiza para establecer las condiciones del denunciado, del denunciante y de la presunta víctima.

En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos la denuncia por violación de los derechos humanos de una persona está dirigida contra el Estado, al que se señala como presunto infractor, de acuerdo con lo previsto por la Convención Americana en los artículos 44 y 45, esto es, cuando sean parte de la Convención Americana. Cuando el Estado no es parte de la Convención se acude a la Declaración Americana, en este último caso de acuerdo con lo señalado por los artículos 20 y 23 del Estatuto de la CIDH y los artículos 49 y 50 del Reglamento de la CIDH. Son los Estados quienes tienen presunta responsabilidad internacional en este sistema, por las acciones u omisiones de sus agentes o de los órganos estatales frente a la violación denunciada.

En cuanto a la competencia y en referencia al denunciante, la Convención Americana señala que cualquier persona, grupo de personas, entidad no gubernamental debidamente reconocida en cualquier Estado de la Organización, o aun los propios Estados, pueden presentar denuncias por violación de los derechos humanos contra uno o más Estados.³⁴ La competencia frente a los Estados que no sean parte de la Convención Americana se

34 Convención Americana, artículo 44.

sigue de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de la CIDH en concordancia con el Reglamento de la CIDH, y bajo los principios y derechos protegidos en la Declaración Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos³⁵ ya señalados.

Las denuncias pueden ser presentadas, no solo por la persona individualmente o por la organización no gubernamental debidamente reconocida en cualquier Estado de la organización, sino también por cualquier grupo de personas, incluso de diferente nacionalidad de los estados miembros de la organización. En cuanto al sujeto del Estado como denunciante, no se hará comentario en esta presentación por cuanto no es frecuente que un Estado denuncie ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos a otro Estado.

Respecto de la víctima, la Convención Americana señala que los derechos y libertades protegidos corresponden a la persona sujeta a la jurisdicción de los Estados que hacen parte de la Convención y entiende por persona a todo ser humano;³⁶ Las violaciones denunciadas están circunscritas directamente a la persona individual, excluyendo a las personas jurídicas, sociedad o empresas³⁷

Lo anterior no significa que la persona individual quede entonces desamparada de la protección del Sistema Interamericano cuando sus derechos están representados en una persona jurídica a través del patrimonio social, pues si acredita en la denuncia que los recursos internos se ago-

taron a nombre propio o que la persona en su condición de accionista de la empresa fue víctima de violaciones a sus derechos humanos, el Sistema Interamericano tendrá que conocer de tales denuncias.³⁸

La competencia en razón de la materia, *ratione materiae*, está determinada por el artículo 44 de la Convención Americana en cuanto a este instrumento. En lo relativo a los Estados que no hayan suscrito y ratificado la Convención Americana, la CIDH tendrá competencia para recibir y tramitar denuncias en su contra, por lo dispuesto en el artículo 20 del Estatuto de la CIDH y los artículos 23, 27 y 49 del Reglamento de la CIDH.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, es la materia de competencia de la CIDH en el sistema de peticiones y de acuerdo con los Estados que sean parte de dichos instrumentos.

Otras convenciones, pactos, declaraciones, resoluciones, informes o pronunciamientos de organismos internacionales, en

35 Estatuto de la CIDH, artículo 24.

36 Convención Americana, artículo 1.

37 CIDH. Informe 10/91 Perú. Caso 10.169 Banco de Lima. Informe 47/97 Paraguay. Caso Tabacalera Boquerón S.A. Informe 39/99 Argentina. Caso Mevopal S.A.

38 Corte IDH. Caso Cantos contra Argentina. Sentencia de Excepciones Preliminares del 7 de septiembre del 2001, párrafos 27 a 29.

los cuales sea parte el Estado denunciado, está por fuera de la competencia de la CIDH, para pronunciarse sobre eventuales violaciones de los derechos humanos,³⁹ pero pueden ser señalados en la denuncia como ayuda para interpretar el alcance y contenido de los derechos protegidos en la Convención Americana y en los otros instrumentos ya señalados.⁴⁰ En tal sentido, las interpretaciones que se hagan de tales derechos no son restrictivas o limitativas de otros derechos o libertades que consagren las legislaciones internas de los Estados partes o de otras convenciones o actos internacionales de la misma naturaleza.⁴¹

Sin entrar a analizar de fondo la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, que están excluidos de ser conocidos por la CIDH en el sistema de peticiones,⁴² por ser un tema amplio y que daría lugar a un curso, es importante señalar que la jurisprudencia y la doctrina viene abriendo a consideración su tratamiento por los órganos del sistema, como una manera efectiva de lograr el desarrollo progresivo de estos, como señala la Convención.⁴³

En efecto, a partir de identificar violaciones a las garantías procesales protegidas por la Convención Americana, derecho a

las garantías judiciales del artículo 8, derecho a igualdad ante la ley del artículo 24 y derecho a la protección judicial del artículo 25, en los procesos de la jurisdicción interna en los que se demanda derechos de contenido económico, social o cultural, reconocidos por la Constitución y la ley de los Estados, se pueden presentar denuncias al sistema de peticiones ante la CIDH. Este enfoque indirecto permitirá entonces la protección de derechos de tal contenido.⁴⁴ Así lo han considerado y decidido en algunos informes y sentencias la CIDH⁴⁵ y la Corte IDH.⁴⁶

Otra forma de buscar la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), a través del sistema de peticiones, es bajo el enfoque de integración,⁴⁷ al considerar que ningún derecho de la Convención debe tratarse como derecho civil y político (DCP) o como DESC, para mantener la aneja clasificación entre derechos de primera y segunda generación.⁴⁸ En el desarrollo del proceso de expansión de los derechos humanos, los DCP y los DESC constituyen un todo indisoluble que demandan tutela con el objeto de lograr su vigencia plena.⁴⁹

En tal sentido, la denuncia por violación de los derechos protegidos en los artí-

39 Reglamento de la CIDH, artículo 49.

40 Corte IDH. Caso Baena Ricardo. Sentencia del 2 de febrero del 2001, párrafo 171.

41 Convención Americana, artículo 29 b y d.

42 De los derechos descritos en el Protocolo de San Salvador, solo son justiciables a través del sistema de peticiones ante la CIDH los derechos sindicales y el derecho a la educación, artículo 19.

43 Convención Americana, artículo 26.

44 MELISH, Tara. *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano*. Capítulo VI. Quito: Yale Law Scholl/CDES, 2003.

45 CIDH. Informe 1/ 04 del 24 de febrero del 2004. Sergio Emilio Cadena Antolínez. Petición 4391/ 02. Colombia. Párrafo 6. Admitido por presuntas violaciones a los artículos 8 y 25 de la Convención.

46 Corte IDH. Caso Baena Ricardo. Sentencia del 2 de febrero del 2001, párrafos 126 y 127.

47 MELISH, Tara. Op. cit.

48 SQUELLA, Agustín. *Introducción al derecho. Los derechos fundamentales de la persona humana*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2000, p. 195.

49 Corte IDH. Voto separado del juez Rodolfo E. Pizarra, Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1989.

culos 3 a 23 de la Convención, establece la posibilidad de proteger las dimensiones no solo de los DCP sino también de los de DESC. La CIDH⁵⁰ y la Corte IDH⁵¹ así lo han aceptado.

En razón de la materia, la CIDH no es competente para admitir peticiones sobre violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana u otros instrumentos internacionales, no obstante que el Estado denunciado sea parte de este, cuando ha formulado una reserva que le sea oponible.⁵²

Por ejemplo, en el caso de México, al depositar el instrumento de adhesión a la Convención Americana, el 12 marzo de 1982 en la Secretaría General de la OEA, presentó una reserva sobre la aplicación del artículo 24 de la Convención respecto de los derechos políticos de los ministros de cultos religiosos.⁵³ Aunque es a los órganos del sistema interamericano a quienes les compete evaluar el alcance de la reserva en cuanto esta no sea incompatible con los fines y propósitos de la Convención, como efectivamente lo hizo la Corte Interamericana en el caso Hilaire contra Trinidad y Tobago,⁵⁴ el Estado puede al momento de contestar la denuncia hacer oponible dicha reserva.

En cuanto a la competencia en razón del lugar de los hechos, *ratione loci*, el artículo 1 de la Convención Americana señala que los Estados partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos en ella reconocidos, y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción. En tal sentido, en el informe de admisibilidad se establece que la violación imputada ocurrió en el territorio del Estado denunciado.

Sobre la competencia en razón del tiempo, *ratione temporis*, los hechos denunciados deben haber ocurrido con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención Americana. La excepción a este requisito se presenta cuando se trata de hechos que constituyan violaciones permanentes de los derechos humanos, es decir, si la situación sucedió con anterioridad a la entrada en vigencia de la Convención, estos continúan en el tiempo. Es el caso de hechos de desaparición forzada, que si bien es cierto pudieron ocurrir con anterioridad a la vigencia de la Convención Americana para un determinado Estado, la conducta como tal continúa en el tiempo y cuando el Estado ha ratificado dicho instrumento, subsiste al futuro como quiera que aún no ha aparecido la víctima con vida o muerta. También se pre-

50 CIDH. Informe 28/96 Guatemala. Caso 11.297. Juan Hernández.

51 Corte IDH. Voto concurrente de los jueces A.A. Cancado Trindade y Alirio Abreau Burelli, caso Villagrán Morales y otros. Sentencia del 19 de noviembre de 1999, párrafo 4 inf. "... La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos...".

52 FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. 3.ª edición. San José: IIDH, 2004, p. 261.

53 El gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana concerniente a los derechos políticos, por cuanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

54 Corte IDH. Caso Hilaire contra Trinidad y Tobago. Sentencia de excepciones preliminares del 1 de septiembre del 2001, párrafo 78 y 79.

senta en caso de la investigación de los hechos, anteriores a la ratificación de la Convención, pero que no han tenido esclarecimiento judicial, tornándose en retardos injustificados en el trámite de acciones judiciales. Asimismo, por la vigencia de leyes de amnistía que amparan hechos de violaciones de los derechos humanos, que hacen nugatorios los recursos internos para las víctimas y sus familiares, y favorecen la impunidad y la denegación de justicia.⁵⁵

La protección internacional que ofrecen los órganos del sistema interamericano es de carácter subsidiario o complementario. El Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que dicha protección es de "naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos".⁵⁶ El requisito de agotamiento previo de los recursos internos está fundado en que los Estados partes que sean demandados por violación a la Convención, deben tener la oportunidad de brindar todas las condiciones para una reparación dentro del marco de su ordenamiento jurídico interno.

Otra expresión del carácter subsidiario de la Comisión frente a denuncias de violaciones de los derechos humanos contra un Estado, lo constituye la denominada "fórmula de la cuarta instancia", cuya premisa básica es que "la Comisión no puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y aplicando las garantías judiciales, a menos que considere la posibilidad de que se haya cometido

una violación de la Convención o al margen del debido proceso".⁵⁷

De la misma manera, la Corte IDH ha manifestado que:

... la función de la Comisión consiste en garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados Partes de la Convención, pero no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.⁵⁸

2.4.1 Agotamiento de los recursos internos

El artículo 46.1 de la Convención, en concordancia con el artículo 31 del Reglamento de la CIDH, exige que para que sea admitida una petición, se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos.

Además, se trata del desarrollo del principio de complementariedad de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, pues el Estado debe tener la oportunidad de resolver los hechos denunciados como de violación de los derechos humanos, en su sistema interno de administración de justicia, antes de llegar a la Comisión y de ser el caso a la Corte Interamericana, cuando no haya recursos disponibles o porque los existentes resulten inadecuados e ineficaces.⁵⁹ En

55 CIDH, Informe 34/96 Aplicación de Ley de Amnistía en Chile, 15 de octubre de 1992.

56 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Preámbulo.

57 CIDH, Informe Marzoni contra Argentina del 15 de octubre de 1996.

58 CIDH, Caso 9260 Clifton Wright del 14 de septiembre de 1988.

59 Corte IDH. Caso Fairen Garbí y Solís Corrales. Sentencia del 15 de marzo de 1989, párrafo 85. Caso Godínez Cruz. Sentencia del 20 de enero de 1989, párrafo 64 y Caso Rodríguez Velásquez. Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 61.

igual forma, El Estado tiene la obligación de facilitar los recursos efectivos a la víctima, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana.⁶⁰

La Corte IDH, ha resuelto que el requisito del agotamiento del recurso interno se debe verificar ante la Comisión al momento en que discute la admisibilidad de la petición.⁶¹ El Grupo de Apertura a Trámite de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, al momento de revisar la evaluación preliminar de la petición, tiene la posibilidad de solicitar mayor información sobre el agotamiento del recurso interno, cuando de la denuncia y los anexos se establezca que no estaría cumplido este extremo, bien sea por el paso del tiempo desde la fecha de la denuncia hasta la fecha de la evaluación preliminar o porque no esté claro el momento de la última decisión de fondo que cerró la vía interna, o porque se estaría frente a alguna de las excepciones que establece la Convención Americana al respecto. No obstante lo anterior, con la información recogida, se dispondrá la apertura a trámite y será el Estado el que presente su argumentación sobre la procedencia de la denuncia.

El recurso interno que se debe agotar, tal como lo establece el artículo 25 de la Convención, es el recurso judicial que posibilita la investigación de los hechos y la sanción a los responsables,⁶² independientemente de que existan otros recursos,

como el contencioso administrativo, para obtener las indemnizaciones pecuniarias del Estado por los daños y perjuicios causados por el abuso de autoridad.⁶³

2.4.2 *El recurso interno debe ser adecuado y efectivo*

Los Estados, en sus legislaciones internas, ofrecen múltiples recursos para el ejercicio de los derechos de sus asociados. En el caso de violaciones a los derechos humanos, el recurso adecuado es aquel medio idóneo y suficiente para alcanzar un resultado que es la protección de la víctima.⁶⁴ Si el recurso no es el adecuado, el peticionario no está obligado a agotarlo y de allí surgen las excepciones que se verán más adelante.

La CIDH ha sostenido, por ejemplo, que en casos de desaparición forzada, el recurso adecuado es el hábeas corpus aun frente a la misma investigación penal ordinaria por el delito de desaparición, y que al intentar los familiares y allegados de la víctima tal acción, no están obligados a otros recursos.⁶⁵ Asimismo, en casos de violaciones de los derechos humanos por detenciones arbitrarias o ilegales, y de tortura, el recurso adecuado es la promoción y el impulso de oficio de la investigación penal por parte del Estado, y esta no se puede condicionar al ejercicio de la acción

- 60 Corte IDH. Caso Fairen Garbí y Solís Corrales. Sentencia de Excepciones Preliminares del 26 de junio de 1987, párrafo 90. Caso Godínez Cruz. Sentencia de Excepciones Preliminares de 26 de junio de 1987, párrafo 93, y Caso Rodríguez Velásquez. Sentencia de Excepciones Preliminares del 26 de junio de 1987, párrafo 91.
- 61 Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros. Sentencia de Excepciones Preliminares del 4 de septiembre de 1998, párrafo 52 a 55.
- 62 CIDH. Informe N. 5/98. Colombia, Caso 11.019, Alvaro Moreno Moreno, párrafo 63.
- 63 CIDH. Informe N. 05/03. Colombia, Petición de 0519/2001, Jesús María Valle Jaramillo, párrafo 28.
- 64 Corte IDH. Caso Rodríguez Velásquez. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 64. CIDH. Informe 83/01 Admisibilidad. Perú. Caso 11.581, Zulema Tarazona Ariate y otros, 10 de octubre del 2001, párrafo 24. CIDH. Informe 68/01, Admisibilidad, México. Caso 12.117 Santos Soto Ramírez y otros, párrafo 14.
- 65 CIDH Informe 82/03, Admisibilidad. Paraguay. Petición 12.330. Marcelino Gómez Paredes y Cristina Ariel Núñez.

penal o denuncia por la víctima o sus allegados.⁶⁶ En el tema de la investigación y juzgamiento de violaciones de derechos humanos por la justicia penal militar, la CIDH ha desarrollado una constante doctrina, para sostener que el fuero penal no es idóneo para la determinación de hecho de tal naturaleza y, por lo tanto, no brinda un recurso adecuado.⁶⁷

El recurso es efectivo cuando produce el resultado para el que fue creado:⁶⁸ dar respuesta a las violaciones de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana, sin que ello signifique que el recurso deba producir el resultado favorable a quien reclama.⁶⁹ El recurso no solo debe estar consagrado formalmente, sino que debe producir resultados, es decir, ir al fondo de la cuestión planteada.⁷⁰

También puede ocurrir que el trámite del recurso interno esté agotado; que el peticionario haya obtenido una decisión final en última instancia adversa a sus intereses, que considere que viola sus derechos, por ejemplo, los derechos a la garantía judicial, al debido proceso y a la libertad; que acuda a la CIDH dentro del término de los seis meses de acuerdo con el artículo 32 del Reglamento; que su petición cumpla con los requisitos del artículo

28 de este; y que la petición contenga la información suficiente para abrir a trámite.

Al momento de estudiar la admisibilidad, la CIDH verificará entonces cómo fue el agotamiento del recurso interno, es decir, si a pesar de que la decisión final en el plano interno le fue adversa, y sin entrar a considerar de fondo los derechos alegados, tuvo a su disposición los mecanismos y procedimentales que le brinda el Estado, y si agotó debidamente el recurso interno. Analizará, si al momento de seleccionar la acción o el proceso interno por la víctima para demandar el derecho presuntamente violado, esta vía judicial era el camino procedente; y si para ir a la acción de amparo o al proceso ordinario de acuerdo con el requisito de la legislación de ese Estado, había agotado la vía gubernativa o administrativa. Asimismo, si para ejercer dicha acción o proceso lo hizo en el tiempo que exige el dispositivo legal.

Si el peticionario no cumplió con el debido agotamiento del recurso interno y ello le generó como consecuencia la decisión de la jurisdicción nacional adversa, no habría entonces caracterización de la violación de los derechos alegados y, por lo tanto, la CIDH tendría que determinarlo así en un informe de inadmisibilidad.⁷¹

66 CIDH. Informe 14/04 Admisibilidad. Perú. Caso 11.568, Luis Antonio Galindo Cárdenas, marzo del 2004. CIDH. Informe 52/97, Admisibilidad, Nicaragua. Caso 11.218 Artgues Sequerira Mangas, 18 de febrero de 1998, párrafo 96.

67 CIDH Informe Admisibilidad 11/04. México. Petición 735/01. Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, marzo del 2004, párrafo 40. CIDH Informe de Admisibilidad 43/02. Colombia, Petición 12.009 Leydi Dayán Sánchez, 9 de octubre del 2002, párrafo 23. Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia, 1999, p. 175. Segundo Informe sobre la situación de derechos humanos en Brasil, 1997, pp. 40-42.

68 Corte IDH. Caso Fairen Garbí y Solís Corrales. Sentencia del 15 de marzo de 1989, párrafo 91. Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 69 y caso Rodríguez Velásquez. Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 66.

69 CIDH Informe 55/97, 18 de noviembre de 1997. Juan Carlos Abella. Caso 11.137. Argentina, párrafo 85.

70 Corte IDH. Caso Castillo Páez, Sentencia de fondo del 3 de noviembre de 1997, párrafo 82. Corte IDH. Caso Suárez Rosero. Sentencia de fondo del 12 de noviembre de 1997, párrafo 65. Corte IDH. Caso Comunidad Mayagna. Sentencia de fondo del 31 de agosto del 2001, párrafo 112. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de fondo del 29 de julio de 1988, párrafo 66. También CIDH Informe 30/97, 30 de septiembre de 1997. Caso Gustavo Carranza. Argentina, párrafos 73-75.

71 CIDH. Informe 90/03 Inadmisibilidad. Perú. Petición 0581/1999, Gustavo Trujillo González, 22 de octubre del 2003, párrafos 24, 25, 27, 28, 32 y 33.

Pero aquí hay que tener cuidado en no generalizar que todo indebido agotamiento del recurso interno lleve a la inadmisibilidad de la petición por falta de caracterización. La Comisión debe establecer si los requisitos para la admisibilidad de los recursos en el orden interno están formulados en forma clara y son accesibles más allá de la formalidad al peticionario, pues puede constituir una violación a la protección judicial demandada, cuando se pretende con ello cerrar el acceso a la jurisdicción.⁷²

2.4.3 Excepciones a la falta de agotamiento de los recursos internos

El artículo 46. 2 de la Convención Americana, señala que el peticionario está exento del agotamiento de los recursos internos 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) que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

La inexistencia del debido proceso en el fuero interno está relacionada con la falta de las garantías judiciales de que trata el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 25 de esta, en la realización del derecho de ser oído por un tribunal independiente e imparcial. Estas

garantías que inicialmente se pueden entender en el marco de un proceso penal, se extiende, además, a otros procesos para el reclamo de derechos de índole laboral, administrativo, civil, etcétera. Es un aspecto esencial que se examine, o se reexamine, la legalidad de toda decisión que le imponga a una persona un gravamen irreparable o cuando ese gravamen afecte los derechos o libertades fundamentales.⁷³

La Corte Interamericana, en igual forma, ha valorado el alcance de dicha garantía con los siguientes términos:

En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.⁷⁴

Pero la ausencia del debido proceso en el orden interno, también es otra de las excepciones al agotamiento del recurso interno y se da cuando en el Estado denunciado se presenta un cuadro sistemático de violaciones al debido proceso, acreditado bien por informes especiales de la CIDH, por visitas *in loco*, o por otros informes de admisibilidad o de fondo en los que se señalen constantes desconocimientos al debido proceso en un país. También se pueden probar por informes confiables de organismos internacionales o nacionales

72 Comisión IDH. Informe 105/99. Argentina, 29 de septiembre de 1999. Caso Narciso Palacios, párrafo 58.

73 Comisión IDH. Informe 119/99. Perú, 6 de octubre de 1999. Caso Susana Higuchi Miyagawa, párrafo 54.

74 Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia del 2 de febrero del 2001, párrafo 126.

en la materia. La sola alegación del peticionario o la prueba de opinión al respecto, —artículos de prensa o editoriales, no son elementos suficientes para acreditar tales prácticas—.75

La falta de acceso a los recursos disponibles y la imposibilidad de agotarlos, está determinada por la imposibilidad de la víctima o sus familiares para acudir al poder judicial y demandar su realización, lo cual libera a la víctima de agotar el recurso interno.76

El primer evento, se presenta cuando la víctima, por sí misma, no puede presentar directamente la acción de hábeas corpus o de amparo porque está impedida en su movilización.77 También cuando estos recursos, no obstante que existan jurídicamente, han sido restringidos de tal forma que su ejercicio se hace nugatorio.78

En cuanto al retardo injustificado de la decisión del recurso en el fuero interno, la CIDH ha sido consistente con la jurisprudencia de la Corte IDH, que ha establecido que la falta de agotamiento del recurso interno cuando hay un retardo injustificado y excesivo de la decisión de fondo, no puede convertir en ineficaz e inútil la protección internacional.79

La Comisión analiza el trámite del recurso en cada caso concreto frente al dispositivo legal o procedimental interno y al marco regular de los procesos en dicho Estado. Verifica si el retardo es excesivo al punto que pueda llegar a convertirse en una denegación de justicia, situación que no puede ser alegada por el Estado para detener la tramitación ante la CIDH.80

Asimismo, la CIDH ha considerado admisible peticiones, cuando a pesar de que el término del retardo injustificado en la decisión del recurso no es muy claro, porque no se puede determinar que sea excesivo o porque no hay un acceso efectivo a los recursos internos.81

La CIDH, a efectos de verificar si es precedente tal excepción, ha considerado la aplicación de los criterios de la Corte Europea de Derechos Humanos admitidos por la Corte IDH,82 para analizar el plazo razonable del proceso, la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la actividad judicial desplegada.83

Al peticionario le corresponde, con la presentación de la denuncia, probar que recursos agotó y las gestiones que realizó.84 Para ello es necesario que acom-

75 Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú del 2 de junio del 2000, párrafos 7, 8, 9 y 10. También en Informe "Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala, 29 de diciembre del 2003, párrafos 27 y siguientes.

76 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-11/90, agosto 10 de 1990. Excepciones al agotamiento de los recursos internos, artículo 46 de la Convención Americana, párrafo 17.

77 CIDH. Informe 1/95. Perú. Caso 11.006. Alan García, 7 de febrero de 1995, pp. 87-89. CIDH. Informe 14/04 Admisibilidad. Perú. Caso 11.568. Luis Antonio Galindo Cárdenas, marzo del 2004, párrafo 41.

78 Por ejemplo, en el Perú, la legislación antiterrorista, Decreto 25475 y 25659 de 1992, limitaron el ejercicio del recurso de hábeas corpus para personas privadas de la libertad por este tipo de delitos, para ser presentado, tramitado y decidido ante los mismos tribunales sin rostro creados por dicha legislación, y sin que se pudieran argumentar hechos o situaciones provenientes del mismo proceso penal.

79 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de fondo del 29 de julio de 1988, párrafos 64, 66, 67 y 68.

80 CIDH. Informe 1/92, 6 de febrero 1992. Caso 10.235 Colombia, Orlando García y otros. Consideraciones No 1.

81 CIDH. Informe 10/ 96 Marzo 5 de 1996. Guatemala Caso 10.636 Mirna Mack, párrafo 44 y 45.

82 Corte IDH. Caso Genie Lacayo. Sentencia del 29 de enero de 1997, párrafo 77. Caso Suárez Rosero. Sentencia del 12 de noviembre de 1997, párrafo 72. Caso Hilaire, Constantine y otros. Sentencia de 21 de junio del 2002, párrafo 143.

83 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Panel Blanca (Paniagua Morales y otros), párrafo 152.

84 Artículo (h) del Reglamento.

pañe copias de las principales decisiones de instancia para que la Comisión tenga la posibilidad de analizar cuál es el desarrollo que tuvieron el procedimiento y el resultado.

Si el peticionario está imposibilitado de agotar el recurso interno, basta con que lo alegue en la denuncia para que la carga de la prueba pase al Estado y sea este quien pruebe la existencia del recurso interno y su eficacia.⁸⁵ Sin embargo, es aconsejable que el peticionario, con la denuncia, agregue copia de documentos como, por ejemplo, de las demandas o denuncias presentadas en la jurisdicción interna, de otros escritos expresando reclamos ante autoridades administrativas, etcétera, con el fin de que la CIDH no solicite más información sobre tal requisito.

La omisión del Estado de dar respuesta al traslado de la denuncia una vez abierto el trámite en la primera oportunidad de su intervención, a falta de otros elementos de juicio, permitirá presumir que no existe recurso interno que agotar.⁸⁶ Pero esta presunción no es automática, es decir que con la sola ausencia de respuesta del Estado, no se configure, es necesario que de la información aportada por el peticionario se arribe a tal conclusión.⁸⁷

La petición debe presentarse dentro del término de seis meses de notificada la decisión que agota el recurso interno a la presunta víctima.⁸⁸ La exigibilidad de la responsabilidad internacional del Estado nace en este momento y no cuando ocu-

rrió el hecho originario que da origen a la violación y desde cuando es responsable El Estado.

Si el Estado ha alegado en su respuesta que no está acreditado el agotamiento del recurso interno, y posteriormente el peticionario así lo demuestra, porque este se dio en el lapso entre la presentación de la denuncia y la respuesta señalada, el Estado no podrá oponer tal excepción de los seis meses por sustracción de materia, porque al momento de pronunciarse la CIDH sobre la admisibilidad de la petición, el recurso interno ya estaba agotado.⁸⁹

Cuando el peticionario alega alguna de las excepciones del agotamiento del recurso interno para presentar la denuncia ante la CIDH, está eximido del término de los seis meses,⁹⁰ pero debe acudir al sistema de protección en un plazo razonable desde la ocurrencia del hecho señalado como violación, y este será determinado a criterio de la Comisión por la fecha en que ocurrió el hecho y las circunstancias particulares de cada caso.⁹¹

Otro de los requisitos de la Convención Americana para declarar admisible un caso, es la ausencia de *litis pendencia* ante otra instancia internacional o que la petición reproduzca sustancialmente hechos de otra petición o casos donde la CIDH u otro organismo internacional se haya pronunciado de fondo.⁹²

Para que la *litis pendencia* no pueda ser alegada como argumento de inadmisibilidad en caso de existir otros procedimien-

85 Artículo 31, párrafo 3. Reglamento CIDH.

86 CIDH. Informe N 9/91. Perú. Febrero 15 de 1991, página 36 y 37.

87 Corte IDH. Caso Fairen Garbí y Solís Corrales. Sentencia del 15 de marzo de 1989, párrafo 84. Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 63 y Caso Rodríguez Velásquez. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 60.

88 Reglamento CIDH, artículo 32.1 CIDH. Informe 106/00. Caso 12130. Miguel Orlando Muñoz, párrafo 24.

89 CIDH Informe 52/00, 15 de junio del 2000. Casos 11.830 y 12.038 Perú, párrafos 19-20.

90 Reglamento CIDH. Artículo 32.2. Informe 106/00 México. Caso 12130. Miguel Orlando Muñoz, párrafo 24.

91 CIDH. Informe 14/04 Admisibilidad. Perú. Caso 11.568, Luis Antonio Galindo Cárdenas, marzo del 2004, párrafo 47.

92 Convención Americana, artículo 46. Reglamento CIDH, artículo 33.

tos pendientes, debe tratarse de hechos diferentes de los presentados ante el organismo internacional en que está la reclamación pendiente y que no obre con mandato de la víctima o los familiares que presentaron la petición ante la CIDH.

De la misma manera, no puede fundarse la inadmisibilidad en la litis pendencia cuando la CIDH no puede inhibirse de conocer una petición que está sometida al conocimiento de otro organismo, cuyo procedimiento se limita a un examen general sobre derechos humanos en el Estado en cuestión, en el cual no existe una decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición ante la CIDH y que, finalmente, no conduce a un arreglo definitivo.⁹³

93 Reglamento CIDH, artículo 33.2.a. CIDH. Informe 30/99, Colombia. Caso 11.206, César Chaparro Nivia y Vladimir Hincapié Galeano, 11 de marzo de 1999, párrafos 25-26. En este caso el Estado de Colombia había alegado el incumplimiento del artículo 46.1 (c) de la Convención argumentando que la cuestión alegada por las víctimas se encontraba bajo estudio por el relator especial sobre la cuestión de la tortura y por el relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.