

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON EL SISTEMA EUROPEO

FABIÁN NOVAK TALAVERA

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú
Profesor de Derecho Internacional Público de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad
de Lima.

Director del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Asociado del Instituto Hispánico-Luso-
Americano-Filipino de Derecho Internacional.

SUMARIO

- I. Introducción - II. Antecedentes del Sistema - III. Estructura y Funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: 1. Aspectos Generales: Los Supuestos de Protección.
2. Primera Fase: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.-
2.1 Posibles Peticionarios y Orden Jurídico Protegido.- 2.2 La Admisibilidad de la Petición.-
2.3 Análisis del Fondo de la Petición.- 2.4 El Informe de la Comisión.-
2.5 Un Caso Especial: Las Violaciones Masivas o Sistemáticas de los Derechos Humanos.-
3. Segunda Fase: La Corte Interamericana de Derechos Humanos: 3.1 Competencia Contenciosa.-
1. Presentación de la Demanda.- 2. El Procedimiento: La Fase Escrita y Oral.-
3. Las Medidas Provisionales.- 4. Sentencia y Reparación.- 5. Ejecución de la Sentencia.-
3.2 Competencia Consultiva.- IV. La Agenda Pendiente: El Protocolo de Reforma a la Convención
Americana sobre Derechos Humanos.

I. INTRODUCCIÓN

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

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

¹ Así por ejemplo, la Asamblea General no sólo adopta una serie de resoluciones sobre esta temática, sino que dirige a los miembros de la Comisión y de la Corte, y recibe sus informes anuales sobre derechos humanos. También tenemos el caso del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral creado por el Protocolo de Managua de 1995, al cual los Estados Partes de la Convención Americana están obligados a presentar informes en forma anual, sobre el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, educativos y científicos consignados en tal instrumento. De otro lado, la Comisión Interamericana de Mujeres, como órgano permanente de la OEA, informa regularmente al organismo y a los Estados Miembros sobre la situación (a través o retroceso) civil, política, social, económica y cultural de la mujer en las Américas, promoviendo el tema y formulando recomendaciones. Asimismo vela por la aplicación de la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Adicionalmente, existen un conjunto de Relatores para la Libertad de Expresión, sobre Derechos de la Mujer, Derechos de los Pueblos Indígenas y los Derechos del Niño, que han sido creados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estando encargados de promover estos temas y elaborar informes sobre la situación de estos derechos en la región. Finalmente, otros órganos como el Consejo Permanente, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el Comité Jurídico Interamericano y otros organismos especializados, aseguran un deber de promoción de estos derechos dentro de su ámbito de competencia.

ambos organismos.²

Paralelamente, se señalarán en todo momento, las similitudes y diferencias de este esquema de promoción y protección de los derechos humanos con el Sistema Europeo, el cual ha servido de permanente modelo y ejemplo para la evolución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.³

II. ANTECEDENTES DEL SISTEMA

Fue en la VIII Conferencia Panamericana celebrada en Lima, en 1938, cuando se aprobaron a nivel de la región americana, las primeras resoluciones en torno a la promoción y protección de los derechos humanos. Así, en esta reunión se aprobaron diversas resoluciones sobre libertad de expresión, libertad de asociación, no discriminación, entre otras, así como una "Declaración en Defensa de los Derechos Humanos" en la que se manifestó la necesidad de respetar los derechos humanos, los sentimientos humanitarios, el patrimonio espiritual y material de la civilización.⁴

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

Luego de tres años de intenso trabajo, en abril de 1948, con ocasión de la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia, se adoptaron los dos primeros instrumentos internacionales de este sistema de protección, como son la Carta de la Organización de Estados Americanos⁶ y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre,⁷ que antecedió a la Declaración Universal, suscrita el 10 de diciembre del mismo año. En efecto, tanto el preámbulo de la Carta de la OEA como las disposiciones contenidas en la misma y en la Declaración, afirmaron un conjunto de derechos esenciales de la persona humana,⁸ sin ningún tipo de distinción,

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

³ LEZERTUÑA RODRÍGUEZ, Manuel. "El Sistema Europeo y el Sistema Interamericano". En: *Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos. Aportes para una Evaluación*. Bogotá: ILSA, 1994, pp. 217-225. GROG ESPIELL, Hector. *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos: Análisis Comparativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1991, pp. 141-160. GROG ESPIELL, Hector. "La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos: Análisis Comparativo" (). En: *ACADI*, Tomo 218, 1995-VI, pp. 167-411.

⁴ NETO, NAVIA. *Introducción al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, San José: ICH, 1993, p. 53. WISSE-CRA. *Manual de Normas Vigentes en Materia de Derechos Humanos*. Washington D. C, 1985.

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

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

⁷ HITTERS, Juan Carlos. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Edial, Tomo 8, 1991, p. 13.

⁸ GARCÍA BAUER, Carlos. *Los Derechos Humanos. Protección Universal*. Guatemala: Tipografía Nacional, 1980, pp. 110-113.

no sólo en el ámbito civil y político, sino también en el económico, social y cultural,⁹ dando inicio de esta manera a la construcción del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.¹⁰ Mientras tanto Europa venía desarrollando un proceso similar, el mismo que tuvo su origen formal el 5 de mayo de 1949, cuando los países del Benelux, Francia y el Reino Unido constituyeron el Consejo de Europa, organización de coordinación y de integración, con una ideología de triple fundamento: la democracia parlamentaria y pluralista, el Estado de derecho y el respeto a los derechos fundamentales del hombre.¹¹

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

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

Precisamente, en agosto de 1958, durante la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Santiago de Chile, se adoptó la Resolución N° VIII titulada "Derechos Humanos" en la cual se encomienda al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de una Convención sobre Derechos Humanos y se dispuso la creación del primer órgano de protección del sistema: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹³

En lo referente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta recién sería aprobada durante la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, entrando en vigor el 18 de julio de 1978.¹⁴ El catálogo de derechos consagrado por esta Convención es bastante amplio, incluyendo derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,¹⁵ al igual que lo hacen de manera conjunta la Convención

⁹ GROS ESPELL, Héctor: *Estudios sobre Derechos Humanos*, Madrid: Civitas, 1988, pp. 116-117.

¹⁰ FRÚNDEZ, Héctor: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspecto Institucional y Procesales*, Segunda Edición revisada y puesta al día. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, p. 47.

¹¹ MANSEL, Karin: *El Desarrollo Progresivo del Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos de la Convención de Roma de 1950 al Protocolo N° 11*. Tesis. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, p. 14.

¹² GROS ESPELL, Héctor: "Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano" (preparado). *Revista Teoría*, Zaragoza: Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 1973-74, p. 180.

¹³ Para lo cual se tuvo como modelo a la Comisión Europea de Derechos Humanos que había tenido sus inicios en Estrasburgo en 1954. Véase FIK-ZAMUDIO, Héctor: "Notas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". En: *La Jurisprudencia Constitucional en teoría y práctica*. Madrid: Dykinson, 1997, p. 174.

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

¹⁵ BUERGENTHAL, Thomas y Ding, SHELTON: *Protecting Human Rights in the Americas: Cases and Materials*. Estrasburgo: International Institute of Human Rights, 1995, p. 42. MONROY CABRA, Miguel: "Derechos y Deberes consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos". En: *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington D.C. 1980, p. 30. NETO NORA, Rafael: "El Sistema Interamericano de Derechos Humanos". *Revista Universitaria Jurídica*, N° 85, noviembre 1980, pp. 220-225.

Europea¹⁶ y la Carta Social Europea.¹⁷ Adicionalmente, esta Convención crea en su capítulo VIII el actual órgano judicial de protección de los derechos humanos en la región: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁸ En cuanto a la Comisión Interamericana, si bien su origen fue algo tardío en comparación con Europa¹⁹ y en un inicio discutido,²⁰ los sucesivos cambios producidos en la Carta de la OEA y sus diferentes estatutos la convertirían en uno de los principales mecanismos de protección de los derechos humanos en la región americana.

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

¹⁶ HITTERS, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 99. Sin embargo, la Convención Americana se diferencia de la Europea en cuanto a las circunstancias que permiten la restricción o suspensión de los derechos fundamentales, los requisitos para la admisión de denuncias y en sus órganos de control. Por lo demás, la Convención Europea para la Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales fue elaborada por el Consejo de Europa y firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, esto es, casi 20 años antes que su similar americano (entrando en vigor el 3 de septiembre de 1950). Véase FAUNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, p. 68. VARELA, Jacinto. *La Protección de los Derechos Humanos. Jurisprudencia de la Comisión y Tribunal Europeo de Derechos del Hombre*. Barcelona: Hispano-Europea, 1972, pp. 34-36. COMBACAU, Jean, Serge SUR, Hubert THIERRY y Charles WALLÉE. *Droit International Public*, Paris: Montchrestien, 1975, p. 684. De otro lado, si solo comparamos la Convención Americana con la Convención Europea, la primera es más amplia, al contener ciertos derechos no recogidos en el texto europeo: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la reparación por denegación de justicia, el derecho de restitución, el derecho al nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho de asilo. Véase FERNÁNDEZ DE CASADOVANTE, Carlos. "El Sistema Americano. La Convención Americana de 22 de Noviembre de 1969". En: *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Madrid: Díez, 2000. También véase CHUECA SANCHO, Angel. "Los Derechos Humanos protegidos en la Convención Americana de San José de 1969". *Revista Española de Derecho Internacional*, 1980, Nº 1-3, pp. 33-79. A ello habría que agregar que ambas Convenciones operan en realidades distintas, funcionando la Convención Americana en circunstancias políticas ineludibles y ante violaciones generalmente gravísimas, masivas y reiteradas. Véase BURGENTHAL, Thomas. "The American and European Conventions on Human Rights: Similarities and Differences". *American University Law Review*, Nº 30, 1980, p. 115.

¹⁷ La Carta Social Europea fue firmada en Turín en 1961 y entró en vigor el 20 de febrero de 1965. Luego, fue reemplazada por la Carta Social Revisada de 1990, que entró en vigor el 1 de julio de 1993.

¹⁸ GARCÍA BAUSER, Carlos. *Los Derechos Humanos en América*. Guatemala: Tipografía Nacional, 1987, p. 262. ZOVATTO, Daniel. "Antecedentes de la Creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y Documentos*. San José: IDH, 1986, pp. 207-254.

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

²⁰ Al respecto señala FAUNDEZ, Héctor. *Op. cit.*, p. 51: "El origen de la Comisión no deriva de ningún tratado sino que, simplemente, de una resolución de los órganos de la OEA, aprobada solo por la mayoría de sus miembros. Hay que subrayar que la Comisión tuvo, en sus primeros años, una condición jurídica bastante ambigua; por lo tanto este cuerpo de bases constitucionales sólidas para actuar en contra de la voluntad de los Estados. De hecho, obtuvieron que un órgano de naturaleza de la Comisión... pudiera instalarse en el marco de una simple Reunión de Consulta, sin que mediara una reforma de la Carta de la OEA o la adopción de un Tratado".

²¹ SIQUEIROS, José Luis. "El Protocolo Adicional (1988) a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". En: *XIV Curso de Derecho Internacional*. Comité Jurídico Interamericano, Río de Janeiro, 1990, pp. 89 y 93.

²² CANCADO TRINDADE, Antonio (coord.). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del Siglo XIV*. Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para fortalecer su mecanismo de protección. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tomo II, 2001, p. 955.

²³ NOVAK, Fabián y Elizabeth SALMÓN. *Las Obligaciones Internacionales del Perú en Materia de Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) – Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000. MINISTERIO DE JUSTICIA DEL PERÚ. *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema de Naciones Unidas e Interamericano*. Lima: Consejo Nacional de Derechos Humanos, 2002. ZOVATTO, Daniel (compilador). *Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano: Reaproximación de Instrumentos Básicos*. San José: IDH, 1987.

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

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

III. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

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

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

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

1. Aspectos Generales: Los Supuestos de Protección

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos —a diferencia del Sistema Europeo—²⁵ posee una estructura dual, cuyos órganos son la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Convención Americana de Derechos Humanos contempla tres diferentes supuestos en los que se pueden presentar denuncias individuales o interestatales ante estos organismos, dependiendo de los cuales, ambos podrán ejercer distintas competencias.²⁶

En el primer supuesto, las violaciones son cometidas por Estados miembros de

²⁴ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos. *Op. cit.*, p. 104.

²⁵ Si bien en un inicio la estructura del Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos era similar a la del Sistema Interamericano, a partir del 1 de noviembre de 1995, este cambió, al abrogarse la Comisión Europea de Derechos Humanos mediante el Protocolo Adicional Nº 11 a la Convención Europea de Derechos Humanos.

²⁶ BUENAGENTRAL, Thomas y otros. *Manual de Derecho Internacional Público*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 107-109.

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

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

Finalmente, en el tercer supuesto, la violación es cometida por Estados Miembros de la OEA, que han suscrito la Convención Americana y que mediante declaración unilateral han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,²⁹ como sucede por ejemplo con el Perú.³⁰ En este último supuesto el sistema de protección interamericano de derechos humanos despliega toda su capacidad, al permitir no sólo la aplicación de los instrumentos antes referidos sino también la intervención de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos.³¹ Este último, es el supuesto que estudiaremos a continuación, por constituir el esquema más completo de protección de los derechos humanos a nivel de la región americana.

2. Primera Fase: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

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

²⁷ Artículo 44 de la Convención Americana. Véase GROS ESPIELL, Héctor, "Reflexiones en torno a la Protección Internacional de los Derechos Humanos en el Ambiente Regional Americano", En: *Curso de Derecho Internacional de Víctor Gassio*, Editor: Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, 1987, pp. 170-171. "Esta posibilidad que responde a una tradición invariable del Sistema, está especialmente prevista en el Estatuto y en el Reglamento de la Comisión [...] en amplitud excepcional del régimen del artículo 44 [...] se uno de los logros más significativos alcanzados por la Convención Americana".

²⁸ ADLULARI, Andrés, "Organización y Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", En: *Anuario Jurídico Interamericano*, Washington: OEA, 1986, pp. 163-191.

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

³⁰ Cabe señalar que el Perú en 1989 mediante una declaración unilateral planteó su retiro con efectos inmediatos de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, la Corte determinó que un Estado puede retirarse del sistema únicamente a través del medio que estipula la propia Convención Americana, señalado en el artículo 75, es decir, a través de la demanda de la Convención, tal como lo hizo Trinidad y Tobago en 1988. En tal sentido, la Corte consideró la pretensión peruana como inadmisión, y continuó conociendo de los casos no obstante la renuncia del Estado peruano. Véase el *Auxilio Ivcher Bronstein* (sentencia del 24 de setiembre de 1990, Serie C, Nº 54) y el *Auxilio Tribunal Constitucional* (sentencia del 24 de setiembre de 1990, Serie C, Nº 55).

³¹ PINTO, Mónica, "Las Relaciones entre los Órganos del Sistema", En: *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, San José, pp. 171-172.

³² Véase el artículo 1 del Estatuto de la Comisión, aprobado mediante Resolución Nº 447 de la Asamblea General de la OEA, en su noveno período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979. También véase SEPULVEDA, César, "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", En: *La Protección Internacional de los Derechos Humanos: Balance y Perspectivas*, México: UNAM, 1983, pp. 301-303.

³³ Véase el artículo 18.1 del Estatuto de la Comisión.

la Asamblea General de la Organización.³⁴

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

2.1 Posibles Peticionarios y Orden Jurídico Protegido

Conforme a los artículos 41 y 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tiene la función de actuar respecto de las peticiones y comunicaciones que cualquier persona, grupo de personas, ONG legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, o Estado Miembro de la OEA le plantee, relativas a violaciones de derechos humanos cometidas por Estados Miembros de la Convención.³⁶

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

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

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

La petición individual puede ser presentada por cualquier persona,³⁷ grupo de

³⁴ Artículo 1 del Reglamento de la Comisión. Véase GROS ESPILL, Héctor "Le Système Interaméricain comme régime régional de protection international des droits de l'homme". En: *ACADY*, Leyden; A. W. Eshoff, 1975, Tomo II, pp. 27-31; WASAK, Karol "La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos". París: *Université de Droit de Jurisprudence*, 1969, pp. 32-36.

³⁵ Artículo 15 del Reglamento de la Comisión.

³⁶ Desde 1960 hasta 1994, la Comisión dio trámite a más de 11,500 denuncias, de las cuales hasta 1986, había enviado solo 18 casos ante la Corte Interamericana, para que fueran procesados y sentenciados. Véase GROSSMAN, Claudio "Reflexiones sobre el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos" En: *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José: CDH, 1994, p. 205. También LANDA, César "Protección de los Derechos Fundamentales a través del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana". *Revista IDH* N.º 27, Enero-Junio 1993, San José: IDH, p. 102.

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

personas u ONG. En consecuencia, la petición no está limitada a la víctima³⁹ tal como sucede en el sistema europeo,⁴⁰ sino que la legitimación activa es más amplia incluyendo a cualquier persona. En este orden de ideas, el consentimiento de la víctima no es un requisito de la petición.

En la petición se debe señalar si los peticionarios desean que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado.⁴¹ Esta debe además ser presentada dentro de los 6 meses siguientes a la fecha en que el presunto lesionado ha sido notificado de la decisión nacional que agota los recursos internos.⁴² Sobre esto último, la Corte Interamericana se ha inclinado por considerar este plazo como uno de prescripción, por lo cual, el Estado demandado debe alegar su vencimiento como excepción, de lo contrario puede convalidar expresa o tácitamente el referido exceso.⁴³

2.2 La Admisibilidad de la Petición

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

Entre los requisitos que se exigen para admitir la petición tenemos⁴⁴ el nombre del peticionario, dirección, hecho denunciado, nombre de la víctima, indicación del Estado responsable y de que no se sigue otro procedimiento paralelo de carácter internacional, así como el agotamiento de los recursos internos por parte del peticionario.⁴⁵ Sobre este último requisito, señala Cárdenas:

*"Este es un requisito a favor de los Estados, con el fin de evitar que su soberanía se menoscabe al no permitir que sean ellos los que corrijan por sus propios medios, las situaciones litigiosas dentro de sus marcos institucionales."*⁴⁶

³⁹ Sobre el concepto de víctima cabría señalar que a partir del caso *Riske contra Guatemala* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 24 de enero de 1996, serie C, Nº 20), del caso *Vilagrán Morales y otros* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 19 de noviembre de 1996, serie C, Nº 63) y del caso *Bárcena Velásquez* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 25 de noviembre de 2000, Serie C, Nº 70), la Corte Interamericana incluyó dentro del mismo a los familiares, bajo determinadas circunstancias. Así, en el segundo caso citado, el Tribunal estimó que la falta de diligencia para establecer la identidad de las víctimas y dar aviso a sus familiares inmediatos para que estos pudieran brindarles una sepultura acorde con sus creencias, valores o creencias, intensificó el sufrimiento padecido por los familiares. Asimismo consideró que la violencia extrema ejercida sobre las víctimas por agentes estatales, así como su posterior abandono en un paraje deshabitado, constituyó para los familiares un trato cruel e inhumano, por lo cual también los consideró víctimas. Véase VENTURA ROBLES, Manuel E. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Camino hacia un Tribunal Permanente", En: XXVII Curso de Derecho Internacional, Comité Jurídico Interamericano y Secretaría General de la Organización Estados Americanos, Río de Janeiro, agosto de 2007, p. 114.

⁴⁰ Artículo 34 de la Convención Europea denominada: "El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación...". Véase PINTO, Mónica. *La Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires: Editorial del Puerto, 1993, p. 35; SALVOLI, Omar: "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos". En: *Documentary File, Volumen II*, Estrasburgo: Instituto Internacional de Derechos Humanos - 32 Sesión, 2001, p. 160.

⁴¹ Artículo 28 b del Reglamento de la Comisión.

⁴² Artículo 32 del Reglamento de la Comisión.

⁴³ Véase el Asunto *Neira Alegria y otros*, Sentencia del 11 de diciembre de 1991, párrafo 30. BARBOZA, Julio. *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires: Zaka, 1999, p. 663.

⁴⁴ Artículo 46 de la Convención Americana y Artículo 29 del Reglamento de la Comisión. Véase COX, Francisco. "Analyzing the Inter-American Commission on Human Rights under three Theories of Compliance". *Revista IDH*, Nº 28, julio-diciembre 1998, San José: IDH, p. 29.

⁴⁵ CANÇADO TRINDADE, Antonio. "O Esgotamento dos Recursos internos e a Evolução da noção de 'vítima' no Direito Internacional dos Direitos Humanos". En: *Revista IDH*, Nº 3, enero-junio de 1996, pp. 5-78.

⁴⁶ CÁRDENAS, Fernando. *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Tesis. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1985.

En efecto, frente a una violación de derechos humanos, es el órgano judicial del Estado el encargado de reparar tal transgresión, sólo en caso que el aparato judicial del Estado no lleve adelante la reparación debida, se abre la posibilidad de recurrir a la Comisión Interamericana. No debe olvidarse que conforme al preámbulo de la Convención Americana, la protección internacional de los derechos humanos es "coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos". En este sentido, el no cumplimiento de este requisito por el peticionario puede ser invocado por el Estado denunciado en su escrito de excepciones preliminares, a fin de que la demanda no sea admitida. Sin embargo, nada impide al Estado denunciado renunciar a esta exigencia, tal como ha sido consagrado por la jurisprudencia interamericana.⁴⁵

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

"El artículo 46.1.a) de la Convención remite "a los principios del Derecho internacional generalmente reconocidos". Esos principios no se refieren sólo a la existencia formal de tales recursos, sino también a que éstos sean adecuados y efectivos, como resulta de las excepciones contempladas en el artículo 46.2.

Que sean adecuados, significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable. Por ejemplo, un procedimiento de orden civil, expresamente mencionado por el Gobierno, como la presunción de muerte por desaparecimiento, cuya función es la de que los herederos puedan disponer de los bienes del presunto muerto o su cónyuge pueda volver a casarse, no es adecuado para hallar la persona ni para lograr su liberación si está detenida.

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

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

⁴⁵ Véase el Asunto Viviana Gallardo contra Costa Rica, del 13 de noviembre de 1981.

⁴⁶ MANSIEL, Karín. Ob. cit. p. 57.

⁴⁷ FAUNDEZ, Héctor. Ob. cit. p. 230.

⁴⁸ Asunto Velásquez Rodríguez, Sentencia del 20 de julio de 1988, párrafos 63, 64, 66 y 67.

Ahora bien, no se exigirá el agotamiento de los recursos internos, cuando: a) no exista legislación nacional para la protección de los derechos que se alegan como violados⁵⁰; b) no se haya permitido al presunto lesionado el acceso a la jurisdicción interna o se le haya impedido agotarla; y, c) haya un retardo injustificado en la decisión sobre dichos recursos.⁵¹ En todo caso, conforme lo dispone el Reglamento de la Comisión, corresponde al Estado denunciado probar la inexistencia de estas excepciones y no al peticionario, en caso este último alegue la imposibilidad de comprobar la presencia de alguna de ellas.⁵²

La Comisión tampoco considerará una petición si la materia contenida en ella: a) se encuentra pendiente de solución ante un organismo internacional gubernamental; o b) reproduce sustancialmente otra petición pendiente o ya examinada y resuelta por la Comisión. También declarará inadmisibles las peticiones cuando: a) no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos humanos; o, b) sea manifiestamente infundada o improcedente.⁵³

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

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

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

⁵⁰ O incluso, podrían existir recursos pertinentes pero no ser eficaces. Así lo señaló la Corte en el Asunto Velásquez Rodríguez (sentencia del 29 de julio de 1988) y en el Asunto Godínez Cruz (sentencia del 20 de enero de 1989), donde dijo que "si bien existen en Honduras, durante la época de que aquí se habla, recursos legales que hubieran eventualmente permitido hallar a una persona detenida por las autoridades, tales recursos son ineficaces, tanto porque la detención era clandestina como porque, en la práctica, impedidos con formalidad que se hacen inaplicables o porque las autoridades contra las cuales se pedían finalmente los informes o porque abogados y jueces ejecutores era amenazados e intimidados por aquellos". Véase PNUD, *México*, *Op. cit.*, 1993, p. 64.

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

⁵² Artículo 31.3 del Reglamento de la Comisión.

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

⁵⁴ Artículo 36 del Reglamento de la Comisión.

⁵⁵ *Idem*. Véase WARGAS CARREÑO, Eduardo "La Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano". En: *IV Curso de Derecho Internacional*. Comité Jurídico Interamericano, Rio de Janeiro, 1986, p. 146.

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

⁵⁷ PNUD, *México*, *Op. cit.*, 1993, p. 102.

2.3 Análisis del Fondo de la Petición

Luego de admitida la petición, ésta es registrada como caso y se inicia el procedimiento sobre el fondo del asunto. Aquí se inicia el procedimiento contradictorio ante la Comisión destinado a esclarecer los hechos del caso, con una comunicación escrita a las Partes,⁶⁸ en la cual se fija un plazo de 2 meses para recibir de los peticionarios y del Estado presuntamente infractor,⁶⁹ las observaciones que tengan a bien realizar. Una vez recibida la información solicitada al Estado, la Comisión la comunicará al denunciante y le otorgará un plazo de 30 días para que éste presente sus observaciones, y en caso de que las mismas incluyan información adicional, ésta será transmitida al Estado y se le concederá 30 días más para responder. De darse el caso que el Estado denunciado no responda a la solicitud de información en el plazo otorgado, se presumirán verdaderos los hechos alegados por el peticionario.⁷⁰

Para el esclarecimiento de los hechos también podrán realizarse audiencias e investigaciones *in loco* de ser necesarias.⁷¹ Asimismo en esta etapa se determinará la posibilidad de aplicar medidas cautelares a fin de evitar daños irreparables.⁷²

En cuanto a las Audiencias, estas pueden tener lugar cuando la Comisión así lo decida o a petición de parte, una vez transcurridos los plazos para entregar la información solicitada a fin de comprobar los hechos. En principio, estas audiencias son privadas a menos que la Comisión decida la presencia de terceros y el Estado involucrado otorgue las garantías pertinentes a quienes concurren a ellas.⁷³

En relación a las visitas *in loco*—que no tienen paralelo en el Sistema Europeo⁷⁴— estas tienen por objeto que se efectivice el principio de inmediación, para que el órgano encargado de decidir un asunto, cuente con los elementos necesarios para percibir directamente el material fáctico.⁷⁵ Estas visitas de carácter particular, no deben ser confundidas con las observaciones *in loco* de carácter general, que no apuntan a investigar un caso concreto sino una situación de violación masiva y sistemática de los derechos humanos y que son llevadas a cabo por una comisión especial.⁷⁶ Para llevar adelante estas visitas, la Comisión solicita al Estado que la invite a practicar una observación *in loco*, pero si no se obtiene dicha invitación la Comisión realiza la visita con la anuencia del Estado. Sobre esto último, muchos autores como Cançado o Salvioi proponen con buen criterio que se debería eliminar la necesidad del consentimiento gubernamental para realizar estas visitas, en tanto limitan el accionar de la Comisión.⁷⁷

⁶⁸ Artículo 48 de la Convención Americana.

⁶⁹ Se debe señalar que en algunos casos demora excesivamente el curso del traslado al Estado denunciado. Así, en el Acuerdo Castillo Petrucci y otros, Excepciones Preliminares, sentencia del 4 de febrero de 1995, este traslado demora aproximadamente 5 meses.

⁷⁰ Artículo 48.1.b de la Convención Americana y 39 del Reglamento de la Comisión.

⁷¹ Artículo 43 del Reglamento de la Comisión.

⁷² Artículo 25 del Reglamento de la Comisión.

⁷³ Artículo 61 del Reglamento de la Comisión.

⁷⁴ En el Sistema Europeo, al no existir Comisión, tampoco existen las medidas cautelares sino tan solo las medidas provisionales que pueden ser dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme lo establece el artículo 39 del Reglamento del Tribunal.

⁷⁵ HITTERS, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 378.

⁷⁶ WANGEL, Karin. Informe sobre el Funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000, p. 35.

⁷⁷ SALVIOI, Oscar. *Op. cit.*, p. 175.

En lo que toca a las medidas cautelares, estas pueden ser solicitadas por la Comisión al Estado presuntamente infractor (a iniciativa propia o a petición de parte),⁶⁸ cuando exista peligro inminente de que el daño se vuelva irreparable. Estas medidas cautelares que han ido en incremento a partir de 1996,⁶⁹ no deben ser confundidas con las medidas provisionales que pueden ser dictadas por la Corte Interamericana,⁷⁰ y que analizaremos más adelante. Las primeras, pueden ser dictadas respecto de Estados no miembros de la Convención y de Estados que no hayan aceptado la jurisdicción de la Corte, lo que no es posible en el caso de las segundas.

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

Una interpretación de acuerdo con el contexto de la Convención, lleva al convencimiento de que esa actuación de la Comisión debe intentarse 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.

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

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

"El procedimiento descrito contiene un mecanismo de intensidad creciente destinado a estimular al Estado afectado a fin de que cumpla con su deber de

⁶⁸ Artículo 25 del Reglamento de la Comisión.

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

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

⁷¹ Al igual que lo hacía su similar europeo —hacia su creación a partir de la entrada en vigor del Protocolo N° 11 a la Convención Europea, de 11 de mayo de 1994. Véase DE PEROLA, Nicolás y Carolina LOARZA, "La Solución Amistosa de Reclamaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", *Revista IDH*, N° 22, Julio-Diciembre 1995, San José, IDH, pp. 202-204.

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

⁷³ Artículo 41 del Reglamento de la Comisión. Anteriormente, esta disposición fue corregida por la jurisprudencia de la Corte en el Asunto Viviano Gallardo contra Costa Rica de 15 de noviembre de 1981.

⁷⁴ Así ocurrió en el Asunto Blasius Masares del 15 de junio de 1994.

⁷⁵ En este sentido la Comisión Interamericana en el Asunto Neira Alegria y otros, señaló que la solución amistosa era inapropiada, dada la forma en que se reprimió en total en la cárcel de El Frontón, en Lima, Perú, dejando un saldo de 111 muertos.

⁷⁶ Asunto Godínez Cruz. Excepciones Preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, párrafos 47-48.

cooperar para la solución del caso. Se ofrece así al Estado la posibilidad de resolver el asunto antes de verse demandado ante la Corte, y al reclamante la de obtener un remedio apropiado de una manera más rápida y sencilla.⁷⁷

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

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

2.4 El Informe Final de la Comisión

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

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

En el caso de los Estados Partes de la Convención Americana, la Comisión elabora un informe sobre el fondo de carácter preliminar que incluye sus conclusiones y recomendaciones, así como el plazo dentro del cual el Estado debe cumplir con estas últimas. Si transcurren 3 meses desde la notificación del informe preliminar sin que el Estado haya cumplido con atender las recomendaciones, o si la causa no hubiere sido sometida a consideración de la Corte, la Comisión podrá emitir un segundo informe, esta vez con carácter definitivo, que contenga su opinión, conclusiones finales y recomendaciones,⁸⁰ el mismo que será transmitido a las Partes, quienes presentarán en el plazo fijado por la Comisión, la información respectiva sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Posteriormente, la Comisión evalúa el cumplimiento de sus recomendaciones con base a la información disponible y decide sobre la publicación

⁷⁷ Véase Asunto Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 25 de junio de 1987, Serie C, Nº 1, párrafos 52-60; Asunto Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia del 20 de junio de 1987, Serie C, Nº 3 párrafos 62-63; Asunto Farián Corti y Rolfo Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia del 25 de junio de 1987, Serie C, Nº 2, párrafos 59-60. Asimismo, SEPULVEDA, César, "El Procedimiento de Solución Amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", En: *Derechos Humanos en las Américas. Homenaje a la Memoria de Carlos A. Duschak de Abancos*, Washington: O.C. CIDH, 1984, p. 340.

⁷⁸ Artículo 35 del Reglamento de la Comisión.

⁷⁹ Es importante señalar que según el artículo 75 del Reglamento de la Comisión, cualquier disputa que surja respecto de su interpretación, deberá ser resuelta por la mayoría absoluta de sus Miembros.

⁸⁰ Artículo 61 de la Convención Americana y 45.1 del Reglamento de la Comisión.

del informe definitivo y su inclusión en el informe anual o en cualquier otro medio que considere apropiado.

En este punto se debe precisar que si bien para un sector de la doctrina no resultan claras las diferencias entre el primer y segundo informe de la Comisión,⁸¹ lo cierto es que existen algunas diferencias. En primer lugar, mientras el informe preliminar tiene carácter confidencial, el segundo no tiene tal carácter. En segundo lugar, mientras el actual Reglamento de la Comisión permite plantear recurso de reconsideración sobre los informes preliminares dirigidos a los Estados no miembros de la Convención y la Corte Interamericana ha admitido también este recurso respecto de los informes preliminares dirigidos a los Estados Miembros, este recurso no puede ser planteado tratándose de informes definitivos.

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

"El término 'recomendaciones' usado por la Convención debe ser interpretado conforme a su sentido corriente, de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, y al no haberse dado a esta expresión un sentido especial, no tendría el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento comprometería la responsabilidad internacional del Estado; en consecuencia, a juicio de la Corte, el Estado no incurriría en responsabilidad internacional por incumplir con lo que considera una recomendación no obligatoria".⁸²

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

Ahora bien, luego de emitido el informe final por la Comisión Interamericana, esta notificará al peticionario dicho informe, con el propósito de darle la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. En este sentido, el individuo no sólo tiene la posibilidad de opinar sobre el informe de la Comisión sino también sobre la conveniencia de remitir el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸⁴ No obstante, si bien el individuo puede opinar sobre la conveniencia de someter el caso a la Corte, la decisión final corresponde

⁸¹ Es el caso de Eduardo Vargas Cornejo, César Sepúlveda, entre otros. Véase FAUNDEZ, Héctor. Ob. cit., pp. 321-322.

⁸² Acordo Gerie Lacayo, sentencia del 29 de enero de 1997, párrafo 93. Véase FAUNDEZ, Héctor. Ob. cit., p. 342.

⁸³ Sin embargo, parte de la doctrina no comparte esta opinión, señalando el carácter vinculante del informe de la Comisión. Así, para FAUNDEZ, Héctor. Ob. cit., p. 343. "del artículo 47 letra d, de la Convención, que establece que se declara inadmisibles una petición que sea sustancialmente la misma que otra ya examinada por la Comisión —en el sentido de sujeta por ella a los mismos hechos— al analizar las condiciones de admisibilidad de una petición—, también se puede inferir que la decisión de la Comisión tiene carácter vinculante". En el mismo sentido se manifiesta HITTERS, Juan Carlos. Ob. cit., p. 393. "Atentamente influida de la Comisión, es dicha de provenir de una denuncia, que deviene luego de su proceso con todas las garantías, pueden considerarse intrínsecamente obligatorias, con valor jurídico y moral, aunque por sí mismas no son ejecutivas. De todos modos no debemos olvidar que una de las características del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es que muchos de sus pronunciamientos no tienen este último característica, pero producen efectos vinculantes".

⁸⁴ Artículo 43 del Reglamento de la Comisión. Véase también ROJÓN, Pedro. "Observaciones sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Vigencia de la Asamblea General de la OEA (San José, Junio de 2001). Revista IDH. Edición especial. Fortalecimiento del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. Nº 20/01. San José de Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 23.

a la Comisión. Por ello, el artículo 44 del Reglamento de la Comisión permite que esta pueda no someter el caso a la Corte por decisión fundada en la mayoría absoluta de sus miembros. Esto, pone en evidencia la limitación de los derechos procesales del peticionario, que si bien puede opinar sobre la conveniencia de someter el caso a la Corte, no puede hacerlo ella misma o comprometer a la Comisión a hacerlo.⁸⁵

2.5 Un Caso Especial: Las Violaciones Masivas o Sistemáticas de los Derechos Humanos.

Más allá de las denuncias individuales, conviene precisar que la Comisión Interamericana puede conocer situaciones de violación masiva o sistemática de los Derechos Humanos por parte de un Estado Miembro. Como señala Buergethal:

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

Al recibir evidencias de esta violación masiva, la Comisión podrá llevar adelante audiencias⁸⁷ o visitas *in loco* de carácter general, lo que le permitirá analizar en el terreno de los hechos la presencia o no de esta violación generalizada.

Posteriormente, podrá emitir un informe señalando sus conclusiones y recomendaciones, el mismo que debe ser transmitido al Estado en cuestión para que formule las observaciones que juzgue pertinentes, antes de ser publicado,⁸⁸ sirviendo esto último como un medio eficaz de presión a los Estados para el cumplimiento de tales recomendaciones.

En este sentido, señala Núñez:

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

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

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

⁸⁵ *Ibidem*, p. 20.

⁸⁶ Véase SALVIDU, Oreste. *Op. cit.*, p. 198.

⁸⁷ Artículo 64 del Reglamento de la Comisión.

⁸⁸ Artículo 68 del Reglamento de la Comisión.

⁸⁹ NÚÑEZ PALACIOS, Susana. *Op. cit.*, p. 78.

⁹⁰ O'DONNELL, Daniel. *La Protección Internacional de los Derechos Humanos*, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1989, p. 512.

Entonces, la capacidad con la que cuenta la Comisión Interamericana para enfrentar estas violaciones no tiene precedentes en otro sistema regional de protección de los Derechos Humanos, incluyendo el sistema europeo.²¹

3. Segunda Fase: La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos está compuesta de 7 jueces, nacionales de los Estados Miembros de la Organización,²² de la más alta autoridad moral y de reconocida competencia en materia de Derechos Humanos, que ejercen sus funciones a título personal, siendo elegidos por la Asamblea General de la OEA. La Corte se reúne en su sede en San José de Costa Rica,²³ en sesiones ordinarias y extraordinarias, desarrollando dos tareas fundamentales: una de carácter contencioso, destinada a resolver una denuncia por violación de derechos humanos, y otra de carácter consultiva, destinada a interpretar el verdadero sentido y alcance de una norma jurídica.²⁴

3.1 Competencia Contenciosa

Conforme al artículo 68.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la función jurisdiccional de la Corte —a diferencia del modelo europeo²⁵— tiene carácter opcional o facultativo para los Estados Partes, en tanto sólo puede realizarse cuando los propios Estados reconozcan de manera expresa como obligatoria la competencia de la Corte, ya sea en forma incondicional, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Así lo ha confirmado la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva de 1983:

"En materia contenciosa el ejercicio de la competencia de la Corte depende normalmente de una cuestión previa y fundamental, como es el consentimiento de los Estados para someterse a su jurisdicción. Si ese consentimiento ha sido otorgado, los Estados que participan en el proceso toman técnicamente el carácter de partes en el mismo y se comprometen a cumplir con la decisión de la Corte (artículo 68.1 de la Convención). En cambio, mientras no exista tal consentimiento, la jurisdicción de la Corte no podrá ejercerse, de modo que carece de sentido examinar los asuntos de fondo que determinan la controversia sin antes haber establecido si las partes involucradas han aceptado o no su jurisdicción".²⁶

De otro lado, las controversias planteadas ante la Corte pueden referirse a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana.²⁷ Sobre

²¹ MANDEL, Karin. *Op. cit.*, *Tools*, p. 242. En relación a este tema véase: KAMRINGA, Menno T. "Is The European Convention on Human Rights Sufficiently Equipped to Cope with Gross and Systematic Violations?". *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 12, Nº 2, Amsterdam: Kluwer, 1994, pp. 153-164.

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

²³ Artículo 3.1 del Estatuto de la Corte, aprobado por Resolución Nº 445 adoptado por la Asamblea General de la OEA en su noveno período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1972.

²⁴ WARGAS CARREÑO, Edmundo. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo: Experiencia y Visión de América Latina*, Vol. II, Santiago de Chile: IIDH, 1981; TINOCO CASTRO, Luis Demetrio. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, 1979.

²⁵ La Corte Europea, según el artículo 19 de la Convención Europea reformada, es de carácter permanente y goza de jurisdicción obligatoria.

²⁶ Opinión Consultiva OC-3/83, del 8 de setiembre de 1983, Series A y B, Nº 3, párrafo 21.

²⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La Protección Judicial de los Derechos Humanos en Latinoamérica y en el Sistema Interamericano". *Revista IIDH*, Nº 8, San José: IIDH, Julio-Diciembre de 1985, p. 48.

esto último ha señalado la Corte:

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

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

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

1. Presentación de la Demanda

La demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sólo puede ser planteada por la Comisión Interamericana o por los Estados Parte; esto se desprende del artículo 61.1 de la Convención Americana que establece que: *"sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte"*. En consecuencia, a diferencia del sistema europeo —donde el individuo cuenta con legitimidad activa ante la Corte Europea de Derechos Humanos, luego de la reforma

⁹⁸ Opinión Consultiva OC-1/82, párrafo 29.

⁹⁹ METO NAWA, Rafael. Ob. cit., 1988, p. 58.

¹⁰⁰ Estas sentencias son señaladas por VENTURA ROBLES, Manuel E. Ob. cit., 2001, pp. 97-98: "Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras (Excepciones Preliminares, Fondo, Indemnización Compensatoria e Interpretación de la Sentencia de Indemnización Compensatoria), caso Falcón García y Solís Corrales contra Honduras (Excepciones Preliminares y Fondo), caso Goiburú Guzmán contra Honduras (Excepciones Preliminares y Fondo e Indemnización Compensatoria e Interpretación de la Sentencia de Indemnización Compensatoria), caso Alcabarro y otros contra Surinam (Fondo y Reparación), caso Neri Algrita y otros contra el Perú (Excepciones Preliminares, Fondo y Reparación), caso Cayara contra Perú (Excepciones Preliminares, caso Cotabado Delgado y Barrios contra Colombia (Excepciones Preliminares, Fondo y Reparación), caso Maguier contra Argentina (Fondo), caso El Amparo contra Venezuela (Fondo, Reparación y Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Reparación), caso Dorel Lazojo contra Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo y Solicitud de Revisión de la Sentencia de Fondo), caso Paraguarí Morales y otros contra Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo y Reparación), caso Castillo Pumari contra Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Fondo, interpretación de la Sentencia sobre Reparación y cumplimiento de la Sentencia), caso Garrido y Bolgoin contra Argentina (Fondo y Reparación), caso Bazo contra Guatemala (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación e Interpretación de la Sentencia sobre Reparación), caso Ylagán Morales y otros contra Ecuador (Fondo, Reparación e Interpretación de la Sentencia sobre Reparación), caso Benavides Cobello y otros contra Ecuador (Fondo), caso Carrón Benavides contra Perú (Excepciones Preliminares y Fondo), caso Durand y Ugarte contra el Perú (Excepciones Preliminares y Fondo), caso Castillo Pumari contra Perú (Excepciones Preliminares, Fondo y cumplimiento de la Sentencia), caso Casir Huerta contra Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Solicitud de Interpretación, interpretación de la Sentencia de Fondo y Reparación), caso Icher Bonstein contra el Perú (Competencia y Fondo), caso del Tribunal Constitucional Sentencia de Fondo y Reparación), caso Icher Bonstein contra el Perú (Competencia y Fondo), caso Basso Ricardo y otros contra Perú (Competencia y Fondo), caso del Catálogo contra Venezuela (Fondo), caso Basso Ricardo y otros contra Perú (Excepciones Preliminares y Fondo), caso Trujillo Chacá contra Bolivia (Fondo), caso de la Comunidad Mayagna Awa Tzipi (Excepciones Preliminares y Fondo), caso Los Palmares contra Colombia (Excepciones Preliminares), caso contra Nicaragua (Excepciones Preliminares y Fondo), caso La Última Tentación de Cristo contra Chile (Fondo) y caso Barros Añes Balmaceda Valdeque contra Guatemala (Fondo), caso 'La Última Tentación de Cristo' contra Chile (Fondo) y caso Barros Añes Balmaceda Valdeque contra Guatemala (Fondo), además de los casos Carrón contra Argentina, Hane, Condorini y otros y Barjañán y otros contra el Perú (Fondo), además de los casos Carrón contra Argentina, Hane, Condorini y otros y Barjañán y otros contra Trinidad y Tobago, El Comité de los Derechos contra Colombia y Bulacio contra Argentina, en los cuales, a la fecha, no se han dictado resoluciones".

introducida a la Convención Europea de Derechos Humanos por los Protocolos N^{os} 9 de 1990¹⁵¹ y 11 de 1994¹⁵²— en el Sistema Interamericano el individuo no tiene capacidad para accionar directamente ante la Corte.

Sin embargo, luego de admitida la demanda por la Corte Interamericana, el individuo cuenta con el *locus standi in iudicio* en todas las etapas del proceso, es decir, el individuo puede presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas de manera autónoma durante todo el juicio.¹⁵³ Por esta razón, el nuevo Reglamento de la Corte, señala que las Partes en el proceso serán: la Comisión Interamericana (demandante), el Estado (demandado) y el individuo.¹⁵⁴ Sobre esta innovación del Reglamento de la Corte señala Cançado Trindade:

"Esta histórica reforma introducida en el Reglamento de la Corte sitúa a los distintos actores en perspectiva correcta; contribuye a una mejor instrucción del proceso; asegura el principio del contradictorio, esencial en la búsqueda de la verdad y la prevalencia de la justicia bajo la Convención Americana; reconoce ser de la esencia del contencioso internacional de los Derechos Humanos la contraposición directa entre los individuos demandantes y los Estados demandados; reconoce el derecho de libre expresión de las propias presuntas víctimas, al cual es un imperativo de equidad y transparencia del proceso; y, last but not least, garantiza la igualdad procesal de las partes (equality of arms/égalité des armes) en todo el procedimiento ante la Corte".¹⁵⁵

¹⁵¹ El Protocolo N^o 9 permitió al individuo demandar directamente ante el Tribunal, pero luego de cumplir los trámites correspondientes ante la Comisión Europea y siempre que el Estado nacional del individuo hubiera aceptado la competencia de dicho Tribunal. FLAUSIS, J.F. "Le Droit de Recours Individuel devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme – Le Protocole N^o 9 à la Convention Européenne des Droits de l'Homme". *Annuaire Français de Droit International*, N^o 38, 1990, pp. 507-519.

¹⁵² BERNHARDT, R. "Reform of the Control Machinery under the European Convention on Human Rights. Protocol N^o 11". *American Journal of International Law*, N^o 80, 1985, pp. 145-154. Con la entrada en vigor del Protocolo N^o 11 (1 de noviembre de 1998) y luego de casi medio siglo, se crea en virtud del artículo 19 de la Convención reformada una nueva Corte Europea de carácter permanente, eliminando la Comisión. Ante ella puede acudir el individuo de manera directa, a fin de reclamar por algún derecho humano violado, lo cual simplifica el procedimiento, con la consecuente reducción de tiempo, en beneficio de la víctima. BADINTER, Robert. "Du Protocole N^o 11 du Protocole N^o 12". En: *Mélanges en Hommage à Louis Edmond Pettit*. Bruxelles: Bruylant, 1998, p. 104. Sin embargo, se debe tener en cuenta que esta reforma no estuvo exenta de críticas. Así, para algunos: a) este nuevo esquema elimina el componente político (Comisión) necesario para resolver casos altamente políticos y, b) el acceso directo del individuo al Tribunal generará una verdadera "avalancha" de demandas convirtiendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en una especie de tribunal de casación. En este sentido, véase ROTH, Françoise y Claudia MARTIN. "The European System for the Protection of Human Rights: A System in Motion". *Human Rights, The Center of Human Rights and Humanitarian Law, Washington College of Law, The American University*, Vol. 2, N^o 2, 1995, p. 8; COHEN-JONATHAN, Gérard. "50^e Anniversaire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme". *Revue Générale de Droit International Public*, 2000-4, p. 687. Respecto de la primera crítica, se plantea precisamente que la reforma constituye un avance al eliminar el elemento político tan cuestionado del sistema anterior. Sobre lo segundo, cobra señalar que, en efecto, las cifras indican un incremento notable de las demandas ante el Tribunal. Así, el 1 de junio de 2000, se encontraban pendientes de solución 13.546 casos. En 1999, el Tribunal declaró inadmisibles 2.700 demandas, admitió 630 y dictó más de 100 sentencias. Y en el 2000 se pronunció sobre 685 casos. Véase PARAYRE, Sonia. "Chronique de Jurisprudence de la Cour Européenne des Droit de l'Homme. Conseil de l'Europe (Introduction)". En: *Conseil de l'Europe. Journal du Droit International*. Paris: Juris-Classeur, 2001, p. 163; DRZEMCZEWSKO, Andrew. "The European Human Rights Convention: Protocol N^o 11 – Entry into Force and First Year of Application". *Human Rights Law Journal*, Vol. 21, N^o 1-3, 2000, p. 9. Citada por RAMBELL, Karri. *Op. cit.*, Tesis, pp. 212-216.

¹⁵³ Artículo 23 del Reglamento de la Corte. Se debe señalar que el artículo 23 del anterior Reglamento de la Corte de 1985 solo permitió al individuo presentar sus alegatos y pruebas en la etapa de reparaciones.

¹⁵⁴ Artículo 2.23 del Reglamento de la Comisión.

¹⁵⁵ CANÇADO TRINDADE, Antonio. "El Nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003) y su Proyección hacia el futuro: la emancipación del ser humano como sujeto del derecho internacional". En: *XXVIII Curso de Derecho Internacional, Comité Jurídico Interamericano y Secretaría General de la OEA, Rio de Janeiro, agosto de 2001*, p. 88. Véase también CANÇADO TRINDADE, Antonio. "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1946 – 1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas". En: *Derecho Internacional y Derechos Humanos (Droit International et Droit de l'Homme) (libro conmemorativo de la XXIV sesión de programa editor de la Academia de Derecho Internacional de La Haya)*, San José de Costa Rica, abril – mayo de 1995. La Haya / San José, ICH/Académie de Droit International de La Haya, 1996, pp. 47-95; CANÇADO TRINDADE, Antonio. "The Procedural Capacity of the Individual as Subject of International Human Rights Law: Recent Developments". En: *Karel Vasak Anniversary Liber-Les droits de l'homme à l'aube du XXI^e siècle*. Bruxelles: Bruylant, 1999, pp. 521-544.

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

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

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

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

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

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

[...] hay que partir de la titularidad de los derechos protegidos por la Convención, la cual es clara en que los titulares de dichos derechos son los individuos, verdadera parte sustantiva demandante, siendo la CIDH guardiana de la

¹⁰⁶ LAUTERRAULT, Hervé. *International Law and Human Rights*. Londres: Stevens, 1953, p. 89. Véase también BOURGUIN, M. "L'extension du droit des gens". En: *La technique et les principes du droit public - Études en l'honneur de Georges Scelle*, Vol. I, Paris: LGDJ, 1930, pp. 21-54; SÉPÉSIADIS, Stelio, "Le problème de l'accès des particuliers à des juridictions internationales". En: *RICADA*, 1935, Vol. 31, pp. 20-80; VALLICOS, N. "L'émergence progressive de l'individu comme sujet du droit international". En: *El Derecho Internacional en un Mundo en Transformación. Liber Amicorum en Honor de profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1994, pp. 277-292.

¹⁰⁷ MÉNDEZ, Juan. "La Participación de la Víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Citado por SALVOI, L. *Opus. Ob. cit.*, p. 184.

¹⁰⁸ CANÇADO TRINDADE. *Artículo Ob. cit.*, 2000, p. 47.

Convención Americana, que auxilia la Corte en el contencioso bajo la Convención como defensora del interés público.¹⁰⁹

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

2. El Procedimiento: La Fase Escrita y Oral

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

Así, una vez presentada la demanda, esta será objeto de un examen preliminar a fin de que se constate el cumplimiento de los requisitos que debe contener toda demanda; esto es, indicar las pretensiones (incluyendo las reparaciones y costas), las Partes del caso, la exposición de los hechos, las pruebas oficiales, los fundamentos de derecho y las conclusiones pertinentes, así como el informe de la Comisión. En caso exista alguna omisión, se solicitará al demandante subsane los defectos dentro de un plazo de 20 días.¹¹¹ En todo caso, en virtud del principio *iura novit curia*, la presentación incorrecta u omisión de los fundamentos de derecho en la demanda no impiden que la Corte resuelva el caso.¹¹²

Luego de admitida la demanda, esta será comunicada al Estado demandado así como a la presunta víctima, sus familiares o representantes.¹¹³ El Estado tendrá 2 meses para contestar la demanda,¹¹⁴ en la cual deberá declarar si acepta o no los hechos y las pretensiones demandadas,¹¹⁵ podrá oponer las excepciones preliminares¹¹⁶ y ofrecer los medios de prueba pertinentes.¹¹⁷ En el caso de las excepciones preliminares, el nuevo Reglamento de la Corte dispone que estas serán resueltas con la sentencia y no en resolución separada; esto en función del principio de economía procesal.¹¹⁸ Sobre las ventajas de esto último, señala el actual Secretario de la Corte:

“La Corte no es un tribunal permanente; viene cuatro veces a Costa Rica y el convocar a una audiencia de excepciones preliminares significa dedicar sólo la audiencia de excepciones a ese caso en un período de sesiones. Si amerita pasar al fondo del asunto junto con las excepciones y no es

¹⁰⁹ *Ibidem.*, p. 59.

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

¹¹¹ Artículo 34 del Reglamento de la Corte.

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

¹¹³ Artículo 35.1 del Reglamento de la Corte.

¹¹⁴ Artículo 37.1 del Reglamento de la Corte. Este punto constituye un avance en relación al Reglamento anterior que estipulaba un plazo de 4 meses para contestar la demanda.

¹¹⁵ Artículo 37.2 del Reglamento de la Corte.

¹¹⁶ Artículo 38.1 del Reglamento de la Corte. En este punto se debe señalar que el Reglamento anterior permitía deducir excepciones hasta 2 meses después de notificada la demanda.

¹¹⁷ Artículos 39-42 del Reglamento de la Corte.

¹¹⁸ Artículo 36.6 del Reglamento de la Corte.

***necesario hacer audiencia pública, se está ahorrando, posiblemente, un año de tiempo en la resolución del caso*".¹¹⁹**

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

Terminada la fase escrita, la Corte abre la fase oral, fijando la fecha de las audiencias en las que participarán las víctimas, sus familiares o representantes, los testigos, peritos, los delegados de la Comisión, los agentes del Estado demandado, etc.¹²² La Corte pondrá en conocimiento de los Estados los casos en que las personas requeridas para comparecer o declarar no comparecieron o rehusaren deponer sin motivo legítimo, o que hayan violado el juramento, para los fines previstos en la legislación nacional correspondiente.

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

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

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

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

¹¹⁹ VENTURA ROBLES, Manuel E. Ob. cit., 2001, p. 124.

¹²⁰ Artículo 35.2 del Reglamento de la Corte.

¹²¹ Artículo 2.1 del Reglamento de la Corte.

¹²² Artículo 40.2 y 41.1 del Reglamento de la Corte.

¹²³ VENTURA ROBLES, Manuel E. Ob. cit., 2001, p. 124.

¹²⁴ Artículo 43.2 del Reglamento de la Corte.

¹²⁵ VENTURA ROBLES, Manuel E. Ob. cit., p. 124.

Los medios probatorios que pueden utilizarse, no sólo incluyen la prueba directa (testimonial o documental) sino también la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones siempre que sirvan para inferir conclusiones consistentes respecto de los hechos.¹²⁶ También es posible ordenar inspecciones judiciales o cualquier otra medida de instrucción que se considere necesaria.¹²⁷

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

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

3. Las Medidas Provisionales

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

Estas medidas se encuentran establecidas en el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 74 del Reglamento de la Comisión, pudiendo ser ordenadas por la Corte de oficio o a petición de parte, o incluso respecto de casos que aún no hayan sido sometidos a su conocimiento, a solicitud de la Comisión.¹³⁰ Estas medidas sólo pueden ser dictadas respecto de Estados que estén sometidos a la jurisdicción de la Corte, estando facultado el Presidente de este Tribunal a dictar estas medidas cuando la Corte no se encuentre sesionando. Esta facultad del Presidente fue ejercida por primera vez a favor de la magistrada peruana Delia Revoredo Marsano, mediante Resolución del 7 de abril de 2000.¹³¹ Luego, se planteó nuevamente en el caso *Loayza Tamayo vs. Perú*, decretando el Presidente de la Corte medidas urgentes para evitar daños irreparables a la víctima, en su Resolución del 13 de diciembre de 2000.¹³²

¹²⁶ Asunto Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, Nº 4, párrafo 130; Asunto Godines Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C, Nº 5, párrafo 130; Asunto Fairén Garbí y Solís Corrales, Sentencia del 15 de marzo de 1989, Serie C, Nº 6, párrafo 133.

¹²⁷ FAÚNDEZ, Héctor. Ob. cit., p. 466. Véase Artículo 44.4 del Reglamento de la Corte.

¹²⁸ *Ibidem.*, pp. 463-464.

¹²⁹ SALVOLI, Omar. Ob. cit., p. 155. Sin embargo, las medidas provisionales no sólo protegen los derechos humanos fundamentales sino cualquier derecho humano, siempre y cuando reúnan los requisitos de "extrema gravedad y urgencia" y de la "prevención de daños irreparables a las personas", referidos en el artículo 63.2 de la Convención. Véase ZERBINA, Renato. *De Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina e el Protocolo de San Salvador*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabre Editor, 2001, p. 105.

¹³⁰ QUINTANA, Juan José. "Los Procedimientos Incidentales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: *Revista IDH*, Nº 21, Enero-Junio, 1993. San José: IDH, p. 123.

¹³¹ CAÑADO TRINDADE, António. "El Nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000): La Emancipación del Ser Humano como Sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos". *Revista IDH, Edición Especial: Patacamayo del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Nº 30-31, San José de Costa Rica: IDH, 2000, p. 60.

¹³² CAÑADO TRINDADE. *Anterior*. Ob. cit., 2001, p. 72.

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

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

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

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

4. Sentencia y Reparación

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

¹³³ NIETO NAVIA, Rafael. "Las Medidas Provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Teoría y Práctica". En: La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica: IDH, 1994, p. 392.

¹³⁴ Artículo 21.6 del Reglamento de la Corte.

¹³⁵ Véase el Asunto Gustavo Gorri, informe anual de la CIDH de 1997.

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

¹³⁷ MANZEL, Karin. Ob. cit., Tesis, p. 292.

¹³⁸ DUNSHEE DE ABRANCHES, Caitia A. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: La Convención Americana sobre Derechos Humanos, Washington D.C.: Secretaría General de la OEA, 1995, p. 111.

¹³⁹ Artículo 60.1 de la Convención Americana.

¹⁴⁰ Artículos 67 de la Convención Americana y 65.2 del Reglamento de la Corte. Esto marca una diferencia con el Sistema Europeo de Derechos Humanos, donde los fallos del Tribunal pueden además ser objeto de revisión, dentro de los seis meses posteriores a su notificación y siempre que se funde en hechos nuevos. Véase BANDRES-CRUZAT, J. M. El Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre, Barcelona: Bosch, 1993, pp. 62 y ss.

¹⁴¹ Artículos 67 de la Convención Americana y 56 del Reglamento de la Corte.

*"Es un principio de derecho internacional, que la jurisprudencia ha considerado incluso una concepción general de derecho; que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. La indemnización, por su parte, constituye la forma más usual de hacerlo."*¹⁴²

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

*La indemnización que se debe a las víctimas o a sus familiares en los términos del artículo 63.1 de la Convención, debe estar orientada a procurar la restitución in integrum de los daños causados por el hecho violatorio de los derechos humanos. El desiderátum es la restitución total de la situación lesionada, lo cual, lamentablemente, es a menudo imposible, dada la naturaleza irreversible de los perjuicios ocasionados [...]. En esos supuestos, es procedente acordar el pago de una 'justa indemnización' en términos lo suficientemente amplios para compensar, en la medida de lo posible, la pérdida sufrida."*¹⁴⁴

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

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

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

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

Emitida la sentencia por la Corte, el Estado responsable tiene la obligación de reparar las consecuencias de su violación e indemnizar a las víctimas o a sus familiares.¹⁴⁷ De fijarse una indemnización, el artículo 68 de la Convención Americana

¹⁴² Asunto Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria, Sentencia del 21 de julio de 1989, Serie C, Nº 7, párrafo 25.

¹⁴³ *Ibid.*, párrafo 26. Véase PADILLA, David, "The Future of the Inter-American Commission on Human Rights", En: *Revista IDH*, Nº 21, Enero-Junio 1996, San José: IDH, p. 141.

¹⁴⁴ Asunto Godínez Cruz, Interpretación de la Sentencia de Indemnización Compensatoria, Sentencia de 17 de agosto de 1990, Serie C, Nº 10, párrafo 27.

¹⁴⁵ Asunto Velásquez Rodríguez, Sentencia del 21 de julio de 1989, Serie C, Nº 7, párrafo 28.

¹⁴⁶ Asunto Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, Nº 1, párrafo 28. Asunto Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, Nº 3, párrafo 32. Asunto Velásquez Gallardo y otros, Nº 101/81, Serie A, párrafo 27.

¹⁴⁷ Artículo 63.1 de la Convención Americana. Los montos de las indemnizaciones son variables, pues van desde los 10.000 dólares establecidos en el Asunto Gangaram Pandey hasta los 245.000 dólares en el Asunto Velásquez Rodríguez.

señala que el fallo se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado. Las indemnizaciones son renunciables,¹⁴⁸ no así las reparaciones que son de obligatorio cumplimiento para el Estado que tiene el deber de investigar y sancionar internamente a los responsables de la violación cometida. Ambos temas, es decir, el establecimiento de indemnizaciones y reparaciones serán resueltos en la sentencia de fondo.¹⁴⁹

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

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

En este punto se debe resaltar la influencia notable que en la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha tenido la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹⁵² Así, los principios de interpretación *pro homine*, o dinámica, así como la doctrina del margen de apreciación, entre otros, han sido consagrados por la Corte Interamericana a partir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo.¹⁵³

Finalmente, es importante señalar que el demandante puede desistirse y si la

¹⁴⁸ Esto sucedió en el Asunto Juan Paul Guezo Lazo, cuyos padres rechazaron la indemnización de 20,000 dólares, señalando que ellos buscaban la justicia y la sanción de los responsables y no un monto indemnizatorio.

¹⁴⁹ Artículo 26 del Reglamento de la Corte.

¹⁵⁰ GOMEZ PÉREZ, Mira. "La Protección Internacional de los Derechos Humanos y la Sociedad Nacional". Derecho, N° 54, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, diciembre de 2001, pp. 340-342.

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

¹⁵² Para un análisis sistemático de esta jurisprudencia, véase VENTURA ROBLES, Manuel A. y otros. *Sistemática de la Jurisprudencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: 1961-1991*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1996.

¹⁵³ MANSEL, Karin. *Op. cit.* 248ff.

Corte estima que tal desistimiento es procedente, sobreseerá el caso y declarará terminado el asunto.¹⁵⁴ Asimismo, el demandado puede allanarse, y si la Corte declara que procede el allanamiento, dictará sentencia declarando las reparaciones y costas del caso. Nada impide tampoco que el caso se de por concluido por la Corte de darse una solución amistosa entre las partes durante el proceso.¹⁵⁵

5. Ejecución de la Sentencia

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

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

3.2 Competencia Consultiva

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

"La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados Americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA.

¹⁵⁴ Artículo 54 del Reglamento de la Corte.

¹⁵⁵ Artículo 63 del Reglamento de la Corte.

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

¹⁵⁷ Artículo 65 de la Convención Americana.

¹⁵⁸ NIKKEN, Pedro. Ob. cit. p. 31.

¹⁵⁹ BUERGENTHAL, Thomas. "The Advisory Practice of the Inter American Human Rights Court". *American Journal of International Law*, Nº 79, 1985, pp. 1-27.

¹⁶⁰ CHUECA SANCHO, Angel. "La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Anuario de Derechos Humanos*, Nº 3. Madrid: Instituto de Derechos Humanos, 1985, pp. 573 y ss.

Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de este fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte.¹⁶¹

En este sentido, descarta:

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

En este sentido, el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 59 del Reglamento de la Corte, facultan a este tribunal a emitir opinión sobre los derechos sustantivos contenidos en dicho texto, en otros tratados concernientes a la protección de los Derechos Humanos en los Estados Americanos, y sobre la compatibilidad de los derechos consagrados en tales instrumentos con los ordenamientos internos de los Países Miembros.¹⁶³ Sobre esto último, la Corte ha afirmado que la promulgación de una ley contraria a la Convención Americana constituye una violación *de iure* de la misma. Así, ha señalado:

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

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

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

¹⁶¹ Opinión Consultiva N° 1/82, párrafo 25; Opinión Consultiva N° 3/83, párrafo 36.

¹⁶² Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de noviembre de 1982, Serie A, N° 1, párrafo 31; Opinión Consultiva OC-6/85, párrafo 21.

¹⁶³ VENTURA RIVALES, Manuel E. y DANIEL ZOWATTO, “La Naturaleza de la Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Revista IDH, N° 7, San José: IDH, Enero-Junio, 1993, p. 162; CARREROS SÁNCHEZ, Masino, “Algunos Aspectos de la Jurisdicción Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, En: La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y Documentos, San José: IDH, 1988, pp. 63-68.

¹⁶⁴ Opinión Consultiva OC-12/93 del 18 de julio de 1993, párrafo 26. Véase SOTO DEZ, Juan y otros, “Amicus Curiae sobre la interpretación del artículo 4 y párrafo 2 (n.º) y párrafo 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos OC-14”, Revista IDH, N° 16, San José: IDH, Julio-Diciembre de 1993, p. 37.

¹⁶⁵ CARREROS SÁNCHEZ, Masino. *Op. cit.*, pp. 63-68.

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

La Corte, que desde 1982 hasta la fecha ha emitido 17 opiniones consultivas,¹⁶⁷ tiene la potestad de no responder a las consultas, debiendo motivar esta decisión. Esto sucedió por ejemplo con una opinión solicitada por Costa Rica, donde la Corte consideró que la respuesta podía desvirtuar su función contenciosa.¹⁶⁸

Como puede apreciarse, la competencia consultiva de la Corte Interamericana resulta más amplia que la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual, si bien puede emitir opiniones consultivas respecto de cuestiones jurídicas relativas a la interpretación de la Convención Europea y sus protocolos,¹⁶⁹ esta competencia se activa exclusivamente a solicitud del Comité de Ministros del Consejo de Europa mediante Resolución adoptada por voto mayoritario de los representantes con derecho a intervenir en el Comité.¹⁷⁰ Adicionalmente, la Convención Europea limita aún más la competencia consultiva de su tribunal al señalar que sus opiniones pueden versar sobre cuestiones jurídicas relativas a la interpretación de estos instrumentos pero no deberán referirse al contenido o extensión de los derechos y libertades definidos en el título 1 del Convenio y sus protocolos, ni a las demás cuestiones de las que el Tribunal o el Comité de Ministros pudieran conocer de resultados de la presentación de un recurso previsto por el Convenio. Hasta la fecha, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no ha puesto en práctica su competencia consultiva.¹⁷¹ Estas diferencias han sido incluso materia de un pronunciamiento de la Corte Interamericana, cuando señaló que ella goza de "la más amplia función consultiva que se haya confiado a tribunal internacional alguno hasta el presente".¹⁷²

IV. LA AGENDA PENDIENTE: EL PROTOCOLO DE REFORMA A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

El proceso de reforma y fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se inició en 1996, lográndose resultados concretos en la Asamblea General de la OEA del año 2000, celebrada en la ciudad de Windsor, Canadá, donde se aprobó la reforma del Reglamento de la Comisión que tenía 22 años de vigencia y, el cuarto

¹⁶⁷ La relación de estas opiniones es señalada por VENTURA ROBLES, Manuel E. Ob. cit., 2001, p. 99: "Cinco Tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-182; el efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos OC-2/82; restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-9/83; Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización; OC-4/84; La obligación obligatoria de periodicidad (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-5/85; La expresión "leyes" en el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; OC-6/86; Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-7/86; El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-8/87; Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-9/87; Interpretación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; OC-10/89; Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2 a y 46.2.b; Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-11/90; Competencia de un proyecto de ley con el artículo 8.2.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; OC-12/91; Clases atributivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 60 y 91 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-13/93; Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-14/94; Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos); OC-15/97; El Derecho a la información sobre la asistencia consista en el marco de las garantías del debido proceso legal; OC-16/99; y la OC-17/2001 (art. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

¹⁶⁸ Opinión Consultiva 13/91 del 6 de diciembre de 1991.

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

¹⁷⁰ Véase artículo 47 de la Convención Europea de Derechos Humanos reformada mediante el Protocolo Nº 11.

¹⁷¹ MAMSEL, Karin. Ob. cit., Tesis, p. 311.

¹⁷² Opinión Consultiva OC-182, párrafo 14.

Reglamento de la Corte Interamericana, que ha permitido una mayor participación del individuo en el sistema.¹⁷³

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

1. Incorporar en el texto de la Convención Americana los avances reglamentarios recientemente logrados, con el propósito de darles una mayor fuerza normativa y, por ende, una mayor estabilidad.
2. Establecer una Comisión y Corte con carácter permanente,¹⁷⁵ de manera tal de lograr atender con mayor celeridad y eficacia las reclamaciones por violaciones a los derechos humanos.¹⁷⁶
3. Modificar el artículo 50 (2) de la Convención Americana, a fin de que el Informe de la Comisión no sólo sea transmitido a los Estados interesados, sino también a los individuos peticionarios, estando prohibidos de darle publicidad. Esto con el propósito de mantener una equidad procesal y respetar el principio de igualdad de las Partes.
4. Otorgar a la víctima la posibilidad de acceder directamente a la Corte Interamericana una vez finalizado el trámite ante la Comisión. En otras palabras, se plantea la necesidad de otorgar el *ius standi* a la víctima, sus familiares o representantes, de manera tal de lograr una titularidad efectiva de sus derechos.
5. Extender la jurisdicción contenciosa de la Corte a todos los Estados Parte en la Convención Americana, sin necesidad de convención especial de sometimiento, integralmente y sin restricción alguna.
6. Implementar a través del Consejo Permanente de la OEA un sistema de control para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁷⁷
7. Comprometer a los Estados Miembros a establecer un procedimiento interno para ejecutar de manera cabal y rápida, las sentencias de la Corte Interamericana.
8. Modificar la Convención Americana con el propósito de no admitir reservas.¹⁷⁸

¹⁷³ VENTURA ROBLES, Manuel E. Ob. cit., 2001, p. 127.

¹⁷⁴ Idem. CANÇADO TRINDADE, Antonio. Ob. cit., 2001, pp. 75-84.

¹⁷⁵ PÁDILLA, David J. Ob. cit., p. 115; LANDÁ, César. Ob. cit., p. 112.

¹⁷⁶ No se plantea la fusión de ambos órganos, pues se considera que la Comisión realiza un rol fundamental a través de las vistas *in loco*, la conciliación, etc. Por lo demás, la realidad económica de los países americanos determinan un contacto distinto al existente en el ámbito europeo.

¹⁷⁷ CANÇADO TRINDADE, Antonio. "Las Causales Peticas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos". En: El sistema interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del Seminario. Noviembre de 1999. Tomo I. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-68.

¹⁷⁸ Aspecto muy discutido en la doctrina. Incluso, la Convención Europea de Derechos Humanos reformada en su artículo 57 admite expresamente las reservas. Véase PASTOR PALOMAR, Antonio. "El Sistema Europeo: El Consejo de Europa (I)". En: Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Madrid: Ovea, 2000, p. 156.

9. Brindar mayores recursos económicos al sistema que no sólo garanticen la implementación de las reformas arriba señaladas sino también el fortalecimiento de las secretarías.

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

ESTUDIO BRAMONT-ARIAS TORRES

Av. Javier Prado Este N° 4215 Dpto. 202 - Monterrico - Lima 33
Central Telefónica: (511) 437 8020 - 434 1745
E-mail: bramont@amauta.rcp.net.pe