

Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos

LOS PROCEDIMIENTOS ANTE LA
COMISIÓN INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS

Ana Belem García Chavarría



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

LOS PROCEDIMIENTOS ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Ana Belem García Chavarría



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

México, 2011

Las opiniones de la autora son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente el parecer de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ni de su Secretaría.

PRIMERA EDICIÓN:
noviembre, 2011

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

ISBN:
978-607-8211-07-4

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

DISEÑO DE LA PORTADA:
Irene Vázquez del Mercado Espinosa

Impreso en México

CONTENIDO

Presentación	9
I. Introducción	11
II. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	12
1. Organización, composición y funcionamiento de la Comisión Interamericana	15
III. El “Subsistema” de la Carta de la Organización de Estados Americanos	17
1. La Carta de la Organización de Estados Americanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	18
2. Funciones de la Comisión Interamericana en relación con los Estados miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos	20
3. Funciones de la Comisión Interamericana en relación con los Estados miembros de la OEA que no son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos	25
IV. El “Subsistema” de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados interamericanos	26
1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados interamericanos de derechos humanos	26
2. Funciones de la Comisión Interamericana respecto de los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos	28

3. Funciones de la Comisión Interamericana respecto de los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que han dado competencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos	29
V. El trámite de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	29
1. Requisitos de competencia	30
1.1. Competencia <i>ratione personae</i>	31
1.2. Competencia <i>ratione materiae</i>	33
1.3. Competencia <i>ratione temporis</i>	33
1.4. Competencia <i>ratione loci</i>	35
2. Admisibilidad de la petición	36
2.1. Agotamiento de recursos de jurisdicción interna	39
2.2. Plazo de interposición de la petición	41
2.3. No duplicidad de procedimientos	42
2.4. Fundamento de la petición	43
3. Examen de los méritos de la petición	44
4. La prueba ante la Comisión Interamericana	45
4.1. La prueba documental	46
4.2. La prueba testimonial	47

4.3. La prueba pericial	47
4.4. Las presunciones	48
4.5. Valoración de la prueba	49
5. Celebración de audiencias ante la Comisión Interamericana	50
6. Celebración de reuniones de trabajo ante la Comisión Interamericana	52
7. Visitas <i>in loco</i> de la Comisión Interamericana	52
8. La presentación de <i>amicus curiae</i>	53
9. Decisión sobre los méritos	53
9.1. La decisión respecto de Estados no partes de la Convención Americana	54
9.2. La decisión respecto de Estados Partes de la Convención Americana	54
9.3. La decisión respecto de los Estados Partes de la Convención Americana que han reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	56
10. Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana	57
11. Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	57
VI. El Trámite de Peticiones Interestatales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	59

1. Cuestiones de competencia en el trámite de peticiones interestatales	59
1.1. Competencia <i>ratione personae</i>	61
1.2. Competencia <i>ratione materiae</i>	62
1.3. Competencia <i>ratione temporis</i>	63
1.4. Competencia <i>ratione loci</i>	63
2. El procedimiento en el trámite de peticiones interestatales	63
VII. Solución amistosa en el trámite de las peticiones ante la Comisión Interamericana	64
1. El procedimiento de solución amistosa	65
VIII. Medidas cautelares ante la Comisión Interamericana	68
IX. Solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana	71
X. Bibliografía	73
XI. Tabla de referencias	73
Instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	73
Documentos interamericanos	74
Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	76

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. INTRODUCCIÓN

Como órgano de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene un mandato amplio para la promoción, consulta y protección de los derechos humanos, y cuenta con numerosas herramientas para lograr sus objetivos. En efecto, de acuerdo con los artículos 18 a 20 de su Estatuto, la Comisión realiza una extensa variedad de funciones con sus respectivas atribuciones: en el seno de la OEA, ha ayudado a preparar diversos instrumentos de derechos humanos, incluida la Convención Americana sobre Derechos Humanos; tiene entre sus funciones someter a consideración de la Asamblea General propuestas de enmienda y proyectos de protocolos adicionales a la Convención Americana; es consultada de manera regular por el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA sobre asuntos de derechos humanos; patrocina conferencias y foros, y publica numerosos documentos y folletos sobre derechos humanos; desempeña un papel importante como mediadora y protectora de los derechos humanos en situaciones de guerra civil, conflictos internacionales armados y liberación de rehenes. De igual modo, de conformidad con el artículo 64, inciso 10, de la Convención Americana, tiene facultades para consultar a la Corte acerca de la interpretación de los tratados de derechos humanos en los Estados americanos, a través de la solicitud de Opiniones Consultivas; sin embargo, las visitas *in loco* en los Estados y el examen de las peticiones individuales ocupan la mayor parte de su tiempo.

II. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, se puso de manifiesto la preocupación por la defensa de los derechos humanos, transitándose de una etapa en donde se consideró un asunto estrictamente nacional a otra en que adquirió carácter internacional. En ese sentido, la comunidad internacional, consciente de las consecuencias de los abusos sistemáticos a los derechos humanos, emprendió la elaboración de una serie de declaraciones y tratados de carácter universal y regional que reconocieron límites al poder de los Estados nacionales en beneficio de la dignidad humana de todas las personas bajo su jurisdicción. La promoción y protección internacional de los derechos humanos se consolidó en dos sistemas: el sistema universal, el cual se desarrolla en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, y los sistemas regionales, constituidos por el Sistema Europeo, el Sistema Interamericano y el Sistema Africano.

El Sistema Interamericano de los Derechos Humanos es la culminación de un proceso que se inició en 1945, cuando los Estados de América llevaron a cabo la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz en la Ciudad de México (también conocida como “Conferencia de Chapultepec”), y decidieron que debería redactarse una declaración sobre derechos humanos con objeto de ser eventualmente adoptada como convención. Es así que se encomendó al Consejo Directivo de la Unión Panamericana —como solía llamarse en esa época— la redacción de un proyecto para mejorar y reforzar el sistema panamericano.³ Pero no fue sino hasta el 30 de abril de 1948, durante la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, Colombia, que se firmó la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)⁴ —primera fuente jurídica del Sistema Interamericano—, la cual incorporó

³ Cf. Resolución IX de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, Ciudad de México, del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, Puntos 9 y 10.

⁴ Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm. 29 de mayo de 2011.

expresamente los derechos humanos entre los principios de la Organización, y se adoptó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre —piedra angular del Sistema Interamericano—, pero sin establecer un órgano para la protección de los derechos humanos.

Más adelante, el 18 de agosto de 1959, en el marco de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, fue que se resolvió crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos, compuesta por siete miembros que ejercerían sus funciones a título personal, elegidos por el Consejo de la OEA en ternas presentadas por los gobiernos. Dicha Comisión estaría encargada de promover el respeto de tales derechos, sería organizada por el mismo Consejo y tendría las atribuciones específicas que éste le señalara.¹

La Comisión Interamericana inició sus funciones en 1960, cuando el Consejo Permanente de la OEA aprobó su primer Estatuto el 25 de mayo de ese año y eligió a sus primeros siete miembros el 29 de junio siguiente, haciendo posible que el 3 de octubre la Comisión procediera a su instalación formal y diera comienzo a sus actividades, con Washington, D. C. como sede. El artículo 20., del entonces vigente Estatuto de la Comisión Interamericana de 25 de mayo de 1960, aclaraba “[p]ara los efectos de este Estatuto, por derechos humanos se entiende: los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”. Mientras no estuvo vigente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión se preocupó casi exclusivamente por desarrollar un mecanismo que pudiera ser efectivo ante la inexistencia de un Estado de Derecho en varios países del Continente. De este modo, desde la creación de la Comisión y hasta el año de 1969, ésta destinó la mayor parte de sus esfuerzos y recursos al tratamiento de las violaciones masivas y sistemáticas en el Continente Americano. Así pues, el comienzo de actividades de la Comisión antecede a la entrada en vigor de la Convención Americana y, por ende, a la puesta en funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹ Cf. Resolución VIII de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959, Parte II.

El 22 de noviembre de 1969, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, realizada en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, los delegados de los Estados miembros de la Organización redactaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) —tratado regional obligatorio para aquellos Estados que lo ratifiquen o se adhieran a él—, en vigor a partir del 18 de julio de 1978, cuando se depositó la undécima ratificación, de conformidad con el artículo 74, inciso 2o., de dicho tratado.²

La Convención Americana consta de una parte sustantiva y otra orgánica. La parte sustantiva describe un catálogo de derechos y libertades fundamentales, además de normas relativas a las obligaciones que asumen los Estados, la interpretación de la Convención, las restricciones permitidas, la suspensión de los derechos, cláusulas sobre las obligaciones respecto de los Estados federales y deberes de los titulares de derechos. La parte orgánica establece los órganos encargados de la protección y promoción de los derechos y libertades consagrados en el mismo cuerpo normativo y los mecanismos de control. Así, con el fin de salvaguardar los derechos esenciales del hombre en el Continente Americano y permitir que cada Estado responda por la forma como trata a los individuos sujetos a su jurisdicción, a través de su artículo 33 la Convención instrumentó dos órganos competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Al respecto, mediante la Resolución No. 253, el Consejo Permanente de la OEA decidió que coexistirían los procedimientos establecidos por la práctica de la Comisión Interamericana y los que se creaban como resultado de la nueva Convención Como consecuencia de esta decisión, el Sistema

² En la actualidad, la Convención Americana sobre Derechos Humanos continúa abierta a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Por tanto, de conformidad con su artículo 74, para aquellos países que la ratifiquen o se adhieran a ella, la Convención entrará en vigor el día en que el instrumento de adhesión o ratificación se deposite en la Secretaría General.

Interamericano consta de dos partes. Una la componen los organismos desarrollados en el marco de la Carta de la OEA, y la otra, los que se derivan de la Convención Americana.

En razón de lo anterior, mediante la Resolución No. 447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su 90. Periodo Ordinario de sesiones, realizado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979, se aprobó un nuevo Estatuto de la Comisión Interamericana, el cual se modificó en 1991. De igual modo, la Comisión aprobó su Reglamento, mismo que ha sufrido varios cambios. El que está en vigor fue aprobado por la Comisión Interamericana en su 137 Periodo Ordinario de sesiones, verificado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009, y fue resultando de un proceso de consulta y diálogo entre los Estados miembros de la OEA, las organizaciones de la sociedad civil y otros expertos en la materia.³ En la actualidad, dicho Reglamento se encuentra en un nuevo proceso de consulta para su eventual reforma.⁴

1. Organización, composición y funcionamiento de la Comisión Interamericana

Respecto de la composición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conforme al artículo 20. de su Estatuto, así como 34 y 35 de la Convención Americana, la Comisión Interamericana representa a todos los miembros que integran la OEA y se compone de siete miembros que deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos, sin ser necesario que tengan título de abogados/as. La elección de sus miembros se regula a través de los artículos 30. de su Estatuto y 36 de la Convención Americana, sin que puedan ser miembros de la Comisión dos personas de la misma nacionalidad durante el mismo mandato. Según el artículo 60. de su Estatuto y 37,

³ Al respecto, consúltese el Comunicado de Prensa No. 19/09, Washington, D.C., 20 de abril de 2009, Reforma del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/19-09sp.htm>. 29 de mayo de 2011.

⁴ Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/PlazoRefRegl.htm>. 29 de mayo de 2011.

inciso 1o., de la Convención Americana, los miembros de la Comisión son elegidos por un periodo de cuatro años y pueden ser reelectos sólo una vez. No obstante, de conformidad con el artículo 2o., inciso 2o., de su Reglamento, en caso de que no hayan sido elegidos los nuevos miembros de la Comisión para sustituir a los que terminen sus mandatos, éstos continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que se efectúe la designación de los nuevos miembros.

En términos del artículo 14 de su Estatuto y 8o. de su Reglamento, corresponde a los mismos integrantes de la Comisión designar por mayoría absoluta, de entre sus miembros, al Presidente y al primero y segundo Vicepresidentes de la Comisión, quienes durarán un año en dichos cargos y podrán ser reelegidos sólo una vez en cada periodo de cuatro años. Por su parte, el artículo 8o. de su Estatuto, 4o. de su Reglamento y 71 de la Convención Americana señalan las incompatibilidades del cargo de miembro de la Comisión con otras actividades que pudieran afectar su independencia o imparcialidad, o la dignidad o el prestigio de su cargo con la Comisión. Por lo que atañe al funcionamiento de la Comisión, el artículo 17 de su Reglamento establece normas para realizar discusiones y votaciones en las sesiones, así como los supuestos en que los miembros de la Comisión no podrán participar en la discusión, investigación, deliberación o decisión de un asunto sometido a la consideración de aquélla.

Se fijó como sede de la Comisión la ciudad de Washington, D. C., pero, sin perjuicio de lo anterior, ella puede reunirse en cualquier otro Estado miembro de la OEA, con la anuencia del gobierno respectivo o por invitación suya. Asimismo, la propia Comisión tiene competencia para determinar el número de sus sesiones ordinarias anuales y para convocar a los periodos de sesiones extraordinarias que considere convenientes. No obstante, por disposición reglamentaria, la Comisión celebrará cuando menos dos periodos ordinarios de sesiones al año. Los idiomas de trabajo de la Comisión son español, francés, inglés y portugués; sin embargo, la Comisión establecerá el idioma de trabajo para sus sesiones de acuerdo con los que hablen sus miembros, como señala el artículo 22 de su Reglamento.

El artículo 14, inciso 3o., de su Reglamento dispone que las sesiones de la Comisión sean reservadas, a menos que se decida lo contrario. Para constituir quórum es necesaria la presencia de una mayoría absoluta de miembros. En general, las decisiones se toman por mayoría de los miembros presentes, pero algunas deben ser tomadas por la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. Los miembros tendrán derecho a presentar su voto razonado por escrito, el que se incorporará al informe o proyecto, todo ello en términos de los artículos 16, 18 y 19 de su Reglamento.

La Comisión apoya su trabajo en su Secretaría Ejecutiva, que es una unidad administrativa de trabajo que tiene fundamento en el artículo 21 de su Estatuto y 40 de la Convención Americana. El titular de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión es nombrado y removido por el Secretario General de la OEA en consulta con la Comisión. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión forma parte de la Secretaría General de la OEA, es permanente y se ubica en la sede de dicho organismo en Washington, D. C. De conformidad con el artículo 11 del Reglamento de la Comisión, ella está compuesta por un/a Secretario/a Ejecutivo/a, por lo menos uno/a Secretario/a Ejecutivo/a Adjunto/a y por el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus labores. El personal de la Secretaría está conformado por abogados/as y traductores (contratados, becarios y pasantes), así como por asistentes administrativos. Las atribuciones del (de la) Secretario/a Ejecutivo/a se encuentran contenidas en los artículos 12 y 13 del Reglamento de la Comisión.

III. EL “SUBSISTEMA” DE LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

La Carta de la OEA —tratado multilateral que constituye a la Organización de Estados Americanos, en vigor a partir del 13 de diciembre 1951, y primera fuente jurídica y base legal

del Sistema Interamericano— contiene normas e instituciones que han progresado a lo largo de la vigencia de dicho sistema. Varias consideraciones políticas y legales han contribuido a dicho progreso, siendo algunos de los factores decisivos la promulgación de la Declaración Americana, el establecimiento de la Comisión Interamericana y la entrada en vigor de la Convención Americana.

Los Estados de América, por haber suscrito y ratificado la Carta de la OEA, se encuentran comprometidos a respetar los derechos plasmados en ella, así como aquéllos establecidos en la Declaración Americana. Sobre esta base, la Comisión Interamericana actúa en función de las facultades que le otorgan la Carta de la OEA, su Estatuto y su Reglamento, con jurisdicción sobre todos los Estados miembros de la Organización a los que supervisa en virtud de la Declaración Americana. En este contexto, el subsistema de la Carta de la OEA se compone de los procedimientos aplicables a la parte del Sistema Interamericano formada por los organismos desarrollados en el marco de la propia Carta de la OEA, los cuales se aplican en dos dimensiones:

- i. Por la Comisión, a todos los Estados miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención Americana, de conformidad con el artículo 18 del Estatuto de la Comisión; y
- ii. Por la Comisión, sólo a los Estados miembros que no son partes en la Convención Americana, de conformidad con el artículo 20 del Estatuto de la Comisión.

1. La Carta de la Organización de Estados Americanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

En relación con las obligaciones de los Estados miembros de la OEA, la Carta de la OEA establece de manera específica en su artículo 30., inciso 1o., que “[l]os Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”, mis-

mos que, según el artículo 12 de la Carta de la OEA, no son susceptibles de menoscabo en forma alguna. Asimismo, el artículo 17 de la Carta declara que “[c]ada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”. Así, la Carta de la OEA se abstiene de definir los derechos fundamentales referidos y de hacer un catálogo sobre los mismos, pero establece una Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuya función principal es “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”, según el artículo 106 de la Carta de la OEA.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, proclamada el 2 de mayo de 1948 por la misma 9a. Conferencia Internacional de los Estados Americanos que adoptó la Carta de la OEA—como antecedente de la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1949—, ha llegado a ser aceptada a través de los años como una fuente legal autorizada para determinar los “derechos fundamentales de la persona humana” en el contexto del artículo 30., inciso 10., de la Carta de la OEA. Al respecto, la Declaración Americana proclama un extenso catálogo de derechos humanos y deberes del individuo. Cabe señalar que, aunque en un principio la Declaración Americana se estableció como un mero catálogo de derechos y deberes sin consecuencias vinculantes por carecer de efectos legales, poco a poco su estatus legal comenzó a cambiar. Hoy se considera parte del *corpus juris* internacional de los derechos humanos y normativa instrumental para la interpretación de los derechos humanos de las personas. En tal sentido, en ejercicio de su jurisdicción consultiva, la Corte Interamericana ha reconocido el impacto jurídico de la Declaración Americana para los Estados miembros de la OEA, para los cuales “constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales [...] La circunstancia de que la Declaración no sea un

tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos".⁵

2. Funciones de la Comisión Interamericana en relación con los Estados miembros de la OEA, sean o no partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

De acuerdo con el artículo 10. de su Estatuto, la Comisión Interamericana es un órgano de la OEA creado para promover la observancia y defensa de los derechos humanos, y servir como órgano consultivo de la Organización en dicha materia, que emite conclusiones y recomendaciones pero no decisiones judiciales legalmente vinculantes en sentido estricto. La propia Corte Interamericana ha afirmado que una recomendación de la Comisión "no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado".⁶ Sin embargo, el mismo Tribunal aclaró también que un Estado Parte en la Convención Americana "tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos".⁷

Al tener como marco jurídico aplicable la Carta de la OEA y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Comisión posee las siguientes atribuciones: formular recomendaciones en favor de los derechos humanos en el marco de las legislaciones nacionales y los compromisos internacionales; atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la OEA, le formulen los Estados

⁵ *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párrs. 45 y 47.

⁶ *Cf. Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22, párr. 67.

⁷ *Cf. Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párr. 80, y *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 185 y 186.

miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, de acuerdo con sus posibilidades, prestar el asesoramiento que éstos le soliciten; crear conciencia en la opinión pública acerca de los derechos humanos en América, para lo cual lleva a cabo y publica estudios sobre temas específicos; solicitar que los gobiernos le informen sobre las medidas que adopten en sus ámbitos nacionales, atender consultas y prestar asesoramiento. En el marco de sus facultades, la Comisión asimismo realiza visitas *in loco* o *in situ* con la anuencia o a invitación del Estado con el fin de verificar las condiciones de los derechos humanos en determinados países, de conformidad con los artículos 53 a 56 de su Reglamento. Después de recabar la información, la Comisión prepara un proyecto de informe en que examina las condiciones del Estado en particular conforme a los estándares establecidos en la Declaración Americana o la Convención Americana dependiendo de si el Estado objeto de la observación es parte de dicha Convención. El proyecto de informe se presenta al gobierno del Estado Parte para que realice sus comentarios. Una vez elaboradas las observaciones y notas por parte de dicho Estado, la Comisión decide si publica o no el informe.

Las atribuciones que posee la Comisión Especial durante una observación *in situ* se encuentran determinadas de manera explícita en el artículo 57 de su Reglamento. Luego de la visita *in loco*, la Comisión elabora un comunicado de prensa y una breve descripción de aquéllas sobre las que realiza recomendaciones al Estado orientadas a superar los obstáculos y circunstancias que afectan la vigencia plena de los derechos humanos en su territorio. Este resumen es incluido en el informe anual de la Comisión. No obstante, además de publicar el informe, la Comisión puede transmitir el mismo a la Asamblea General de la OEA, con la finalidad de que ella expida la resolución correspondiente, la cual puede tener un impacto significativo en el comportamiento de un gobierno.

Por otro lado, como parte de sus atribuciones y de conformidad con el artículo 18 de su Estatuto y 60 de su Reglamento, la Comisión Interamericana publica informes especiales sobre la situación general de los derechos humanos en

Estados específicos. Una persona o un grupo de personas puede solicitar a la Comisión la elaboración de un informe sobre la situación general de los derechos humanos en un Estado determinado. Antes de publicar un informe de esta naturaleza la Comisión debe dar la oportunidad de presentar observaciones al Estado de que se trate. En los informes sobre países, la Comisión realiza una descripción acabada de la situación de derechos humanos en general o de ciertos derechos en particular en el Estado respectivo y emite recomendaciones con el fin de contribuir a mejorar la situación en sus territorios. Asimismo, la Comisión puede convocar a audiencias para recibir información específica, según lo dispone el artículo 62 de su Reglamento.

La práctica reciente de la Comisión refleja una tendencia creciente a tratar ciertos temas bajo la forma de "informes temáticos", tanto en uno como en varios Estados miembros de la OEA, para lo cual puede hacer uso de las visitas *in loco* y convocar a audiencias temáticas con base en los artículos 61 y 62 de su Reglamento. Los informes son publicados tanto en papel como en versión electrónica en la página *web* de la Comisión Interamericana.⁸

Respecto de los Estados Partes de la Convención Americana, el artículo 42 de dicho instrumento agrega una función adicional a la Comisión, encomendándole velar porque se promuevan los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y relativas a educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA. Con tal propósito, la disposición citada señala a los Estados Partes la obligación de remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social, así como del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Aunado a lo anterior, en el Reglamento aprobado por la Comisión en su 109 Periodo Extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000, la Comisión Interamericana integró formalmente un mecanismo de trabajo para el estudio de temáticas de interés y relevancia regional

⁸ Al respecto, consúltese <http://www.cidh.org/pais.esp.htm>. 29 de mayo de 2011.

conformado por Relatorías Especiales y grupos de trabajo. En lo pertinente, el actual Reglamento de la Comisión regula el funcionamiento de las Relatorías y grupos de trabajo en su artículo 15. Las Relatorías Especiales, encargadas de tratar cuestiones temáticas específicas y que fueron creadas para el mejor cumplimiento de las funciones de la Comisión, se encomiendan, en principio, a cada uno de los miembros de la Comisión, los que a su vez apoyan su trabajo en un abogado de su Secretaría Ejecutiva. Sus titulares son designados por la mayoría absoluta de los miembros de aquélla, la cual establece las características del mandato, salvo la libertad de expresión, producto de una iniciativa en la Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998), la cual se estableció como oficina independiente con un relator sin calidad de miembro de la Comisión pero vinculado estructuralmente a ella al actuar en función de una delegación de poderes realizada por la misma. Los relatores presentan periódicamente sus planes de trabajo al plenario de la Comisión.

Hasta ahora se han creado las siguientes relatorías: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Relatoría de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, Relatoría sobre Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, y Relatoría sobre los Derechos de la Niñez.⁹ Aparte, en el seno de la Comisión Interamericana se creó en el año 2001 una Unidad de Defensores de Derechos Humanos, unidad funcional ocupada específicamente de su situación en la región, que se encuentra integrada por un grupo de abogados de planta de la Comisión Interamericana que asumen esta responsabilidad de manera complementaria.

De igual modo, con objeto de organizar de mejor manera sus labores, al interior de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión se crearon varios grupos de trabajo con funciones particulares

⁹ Al respecto, consúltese <http://www.cidh.org/relatorias.esp.htm>. 29 de mayo de 2011.

para la preparación de sus periodos de sesiones o para la realización de programas y proyectos especiales. En la actualidad, los grupos de trabajo están conformados por varios especialistas de la Secretaría Ejecutiva. Hasta el momento se han creado los siguientes grupos de trabajo: el grupo de medidas cautelares, a cargo de analizar las solicitudes de medidas cautelares recibidas y emitir sus recomendaciones, las cuales serán tenidas en cuenta por los comisionados al momento de resolver aquéllas; el grupo de admisibilidades, dedicado a analizar de manera preliminar las peticiones sobre casos que llegan a la Comisión; el grupo sobre cuestiones reglamentarias, ocupado de estudiar, analizar y elaborar propuestas de reforma de las normas reglamentarias de la Comisión y su Secretaría Ejecutiva, y el grupo de Corte, formado por un conjunto de abogados con vasta experiencia en el litigio de casos ante la Corte Interamericana. Este grupo cuenta con una coordinación que selecciona el equipo encargado de litigar cada uno de los casos. El equipo está integrado por los abogados del grupo de Corte, por el comisionado y por el abogado encargado del país de que se trate el caso.

Por lo demás, de conformidad con el artículo 59 de su Reglamento, en cumplimiento de sus funciones la Comisión debe elaborar anualmente un informe dirigido a la Asamblea General de la OEA con las actividades realizadas durante el año. Previo a la presentación de este informe ante la Asamblea General, el Presidente de la Comisión Interamericana lo presenta ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente. Durante la sesión, los Estados pueden hacer comentarios, sugerencias y críticas al informe dentro del plazo máximo de un mes contado a partir de su transmisión. Por último, el informe anual es presentado ante la Asamblea General y, una vez aprobado, la Comisión transmite dicha publicación, por intermedio de la Secretaría General, a los Estados miembros de la OEA y a sus órganos pertinentes, en cumplimiento del artículo 57, inciso 2o., de su Reglamento.

3. Funciones de la Comisión Interamericana en relación con los Estados miembros de la OEA que no son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Comisión posee como atribuciones, además de las ya señaladas, prestar particular atención a la observancia de los siguientes derechos enunciados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad e integridad de la persona; derecho de igualdad ante la ley; derecho de libertad religiosa y de culto; derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión; derecho de justicia; derecho de protección contra la detención arbitraria, y derecho a un proceso regular. En tal virtud, examina tanto las comunicaciones como la información que se le dirige, solicita información, verifica que los procesos y recursos internos hayan sido agotados, y formula recomendaciones, cuando lo considera apropiado, para hacer efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

De esta manera, la Comisión tiene procedimientos para controlar la conducta de los Estados respecto de los derechos humanos establecidos en la Declaración Americana; éstos le permiten examinar la situación de derechos humanos en el territorio de un Estado determinado y preparar un informe sobre esta situación,¹⁰ así como conocer de los casos de violaciones individuales a los derechos humanos.¹¹

¹⁰ Por ejemplo, puede consultarse el Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., 28 de febrero de 2000

¹¹ Por ejemplo, puede consultarse The Report No. 24/11 Merits, Case 12.586, Canadá, John Doe *et al.* March 23, 2011.

IV. EL “SUBSISTEMA” DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y OTROS TRATADOS INTERAMERICANOS

Conforme el artículo 33 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión Interamericana es competente para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en la Convención Americana u otros tratados del Sistema Interamericano:

- i. Cuando el Estado haya firmado o ratificado dichos tratados sin reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, y
- ii. Cuando el Estado haya dado competencia a la Corte Interamericana, pero en todo caso deba agotarse el procedimiento establecido ante la propia Comisión.

1. La Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados interamericanos de derechos humanos

La Comisión Interamericana también actúa de acuerdo con las facultades específicas con que la inviste la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto de los Estados Partes de dicho tratado. De igual modo, de conformidad con el artículo 23 de su Reglamento, ha recibido atribuciones adicionales para supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados, en virtud de convenciones y protocolos que entraron en vigor con posterioridad a la Convención Americana y que éstos hayan ratificado, los cuales son: Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), y Con-

vencción Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer.

Al respecto, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se reconoce al individuo un conjunto de derechos y es el Estado quien asume las obligaciones correlativas. De esa forma, en el Sistema Interamericano, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10., inciso 10., de la Convención Americana, el Estado está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, y es el Estado el que debe organizar el poder público de manera que pueda garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Por consiguiente, es la conducta del Estado, a través de cualquier persona que actúe en el ejercicio de la autoridad pública, la que puede caracterizarse como violatoria de los derechos humanos.¹² Así pues, los derechos humanos se singularizan porque sus obligaciones correlativas recaen en los Estados y no en otros individuos —o grupos de individuos—, aspecto al que la doctrina se refiere como el efecto vertical de los derechos humanos.¹³ Por ende, éste no es un Derecho para decidir controversias entre particulares o disputas entre empresas, ni tampoco es una rama del Derecho para resolver conflictos entre poderes públicos. Para tal efecto, la Corte Interamericana ha precisado que para establecer que se ha producido una violación a los derechos “no se requiere determinar, como ocurre en el derecho penal interno, la culpabilidad de los autores o su intencionalidad, y tampoco es preciso identificar individualmente a los agentes a los que se atribuyen los hechos violatorios. Es suficiente que el Estado haya incumplido una obligación a su cargo”.¹⁴ Esta característica de los derechos humanos —una de sus notas inconfundibles—, de ninguna manera implica desconocer las repercu-

¹² Cf. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 68.

¹³ Cf. Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. 3a. ed. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, pp. 8 y ss.

¹⁴ *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 91, y *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 128

siones que las relaciones con otros individuos tienen para el goce y ejercicio de esos derechos —lo que constituye su llamado *efecto horizontal*— y que también implica obligaciones específicas para los Estados, en cuanto garante de esos mismos derechos.¹⁵

Del mismo modo, el llamado *efecto vertical* se puede explicar desde la perspectiva del Derecho Internacional, pudiendo observarse una diferencia radical entre el Derecho Internacional clásico y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En el primero, las relaciones entre los Estados, como únicos sujetos de ese ordenamiento jurídico, se plantean fundamentalmente en términos horizontales, es decir, como relaciones entre iguales; en cambio, el segundo supone una relación desigual entre el Estado y los individuos bajo su jurisdicción, que bien puede calificarse como una relación vertical en la que el Estado tiene una serie de obligaciones a cumplir frente a aquéllos, y las cuales pueden ser reclamadas en su cumplimiento a través de los mecanismos que la propia Convención Americana tiene previstos en el Sistema Interamericano.¹⁶

2. Funciones de la Comisión Interamericana respecto de los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

En el marco de la Convención Americana, la Comisión posee entre sus atribuciones: diligenciar las peticiones individuales que denuncian violaciones a la Convención presentadas en términos del artículo 44 de la Convención Americana, así como otras comunicaciones; durante sus periodos de sesiones, celebrar audiencias sobre casos, medidas cautelares, determinados temas y situaciones; asimismo, recibir y examinar comunicaciones interestatales presentadas por un Estado Parte alegando que otro Estado Parte ha violado la Convención, siempre y cuando ambos Estados hayan aceptado, al momento de la ratificación de la Convención o posteriormente,

¹⁵ Cf. Héctor Faúndez Ledesma, *op. cit.*, n. 18, p. 10.

¹⁶ Cf. *idem*.

la competencia de la Comisión para considerar tales comunicaciones, según lo dispone el artículo 45 de la Convención Americana.

3. Funciones de la Comisión Interamericana respecto de los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que han dado competencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el marco de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana es el organismo encargado de someter los casos al Tribunal respecto de una presunta violación a la Convención Americana y otros tratados del Sistema Interamericano por un Estado Parte. De igual modo, la Comisión comparece ante la Corte Interamericana, ya que actualmente sus actuaciones están reguladas mediante el Reglamento aprobado por la Corte en su LXXXV Periodo Ordinario de sesiones, realizado del 16 al 28 de noviembre de 2009. En esta línea, la Comisión actúa en los procedimientos oral y escrito del trámite de los casos sometido ante el Tribunal, pero la posibilidad de ofrecer declarantes y peritos, así como de preguntar a los ofrecidos por los Estados y los representantes de las presuntas víctimas, depende de que se afecte de manera relevante el orden público interamericano, tal como lo disponen los artículos 35, inciso 1o., letra f), y 52, inciso 3o., del Reglamento de la Corte.

V. EL TRÁMITE DE PETICIONES INDIVIDUALES ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Ante la violación a un derecho protegido en el ámbito interamericano, la persona afectada, sus familiares o alguna persona o entidad en su representación, puede presentar una denun-

cia o petición ante la Comisión Interamericana. De forma que es la Comisión el primer órgano que conoce de las peticiones individuales a través de un procedimiento contradictorio y de inmediatez procesal entre el Estado y los peticionarios en el que se establece la existencia o inexistencia de responsabilidad internacional del Estado por la violación a uno o varios de los derechos humanos contenido en los instrumentos interamericanos. Ahora bien, en los casos seguidos contra los Estados que no son parte de los tratados del Sistema Interamericano, se aplica como base normativa la Declaración Americana, a diferencia de los casos en que la presunta violación se atribuye a un Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y para proteger los derechos específicos contenidos en otros instrumentos interamericanos, según lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento de la Comisión, casos en los cuales si la violación se atribuye a un Estado Parte en dichos instrumentos y siempre que aquel tratado le otorgue competencia a la Comisión, el procedimiento que se aplicará es el de la Convención Americana. Para que una comunicación pueda ser conocida por el órgano internacional, es necesario que se cumplan requisitos de dos tipos: de competencia y de admisibilidad.

1. Requisitos de competencia

Al establecer su competencia para conocer de los casos que se le sometan, la Comisión debe examinar la naturaleza de las personas que intervienen en el procedimiento, ya sea como denunciante o denunciado; la materia objeto de la petición o comunicación; el lugar en el que han ocurrido los hechos objeto de la denuncia, y el momento en que se habría cometido la supuesta violación al derecho humano, requisito que reviste particular importancia en relación con los casos en que se pretende aplicar la Convención Americana y los tratados interamericanos, para lo cual se debe tener en consideración la entrada en vigor de dichos instrumentos en el Estado denunciado de que se trate.

1.1. Competencia *ratione personae*

En su legitimación activa, el sistema de peticiones individuales se entiende como una *actio populari*, toda vez que permite a cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, presentar quejas a la Comisión Interamericana según lo dispone el artículo 23 del Reglamento de la Comisión. Asimismo, permite que aquéllas actúen ante la misma activando el procedimiento y llevándolo adelante sin que ella o ellas tengan que ser por fuerza la o las víctima/s de la violación que se alega, y sin que el denunciante tenga que ser el representante de la víctima de la violación o una persona directamente vinculada con dicha víctima, o que deba contar con el consentimiento —expreso o tácito— de la presunta víctima, y sin que sea siquiera sea necesaria la intervención de la víctima. Así lo ha establecido la propia Comisión, cuando señala “[q]ue quien denuncia un hecho violatorio de los derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no requiere de autorización de la víctima”.¹⁷ Además, con base en el artículo 24 del Reglamento de la Comisión, la propia Comisión también podrá, *motu proprio*, iniciar la tramitación de una petición que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin.

Ahora bien, para tener *legitimatío ad causam*, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como peticionarios, deben estar reconocidas en cualquiera de los Estados miembros de la OEA, sin importar si éste es o no el Estado denunciado. Para el caso de que una petición sea presentada por una ONG que no se encuentre reconocida en ninguno de los Estados miembros de la OEA, la misma no puede ser rechazada, sino que debe admitirse a tramitación bajo la figura de presentación efectuada por un “grupo de personas”, lo cual ya fue establecido por la Corte Interamericana.¹⁸

¹⁷ Resolución No. 59/81, Caso 1954 Uruguay, 16 de octubre de 1981, Considerando 2.

¹⁸ Cf. *Caso Castillo Páez vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 30 de enero de 1996. Serie C No. 24, párr. 77.

Sin embargo, la existencia de un *actio popularis* no debe confundirse con el hecho de que, para que la comunicación sea admisible en el sistema de peticiones individuales, debe existir por lo menos una víctima determinada en un caso concreto —identificada e individualizada—, sin que pueda procederse a estudios de casos abstractos.¹⁹ Por tanto, cuando en el sistema de peticiones individuales se han presentado demandas colectivas, la Comisión las ha aceptado, e incluso, cuando un caso de esta naturaleza ha llegado a conocimiento de la Corte, ésta lo ha permitido, siempre que las personas puedan ser individualizadas con posterioridad.²⁰ No obstante, como refiere la Corte Interamericana, esta postura de la Comisión se refiere a sus facultades en cuanto al examen de un caso individual, pero cabe recordar que la Comisión tiene otras facultades en el marco de la Convención Americana, entre ellas la que estipula el artículo 41, letra b), de dicho instrumento, mediante la cual puede opinar sobre una ley *in abstracto*.²¹ Por otra parte, con base en la competencia *ratione personae*, los derechos de las presuntas víctimas se resuelven en su calidad de “ser humano”. Por consiguiente, los derechos y las obligaciones atribuidos a las personas morales (personas jurídico-colectivas) se resolverán en derechos y obligaciones de las personas físicas (ser humano) que las constituyen o que actúan en su nombre o representación.²²

Ahora bien, en su legitimación pasiva, sólo los Estados pertenecientes al Sistema Interamericano, tanto por ser partes en la Convención Americana como por ser miembros de la OEA, pueden ser sujetos pasivos del procedimiento

¹⁹ Cf. *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 49, e Informe No. 88/03, Petición 11.533, Inadmisibilidad, Parque Natural Metropolitano, Panamá, 22 de octubre de 2003, párrs. 28-33.

²⁰ Cf. *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrs. 107 a 109, y *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 178.

²¹ Cf. *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *op. cit.*, n. 24, párr. 49.

²² Cf. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 123 a 125, y *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, *op. cit.*, n. 12, párrs. 105 y 106.

ante la Comisión, la cual respecto de ellos tiene sólo la facultad de examinar su conducta y asignarles responsabilidad internacional. En ese sentido, la Comisión únicamente puede pronunciarse sobre la responsabilidad internacional de los Estados Partes del Sistema Interamericano, sin que le concierna manifestarse sobre la conducta de los individuos en relación con los órganos del Estado, ni aun en el caso de que dicha conducta pueda calificarse de subversiva. Al respecto, la Comisión Interamericana ha observado que, cuando hay “incriminationes recíprocas [no puede] abrir una investigación en la cual el denunciante fuera el Gobierno [...] porque la Comisión no tramita casos contra grupos acusados de subversión”.²³

1.2. Competencia razione materiae

La Comisión sólo puede conocer de hechos que constituyan una violación a los derechos humanos consagrados en los instrumentos vinculantes del Sistema Interamericano. En relación con aquellos Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención Americana, son las normas de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre las que sustentan la competencia material de la Comisión. Respecto de los Estados Partes de la Convención Americana, la competencia material de la Comisión se encuentra en la propia Convención, con base en la Declaración Americana. Además, de conformidad con el artículo 23 de su Reglamento, la Comisión puede conocer de peticiones en que se alegue la violación a obligaciones establecidas en otros instrumentos de carácter regional que le otorguen competencia a la Comisión y—como requisito—de los cuales los Estados sean parte.

1.3. Competencia razione temporis

De acuerdo con el Derecho Internacional, las obligaciones de los Estados Partes en el marco de la Convención Americana se presentan desde que la Convención entra en vigor para cada uno de

²³ Informe No. 6/91, Caso No. 10.400, Guatemala, 22 de febrero de 1991, párr. 90.

ellos y no se aplica a situaciones anteriores a esa fecha, como indica el artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Por tanto, cuando se alegue la violación a la Convención, la Comisión debe asegurarse de que la petición o comunicación recae sobre hechos ocurridos con posterioridad a la entrada en vigor de dicho instrumento respecto del Estado denunciado y mientras ella permanezca en vigor sobre el mismo, toda vez que la Convención no tiene aplicación con efecto retroactivo.²⁴ No obstante, la Comisión es competente para conocer de una petición o comunicación que denuncie, por un lado, la continuación de una violación a los derechos humanos que se inició antes del momento en que la Convención entró en vigor para el Estado denunciado (por ejemplo, una detención arbitraria o ilegal, un recurso que ha excedido una duración razonable),²⁵ en la medida en que dicha violación haya subsistido después de la entrada en vigor de la Convención Americana para ese Estado y sólo respecto de los hechos ocurridos en ese lapso posterior y, por otro, la violación a derechos humanos continuada que se mantiene en el tiempo (por ejemplo, una desaparición forzada). Si la entrada en vigor de la Convención Americana marca para los Estados el punto a partir del cual los hechos que configuren una violación a los derechos humanos pueden ser denunciados ante la Comisión, la denuncia de la Convención por parte de un Estado pone término a la competencia de la Comisión para recibir peticiones que aleguen violaciones a los derechos humanos en dicho Estado. Sin embargo, según el artículo 78 de la Convención, esa denuncia sólo puede producirse después de transcurrido un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando al Secretario General de la OEA para que informe a las otras partes.²⁶

²⁴ Cf. Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Al respecto, *cf.* *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 99.

²⁵ Cf. Resolución No. 26/88, Caso No. 10109, Argentina, 13 de septiembre de 1988, párrs. 4 a 6 de las Conclusiones.

²⁶ Al respecto, puede consultarse el *Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94.

Asimismo, la circunstancia de que los hechos denunciados hayan ocurrido antes de la entrada en vigor de la Convención Americana para un Estado Parte en la misma, no significa necesariamente que dicha petición deba ser desestimada, ya que la Comisión conserva su competencia para conocer de ese caso debido a que los Estados miembros de la OEA tienen obligaciones internacionales en materia de derechos humanos independientes de la Convención y anteriores a ella, porque la ratificación de la Convención complementa la protección internacional de los derechos humanos en el Sistema Interamericano pero no extingue la vigencia anterior y posterior de la Declaración Americana, de modo que la Comisión conserva su competencia para conocer sobre las normas de la Declaración Americana respecto de los Estados miembros del Sistema Interamericano que no han ratificado la Convención Americana o que han denunciado dicha Convención, o cuando los hechos denunciados ocurran antes de la entrada en vigor de la citada Convención para el Estado Parte, siendo el punto de referencia su ingreso en la OEA.

1.4. Competencia ratione loci

En el marco de la Convención Americana, aun cuando no hay una disposición expresa sobre esta materia, la Comisión Interamericana debe establecer su competencia en razón del lugar en que se pueda haber cometido la supuesta violación a los derechos reconocidos en la Convención. En tal virtud, la Comisión sólo puede conocer de comunicaciones que se refieran a hechos que afectan a personas bajo la jurisdicción del Estado supuestamente responsable de las violaciones a los derechos humanos alegadas. En efecto, de acuerdo con el artículo 10., los Estados Partes en la Convención se comprometen a respetar los derechos en ella reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté "sujeta a su jurisdicción".

2. Admisibilidad de la petición

La Comisión Interamericana inicia la tramitación de un caso al dar curso a una petición o denuncia, o bien, por iniciativa propia en aplicación del artículo 24 de su Reglamento. Los artículos 44 a 51 de esta Convención, así como el título II del Reglamento de la Comisión, prevén reglas procesales específicas que norman el trámite de las peticiones individuales. De conformidad con el artículo 29 del Reglamento de la Comisión, el procedimiento de admisibilidad comienza con la tramitación que haga la Comisión, a través de su Secretaría Ejecutiva, a las peticiones que reúnan los requisitos previstos conforme a su Reglamento. En el trámite inicial, la Secretaría debe, en primer término, registrar la petición y acusar recibo de ella al peticionario, pudiendo solicitarle, si es el caso, que complete los requisitos previstos. Acto seguido, la Comisión debe enviar las partes pertinentes de la petición al Estado en cuestión (este envío no prejuzga sobre la presunta admisibilidad de la denuncia). Éste tiene un plazo de dos meses contados desde la fecha de transmisión para hacer observaciones sobre la denuncia, pero puede solicitar prórroga de manera fundada, la que será evaluada para su concesión. Sin embargo, en términos del artículo 30, inciso 3o., no se concederán prórrogas que excedan de tres meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado.

En la etapa de admisibilidad se trata de examinar la denuncia en su aspecto puramente formal para determinar si la misma sugiere la violación a alguno de los derechos humanos que el Estado se ha comprometido a respetar, en apego a la Carta de la OEA, la Declaración Americana, la Convención Americana u otros tratados del Sistema Interamericano, según sea el caso, de conformidad con el artículo 34, le tras a) y b) del Reglamento de la Comisión. Si se decide que la petición cumple con los requisitos respectivos, se transmite al Estado, el cual tendrá dos meses para presentar su respuesta. En caso contrario, antes de notificar al Estado, la Secretaría puede rechazar la petición o solicitar más información

a los peticionarios, según lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento de la Comisión.

Transcurrida la tramitación de la primera etapa, la Comisión está en condiciones de pronunciarse sobre la inadmisibilidad de la petición, pero puede invitar a las partes a presentar observaciones adicionales, ya sea por escrito o en una audiencia, conforme con lo establecido en el Capítulo VI del Reglamento, si lo estima pertinente. En términos del artículo 36 de su Reglamento, la Comisión declara la decisión final sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en forma expresa a través de un informe público y, además, lo incluye en su Informe Anual. Si la Secretaría determina la admisibilidad de la petición, ésta será registrada como un caso propiamente y se iniciará el procedimiento sobre el fondo. Por tanto, la Comisión dará comienzo a la fase contenciosa del procedimiento, para lo que solicitará información al Gobierno en cuestión, la cual será transmitida al peticionario para que someta sus comentarios o refute la versión del Estado. Sin embargo, de conformidad con el artículo 37, inciso 3o., de su Reglamento, en circunstancias excepcionales y luego de haber solicitado información a las partes, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo, por lo que la apertura del caso se efectuará mediante comunicación escrita.

Además, de conformidad con el artículo 34, letra c), de su Reglamento, la Comisión tiene la facultad para determinar la inadmisibilidad cuando aparezca una información o prueba sobreviniente y ésta sea presentada a la Comisión. En consecuencia, en materia de admisibilidad no se ha recurrido a soluciones rígidas e inflexibles. El artículo 26, inciso 2o., del Reglamento de la Comisión dispone que, cuando ésta observe que la petición está incompleta, se lo debe notificar al peticionario, solicitándole que complete los requisitos omitidos en la petición. De este modo, no obstante haber declarado en un principio admisible una petición o comunicación, la Comisión Interamericana siempre puede declararla inadmisibile o improcedente, con base en informaciones o pruebas sobrevinientes obtenidas en una fase posterior del pro-

cedimiento, o simplemente a partir de una reconsideración posterior de los mismos hechos. Lo que supone, por parte de la Comisión, la posibilidad de reconsiderar la admisibilidad de una petición o comunicación conjuntamente con la cuestión de fondo que ésta plantea.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 28 del Reglamento de la Comisión, las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener la siguiente información: nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciantes, o el nombre y firma de su representante o representantes legales en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental. Si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado, la petición deberá incluir la dirección para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección de correo electrónico; una relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas; de ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tenido conocimiento del hecho o situación denunciada; la indicación del Estado de que el peticionario considera responsable, por acción u omisión, de la violación a alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga referencia específica al artículo presuntamente violado; el cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del Reglamento de la Comisión; las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del Reglamento de la Comisión, y la indicación cuando la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional según el artículo 33 del Reglamento de la Comisión.

Conforme a lo anterior se desprende que, en principio, la petición debe someterse por escrito, condición que se encuentra implícita en el artículo 28, letra a), del Reglamento de la Comisión, que requiere que las peticiones estén debidamente "firmadas", aunque la Comisión ha recibido peticiones orales en el curso de sus investigaciones *in loco*²⁷ y

²⁷ Cf. Resolución No. 26/83, Caso No. 5671, Argentina, 1983-1984, párrs. 24 a 26.

aun recibido y tramitado peticiones formuladas por vía telefónica²⁸ cuando existen suficientes garantías de la seriedad de la denuncia y de quien la presenta. La sencillez de este procedimiento no requiere de la intervención de un abogado para su presentación o tramitación; obviamente, sin perjuicio del derecho que tiene el peticionario de designar a uno para que lo asista o represente ante la Comisión, ya sea en el momento de presentar la denuncia o después de introducida ésta.

Respecto de las presuntas víctimas, cuando se trata de violaciones a comunidades enteras y son muchas las víctimas, será suficiente que las presuntas víctimas sean identificables, determinables y capaces de ser individualizadas con posterioridad. Para ello, deberán proporcionarse datos objetivos que permitan la identificación de las víctimas y su pertenencia a un grupo de personas sujetas a las mismas violaciones. Por su parte, en casos especiales, donde por temor las presuntas víctimas no quieran que sus nombres se conozcan, los peticionarios pueden solicitar a la Comisión que guarde en confidencialidad su identidad, lo cual también es una práctica dentro del trámite.²⁹

Aunado a los requisitos antes referidos, según el artículo 46 de la Convención Americana y los artículos 31 a 34 del Reglamento de la Comisión, las peticiones deben reunir ciertos requisitos adicionales para ser admitidas a tramitación. Estas condiciones se refieren a las circunstancias que rodean la introducción de la petición o comunicación, y conciernen al agotamiento de los recursos de la jurisdicción local, a la presentación oportuna de la petición, a la ausencia de *litis pendencia* ante otra instancia internacional, a la circunstancia de que el mismo asunto no haya sido ya resuelto y a que la petición tenga fundamento.

2.1. Agotamiento de recursos de jurisdicción interna

El artículo 46, inciso 1o., letra a), de la Convención y 31 del Reglamento de la Comisión prevén que para que una petición

²⁸ Cf. Resolución No. 11/84, Caso No. 9274, Uruguay, 3 de octubre de 1984, párr. 127.

²⁹ Cf. Informe No. 38/96, Caso No. 10.506, Argentina, 15 de octubre de 1996, párr. 52.

o comunicación presentada ante la Comisión se considere admisible, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios de Derecho Internacional generalmente reconocidos. Esta regla implica que ante una violación a los derechos humanos se debe acudir primero a las instancias internas y si de esta manera no se repara o se pone fin a la violación, se puede entonces recurrir al Sistema Interamericano, a fin de evitar que se sometan a la jurisdicción internacional reclamaciones que podrían ser resueltas en el ámbito doméstico, ello en función del principio de complementariedad contenido en el segundo párrafo del Preámbulo de la Convención Americana, que caracteriza a los sistemas internacionales a los que se accede como último recurso respecto de los sistemas de protección internos. Dichos recursos deben ser adecuados y eficaces.³⁰

Sin embargo, la objeción a la supuesta falta de agotamiento de los recursos internos se debe presentar en el momento procesal oportuno, esto es, en la etapa de admisibilidad del procedimiento ante la Comisión; de lo contrario, el Estado habrá perdido la posibilidad de presentar esa defensa.³¹ Además, el Estado que alega el no agotamiento debe señalar los recursos internos que deben agotarse y proporcionar la prueba de su efectividad.³² Sin embargo, en virtud de que el objeto del Sistema es la efectiva protección de los derechos de las personas, el artículo 46, inciso 2o., de la Convención Americana y 31, inciso 2o., del Reglamento de la Comisión establecen las causales de excepción a la obligación del peticionario de cumplir con esta norma cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados, que no se haya permitido al presunto lesiona-

³⁰ *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 64 y 66.

³¹ *Cf. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 88, y *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 20.

³² *Cf. Caso Velásquez Rodríguez, op. cit.*, n. 36, párr. 88, y *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 49.

do en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, que el presunto lesionado en sus derechos haya sido impedido de agotar el recurso de jurisdicción interna o que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Aunado a lo anterior, la Corte Interamericana ha razonado como excepción a la regla del previo agotamiento de recursos internos que una persona se vea impedida de hacer valer los derechos que la Convención le garantiza debido a su posición económica —específicamente la indigencia—, pues queda en una situación de discriminación a causa de su posición económica y en condición de desigualdad ante la ley —al no poder pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso—, lo que infringe el artículo 10., inciso 10., leído a la luz del artículo 24 de la Convención Americana. Si el Estado no proporciona esa asistencia legal de manera gratuita a aquellos que no están en condiciones de pagarla, no podrá sostener que los recursos internos no fueron agotados y la Comisión podrá conocer del caso sin exigir este agotamiento, implicando inclusive una posible violación al artículo 80., si se puede probar que esa circunstancia afectó el debido proceso.³³ También, a la luz de la regla contenida en el artículo 46, inciso 20., letra b), es objeto de excepción cuando un individuo es incapaz de obtener asistencia letrada debido a un temor generalizado en círculos jurídicos de hacerse cargo de su caso.³⁴

2.2. Plazo de interposición de la petición

De acuerdo con el artículo 46, inciso 10., letra b, y 32 del Reglamento de la Comisión, para que la petición o comunicación pueda ser admitida es necesario que ésta sea sometida al escrutinio de la Comisión dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que la persona lesionada en

³³ Cf. *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párrs. 22 a 27.*

³⁴ Cf. *ibid.*, párrs. 32 y 35.

sus derechos fue notificada de la decisión definitiva que agotó los recursos internos. En caso de que sean aplicables las excepciones al agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo que, a juicio de la Comisión, sea razonable. Para ello, tendrá en cuenta la fecha del hecho denunciado y las circunstancias de cada caso concreto.

2.3. No duplicidad de procedimientos

La petición no debe encontrarse pendiente de resolución ante otro procedimiento de arreglo internacional. En la misma línea, la petición no debe ser sustancialmente la reproducción de una petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional. Con esta regla lo que se intenta evitar es la utilización de los órganos del Sistema Interamericano como una instancia para conocer de una petición que ya ha sido objeto de un pronunciamiento previo en la esfera internacional que no difiere de la anterior ni en los hechos denunciados ni en los derechos cuya violación se alega. Salvo las excepciones contenidas en el artículo 33, inciso 2o., del propio Reglamento de la Comisión, las cuales consisten en que el procedimiento seguido ante el otro organismo se limite a un examen general sobre derechos humanos en el Estado en cuestión y no haya decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición ante la Comisión o no conduzca a su arreglo efectivo o que el peticionario ante la Comisión sea la víctima de la presunta violación o su familiar, y a que el peticionario ante el otro organismo sea una tercera persona o una entidad no gubernamental, sin mandato de los primeros.

Al respecto, la Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación cuando sea sustancialmente la reproducción de peticiones o comunicaciones anteriores en trámite o ya examinadas por la Comisión u otro organismo internacional. La Corte Interamericana ha interpretado que la frase "sustancialmente la reproducción" significa que debe existir identidad entre los casos, misma que requiere la presencia de

tres elementos: mismas partes, mismo objeto e idéntica base legal. En relación con el *sujeto*, la Corte recordó que el concepto de personas tiene que ver con los sujetos activos y pasivos de la violación, sobre todo con estos últimos, es decir, las víctimas. Respecto del *objeto*, la Corte recordó que el mismo corresponde a la conducta o el suceso que implicó violación a un derecho humano, es decir, los hechos. En cuanto al *fundamento legal*, el Tribunal se refirió a la base normativa, que en su caso es la Convención Americana para los Estados que la han ratificado y la Declaración Americana para los demás Estados.³⁵

2.4. *Fundamento de la petición*

Se deben exponer las presuntas violaciones a los derechos garantizados en los instrumentos interamericanos sobre derechos humanos, es decir, el relato de la violación a la Convención Americana o a otro tratado interamericano ratificado por el Estado denunciado y respecto del cual éste no haya formulado alguna reserva que le impida conocer del mismo. En lo que concierne a los Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención, la petición debe referirse a un derecho reconocido en la Declaración Americana, todo ello en virtud de que la Comisión no es competente para examinar peticiones que reflejen un desacuerdo o disconformidad con la decisión emitida por las autoridades internas en que no se argumenta la violación a un derecho consagrado en los instrumentos interamericanos, ya que dicho organismo tiene la imposibilidad de actuar como una "cuarta instancia" respecto de los tribunales internacionales.³⁶

³⁵ Cf. *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie C No. 50, párr. 43, y *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párrs. 53 a 58.

³⁶ Cf. Informe No. 98/06, Petición 45-99, Inadmisibilidad, Rita Ortiz c. Argentina, 21 de octubre de 2006, párrs. 49 y 51.

3. Examen de los méritos de la petición

En cuanto queda establecida la admisibilidad de la petición, el paso siguiente está dirigido al establecimiento de los hechos que motivaron la denuncia y el derecho aplicable, todo ello en el marco del principio del contradictorio. Es en esta etapa, aunque en capítulos diferentes, que el Reglamento de la Comisión somete sustancialmente al mismo procedimiento tanto las denuncias dirigidas en contra de Estados Partes en la Convención Americana como aquellas que contienen quejas en contra de Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención.

Según el artículo 36, inciso 2o., del Reglamento de la Comisión, luego de la adopción del informe sobre admisibilidad, la petición será registrada como caso y se iniciará el procedimiento sobre el fondo. Una vez tomada esa decisión, el artículo 37 del Reglamento dispone que, con la apertura del caso, la Comisión fijará un plazo de tres meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales sobre el fondo. Las partes pertinentes de dichas observaciones serán transmitidas al Estado en cuestión a fin de que presente sus observaciones dentro del plazo de tres meses; éste podrá ser prorrogado a petición de las partes, pero la Comisión no concederá prórrogas que excedan de cuatro meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de observaciones a cada parte, de conformidad con el artículo 37, incisos 2o. y 3o., de su Reglamento. En caso de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real e inminente, y una vez abierto el caso, la Comisión solicitará al Estado que envíe sus observaciones adicionales sobre el fondo dentro de un plazo razonable de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Asimismo, la Comisión podrá requerir a las partes a presentar observaciones adicionales por escrito. Ahora bien, cuando la información aportada por el Estado sea imprecisa o insuficiente, la Comisión puede —ya sea por propia iniciativa o a solicitud del peticionario— requerirle información adicional.

Aunque en esta etapa lo que se busca es, primordialmente, el establecimiento de los hechos, también pueden plantearse cuestiones incidentales relativas, en particular, al desglose o acumulación de peticiones que se refieran a un mismo hecho. En efecto, el artículo 29, inciso 1o., letra c), del Reglamento de la Comisión prevé la posibilidad de que, en una misma petición, se expongan hechos distintos que se refieran a más de una persona y que podrían constituir diversas violaciones a los derechos humanos consagrados en la Convención, sin que exista entre ellas conexión en el tiempo o el espacio. De acuerdo con lo señalado por esta misma disposición, a condición de que estas denuncias reúnan los requisitos de admisibilidad aplicables a cada caso, ellas serán desglosadas y tramitadas en expedientes separados. Por otro lado, por razones de economía procesal y para facilitar la tramitación de las peticiones individuales, el artículo 29, inciso 1o., letra d), del Reglamento prevé también la situación inversa al desglose, señalando que cuando dos peticiones versen sobre los mismos hechos y personas, tales peticiones serán acumuladas y tramitadas en un mismo expediente.

4. La prueba ante la Comisión Interamericana

A fin de obtener la evidencia necesaria para establecer los hechos que motivan la petición o denuncia sometida a su decisión, la Comisión puede aceptar todas las pruebas que las partes estimen pertinentes. Ésta es una materia que no ha sido regulada por los instrumentos que fijan los procedimientos ante la Comisión, de forma que corresponde a la propia Comisión resolver los problemas que puedan suscitarse al momento de conocer de un caso.

En cuanto a la carga de la prueba, por regla general la carga de probar le corresponde al peticionario, pero en circunstancias excepcionales, así como en ciertos casos y condiciones, existe la posibilidad de revertir la carga de la prueba.

Al respecto, la carga de la prueba para demostrar la existencia de recursos internos y su eficacia se ha distribuido entre los peticionarios y el Estado demandado. Por ende, corres-

ponde al peticionario demostrar el agotamiento de los recursos internos o la existencia de alguna de las excepciones previstas por la Convención. No obstante, en el artículo 31, inciso 3o., del Reglamento de la Comisión se ha previsto que si el Estado alega que no se han agotado los recursos internos, le corresponde a éste demostrar que los recursos internos no han sido agotados, a menos que ello se deduzca claramente del expediente. Por otra parte, la Corte ha sostenido también que si el Estado prueba tanto la existencia de determinados recursos internos que deberían haberse utilizado como su efectividad,³⁷ el peso de la prueba se invierte y corresponde al autor de la petición o comunicación demostrar que esos recursos fueron agotados o que el caso cae dentro de alguna de las excepciones del artículo 46, inciso 2o., de la Convención, pues “no se debe presumir con ligereza que un Estado Parte en la Convención ha incumplido con su obligación de proporcionar recursos internos eficaces”.³⁸

En relación con los medios de prueba, el Reglamento sólo hace mención expresa de la documental, la testimonial y la pericial. No obstante, a través de sus criterios la Comisión ha indicado que pueden ser utilizados además otros medios probatorios, como la circunstancial, los indicios y las presunciones.

4.1. *La prueba documental*

En lo que concierne a los documentos públicos, la Comisión ha considerado textos de leyes o de decretos administrativos, documentos emitidos por autoridades administrativas, registros de inmigración, pasaportes y sentencias de tribunales nacionales. En cuanto a documentos privados, la Comisión ha recibido y considerado cartas privadas, fotografías, grabaciones, recortes de prensa y cualquier otro material que pueda servir para establecer los hechos.

³⁷ Cf. *Caso Castillo Páez*, *op. cit.*, n. 23, párr. 40, y *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 31 de enero de 1996. Serie C No. 25, párr. 40.

³⁸ *Caso Velásquez Rodríguez*, *op. cit.*, n. 35, párr. 60.

4.2. La prueba testimonial

La prueba testimonial ha sido utilizada en forma muy amplia ante la Comisión, la cual, en esta materia, no se ha visto constreñida por reglas que declaren inhábiles para testificar a personas determinadas. Desde luego, que se reciban esos testimonios no significa que el valor probatorio de los mismos no sea debidamente evaluado, teniendo en cuenta las objeciones formuladas por la contraparte. Igualmente, pueden ser admitidas las declaraciones rendidas por los familiares de las víctimas, siempre y cuando concuerden con el objeto del interrogatorio y sean valoradas en el conjunto del acervo probatorio.

Referente a su ofrecimiento, la parte que proponga testigos para una audiencia deberá manifestarlo en su solicitud, identificando al testigo y el objeto de su testimonio. De esta manera, al decidir sobre la solicitud de audiencia, la Comisión determinará asimismo la recepción de la prueba testimonial. En cumplimiento con el principio del contradictorio, el ofrecimiento de los testimonios por una de las partes será notificado a la otra parte por la Comisión a fin de que manifieste lo que a su derecho corresponda.

En cuanto a su desahogo, se prevé que durante la audiencia las partes puedan presentar cualquier testimonio, ya sea a petición de parte o de oficio. La Comisión oír a un testigo a la vez, y los restantes permanecerán fuera de la sala. Los testigos no podrán leer sus presentaciones ante la Comisión. Antes de su intervención, los testigos deberán identificarse y prestar juramento o promesa solemne de decir verdad. A solicitud expresa del interesado, la Comisión podrá mantener en reserva la identidad del testigo cuando sea necesario para proteger a éstos o a otras personas.

4.3. La prueba pericial

A petición de parte o de oficio, la Comisión podrá recibir la declaración de peritos en las audiencias que para tal efecto ésta designe. La parte que proponga peritos para una au-

dencia deberá manifestarlo en su solicitud, identificando al perito y el objeto de su peritaje. Al decidir sobre la solicitud de audiencia, la Comisión determinará asimismo la recepción de la prueba pericial propuesta. El ofrecimiento de la pericial por una de las partes será notificado a la otra parte por la Comisión. Antes de intervenir, los peritos deberán identificarse y prestar juramento o promesa solemne de decir verdad. A solicitud expresa del interesado, la Comisión podrá mantener en reserva la identidad del perito cuando se requiera para proteger a éste o a otras personas.

4.4. *Las presunciones*

Para recabar evidencias y con base en el análisis de los elementos probatorios así recogidos, la Comisión puede dar por probados hechos que se infieren de lo que ya está suficientemente acreditado, esto es, que a partir de un hecho conocido se puede presumir como cierto otro que se desconoce, pero que suele seguir al anterior y que es posible asociar con éste. Teniendo en cuenta la dificultad de probar una violación cualquiera a los derechos humanos, la Comisión ha recurrido a la prueba de presunciones en más de una oportunidad.

Por lo demás, en el procedimiento seguido ante la Comisión se prevé la existencia de presunciones *de jure*, consistentes en la presunción de veracidad de los hechos prevista por el artículo 38 del Reglamento de la Comisión, para los casos en que el Estado no coopere ni proporcione —dentro del plazo estipulado— la información que le solicite la Comisión, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión diferente y que se haya formulado el apercebimiento previo, advirtiendo al Estado que ésta puede ser la consecuencia de su falta de respuesta a la solicitud de información. Al respecto, la Comisión ha tenido buen cuidado en señalar que la sola falta de comparecencia de un Estado o su omisión de suministrar información no transforman, *per se*, los hechos denunciados en verdaderos, sino que debe realizarse un análisis de los mismos a la luz de criterios que permitan establecer si, en los términos del Reglamento, no

existen otros elementos de convicción susceptibles de conducir a una conclusión distinta de aquella presentada por el peticionario,³⁹ debido a que no se puede recurrir a esta presunción de manera automática, sin ningún esfuerzo adicional para determinar lo que ocurrió. Por tanto, en armonía con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento, la Comisión ha sostenido que los hechos no se presumen ciertos por el mero hecho de la no comparecencia del Estado, sino que debe realizarse un análisis de los hechos alegados a la luz de su consistencia, credibilidad y especificidad para que puedan presumirse ciertos. En todo caso, debe observarse que se trata simplemente de una presunción de veracidad de los hechos que no se extiende a la calificación jurídica de los mismos ni a la aceptación de las pretensiones del peticionario. Dicha presunción no solamente se aplica en los casos en que el Estado no aporte los antecedentes o no preste información, sino también en los cuales la información no es la apropiada o es insuficiente.⁴⁰

4.5. Valoración de la prueba

Toda vez que la Convención Americana, el Estatuto o el Reglamento de la Comisión Interamericana no establecen los criterios con que la Comisión deberá valorar las pruebas rendidas ante ella, será la Comisión quien las aprecie en función de su objetividad, considerando la independencia e imparcialidad de la fuente de la cual provienen. La Comisión podrá desechar la prueba presentada si ésta no es "objetiva, independiente e imparcial".⁴¹ En tal sentido, la Comisión ha sostenido que las declaraciones de agentes o funcionarios policiales que desvirtúen las declaraciones de la propia víctima, unidas a un cuadro generalizado de actos arbitrarios de la autoridad y de la impunidad imperante en el Estado denuncia-

³⁹ Cf. Informe No. 5/96, Caso No. 10.970, *Raquel Martín de Mejía contra Perú*, 1 de marzo de 1996, pp. 184 y ss.

⁴⁰ Cf. Informe No. 1/91, Caso No. 9999, Perú, El Salvador, 1990-1991, p. 96.

⁴¹ Informe No. 7/94, Caso No. 10.911, Flor de Ma. Hernández Rivas, El Salvador, 11 de febrero de 1994, p. 204.

do, carecen de objetividad, independencia e imparcialidad,⁴² y ha considerado que si alguna de las partes en el procedimiento ha presentado evidencia de segunda mano que no ha podido ser adecuadamente examinada por la contraparte, la Comisión no le puede atribuir el mismo peso que a las pruebas que las partes han tenido oportunidad de confrontar directamente.

Asimismo, la Comisión —invocando el principio de *ultra petita*— se ha abstenido de valorar ataques anteriores perpetrados contra las víctimas, pero ha señalado que esa información le permite establecer un marco de referencia y determinar en qué contexto se produjo la violación a los derechos humanos objeto de la denuncia.⁴³

5. Celebración de audiencias ante la Comisión Interamericana

Las audiencias sobre peticiones o casos que se celebren ante la Comisión Interamericana durante sus sesiones ordinarias y extraordinarias tendrán por objeto recibir exposiciones verbales y escritas de las partes sobre hechos nuevos e información adicional a la que ha sido aportada durante el procedimiento. Según el artículo 61 del Reglamento, las audiencias podrán celebrarse por iniciativa de la propia Comisión o a solicitud de parte interesada. Pero, en este último caso, la solicitud deberá ser presentada por escrito, con una anticipación no menor de 50 días al inicio del correspondiente periodo de sesiones de la Comisión, debiendo indicar los datos del caso, su objeto y la identidad de quienes participarán en ella en representación de la parte que la solicita, todo ello de acuerdo con el artículo 64, inciso 2o. del Reglamento de la Comisión. No obstante, si una parte debidamente notificada no llegara a comparecer, la Comisión proseguirá con la audiencia; no obstante, el propósito de estas audiencias es escuchar a ambas partes en el caso.

⁴² Cf. *idem*.

⁴³ Cf. Informe No. 11/94, Caso No. 11.128, Haití, 1 de febrero de 1994, p. 333, párr. 18.

Al respecto, las partes deberán indicar en la solicitud de audiencia si se presentarán declaraciones orales de testigos y/o peritos, a fin de que la Comisión evalúe su pertinencia. En estos casos, se debe identificar al declarante e indicar el objeto de su testimonio o experticia. Recibida la solicitud, la Comisión la analizará y decidirá si la concede o no. En el primer caso, la Secretaría Ejecutiva informará a las partes acerca de la fecha, lugar y hora de la audiencia, con una anticipación no menor de un mes de su celebración. Este plazo, sin embargo, puede ser reducido por circunstancias excepcionales.

De acuerdo con el artículo 63 del Reglamento, el Estado en cuestión deberá otorgar las garantías pertinentes a todas las personas que concurran a una audiencia o que durante ella suministren a la Comisión informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter. Las audiencias son encabezadas por el Presidente de la Comisión o por un comisionado designado al efecto, y el panel es conformado por el pleno o por un grupo de comisionados.

Las audiencias son por regla general de carácter público. Sin embargo, en circunstancias excepcionales la Comisión puede disponer limitaciones en relación con las personas que pueden presenciarla. En términos del artículo 70 del Reglamento de la Comisión, de cada audiencia se hará un acta resumida, en la que constará el día y la hora de celebración, los nombres de los participantes, las decisiones adoptadas y los compromisos asumidos por las partes. Los documentos presentados por las partes en la audiencia se agregarán como anexos al acta. Las actas de las audiencias son documentos internos de trabajo de la Comisión. Si una parte lo solicita, la Comisión le extenderá una copia, salvo que, a juicio de ésta, su contenido pudiera implicar algún riesgo para las personas. La Comisión grabará los testimonios que se presenten durante las audiencias y los podrá poner a disposición de las partes que lo soliciten. Sin embargo, la audiencia previa es únicamente un recurso a disposición de la Comisión para recabar información y no debe ser vista como una etapa procesal o un trámite ineludible.⁴⁴

⁴⁴ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez*, *op. cit.*, n. 36, párr. 53.

6. Celebración de reuniones de trabajo ante la Comisión Interamericana

Las partes pueden solicitar a la Comisión una reunión de trabajo. Para dicha solicitud no existe una regulación específica, pero en la práctica de dicho órgano rigen las mismas reglas aplicables a las audiencias. Ahora bien, a diferencia de las audiencias, las reuniones de trabajo son más informales. En ellas es posible conversar con mayor cercanía entre las partes y los comisionados acerca de algún asunto que esté obstaculizando la resolución del caso. Además, pueden representar oportunidades de acercamiento entre las partes con el propósito de negociar las condiciones necesarias para iniciar un proceso de solución amistosa, acordar la implementación de medidas o recomendaciones dispuestas por la Comisión, etcétera.

En estas reuniones participan ambas partes, el Comisionado encargado de los asuntos del país respectivo y el abogado de la Secretaría Ejecutiva encargado de ese país. En principio, las reuniones de trabajo no son públicas.

7. Visitas *in loco* de la Comisión Interamericana

De acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de su Reglamento, si la Comisión lo considera necesario y conveniente podrá realizar una investigación *in loco*, para cuyo eficaz cumplimiento solicitará las facilidades pertinentes, que serán proporcionadas por el Estado en cuestión. Pero, en casos graves y urgentes, la Comisión puede realizar una investigación *in loco*, previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad; es decir, para emprender esta investigación no es indispensable que previamente se haya producido un pronunciamiento sobre la admisibilidad de la petición, pues por tratarse de un caso grave y urgente basta con la presentación de una petición que no sea manifiestamente inadmisibile.

Finalmente, las observaciones *in loco* tampoco deben ser vistas como una etapa procesal ineludible. En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha concluido que las investigaciones *in loco*, como instrumento de comprobación de los hechos, están sujetas a la apreciación discrecional de la Comisión para acordarlas ya sea de oficio o a petición de las partes, dentro de las hipótesis previstas por las citadas disposiciones normativas, sin que sean obligatorias dentro del procedimiento regulado por el artículo 48 de la Convención.⁴⁵

8. La presentación de *amicus curiae*

De igual manera, se prevé la participación de la institución del *amicus curiae*, muy utilizada en el Sistema Interamericano. Ésta implica la participación de un tercero con autorización para intervenir en el proceso y su objetivo es proporcionar, en este caso a la Comisión Interamericana, información o presentar argumentos en defensa del interés general. Pueden ser Organizaciones No Gubernamentales internacionales o individuos que no se constituyen como parte del litigio.

9. Decisión sobre los méritos

En el procedimiento previsto por la Comisión Interamericana para conocer de peticiones individuales, la misma está llamada a emitir su pronunciamiento, calificando los hechos que resulten comprobados de la petición o comunicación que se someta a su consideración, y formulando recomendaciones al Estado denunciado. En consecuencia, luego de establecidos los hechos con base en la evidencia obtenida en el curso del procedimiento, y ya sea que se hubiera recurrido o no al procedimiento de conciliación para procurar llegar a una solución amistosa, la Comisión debe adoptar una decisión sobre el caso. Ahora bien, la naturaleza, oportunidad y características de la decisión de la Comisión dependen de que el Estado denunciado sea o no parte en la Convención Americana.

⁴⁵ Cf. *ibid.*, párr. 49.

9.1. La decisión respecto de Estados no partes de la Convención Americana

Para los Estados miembros del Sistema Interamericano que no han ratificado la Convención, el pronunciamiento de la Comisión se emite en una sola etapa. De acuerdo con el artículo 44, inciso 1o., de su Reglamento, si la Comisión establece que no hubo violación a los derechos humanos, lo manifestará de este modo; dicho informe será transmitido a las partes, así como publicado e incluido en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA. Ahora bien, de conformidad con el artículo 44, inciso 2o., de su Reglamento, si la Comisión establece una o más violaciones a los derechos humanos, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes, que transmitirá al Estado fijándole un plazo para informar sobre las medidas adoptadas a fin de cumplir con sus recomendaciones; el Estado no estará facultado para publicarlo. Si este último no adopta las medidas recomendadas por la Comisión dentro del plazo señalado, ésta podrá emitir un informe final y decidir publicarlo, ya sea en el Informe Anual que la Comisión debe someter a la Asamblea General de la OEA o en cualquier otra forma que considere apropiada.

9.2. La decisión respecto de Estados Partes de la Convención Americana

De acuerdo con el artículo 44, inciso 1o., de su Reglamento, si la Comisión considera que no hubo violación a los derechos protegidos en un caso, ésta lo hará constar en un informe que se transmite a las partes y que posteriormente se publica. Por el contrario, si la Comisión establece una o más violaciones a los derechos humanos y no se llega a una solución amistosa, conforme al artículo 50 de la Convención Americana, la Comisión redactará un informe en el que expondrá los hechos, sus conclusiones y formulará las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas, las cuales el Estado deberá adoptar en un lapso no mayor de tres meses, mismo que puede ser prorrogado a fin de suspender la

aplicación de los plazos previstos en el artículo 51, inciso 1o., de la Convención Americana.⁴⁶ Este informe debe comunicarse a los Estados interesados, quienes no están facultados para publicarlo. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que, dentro de ciertos límites de temporalidad y razonabilidad, puede admitirse una solicitud de reconsideración del informe aprobado de acuerdo con el artículo 50, fundamentada en la voluntad de resolver un caso planteado ante la Comisión y en cuanto ésta se adecue al propósito general que tienen los procedimientos que, según la Convención, se siguen en la Comisión.⁴⁷

De conformidad con el artículo 51 de la Convención, si en el plazo de tres meses contado a partir de la remisión al Estado del informe de la Comisión el asunto no ha sido solucionado por un arreglo amistoso o por haber tomado el Estado las medidas recomendadas, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. De la misma manera, decidirá si publica o no su Informe. La decisión de un caso será definitiva con la publicación del informe final de la Comisión.

En relación con los informes regulados por los artículos 50 y 51 de la Convención Americana, la Corte Interamericana señala que:

[s]e trata, entonces, de dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones y a los cuales la Convención ha dado el nombre de “informes” y que tienen carácter, uno preliminar y el otro definitivo [por lo que] no pueden subsumirse en uno solo los dos informes regulados de manera separada por los artículos 50 y 51 de la Convención, ya que dichos preceptos establecen dos etapas diversas.⁴⁸

⁴⁶ Cf. *Caso Icher Bronstein vs. Perú*. Competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párrs. 12 y 13.

⁴⁷ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez*, *op. cit.*, n. 36, párr. 69.

⁴⁸ *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, párrs. 53 y 55.

9.3. La decisión respecto de los Estados Partes de la Convención Americana que han reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

De conformidad con el artículo 51, inciso 1o., de la Convención Americana, tanto la Comisión como el Estado tienen un plazo de tres meses, contado a partir de la remisión al Estado del informe de la Comisión establecido en el artículo 50 de la Convención, para enviar el caso a la Corte, aunque dicho plazo no es fatal y, en consecuencia, puede ser prorrogado.⁴⁹

En relación con el sometimiento del caso ante la Corte Interamericana, de acuerdo con el artículo 44, inciso 3o., de su Reglamento, la Comisión deberá notificar al peticionario de la adopción del informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención Americana y de su transmisión al Estado. En el caso de los Estados Partes en la Convención Americana que hayan aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte, al notificar al peticionario la Comisión dará a éste la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. Ésta es la única oportunidad del peticionario de influir en la decisión de remitir el caso a la Corte, ya que sólo la Comisión y los Estados pueden presentar casos ante la Corte, según lo dispuesto en el artículo 61, inciso 1o., de la Convención Americana. Sobre este punto, el artículo 45, inciso 1o., del Reglamento de la Comisión exige a ésta que someta a la Corte aquellos casos en los cuales los Estados incumplieron las recomendaciones, salvo que la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión llegue a la decisión fundada de no hacerlo. Además, el artículo 45, inciso 2o., del Reglamento de la Comisión estipula que, al decidir si un caso debe ser referido a la Corte, la Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada, entre otros, en la posición del peticionario, la naturaleza y gravedad de la violación, la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema, y el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

⁴⁹ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez*, *op. cit.*, n. 36, párr. 70.

10. Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana

En los casos contra un Estado que no ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte, en aquellos que la Comisión decide no presentar a la Corte y en los que la Corte Interamericana rechace la demanda por razón formal (por ejemplo, cuestiones de competencia),⁵⁰ el Reglamento de la Comisión establece un mecanismo de seguimiento para controlar el cumplimiento de las decisiones cuyos casos no son remitidos a la Corte.

En este sentido, de conformidad con el artículo 48 del Reglamento de la Comisión, una vez publicado el informe sobre el fondo en el cual la Comisión Interamericana haya formulado recomendaciones, ésta podrá adoptar las medidas de seguimiento que considere oportunas con el fin de verificar el cumplimiento de sus recomendaciones, como solicitar información a las partes y celebrar audiencias. Asimismo, la Comisión podrá informar, de la manera que considere pertinente, sobre los avances en el cumplimiento de dichas recomendaciones. Transcurrido el plazo fijado por la Comisión para que el Estado dé cumplimiento a sus recomendaciones, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, tanto si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas como si publica o no su informe.

11. Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

A partir del 1 de marzo de 2011 entró en vigor el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre

⁵⁰ La Comisión Interamericana ha señalado que en relación con dichos casos preserva la competencia material para hacer seguimiento a sus recomendaciones contenidas en el Informe realizado de conformidad con el artículo 50 de la Convención Americana y, de ser el caso, implementar las facultades que establece el artículo 51 de la Convención “en virtud de los principios de eficacia, utilidad y buena fe, que rigen las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos”. Informe No. 117/09, Caso No. 12.228, Fondo (Alfonso Martín del Campo Dodd), México, 12 de noviembre de 2009, párr. 110.

el Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través del cual se regula el funcionamiento de dicho Fondo para las presuntas víctimas en el procedimiento ante la Comisión Interamericana. De conformidad con el artículo 2 del referido Reglamento, la Comisión podrá conceder recursos del Fondo de Asistencia Legal a solicitud expresa del (de la) peticionario/a en una denuncia que haya sido declarada admisible o respecto de la cual la Comisión haya comunicado su decisión de acumular el análisis de admisibilidad con el fondo del asunto.

De conformidad con el artículo 4 del Reglamento del Fondo, el beneficio de asistencia legal se encuentra condicionado a que haya recursos disponibles para aquellas personas que demuestren la carencia de recursos suficientes para sufragar total o parcialmente los gastos de recolección y remisión de documentos probatorios, así como los gastos relacionados con la comparecencia de la presunta víctima, testigos o peritos a audiencias ante la Comisión, y otros gastos que ésta estime pertinentes para el procesamiento de una petición o de un caso. Por consiguiente, quien desee postularse al beneficio de asistencia legal, deberá demostrar, mediante declaración jurada y otros medios probatorios idóneos, que carece de recursos suficientes para solventar dichos gastos e indicar con precisión qué gastos requieren del uso de recursos del Fondo y su relación con la petición o caso. De acuerdo con el artículo 6 del Reglamento del Fondo, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana hará un examen preliminar de la solicitud y, de ser necesario, requerirá información adicional al solicitante. Una vez completado el examen preliminar, la Secretaría someterá la solicitud a consideración del Consejo Directivo del Fondo, el cual analizará la solicitud, determinará su procedencia e indicará qué aspectos del procesamiento de la denuncia podrán ser cubiertos con recursos del Fondo. En caso de otorgarse el beneficio, el o la beneficiaria recibirá los recursos asignados por adelantado y se le exigirá remitir los documentos de soporte de gastos con posterioridad.

Por último, en términos del artículo 9 del Reglamento del Fondo, la Comisión incluirá en las recomendaciones del informe sobre los méritos de la petición, la estimación de los gastos que hayan sido realizados con cargo al Fondo de Asistencia Legal para que el Estado concernido disponga su reintegro a dicho Fondo.

VI. EL TRÁMITE DE PETICIONES INTERESTATALES ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Cabe señalar que los Estados no hicieron uso de esta facultad sino hasta el año 2006, cuando el Estado de Nicaragua presentó una denuncia contra el Estado de Costa Rica; dicha comunicación interestatal fue recibida y examinada por la Comisión, misma que la declaró inadmisibile.⁵¹ De igual manera, la Comisión declaró la admisibilidad de un caso interestatal entre Ecuador y Colombia.⁵²

1. Cuestiones de competencia en el trámite de peticiones interestatales

El artículo 45 de la Convención Americana reconoce la facultad de la Comisión Interamericana para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones a los derechos humanos establecidos en la Convención. Para que la Comisión pueda recibir y examinar estas comunicaciones es necesaria una declaración de reconocimiento de competencia por parte del Estado. La declaración puede hacerse cuando se haga el de-

⁵¹ Cf. Informe No. 11/07, Caso Interestatal 01/06, Inadmisibilidad, Nicaragua c. Costa Rica, 8 de marzo de 2007.

⁵² Cf. Informe No. 112/10, Petición Interestatal PI-02, Admisibilidad, Franklin Guillermo Aisalla Molina, Ecuador – Colombia, 21 de octubre de 2010.

pósito del instrumento de ratificación o adhesión a la Convención por parte del Estado o en cualquier otro momento posterior. Puede formularse para que rija por tiempo indefinido, un periodo determinado o para casos específicos. En cualquier caso, dichas declaraciones se deben depositar en la Secretaría General de la OEA, la cual transmitirá una copia de las mismas a los Estados miembros de la Organización. Además, de acuerdo con el artículo 45, inciso 3o., de la Convención Americana y 50, inciso 1o., del Reglamento de la Comisión, en el caso de que el Estado que se alega ha violado la Convención no hubiera aceptado la competencia, la comunicación le será transmitida a los efectos de que dicho Estado pueda ejercer su opción para reconocer esa competencia en el caso específico objeto de la comunicación.

Así pues, en los procedimientos interestatales la competencia de la Comisión Interamericana solamente está prevista respecto de los Estados Partes en la Convención Americana que, además de haber ratificado la Convención, han declarado expresamente que aceptan la competencia de la Comisión para recibir y examinar comunicaciones de otros Estados Partes en la Convención. Al respecto, la Comisión ha señalado que el acto del depósito en la Secretaría General de la OEA de las declaraciones de reconocimiento de competencia que prevé el artículo 45, inciso 4o., de la Convención Americana crea por sí mismo el nexo jurídico, por lo que la notificación a los Estados miembros de la Organización no es una parte sustantiva de la transacción, o sea que el simple acto del depósito es suficiente para producir consecuencias jurídicas.⁵³

Por último, la Comisión Interamericana ha indicado que su competencia para conocer de comunicaciones interestatales opera exclusivamente sobre la base de la reciprocidad, de modo que sólo la pueden ejercer Estados Partes en la Convención que hayan formulado una declaración similar, aceptando la competencia de la Comisión para recibir y examinar comunicaciones de otros Estados Partes.⁵⁴

⁵³ Cf. Informe No. 11/07, *op. cit.*, n. 56, párr. 169.

⁵⁴ Cf. *ibid.*, párr. 215.

1.1. *Competencia racione personae*

A diferencia del derecho de petición individual—reservado a cualquier individuo o grupo de individuos y casi a cualquier entidad no gubernamental—, el derecho a presentar comunicaciones estatales se reserva sólo a aquellos Estados que a la vez acepten la competencia de la Comisión para conocer de comunicaciones que los acusen de haber incurrido en violaciones a la Convención. Ahora bien, no obstante que la comunicación se presente entre los Estados, el trámite ante la Comisión debe ser agotado, incluso si la denuncia es presentada por el propio Estado supuestamente infractor, como señaló la Corte Interamericana en el Asunto Viviana Gallardo y otras.⁵⁵ Por otra parte, en el marco de la Convención Americana y relativo a la existencia de víctimas concretas, individualizadas y determinadas, o bien, determinables, la Comisión Interamericana ha observado que la redacción de los artículos 44 y 45 de la Convención es similar pero no idéntica. En relación con el primer artículo, indica que la Comisión puede admitir “peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte”, mientras que el segundo señala que la Comisión puede admitir comunicaciones “en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención”. Por tanto, según la Comisión, el hecho de que para las peticiones presentadas conforme al artículo 44 la Convención se refiera a “denuncias o quejas de violación de esta Convención”, mientras que para comunicaciones presentadas de acuerdo con el artículo 45 de ésta se refiera a alegaciones de “violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención”, deja entrever una intención de que los Estados puedan poner en conocimiento de la Comisión no sólo situaciones que hayan afectando a víctimas individualizadas o determinables sino también situaciones generalizadas de violaciones masivas o sistemáticas a los derechos humanos, lo cual no significa que los Estados puedan presentar ante la Comisión casos abstractos,

⁵⁵ *Asunto de Viviana Gallardo y otras*. 15 de julio de 1981, Serie A No. 101, párr. 29.

sino únicamente que si un Estado Parte considera que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones generalizadas a los derechos humanos, puede denunciar ante la Comisión esta situación sin necesidad de individualizar a cada una de las posibles víctimas.⁵⁶

Por tanto, conforme el criterio de la Comisión Interamericana, la Convención Americana consagra, a través de las denuncias interestatales, un sistema que constituye un verdadero orden público regional cuyo mantenimiento es de interés de todos y cada uno de los Estados Partes, un mecanismo de “garantía colectiva” que se propone generar la actuación de la Comisión sobre posibles violaciones al orden público regional.⁵⁷

1.2. *Competencia ratione materiae*

La Comisión ha observado que para los Estados Partes en la Convención Americana “la fuente concreta de sus obligaciones, en lo que respecta a la protección de los derechos humanos es, en principio, la propia Convención”. En ese sentido, una vez que la Convención Americana entra en vigor para el Estado parte de la comunicación interestatal, ésta se convierte en la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación a derechos sustancialmente idénticos en otros instrumentos. No obstante, la Comisión podrá tener en cuenta en su análisis las disposiciones de la Declaración Universal, de la Declaración Americana y de la Carta Democrática Interamericana, entre otros instrumentos internacionales, mientras sean pertinentes para interpretar la Convención y determinar las posibles violaciones a los derechos humanos por ella consagrados.⁵⁸

⁵⁶ Cf. Informe No. 11/07, *op. cit.*, n. 56, párrs. 195 y 196.

⁵⁷ Cf. *ibid.*, párrs. 197 a 203.

⁵⁸ Cf. *ibid.*, párrs. 224 y 226.

1.3. Competencia *ratione temporis*

De conformidad con el artículo 45, inciso 3o., de la Convención Americana, se establece la facultad de los Estados de limitar su declaración de reconocimiento de la competencia de la Comisión para que ésta rija por tiempo indefinido, un periodo determinado o para casos específicos. Además, la competencia de la Comisión para examinar las comunicaciones entre Estados se rige en virtud del requisito y condición esencial de la reciprocidad que las precede. Por tanto, la Comisión no tiene competencia para examinar posibles violaciones a la Convención Americana en el marco de una comunicación interestatal, hasta el momento en que ambos Estados Partes de la comunicación reconozcan la competencia de la Comisión para recibirlas y examinarlas, esto es, a partir de la fecha del depósito en la Secretaría General de la OEA de la declaración de reconocimiento de dicha competencia por parte de ambos Estados. En esta línea, la Comisión no puede examinar hechos que hayan ocurrido de manera previa al depósito de la declaración, con excepción de las violaciones continuas, es decir, que sigan ocurriendo con posterioridad a la fecha del reconocimiento de la competencia de la Comisión.⁵⁹

1.4. Competencia *ratione loci*

La Comisión tiene competencia para conocer de comunicaciones interestatales en donde se aleguen violaciones a derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar en el territorio de un Estado Parte de dicho tratado.

2. El procedimiento en el trámite de peticiones interestatales

De conformidad con el artículo 50, inciso 2o., las comunicaciones interestatales se rigen por las mismas normas de procedimiento y deben cumplir los mismos requisitos que las pe-

⁵⁹ Cf. *ibid.*, párrs. 216 a 219.

ticiones individuales, siempre y cuando cumplan además los requisitos específicos establecidos por el artículo 45 de la Convención. Ello sin perjuicio de que los procedimientos y requisitos aplicables deben tener en consideración las características y propósitos específicos del mecanismo de comunicaciones entre Estados. Tal procedimiento —en todo caso contencioso— debe iniciarse ante la Comisión Interamericana y se rige tanto por el principio del contradictorio y de inmediatez como por la flexibilidad en los plazos dentro de los límites de temporalidad y razonabilidad necesarios.⁶⁰

VII. SOLUCIÓN AMISTOSA EN EL TRÁMITE DE LAS PETICIONES ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

El artículo 48, inciso 10., letra f) de la Convención Americana señala que

[...]a Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención [...] se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.

Como es evidente, la Convención establece esta posibilidad respecto de aquellos Estados Partes de dicho instrumento. Sin embargo, esta disposición se encuentra desarrollada también en el artículo 40 del Reglamento de la Comisión, el cual prevé la aplicación de las disposiciones relativas a la solución amistosa contenidas en el mismo y en cuanto a los Estados miembros de la OEA que no sean partes de la Convención Americana. En estas situaciones, el instrumento base

⁶⁰ Cf. *ibid.*, párrs. 127 y 137.

para verificar el respeto a los derechos humanos será la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

1. El procedimiento de solución amistosa

El artículo 40 del Reglamento de la Comisión señala que el procedimiento de solución amistosa se iniciará y continuará, precisamente, con base en el consentimiento de las partes. En tal sentido, los párrafos 4o. y 5o. de dicho artículo disponen que la Comisión podrá dar por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa si advierte que alguna de las partes no consiente en su aplicación, decide no continuar en él o no muestra la voluntad de llegar a una solución amistosa fundada en el respeto a los derechos humanos. Además, en caso de alcanzar una solución amistosa, la Comisión debe verificar si la víctima o sus derechohabientes han consentido dicho acuerdo. De estas disposiciones puede inferirse que en cualquier etapa del examen de una petición o caso puede presentarse una solución amistosa entre las partes. No obstante, en cualquier fase del trámite del procedimiento de solución amistosa, éste puede darse asimismo por terminado, siguiendo con la diligencia regular de la petición o denuncia.

Al respecto, el artículo 37, inciso 4o., del Reglamento de la Comisión señala que “[a]ntes de pronunciarse sobre el fondo de la petición, la Comisión fijará un plazo para que las partes manifiesten si tienen interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa”. Esto no quiere decir que una vez iniciado el análisis de los méritos de la petición, las partes no pueden intentar una solución amistosa. Por el contrario, puede llevarse a cabo en cualquier etapa del examen de una petición, por lo que incluso ha habido casos en los que, aun cuando la Comisión ha emitido el informe a que hace referencia el artículo 50 de la Convención Americana, las partes han logrado acuerdos amistosos, o que, una vez presentado el caso ante la Corte Interamericana, las partes han logrado un acuerdo que, en opinión de la Comisión Interamericana, satisface los intereses de aquéllas y es compatible con la Con-

vención Americana, razón por la cual podría tener lugar un desistimiento de la demanda sometida ante la Corte.⁶¹

Sobre este punto, la Comisión Interamericana considera que una situación no puede ser objeto de solución amistosa si corresponde a un hecho o situación superada jurídica y factualmente.⁶² Además, dada la naturaleza de los hechos y violaciones alegados, puede estimarse que la petición no es susceptible de un arreglo amistoso. Así ha sucedido, por ejemplo, tratándose de violaciones tales como la privación ilegal y arbitraria de la libertad, la desaparición forzada de personas y la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes,⁶³ por mencionar algunos. Para valorar la posibilidad de lograr un acuerdo amistoso, puede tenerse en cuenta además la actitud y disposición del Estado durante el trámite de la petición.⁶⁴

Respecto de su trámite, la Comisión Interamericana, a través de su reglamento y decisiones, ha ido dando forma al trámite de solución amistosa tanto en sus aspectos formales como materiales. En principio, el artículo 40, inciso 3o., del Reglamento de la Comisión dispone que, cuando lo considere necesario, la Comisión podrá encomendar a uno o más de sus miembros la tarea de facilitar la negociación entre las partes. Asimismo, aunque no se señala de manera expresa en su Reglamento, la Comisión puede decidir celebrar audiencias en las que se discuta la posibilidad de un arreglo amistoso entre las partes.⁶⁵ Es preciso señalar que no se encuentra contemplado plazo alguno para el procedimiento de solución amistosa, ya que dependerá del caso en concreto. Lo importante será que las partes accedan expresamente a resolver de esta forma la situación, para lo cual se celebrará un acuerdo que contenga los términos en los que el Estado acepta su respon-

⁶¹ Cf. *Caso Maqueda vs. Argentina*. Excepciones Preliminares. Resolución de 17 de enero de 1995. Serie C No. 18, párr. 16.

⁶² Cf. Resolución No. 26/88, *op. cit.*, n. 30, párr. 12.

⁶³ Cf. Informe No. 8/92, Casos Nos. 10.227 y 10.333, El Salvador, 4 de febrero de 1992, párr. 14.

⁶⁴ Cf. Informe No. 10/95, Caso No. 10.580, Ecuador, 12 de septiembre de 1995, Considerando 7.

⁶⁵ Cf. Informe No. 22/94, Caso No. 11.012, Argentina, Solución Amistosa (Verbitsky), 20 de septiembre de 1994, párrs. 12 y 16.

sabilidad por las violaciones alegadas y las medidas que se compromete a llevar a cabo para repararlas.

De acuerdo con el artículo 40, inciso 5o., de su Reglamento, “[S]i se logra una solución amistosa, la Comisión aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, lo transmitirá a las partes y lo publicará”; esta disposición desarrolla lo establecido por el artículo 49 de la Convención Americana. Dicho informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicitan, se les suministrará la más amplia información posible. Sobre el particular, destaca el elemento de la publicidad del informe, pues si bien el procedimiento de solución amistosa es básicamente confidencial, el informe de solución amistosa debe hacerse público e, inclusive, transmitirse a la OEA. La Comisión Interamericana publica dichos informes a través de sus informes anuales.

Un aspecto importante referido en el artículo 40, inciso 5o., del Reglamento de la Comisión es que “la solución amistosa deberá fundarse en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables”. Esto significa que no basta con que las partes —principalmente la víctima— hayan accedido a un acuerdo amistoso con el Estado y que, en ese sentido, exista consentimiento de ambas, sino que la Comisión debe, en cualquier caso, verificar que los términos de dicho acuerdo sean consecuentes con los derechos humanos. Una vez que la Comisión aprueba los términos del acuerdo de solución amistosa y corrobora su compatibilidad con los derechos humanos, lleva a cabo una autorización del acuerdo.⁶⁶ En consecuencia, el informe de solución amistosa contendrá un resumen del trámite llevado a cabo ante la Comisión; los hechos denunciados; el reconocimiento de responsabilidad del Estado; el acuerdo de solución amistosa alcanzado, particularmente las obligaciones de las partes, sobre todo las del Estado por lo que respecta a las formas de reparación; la determinación de la compatibilidad del acuer-

⁶⁶ Cf. Informe No. 43/06, Casos Nos. 12.426 y 12.427, Brasil, Solución Amistosa (Niños Capados de Maraño), 15 de marzo de 2006, párr. 16.

do y su cumplimiento, así como su aprobación. Por tanto, el acuerdo celebrado entre las partes, una vez aprobado por la Comisión, será plenamente vinculante y de cumplimiento obligatorio para cualquiera de las partes.

Por último, el artículo 48 del Reglamento de la Comisión establece que una vez publicado el informe de solución amistosa, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento del acuerdo. Si la Comisión considera que se ha llevado a cabo el cumplimiento total del acuerdo, así lo hará constar, con lo cual se dará por concluido el trámite.⁶⁷ Sin embargo, ni la Convención Americana ni el Reglamento de la Comisión se refieren a los efectos que implicaría el incumplimiento de dicho acuerdo.

VIII. MEDIDAS CAUTELARES ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

El artículo 25, párrafo 10., del Reglamento de la Comisión Interamericana dispone que “[e]n situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente”. En el ámbito de la Comisión Interamericana este tipo de medidas recibe la denominación de *cautelares*, mientras que aquellas que dicta la Corte Interamericana son medidas *provisionales*.

Ahora bien, a diferencia del fundamento expreso que en la Convención Americana tienen las medidas provisionales de la Corte Interamericana, las medidas cautelares no están previstas ni en este instrumento ni en el Estatuto de la Comisión Interamericana, ya que su regulación se encuentra en el Reglamento de la propia Comisión. Al respecto, ésta ha señalado que

⁶⁷ Cf. Informe No. 1/93, Casos Nos. 10.288, 10.310, 10.436, 10.496 10.631 y 10.771, Argentina, Solución Amistosa, de 3 de marzo de 1993, puntos resolutivos 1 y 2.

[...] los Estados miembros de la OEA, al crear la Comisión y encomendarle, a través de la Carta de la OEA y del Estatuto de la Comisión, la promoción de la observancia y protección de los derechos humanos de los pueblos americanos, se han comprometido implícitamente a implementar medidas de esta naturaleza en los casos en que ello es esencial para preservar el mandato de la Comisión.⁶⁸

En cuanto a su tramitación, el artículo 25, párrafo 1o., del Reglamento de la Comisión establece la posibilidad de que las medidas cautelares sean adoptadas a petición de parte y no sólo por decisión de la Comisión. Como sea que se inicie este procedimiento, las medidas cautelares pueden ser solicitadas y adoptadas en cualquier estado del trámite de una petición o denuncia, inclusive si ésta no ha sido formalmente admitida.⁶⁹ Asimismo, la solicitud puede realizarse aun si no se ha presentado petición o denuncia alguna.⁷⁰ Se trata de una cuestión que puede plantearse a la Comisión Interamericana en forma autónoma o conjuntamente con una denuncia principal. Ello dependerá de las circunstancias y características particulares de la petición o situación y de la necesidad de protección alegada. De dicha disposición se desprende también que las medidas cautelares proceden cuando se trata de evitar un daño a personas físicas y no a cosas, objetos, bienes o personas jurídicas.

Durante el trámite de una solicitud de medidas cautelares, de acuerdo con el artículo 25, inciso 8o., del Reglamento de la Comisión, ésta puede solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las mismas. De hecho, es común que la Comisión solicite mayor información a efecto de determinar la pertinencia en la adopción de medidas de este tipo, sobre

⁶⁸ Informe No. 52/01, Caso No. 12.243, Estados Unidos, Fondo (Juan Raúl Garza), 4 de abril de 2001, párr. 117.

⁶⁹ Informe No. 78/07, Caso No. 12.265, Bahamas, Fondo (Chad Roger Goodman), 15 de octubre de 2007, párrs. 5 y 9.

⁷⁰ Cf. Por ejemplo, las medidas cautelares adoptadas a favor de Ana María López respecto de Perú. Informe Anual 1997, capítulo III.

todo si la primera información proporcionada por los peticionarios no es suficientemente clara o está incompleta. La información puede ser solicitada al Estado, lo cual le proporciona a éste la oportunidad para argumentar o refutar la necesidad de las medidas. Luego de ello, la Comisión tendrá mayor oportunidad para analizar la adopción o no de las medidas. Sin embargo, por la naturaleza misma de las medidas cautelares, es decir, debido a la necesidad de reaccionar de forma pronta a una situación de gravedad o urgencia, la Comisión puede directamente adoptar las medidas con la información de que disponga. Dicha información se transmitirá al Estado junto con la solicitud de adopción de medidas. La conveniencia de solicitar mayor información tanto a los peticionarios como al Estado es discrecional para la Comisión y depende de cada situación particular. La Comisión también puede llegar a celebrar audiencias para verificar la persistencia de la situación que generó la adopción de las medidas y su cumplimiento por parte del Estado, aunque ello no está señalado en su Reglamento. Respecto de la procedencia de las medidas cautelares, parece evidente que tratándose de derechos a la vida, la libertad y la integridad personal sería más factible acreditar una situación de gravedad y urgencia que pudiera causar daños irreparables. De hecho, la mayor parte de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana se relaciona con este tipo de derechos.⁷¹ Sin embargo, la Comisión también ha ordenado medidas cautelares vinculadas con otros derechos, como los de circulación y residencia,⁷² así como a la educación.⁷³ Lo importante, al margen del derecho que aparentemente se encuentre en riesgo, es acreditar la gravedad, urgencia y posibilidad de que se provoque un daño irreparable.

⁷¹ Entre otros, las medidas cautelares adoptadas a favor de X respecto de Colombia. Informe Anual 2007, capítulo III, párr. 14; las medidas cautelares adoptadas a favor de María Aparecida Denadai respecto de Brasil. Informe Anual 2006, capítulo III, párr. 13; las medidas cautelares adoptadas a favor de Andrea Mortlock respecto de Estados Unidos. Informe Anual 2005, capítulo III, párr. 21.

⁷² *Cf.* Medidas cautelares adoptadas a favor de 120 cubanos respecto de Bahamas. Informe Anual 1998, capítulo III, párr. 7.

⁷³ *Cf.* Medidas cautelares adoptadas a favor de Dilcia Yean y Violeta Bosica respecto de República Dominicana. Informe Anual 1999, capítulo III, párr. 52.

El Reglamento no se refiere al tipo de medidas que puede ordenar la Comisión al Estado. En la jurisprudencia de este órgano existe una gran variedad de medidas, las cuales obviamente dependen también de la situación concreta. La práctica es dejar a consideración del Estado dichas medidas, debido a que aquél conoce mejor su propia legislación y organización. Así pues, durante el trámite de las medidas es el Estado el que propone y dispone las medidas específicas de protección, por lo regular acordándolas con sus propios beneficiarios. No obstante, las medidas cautelares tienen una característica importante: su temporalidad. Se ordenarán y subsistirán hasta en tanto exista la situación de gravedad y urgencia, y el peligro de daño irreparable. Así, puede suceder que aunque la petición o denuncia continúe en trámite, las medidas cautelares sean levantadas por decisión de la Comisión y reabiertas posteriormente si se presentan las condiciones que generaron su adopción inicial. Otro aspecto relevante es el señalado en el artículo 25, inciso 9o., del Reglamento de la Comisión, en el sentido de que “[e]l otorgamiento de esas medidas y su adopción por el Estado no constituirá prejuzgamiento sobre la violación de los derechos”. Ello quiere decir que el Estado, al conceder el cumplimiento de las medidas ordenadas, de ninguna manera estaría aceptando responsabilidad alguna en las violaciones que se aleguen, en su caso, o las que eventualmente se llegaran a generar.

IX. SOLICITUD DE MEDIDAS PROVISIONALES A LA CORTE INTERAMERICANA

La Comisión Interamericana tiene la posibilidad de solicitar medidas provisionales a dicho Tribunal sólo en el marco de la Convención Americana y respecto de los Estados que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Ésta es una diferencia fundamental en relación con las medidas cautelares, pues éstas pueden ser ordenadas a cualquier Estado miembro de la OEA. De igual modo, es

importante señalar que, tratándose de asuntos aún no sometidos a la Corte por medio de una demanda, únicamente la Comisión puede hacer la solicitud de medidas provisionales a la Corte, no así los pretendidos beneficiarios de las mismas o sus representantes. No obstante, una vez que la Comisión ha sometido formalmente el caso ante la Corte, tanto ésta como las víctimas o sus representantes podrían solicitar a la Corte las medidas. Cabe destacar que la solicitud y otorgamiento de las medidas provisionales no está condicionada al agotamiento previo de las medidas cautelares ante la Comisión Interamericana.

El artículo 63, inciso 2o., de la Convención Americana señala que

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

Como se desprende de esta disposición, existe la posibilidad de que la Comisión solicite las medidas provisionales relativas a asuntos que aún no se encuentren en conocimiento de la Corte. En concordancia con el artículo 63, inciso 2o., de la Convención, también el Reglamento de la Comisión, en su artículo 76, inciso 1o., reproduce el texto de aquél y especifica que la Comisión podrá requerir las medidas provisionales “en un asunto no sometido aún a consideración de la Corte”. El párrafo 2o. de esa disposición señala que cuando la Comisión no estuviere reunida, su Presidente puede hacer la solicitud, o alguno de los Vicepresidentes, por su orden. Asimismo, el artículo 27, inciso 2o., del Reglamento de la Corte contempla la posibilidad de que la Comisión le solicite medidas provisionales

Sin embargo, la Corte Interamericana no ordena de manera automática las medidas provisionales. La solicitud de la Comisión se debe analizar para luego decidir la pertinencia

del otorgamiento de las medidas. Así, ha llegado a suceder que una situación que la Comisión Interamericana consideraba grave y urgente, capaz de generar un daño irreparable, y por la cual previamente ordenó medidas cautelares, al realizar la solicitud de medidas provisionales a la Corte, ésta juzgó que la solicitud estaba estrechamente relacionada con el fondo del asunto, el cual se encontraba en ese momento en trámite ante la Comisión, por lo cual era materia de un caso contencioso u opinión consultiva, pero no de una medida provisional.⁷⁴ Cualquiera que sea el resultado de la solicitud, la concesión o no de las medidas provisionales se hará a través de una resolución que dicte la Corte en pleno o su Presidente. Como sucede con las medidas cautelares, las provisionales también son temporales y susceptibles de ser levantadas, ampliadas o reducidas, en particular por lo que respecta a sus beneficiarios. En todo caso, estas distintas situaciones también son resueltas por la Corte por medio de una resolución.

X. BIBLIOGRAFÍA

- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. 3a. ed. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004.

XI. TABLA DE REFERENCIAS

Instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

- Carta de la Organización de Estados Americanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷⁴ Cf. *Caso Jorge Castañeda Gutman*. Solicitud de medidas provisionales presentada respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2005, punto resolutivo primero.

- Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Documentos interamericanos

- Informe No. 1/91, Caso No. 9999, Perú, El Salvador, 1990-1991.
- Informe No. 1/93, Casos Nos. 10.288, 10.310, 10.436, 10.496 10.631 y 10.771, Argentina, Solución Amistosa, 3 de marzo de 1993.
- Informe No. 5/96, Caso No. 10.970, Raquel Martín de Mejía contra Perú, 10. de marzo de 1996.
- Informe No. 6/91, Caso No. 10.400, Guatemala, 22 de febrero de 1991.
- Informe No. 7/94, Caso No. 10.911, Flor de Ma. Hernández Rivas, El Salvador, 11 de febrero de 1994.
- Informe No. 8/92, Casos Nos. 10.227 y 10.333, El Salvador, 4 de febrero de 1992.
- Informe No. 10/95, Caso No. 10.580, Ecuador, 12 de septiembre de 1995.
- Informe No. 11/07, Caso Interestatal 01/06, Inadmisibilidad, Nicaragua c. Costa Rica, 8 de marzo de 2007.
- Informe No. 11/94, Caso No. 11.128, Haití, 10 de febrero de 1994.
- Informe No. 22/94, Caso No. 11.012, Argentina, Solución Amistosa (Verbitsky), 20 de septiembre de 1994.
- Informe No. 38/96, Caso No. 10.506, Argentina, 15 de octubre de 1996.
- Informe No. 43/06, Casos Nos. 12.426 y 12.427, Brasil, Solución Amistosa (Niños Capados de Maraño), 15 de marzo de 2006.
- Informe No. 52/01, Caso No. 12.243, Estados Unidos, Fondo (Juan Raúl Garza), 4 de abril de 2001.

- Informe No. 78/07, Caso 12.265, Bahamas, Fondo (Chad Roger Goodman), 15 de octubre de 2007.
- Informe No. 88/03, Petición 11.533, Inadmisibilidad, Parque Natural Metropolitano, Panamá, 22 de octubre de 2003.
- Informe No. 98/06, Petición 45-99, Inadmisibilidad, Rita Ortiz c. Argentina, 21 de octubre de 2006.
- Informe No. 112/10, Petición Interestatal PI-02, Admisibilidad, Franklin Guillermo Aisalla Molina, Ecuador – Colombia, 21 de octubre de 2010.
- Informe No. 117/09, Caso No. 12.228, Fondo, Alfonso Martín del Campo Dodd, México, 12 de noviembre de 2009.
- Informe sobre la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la República Dominicana, Capítulo III, inciso B, Gestiones de la Comisión en favor de los últimos presos políticos. OEA/Ser.L/V/II.13, doc. 14, 15 de octubre de 1965.
- Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador y Honduras, Capítulo II, Acuerdos adoptados por la Comisión. OEA/Ser.L/V/II.23, doc. 9, 29 de abril de 1970.
- Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República de Colombia, Introducción inciso C, La Comisión y la solución del problema planteado por la toma de la Embajada Dominicana. OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 22, 30 de junio de 1981.
- Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev., 28 de febrero de 2000.
- Medidas cautelares adoptadas a favor de Dilcia Yean y Violeta Bosica respecto de República Dominicana. Informe Anual 1999, capítulo III.
- Medidas cautelares adoptadas a favor de Andrea Mortlock respecto de Estados Unidos. Informe Anual 2005, capítulo III.

- Medidas cautelares adoptadas a favor de María Aparecida Denadai respecto de Brasil. Informe Anual 2006, capítulo III.
- Medidas cautelares adoptadas a favor de X respecto de Colombia. Informe Anual 2007, capítulo III.
- Medidas cautelares adoptadas a favor de 120 cubanos respecto de Bahamas. Informe Anual 1998, capítulo III.
- Resolución CP/RES.253 (343/78). Transición entre la actual Comisión de Derechos Humanos y la Comisión prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada por el Consejo Permanente de la OEA el 20 de septiembre de 1978.
- Resolución No. 11/84, Caso No. 9274, Uruguay, 3 de octubre de 1984.
- Resolución No. 26/83, Caso No. 5671, Argentina, 1983-1984.
- Resolución No. 26/88, Caso No. 10109, Argentina, 13 de septiembre de 1988.
- Resolución No. 59/81, Caso No. 1954, Uruguay, 16 de octubre de 1981.
- Resolución VIII de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959, Parte II.
- Resolución IX de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, Ciudad de México, del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945.
- The Report No. 24/11 Merits, Case 12.586, Canadá, John Doe *et al.* March 23, 2011.

Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

- *Asunto de Viviana Gallardo y otras*. 15 de julio de 1981, Serie A No. 101.
- *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22.
- *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61.

- *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.
- *Caso Castillo Páez vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 30 de enero de 1996. Serie C No. 24.
- *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie C No. 50.
- *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137.
- *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.
- *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94.
- *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112.
- *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54.
- *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.
- *Caso Jorge Castañeda Gutman*. Solicitud de Medidas Provisionales presentada respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2005.
- *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 31 de enero de 1996. Serie C No. 25.
- *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33.
- *Caso Maqueda vs. Argentina*. Excepciones Preliminares. Resolución de 17 de enero de 1995. Serie C No. 18.
- *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37.

- *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.
- *Caso Perozo y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195.
- *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.
- *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1.
- *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.
- *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218.
- *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993.
- *Excepciones al agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11.
- *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10.
- *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2011 en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, col. Centro, C. P. 06010, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.