

II. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

1. Historia y conformación actual de la Comisión IDH

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

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

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

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

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

² *Ibid.*, párr. 3.

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

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

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

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

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

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

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

⁷ *Ibid.*, párr. 5.

⁸ *Ibid.*, párr. 6.

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

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

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

Composición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

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

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

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

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

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

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

2. Funciones cuasijurisdiccionales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Sistema de peticiones y casos³³

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

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

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

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

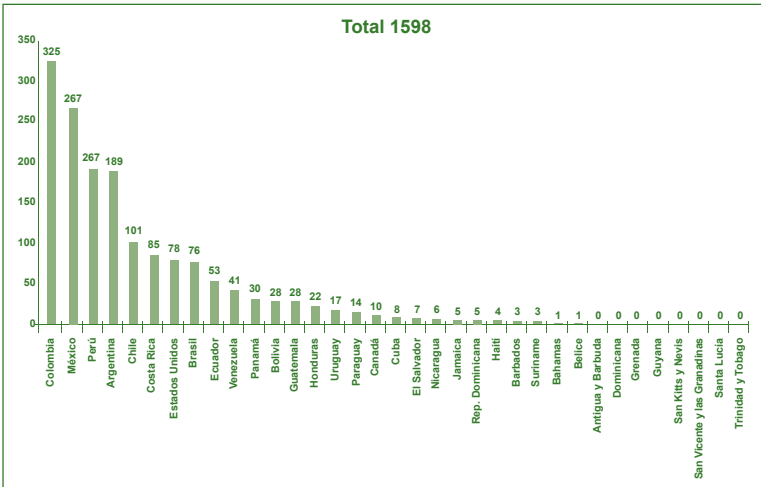
³⁴ CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010, *op. cit.*, nota 1, párr. 5.

³⁵ *Idem.*

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

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

Total de denuncias recibidas en el año 2010 por país

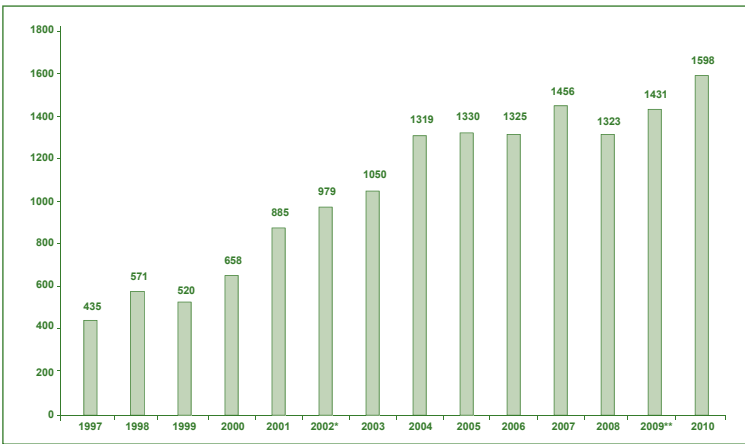


Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

³⁶ Consúltese el Formulario de denuncias en el Anexo C.

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

Total de denuncias recibidas por año



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.³⁷

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

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

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

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

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

i. Revisión inicial y eventual tramitación de la petición

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

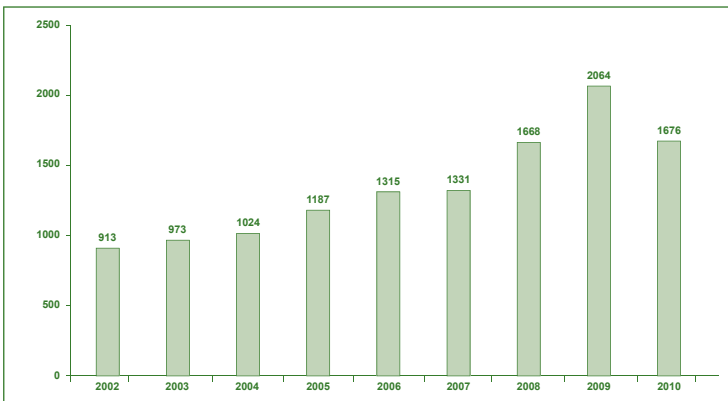
Los requisitos para la consideración de peticiones se encuentran en el artículo 28 del Reglamento de la Comisión. De esta forma, toda petición dirigida a la Comisión debe contener la siguiente información:

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

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

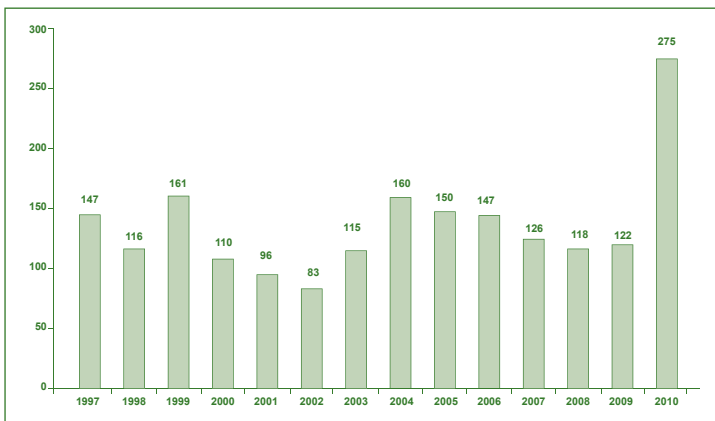
En la práctica, en esta etapa preliminar una gran cantidad de peticiones no pasa este escrutinio. Según las estadísticas, alrededor de 90 % de las peticiones recibidas serán eventualmente rechazadas por la Comisión por no contar con los requisitos esenciales. Así, por ejemplo, del total de evaluaciones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

Total de evaluaciones de petición realizadas por año



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

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



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

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

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

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

ii. Etapa de admisibilidad

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

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

¿Qué se discute en la etapa de admisibilidad?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

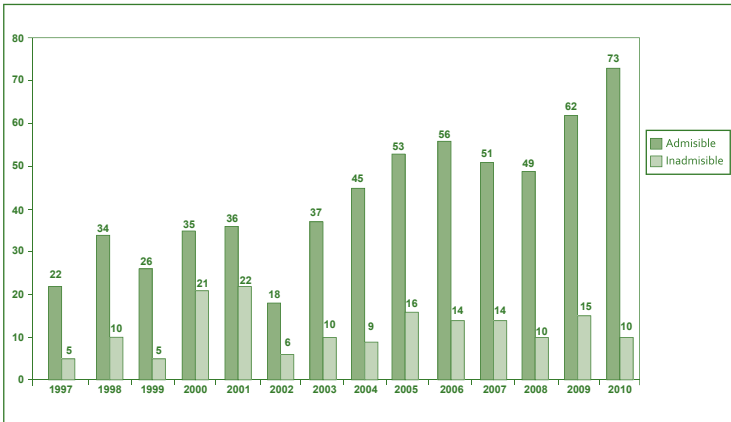
Finalmente, el artículo 47 b) del Reglamento de la Comisión menciona que una petición o comunicación será declarada inadmisibles si "no expone hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por [la] Convención [Americana sobre Derechos Humanos]". Así, el examen de caracterización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

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

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

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

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



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

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

iii. Etapa de fondo

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

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

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

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

¿Qué se discute en la etapa de fondo?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

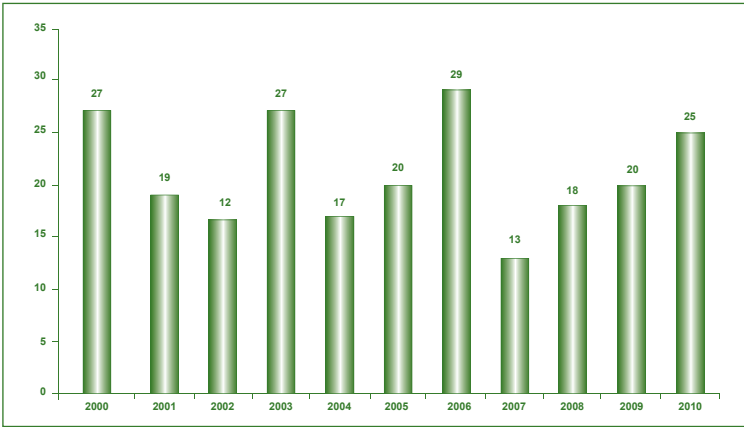
⁵² El artículo 44 del Reglamento de la Comisión dispone respecto del informe sobre el fondo que:
“Luego de la deliberación y voto sobre el fondo del caso, la Comisión procederá de la siguiente manera:

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

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

[...]”

Total de informes de fondo aprobados por año



Fuente: Informe Anual CIDH 2010.

iv. Eventual solución amistosa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

v. Eventual remisión del caso a la Corte IDH

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

vi. Seguimiento de las recomendaciones acordadas

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

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

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

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

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

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

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

C. Medidas cautelares

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos

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

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

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

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

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

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

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

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