

## Capítulo 04

# EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

## 1. LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

*Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

### 1.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

- Antecedentes y evolución

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago de Chile en 1959 adoptó importantes resoluciones relativas al desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos. La Declaración de Santiago proclama que “la armonía entre las Repúblicas americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas” y declara que “los gobiernos de los Estados americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana”<sup>1</sup>.

Una resolución emanada de esta Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores fue aquella referida a Derechos Humanos, en la cual se declara que dados los progresos alcanzados en materia de derechos humanos después de once años de proclamada la Declaración Americana y los avances que paralelamente se experimentaron en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa “se halla preparado el ambiente en el Hemisferio para que se celebre una convención”. Asimismo, esta resolución toma en consideración que en diversos instrumentos de la OEA se ha consagrado y repetido que la libertad, la justicia y la paz tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de la persona humana. Esta resolución considera “indispensable que tales derechos sean protegidos por un régimen jurídico a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Con tal propósito, en dicha resolución se encomienda al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un “proyecto de Convención sobre derechos humanos ... [y] el proyecto o proyectos de convención sobre la creación de una Corte

<sup>1</sup> Véase el texto completo de la Declaración de Santiago de Chile adoptada con motivo de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959, Acta Final, Doc. OEA/Ser.C/II.5, págs. 4-6; disponible en: <http://www.oas.org/consejos/RC/RCactas.asp>.

Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos<sup>2</sup>.

Es así como mediante dicha resolución, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en 1959 dispuso:

Crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se compondrá de siete miembros, elegidos a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el mismo Consejo y tendrá las atribuciones específicas que éste le señale.

El Consejo de la Organización aprobó el Estatuto de la Comisión el 25 de mayo de 1960 y eligió a sus primeros miembros el 29 de junio de ese mismo año. En 1961 la CIDH comenzó a realizar visitas a varios países para observar *in situ* la situación de derechos humanos. En enero de 1962, durante la Octava Reunión de Consulta, celebrada en Punta del Este, en Uruguay, los Ministros de Relaciones Exteriores consideraron que “no obstante los nobles y perseverantes esfuerzos cumplidos por dicha Comisión en el ejercicio de su mandato, la insuficiencia de sus facultades y atribuciones consignadas en su Estatuto” había dificultado la misión que se le había encomendado. Por este motivo, en dicha oportunidad los Ministros de Relaciones Exteriores recomendaron al Consejo de la OEA la reforma del Estatuto de la CIDH con el objetivo de ampliar y fortalecer sus atribuciones y facultades de manera que le permitiera llevar a cabo eficazmente la tarea de promoción del respeto a los derechos humanos en el Hemisferio<sup>3</sup>.

La Comisión se rigió por su Estatuto original hasta que en noviembre de 1965 la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro, Brasil, resolvió modificarlo, finalmente ampliándose las funciones y facultades de la Comisión, en los siguientes términos:

#### Resolución XXII

Ampliación de las Facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
La Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria,  
RESUELVE:

(...)

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

4. Solicitar de la Comisión que rinda un informe anual a la Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que incluya una exposición sobre el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos señalados por la Declaración Americana. Tal informe deberá contener una relación sobre los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos conforme lo prescribe la citada Declaración, y formulara las observaciones que la Comisión considere apropiadas respecto de las comunicaciones que haya recibido y sobre cualquiera otra información que la Comisión tenga a su alcance<sup>4</sup>.

2 *Idem.*, págs. 10-11.

3 Véase el texto completo del Acta Final de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962, Doc. OEA/Ser.C/II.8, págs. 16-17; disponible en: <http://www.oas.org/consejo/es/RC/RGactas.asp>.

4 Véase transcripción de la Resolución XXII “Ampliación de las Facultades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, aprobada por la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Río de Janeiro, Brasil, 1965, en CIDH, Informe Anual 1976, OEA/Ser.L/V/II.40, doc. 5 corr.1, 10 marzo 1977, sección primera, disponible en Internet: [www.cidh.org](http://www.cidh.org). Ver texto completo en el Acta Final de la Segunda Conferencia, Documentos Oficiales OEA/Ser.C/I. 13, 1965, págs. 33 y 35.

De conformidad con lo resuelto por los Estados en esta Conferencia, la Comisión modificó su Estatuto durante el período de sesiones celebrado en abril de 1966. La principal modificación fue la atribución de la facultad de examinar peticiones individuales y, en dicho marco, formular recomendaciones específicas a los Estados miembros<sup>5</sup>.

La CIDH se constituyó en un órgano principal de la OEA con la primera reforma de la Carta de la OEA, que se materializó con la adopción del Protocolo de Buenos Aires suscrito en 1967. La Carta de la OEA indica que mientras entrara en vigor la Convención Americana, se le asignaba a la CIDH la función de velar por la observancia de dichos derechos (Artículo 145). La reforma de la Carta, que entró en vigor en 1970, establece en su Artículo 106 que:

*Habrá 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.*

*Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.*

El Estatuto que rige actualmente el funcionamiento de la Comisión fue aprobado en el Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA (La Paz, Bolivia, 1979). El Estatuto refleja las importantes innovaciones introducidas por la Convención Americana con relación a la Comisión. Así, es la Comisión Interamericana y no las y los Comisionados/as, la que representa a todos los Estados miembros de la OEA. La jerarquía institucional de sus miembros/as corresponde actualmente a la jerarquía a la que fue elevada la Comisión (Artículo 53 de la Carta). Los/as siete miembros/as que la integran son elegidos/as por la Asamblea General por un período de cuatro años (Artículo 3) y no por el Consejo de la Organización, como se preveía en el Estatuto anterior. Cabe destacar que la función de llenar las vacantes que se presentaren corresponde, de acuerdo al Artículo 11, al Consejo Permanente de la OEA.

#### • Composición de la CIDH

La CIDH está integrada por siete personas elegidos/as a título personal por la Asamblea General de la Organización y deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. La duración de su mandato es de cuatro años, renovables por un único período adicional. La directiva de la Comisión está compuesta por un cargo de Presidente/a, Primer/a Vicepresidente/a y Segundo/a Vicepresidente/a, con un mandato de un año, pudiendo ser respectivamente reelegidos/as una sola vez en cada período de cuatro años.

#### • Funciones de la CIDH

La CIDH tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en las Américas. El Estatuto de la CIDH establece en sus Artículos 18, 19 y 20 las funciones y las atribuciones de dicho organismo, distinguiendo claramente sus atribuciones respecto de los Estados partes en la Convención Americana de aquellas referidas a los Estados miembros de la Organización que no son partes en la Convención Americana. Respecto a estos últimos, la competencia de la Comisión se basa en las disposiciones de la Carta de la OEA y la

<sup>5</sup> CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante el 13º Período de Sesiones del 18 al 26 de abril de 1966, OEA/Ser.L/V/II.14, doc. 35, 30 de junio de 1966, págs. 26 y 27.





práctica de la CIDH. Por su parte, la competencia de la Comisión con relación a los Estados partes en la Convención Americana emana de dicho instrumento.

En cumplimiento de su mandato, la Comisión:

- a) Recibe, analiza e investiga peticiones individuales en que se alegan violaciones de derechos humanos, tanto respecto de Estados Miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana, como de aquellos Estados que aún no la han ratificado<sup>6</sup>.
- b) Observa la situación general de los derechos humanos en los Estados Miembros y publica informes especiales sobre la situación existente en determinado Estado miembro, cuando lo considera apropiado.
- c) Realiza visitas *in loco* a los países para llevar a cabo análisis en profundidad de la situación general y/o para investigar una situación específica. En general, estas visitas dan lugar a la preparación de un informe sobre la situación de los derechos humanos que sea observada, el cual es publicado y presentado ante el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA.
- d) Estimula la conciencia pública respecto de los derechos humanos en las Américas. A tales efectos, la Comisión lleva a cabo y publica informes sobre temas específicos; tales como, las medidas que deben adoptarse para garantizar un mayor acceso a la justicia; los efectos que tienen los conflictos armados internos en ciertos grupos; la situación de derechos humanos de niños y niñas, de las mujeres, de las y los trabajadores/as migrantes y sus familias, de las personas privadas de libertad, de las y los defensores/as de derechos humanos, de los pueblos indígenas, y de las personas afrodescendientes; y de las lesbianas, los gays, las personas trans, bisexuales e intersex; sobre la libertad de expresión; la seguridad ciudadana y el terrorismo y su relación con los derechos humanos; entre otros.
- e) Organiza y celebra visitas, conferencias, seminarios y reuniones con representantes de gobiernos, instituciones académicas, entidades no gubernamentales y otros, con el objetivo principal de divulgar información y fomentar el conocimiento amplio de la labor del sistema interamericano de derechos humanos.
- f) Recomienda a los Estados Miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos en los países del Hemisferio.
- g) Solicita a los Estados Miembros que adopten “medidas cautelares”, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 25 de su Reglamento, para prevenir daños irreparables a los derechos humanos en casos graves y urgentes. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 63.2 de la Convención Americana, puede solicitar que la Corte Interamericana disponga la adopción de “medidas provisionales” en casos de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las personas, aunque el caso aún no haya sido presentado ante la Corte.
- h) Presenta casos ante la Corte Interamericana y comparece ante la misma durante la tramitación y consideración de los casos.
- i) Solicita opiniones consultivas a la Corte Interamericana, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 64 de la Convención Americana.

6 Respecto de los Estados que han ratificado la Convención Americana, el procedimiento de peticiones y casos individuales se rige por lo establecido en los Artículos 44 a 51 de la Convención Americana, el Artículo 19 del Estatuto y los Artículos 26 a 49 del Reglamento. Respecto de los Estados que no son parte de la Convención Americana, la Comisión examina la responsabilidad Internacional de los Estados de la OEA con base en la Declaración Americana, y se encuentra facultada para ello por la Carta de la OEA. Respecto de estos Estados, el procedimiento ante la Comisión se rige de conformidad con los Artículos 26 al 44, 47 al 49, 51 y 52 de su Reglamento y el Artículo 20 de su Estatuto.

- j) Recibe y examina comunicaciones en las que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, de conformidad con el Artículo 45 de dicho instrumento.

Para el cumplimiento de sus funciones, la CIDH cuenta con el apoyo legal y administrativo de su Secretaría Ejecutiva. De conformidad con el Artículo 13 del Reglamento de la CIDH, la Secretaría Ejecutiva prepara los proyectos de informes, resoluciones, estudios y otros trabajos que le encomiende la Comisión o el/la Presidente/a. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva recibe y da trámite a la correspondencia y las peticiones y comunicaciones dirigidas a la Comisión.

#### ▪ El Reglamento de la CIDH

Tanto la Convención Americana como el Estatuto de la CIDH la facultan para adoptar su propio Reglamento. La Comisión Interamericana aprobó el Reglamento actualmente vigente durante el 137º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009; y entró en vigor el 31 de diciembre de 2009. Posteriormente, el 2 de septiembre de 2011, la CIDH, en cumplimiento de las atribuciones que le confiere el Artículo 22 de su Estatuto modificó el Artículo 11 del Reglamento. El Reglamento actual consta de 80 Artículos y está dividido en cuatro títulos.

El Título I del Reglamento hace referencia a la organización de la CIDH y consta de cinco capítulos que contienen las normas sobre la naturaleza y composición de la Comisión, sus miembros, la directiva, la Secretaría Ejecutiva y el funcionamiento de la CIDH. El Título II consta de seis capítulos, los cuales establecen las disposiciones generales aplicables al procedimiento ante la CIDH; a las peticiones referentes a los Estados partes en la Convención Americana; a las peticiones referentes a los Estados que no son partes en la Convención Americana; a las observaciones *in loco* conducidas por la Comisión; al informe anual y a otros informes; y a la celebración de audiencias sobre peticiones o casos y aquellas de carácter general. El Título III del Reglamento se refiere a las relaciones de la Comisión con la Corte. El Capítulo I define lo referente a delegados, asesores, testigos y expertos, y el Capítulo II regula el procedimiento a seguir cuando la CIDH decide llevar un caso ante la Corte, de conformidad con el Artículo 61 de la Convención Americana. Por último, el Título IV establece las disposiciones finales referentes a la interpretación del Reglamento, su modificación y entrada en vigor.

En relación con la aprobación de este último Reglamento, y los importantes cambios que se introdujeron, la CIDH destacó que:

*El objetivo central de estas reformas es avanzar en el fortalecimiento del sistema interamericano a través del afianzamiento de la participación de las víctimas, de las garantías al equilibrio procesal y de la publicidad y la transparencia, así como de la adopción de ajustes necesarios tras la reforma realizada en 2001, entre otros. Esta reforma aborda aspectos relacionados con cuatro ejes esenciales del sistema de protección de los derechos humanos: el mecanismo de medidas cautelares, el trámite de peticiones y casos, el envío de casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana, y las audiencias sobre situación de los derechos humanos en los Estados miembros<sup>7</sup>.*

Esta reforma reglamentaria está complementada con las modificaciones introducidas al Reglamento de la Corte, cuyo texto actual entró en vigor el 1 de enero de 2010, y con la resolución del Consejo Permanente de la OEA que adopta el Reglamento para el funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con el objetivo de brindar apoyo financiero a las víctimas de violaciones de derechos humanos en la región que ayude a sufragar los gastos relacionados con la tramitación de peticiones y casos ante la Comisión y la Corte Interamericanas<sup>8</sup>.

7 Véase CIDH, Comunicado de Prensa No. 84/09, "CIDH publica su nuevo Reglamento", 10 de diciembre de 2009, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados.asp> / sección de Prensa.

8 Véase "Reglamento para el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", OEA/Ser. G, CP/RES. 963 (1728/09), 11 de noviembre de 2009, disponible en [www.oas.org](http://www.oas.org) (ver versión en español) en

Al respecto, vale destacar que el 1º de marzo de 2011 entró en vigor el Reglamento de la CIDH que regula el Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El Reglamento establece que la CIDH podrá conceder recursos del Fondo de Asistencia Legal, cuando éstos estén disponibles, a peticionarios y peticionarias en denuncias que hayan sido declaradas admisibles por la Comisión, o respecto a la cual la Comisión haya comunicado su decisión de acumular el análisis de admisibilidad con el fondo del asunto. Asimismo, establece que los fondos serán concedidos a aquellas personas que demuestren la carencia de recursos suficientes para cubrir total o parcialmente gastos relativos a la 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 la CIDH estime pertinentes para el procesamiento de una petición o de un caso<sup>9</sup>.



#### • Sistema de peticiones y casos

La CIDH tiene dentro de sus funciones la facultad de recibir y tramitar peticiones individuales e interestatales. La base normativa de su competencia para conocer peticiones individuales se encuentra en el artículo 44 de la Convención Americana.

Mediante la presentación de una petición, la Comisión investiga una situación en que se alega la violación de derechos humanos contenidos en los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y puede formular recomendaciones al Estado responsable para que se restablezca el goce de los derechos en la medida de lo posible, para que hechos similares no vuelvan a ocurrir en el futuro y para que los hechos ocurridos se investiguen y se reparen.

La denuncia debe ser presentada contra uno o más Estados miembros de la OEA que se considere han violado los derechos humanos contenidos en la Declaración Americana, la Convención Americana y otros tratados interamericanos de derechos humanos. El Estado puede llegar a ser responsable de violar los derechos humanos por acción, como consecuencia de un hacer o actuar del Estado o sus agentes; por aquiescencia, como consecuencia del consentimiento tácito del Estado o sus agentes; o por omisión, como resultado que el Estado o sus agentes no actué/n cuando debía/n hacerlo.

La Comisión examina las peticiones en las cuales se alegan violaciones a la Convención Americana, para los Estados que la han ratificado. Para los Estados miembros que todavía no lo han hecho, se puede alegar la violación de los derechos contenidos en la Declaración Americana. Asimismo, puede alegarse la violación de un derecho protegido en otro tratado de derechos humanos del sistema en la medida que el Estado en cuestión lo haya ratificado y según las condiciones aplicables.

Para que la Comisión pueda examinar una petición, deben haberse agotado los recursos judiciales internos de conformidad con la legislación vigente en el Estado de que se trata, conforme lo establece el Artículo 46. a) de la Convención Americana. Esto supone que las personas que quieran presentar una petición ante la Comisión deben intentar previamente que los tribunales nacionales decidan sobre la situación que denuncian. Una persona agotó los recursos internos cuando el Poder Judicial emitió una decisión de última instancia. En caso de no ser posible agotar los recursos internos, se tendrán que explicar las razones ya que la regla del agotamiento previo de los recursos internos admite excepciones.

<http://www.oas.org/consejo/ep/resoluciones/res963.asp>.

Véase también resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES/2426 de 3 de junio de 2008 "creación del Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos".

9 Véase CIDH, Comunicado de Prensa No. 17/11 "Entra en vigor el Reglamento del Fondo de Asistencia Legal", 1 de marzo de 2011, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/07.asp>.



Los recursos judiciales internos que deben agotarse son aquellos que sean adecuados y efectivos. Un recurso judicial es adecuado cuando su interposición puede proteger el derecho que se alega violado. Por ejemplo, un recurso adecuado en el caso de una desaparición forzada es el recurso de exhibición personal o hábeas corpus. Un recurso judicial es efectivo cuando es capaz de obtener el resultado para el cual fue creado. Por ejemplo, un recurso no es efectivo cuando el Estado no ha asegurado su debida aplicación por parte de las autoridades judiciales o cuando hay retardo injustificado en la decisión.

Las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos internos se encuentran en el Artículo 46 b) de la Convención Americana. En virtud de ello, la Comisión puede estudiar una petición en la que no se hayan agotado los recursos internos cuando las leyes internas no establecen el debido proceso para proteger los derechos que se alegan violados, o se ha permitido a la presunta víctima el acceso a los recursos internos o se le ha impedido agotarlos, o hay demora en emitir una decisión final sobre el caso sin que exista una razón válida. Bajo ciertas circunstancias, una persona puede estar exceptuada de agotar los recursos internos, si se encuentra en situación de extrema indigencia de tal gravedad que no le permita pagar un/a abogado/a para los casos en los cuales sea necesario contar con asistencia legal, y siempre y cuando el Estado no ofrezca este servicio de manera gratuita.

La petición debe presentarse dentro de los seis meses posteriores a la fecha de la notificación de la decisión judicial definitiva que agotó los recursos internos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 46.1.b de la Convención Americana. Cuando hay una excepción al agotamiento de los recursos internos, el plazo de seis meses no se aplica. En ese caso, la petición deberá ser presentada dentro de un plazo razonable.

El solo hecho que una sentencia judicial no satisfaga los intereses de una persona no significa que se hayan violado sus derechos humanos, dado que la Comisión y la Corte IDH tienen competencia para revisar posibles violaciones a los derechos protegidos en los tratados interamericanos.

Luego de presentada una petición, la Comisión remite una carta acusando recibo e indicando el número de referencia que se le asignó. Una vez que se acusa recibo de la petición, estará en estudio. Dada la gran cantidad de peticiones que recibe la Comisión, la evaluación preliminar de una petición puede demorar algún tiempo. Todas las peticiones presentadas ante la CIDH son evaluadas y se da una respuesta.

Luego de una evaluación preliminar se puede decidir no abrir a trámite la petición, solicitar información o documentación adicional, o abrir a trámite. En este momento, la petición entrará en etapa de admisibilidad. Esta decisión significa que se cumplieron los requisitos necesarios para que la Comisión estudie la misma, pero no significa decisión alguna respecto a la materia presentada.

Una vez que esté en etapa de admisibilidad, la petición presentada será enviada al Estado para que presente sus observaciones. A partir de este momento, se inicia un proceso de intercambio de información, en el cual la Comisión puede solicitar mayor información para decidir sobre la admisibilidad. Cualquier información presentada por una parte, será trasladada a la otra parte. Luego de este intercambio de información, la Comisión decide si la petición es *admisibile* o *inadmisibile*.

Cuando una petición es *admisibile*, la Comisión analizará los alegatos de las partes y las pruebas presentadas. En esta etapa, llamada etapa de fondo, la Comisión puede pedir mayor información, pruebas y documentos al Estado y a la parte peticionaria, y, de ser necesario, puede convocar una audiencia o reunión de trabajo.

Debe tenerse en cuenta que durante el proceso ante la CIDH, puede llevarse a cabo una fase de solución amistosa, la cual depende de la voluntad de las partes, y consiste en negociaciones destinadas a resolver el asunto sin la necesidad de completar el proceso contradictorio, y que se da bajo la supervisión de la Comisión. De no ser posible llegar a una solución amistosa, la Comisión continuará analizando los alegatos de las partes y decidirá sobre el caso, determinando si el Estado es o no responsable por las violaciones alegadas.

Una vez culminada la etapa de fondo, la Comisión emitirá un informe sobre el fondo que incluirá recomendaciones al Estado que pueden estar dirigidas a hacer cesar los actos violatorios de los derechos humanos, esclarecer los hechos y llevar a cabo una investigación oficial y sanción, reparar los daños ocasionados, introducir cambios al ordenamiento legal, y/o requerir la adopción de otras medidas o acciones estatales. En caso el Estado no cumpla las recomendaciones dadas por la CIDH en su informe de fondo, ésta decidirá publicar el

caso; o someter el caso a la Corte IDH si así lo considera procedente. Si la Comisión decide someter el caso a la Corte IDH, ésta lo analizará y emitirá una sentencia fundamentada. En el proceso ante la Corte IDH participan la Comisión, el Estado y la/s víctima/s.

- **Medidas cautelares**

El mecanismo de medidas cautelares tiene más de tres décadas de historia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y ha servido como una herramienta eficaz para proteger los derechos fundamentales de los habitantes de los 35 Estados que se encuentran bajo la competencia de la Comisión Interamericana. La facultad de la CIDH de solicitar la adopción de acciones urgentes o dictar medidas cautelares refleja una práctica común en el Derecho internacional de derechos humanos. En el contexto particular de la región, ha operado como instrumento efectivo de protección y prevención ante posibles daños graves e irreparables a personas o grupos de personas que enfrentan situaciones de riesgo inminente. De esta manera, la Comisión ha venido cumpliendo con el mandato de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en los términos del artículo 106 de la Carta de la Organización, y de asistir a los Estados a cumplir con su ineludible deber de protección —el cual es su obligación en toda instancia. Las medidas cautelares se destacan por su efectividad y por su reconocimiento por los beneficiarios, los Estados miembros de la OEA, los usuarios del Sistema Interamericano, y la comunidad de derechos humanos en su conjunto.

El mecanismo de medidas cautelares es frecuentemente invocado en el Derecho internacional, existiendo como facultad de los principales tribunales y órganos establecidos por tratados a fin de no tornar abstracta sus decisiones y la protección que ejercen. Desde su creación, la Comisión ha solicitado medidas de protección a los Estados para que adopten en forma urgente medidas para evitar que la vida o la integridad personal de estos beneficiarios se veían comprometidas. Como parte del desarrollo histórico de esta figura, en el Reglamento de la CIDH del año 1980 se formalizó un procedimiento alrededor de este mecanismo. El artículo 26 de este Reglamento establecía que la adopción de medidas cautelares procedía “[e]n casos urgentes, cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”. La consagración en el Reglamento de la CIDH y su desarrollo procedimental progresivo a través de la práctica, responden al patrón histórico de construcción de mecanismos de protección propio del Sistema Interamericano. Esta provisión emana de la función de la CIDH de velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados partes, establecida en el artículo 18 del Estatuto de la Comisión y el artículo 41 de la Convención Americana y descansa en la obligación general que tienen los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos (artículo 1 de la Convención Americana), de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos humanos (artículo 2), y de cumplir de buena fe con las obligaciones contraídas en virtud de la Convención y la Carta de la OEA. En muchos casos, los propios Estados han indicado que las medidas cautelares han sido mecanismos de tutela muy importante para garantizar la efectiva vigencia de los derechos humanos en situaciones de altísima gravedad y urgencia.

La Asamblea General de la OEA, en reconocimiento del valor esencial de las labores que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha alentado a los Estados miembros a dar seguimiento a las recomendaciones y medidas cautelares de la Comisión. Asimismo, al adoptar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada en el seno de la Asamblea General en el año 2004, los Estados miembros reconocieron la eficacia del mecanismo de medidas cautelares para analizar alegatos de esta naturaleza.

El mecanismo de medidas cautelares ha permanecido en el Reglamento de la Comisión por más de 30 años. La última reforma reglamentaria entró en vigor el 31 de diciembre de 2009. El Artículo 25 describe el procedimiento que rige las medidas cautelares y delinea la relación que puede existir entre una medida cautelar y el objeto de una petición o caso (artículo 25.1); la adopción de medidas cautelares independientemente de la existencia de una petición o caso (artículo 25.2); la naturaleza individual o colectiva de las medidas cautelares (artículo 25.3); la posibilidad de que la CIDH solicite información al Estado a menos que la urgencia de la situación justifique el otorgamiento inmediato de una medida cautelar (artículo 25.5); y los procedimientos relacionados con el levantamiento o cierre



de trámite de medidas cautelares (artículo 25.7 y 25.8), entre otros puntos. En el proceso de reforma, la CIDH consideró extensamente los comentarios y críticas formulados por un gran número de Estados miembros de la OEA, organizaciones de la sociedad civil, académicos y particulares de todo el continente, en respuesta a las consultas abiertas sobre el texto del proyecto preliminar de reforma".

En los últimos 30 años, las medidas cautelares han sido invocadas para proteger a miles de personas o grupos de personas que se encuentran en riesgo, en razón de su trabajo o afiliación. Entre estos grupos se encuentran, entre otros, defensores de derechos humanos, periodistas y sindicalistas, grupos vulnerables, tales como mujeres, niños, comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas, personas desplazadas, comunidades LGTBI y personas privadas de libertad. Adicionalmente, han protegido a testigos, operadores de justicia, personas en vías de ser deportadas a un país donde podrían enfrentar torturas o ser sujetos a tratos crueles e inhumanos y personas condenadas a la pena de muerte, entre otros. Asimismo, la CIDH ha dictado medidas cautelares a fin de proteger el derecho a la salud y la familia; y situaciones relacionadas al medio ambiente que puedan derivar en daños a la vida o a la salud de las personas, o a la forma de vida de pueblos indígenas en su territorio ancestral, entre otras situaciones.

Las medidas cautelares cumplen dos funciones relacionadas con la protección de los derechos fundamentales consagrados en las normas del sistema interamericano. Tienen una función "cautelar", en el sentido de preservar una situación jurídica bajo el conocimiento de la CIDH en peticiones o casos, y "tutelar" en el sentido de preservar el ejercicio de los derechos humanos. La práctica se caracteriza por desarrollar la función tutelar con el fin de evitar daños irreparables a la vida e integridad personal de la persona del beneficiario como sujeto del derecho internacional de los derechos humanos. Estas consideraciones han llevado al dictamen de medidas cautelares en una amplia gama de situaciones en las que no existen casos pendientes ante el sistema.

Con respecto al aspecto cautelar, las medidas pueden estar destinadas a impedir la ejecución de medidas judiciales, administrativas o de otra índole, cuando se alega que su ejecución podría tornar ineficaz una eventual decisión de la CIDH sobre una petición individual. Algunas de las situaciones tratadas por la CIDH que tienen el fin de preservar el objeto de una petición o un caso, han incluido, entre otras, solicitudes de suspensión de órdenes de deportación o extradición cuando se acredita el riesgo de que la persona sufra torturas o tratos crueles e inhumanos en el país receptor; situaciones en las que la CIDH ha instado al Estado suspender la aplicación de la pena de muerte; situaciones dirigidas a proteger las tierras de pueblos indígenas de incursiones que podrían romper la estrecha relación entre el pueblo y sus tierras tradicionales y recursos naturales, o poniendo en riesgo la sobrevivencia de la cultura. Al dictar medidas cautelares en estas situaciones, la CIDH solicita al Estado suspender la actividad que podría producir una vulneración a los derechos del beneficiario hasta que los órganos del Sistema Interamericano se pronuncien sobre el fondo del caso relacionado.

La CIDH ha otorgado también medidas cautelares a fin de proteger una gama más amplia de derechos, tal y como los derechos a la salud y a la familia cuando están presentes los elementos de gravedad, urgencia e irreparabilidad. Asimismo, se han dictado medidas para evitar daños a la vida o a la salud derivadas de la contaminación ambiental.

Al analizar una solicitud de medidas cautelares, la Comisión estudia la concurrencia de tres condiciones: i) la "gravedad"; ii) la "urgencia", y iii) que se trate de "evitar daños irreparables a las personas".

La Comisión desea resaltar que el análisis de la solicitud de medidas cautelares se realiza tomando en cuenta las particularidades de cada situación en concreto, el cual no puede sujetarse a criterios estrictos y generalizados sino que atiende a la naturaleza del riesgo y el daño que se pretende evitar. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación la CIDH señalará algunos de los elementos que ha tenido en cuenta al valorar las solicitudes de medidas cautelares, sin que éstos constituyan requisitos necesarios para su otorgamiento o tengan un carácter exhaustivo.

Respecto al carácter "urgente" de la situación objeto de solicitud de medidas, la amenaza o riesgo involucrado debe ser inminente, lo cual requiere que la respuesta para remediarlo sea inmediata, en forma tal que en el análisis de este aspecto corresponde valorar la oportunidad y la temporalidad de la intervención cautelar o tutelar solicitada. Para valorar este aspecto, la CIDH ha considerado elementos como: a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata; y b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas, entre otros.

A los efectos de evaluar los requisitos de gravedad y urgencia, la CIDH ha tenido en cuenta además, información relacionada con la descripción de los presuntos hechos que fundamentan la solicitud (amenazas telefónicas/escritas/atentados/hechos de violencia/señalamientos/ultimátum); la identificación del origen de las amenazas (particulares, particulares con vínculos con el Estado, agentes del Estado, otros); las denuncias formuladas ante las autoridades; las medidas de protección de las cuales ya sean beneficiarios e información sobre su efectividad; la descripción del contexto necesario para valorar la gravedad de las amenazas; la cronología y proximidad en el tiempo de las amenazas proferidas; la identificación de personas afectadas y, de ser relevante, su afiliación y el grado de riesgo.

Asimismo, la CIDH ha tomado en consideración elementos propios del país al cual se refiere la solicitud, como: a) la existencia de un conflicto armado, b) la vigencia de un estado de emergencia, c) los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, d) los indicios de discriminación contra grupos vulnerables, y e) los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado, entre otros.

En cuanto al requisito de "irreparabilidad del daño", es necesario que en los hechos que fundamentan la solicitud se advierta una probabilidad razonable de que se materialice y el daño no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables.

Es importante destacar que la denuncia previa de la situación de riesgo ante una autoridad no constituye un requisito adicional para el otorgamiento de una medida cautelar, pero tal como se establece en el artículo 25.4 es un elemento que tomará en cuenta la Comisión al evaluar la solicitud. A ese respecto, cuando se ha denunciado a nivel interno, la CIDH puede valorar la eficacia o ineficacia de la respuesta brindada por el Estado. Asimismo, cuando el solicitante no haya realizado denuncia es importante para la Comisión conocer las razones por las cuales se abstuvo de hacerlo.

Antes de adoptar la decisión final de otorgar o rechazar una solicitud de medidas cautelares, la CIDH puede requerir información al solicitante de las medidas, al Estado concernido, o a ambos. Gran parte del trabajo realizado por la Comisión se refiere al seguimiento de solicitudes de informaciones realizadas al Estado y a los peticionarios. La falta de respuesta tanto del Estado como de los peticionarios a las solicitudes de información, constituye un elemento de valoración para la CIDH al momento de determinar si se otorga o no la medida solicitada.

Cabe señalar que si la medida no es otorgada, esto no obsta para que el peticionario presente una nueva solicitud de protección si considera que existe información adicional o si se producen nuevas circunstancias de hecho.

Los Estados, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales deben dar la protección efectiva para evitar la situación de riesgo presentada. Asimismo, son las partes las que deben diseñar el tipo de medidas materiales más adecuadas, y/o de otro carácter, para atender las situaciones planteadas y prevenir la consecución de situaciones de riesgo adicionales.

La CIDH utiliza varias herramientas a su disposición para facilitar el seguimiento y monitoreo de las medidas cautelares: intercambio de comunicaciones; convocatorias a reuniones de trabajo o audiencias en el marco de los periodos de sesiones de la CIDH, reuniones de seguimiento dentro del marco de visita in loco o de trabajo de la CIDH o de la Relatores de País; comunicados de prensa, informes temáticos, o informes sobre el país particular.

La Comisión reconoce la respuesta positiva de los Estados a las medidas cautelares. Esto se ha visto reflejado cuando los Estados asignan medidas de protección concretas a favor de los beneficiarios (e.g. escoltas, el blindaje de oficinas, medios directos de comunicación con las autoridades, protección de los territorios ancestrales, entre otros), tomando en cuenta su opinión y la de su representante; cuando participan activamente presentando información a las solicitudes de la CIDH o en las reuniones de trabajo y audiencias de seguimiento sobre medidas cautelares; al crear dentro de sus países mesas de trabajo interinstitucionales a fin de implementar las medidas de protección requeridas por los órganos del Sistema Interamericana al incorporar en su jurisprudencia y legislación el cumplimiento de las medidas cautelares.

- **Relatorías y Unidades Temáticas**

A partir del año 1990, la Comisión Interamericana empezó a crear Relatorías Temáticas con el objeto de brindar atención a ciertos grupos, comunidades y pueblos que se encuentran especialmente expuestos a violaciones

de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y por la discriminación histórica de la cual han sido objeto. La finalidad de crear una Relatoría Temática es fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en ese tema. Con la misma finalidad, en 2001 la CIDH creó la Unidad de Defensores de Derechos Humanos, la cual fue convertida en Relatoría en 2011. El siguiente cuadro muestra las Relatorías y Unidades con las que cuenta actualmente la CIDH, así como su año de creación.

Relatoría / Unidad	Año de creación
Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	1990
Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres	1994
Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes	1996
Relatoría Especial para la Libertad de Expresión	1997
Relatoría sobre los Derechos de la Niñez	1998
Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos	2001
Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad	2004
Relatoría sobre los Derechos de los Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial	2005
Unidad para los Derechos de las Lesbianas, los Gays y las Personas Trans, Bisexuales e Intersex	2011

En el Reglamento de la CIDH aprobado durante el 132º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 17 al 25 de julio de 2008, la Comisión Interamericana introdujo una reforma al Artículo 15 sobre "Relatorías y Grupos de Trabajo", introduciendo por primera vez en dicho instrumento el concepto de "Relatoría Temática".

El Reglamento vigente, aprobado en su 137º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009, establece que las Relatorías "podrán funcionar ya sea como relatorías temáticas, a cargo de un miembro de la Comisión, o como relatorías especiales, a cargo de otras personas designadas por la Comisión".

En general, las relatoras y relatores temáticos son designados por la CIDH durante el primer período de sesiones del año, pero el Reglamento prevé que estas designaciones pueden ser revisadas y modificadas en cualquier "momento que resulte necesario". Asimismo, establece que los parámetros conforme a los cuales la Comisión designa a las personas a cargo de las relatorías especiales, y establece para los mismos un período de tres años, renovable por un período más.

#### • Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Para los órganos del sistema interamericano la protección y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas es un asunto de especial importancia. La Comisión Interamericana en el año 1972 sostuvo que por razones históricas, principios morales y humanitarios, era un compromiso sagrado de los Estados proteger especialmente a los pueblos indígenas. En el año 1990 creó la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, con el objeto de brindar atención a los pueblos indígenas de América que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y de fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en el área.

Desde la década de los ochenta la Comisión Interamericana se ha pronunciando en forma sistemática sobre los derechos de los pueblos indígenas en sus informes especiales y a través del sistema casos, en informes





de admisibilidad, informes de fondo, informes de solución amistosa, el mecanismo de medidas cautelares, como también a través de demandas y solicitudes de medidas provisionales interpuestas ante la Corte Interamericana.

En este sentido, la Comisión Interamericana ha expresado la necesidad de exigir una especial protección al derecho de los pueblos indígenas sobre sus territorios, porque su goce efectivo implica, no sólo la protección de una unidad económica, sino la protección de los derechos humanos de una colectividad que basa su desarrollo económico, social y cultural en la relación con la tierra. En el Informe sobre la

Situación de los Derechos Humanos en Guatemala del año 1993, la Comisión Interamericana expresó: “Desde el punto de vista de los derechos humanos en tanto propiedad de una persona, un pequeño plantío de maíz merece el mismo respeto que una cuenta bancaria o una fábrica moderna”.

Los órganos del sistema de protección de los derechos humanos han desarrollado una jurisprudencia progresiva en la que se reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La importancia que la Comisión otorga a los derechos de los pueblos indígenas se ha traducido en un fortalecimiento de la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, obteniéndose significativos logros. Como lo expresó una dirigente indígena: Al sistema interamericano de derechos humanos no sólo los abogados pueden llegar, no sólo los doctores pueden llegar, sino también los pueblos indígenas pueden llegar.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó en el año 1990 la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, con el objeto de brindar atención a los pueblos indígenas de América, que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad, así como de fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en el área. En específico, la Relatoría tiene como mandato la realización de las siguientes actividades:

- Promover el desarrollo del sistema interamericano de protección de los derechos humanos en materia de protección a los pueblos indígenas, y en especial, promover el avance y consolidación de la jurisprudencia del sistema sobre derechos de los pueblos indígenas. En este ámbito, promover y facilitar el acceso de los pueblos indígenas al sistema interamericano.
- Participar en el análisis de peticiones individuales y solicitudes de medidas cautelares en las que se aleguen presuntas violaciones de los derechos de los pueblos indígenas y/o de sus miembros.
- Apoyar la realización de visitas in loco a los países miembros de la OEA para profundizar en la observación general de la situación, y/o para investigar una situación particular de pueblos indígenas, así como participar en la preparación del informe respectivo de la visita.
- Elaborar informes temáticos sobre aspectos atinentes a los derechos humanos de los pueblos indígenas en el hemisferio, que contengan recomendaciones a los Estados miembros de la OEA sobre la adopción de medidas que contribuyan a promover y garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Realizar y participar en conferencias, seminarios y reuniones de distinto carácter con representantes de los gobiernos, la academia, la sociedad civil y los pueblos indígenas con el objeto de difundir y analizar los temas propios de su mandato.
- Prestar colaboración permanente a la presidencia y al Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

## 1.2 REQUISITOS PARA PRESENTAR UNA PETICIÓN ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO

Leonardo Alvarado\*

A continuación se presenta una breve explicación de los requisitos para presentar una petición o demanda ante el sistema interamericano y algunos comentarios sobre los problemas procedimentales que pudieran enfrentar peticionarios indígenas en la presentación de sus demandas.

Para presentar una petición ante la Comisión Interamericana (la cual es la primera instancia que se debe acudir dentro del SIDH) primero se tiene que acudir al sistema legal nacional del Estado en cuestión; esto corresponde a la etapa preliminar de admisibilidad que antecede la etapa de decisión sobre el fondo de un caso. La Convención Americana establece que una petición requiere que el peticionario haya "interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna" y que la petición "sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en [que la víctima] haya sido notificado[a] de la decisión definitiva"<sup>10</sup>. Según la Convención, existen tres excepciones en donde el requisito de agotamiento de recursos internos no aplicaría, que consisten en situaciones en que:

- 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<sup>11</sup>.

El objeto de este requisito es dar al Estado una oportunidad para subsanar la violación alegada por una víctima antes de tener que responder ante una instancia internacional. Ello implicaría una evaluación de los recursos judiciales interpuestos por un peticionario ante los tribunales nacionales, lo que puede incluir por ejemplo, la presentación de un recurso de *habeas corpus* para indagar sobre el paradero de una persona detenida o desaparecida. Esta situación presenta desafíos particulares para los pueblos indígenas ya que la naturaleza de muchas de sus demandas ante el SIDH se centra muchas veces en aspectos colectivos de su uso de tierra, de su administración de sus recursos naturales o de sus formas propias de educación, estructuras sociales, religión y cultura.

El derecho positivo que forma parte de muchos de los países latinoamericanos históricamente no ha reconocido las formas colectivas de tenencia de la propiedad de los pueblos indígenas o de sus formas particulares de organización social, política y económica así como de sus respectivos idiomas, cosmovisiones y espiritualidad. En las últimas dos décadas es posible constatar importantes avances en la región latinoamericana en materia de reconocimiento de los pueblos indígenas como tales, y de sus derechos territoriales y a la preservación de sus lenguas, usos, costumbres y prácticas espirituales. Al respecto se pueden citar los ejemplos de las constituciones de Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Bolivia.

No obstante estos avances, existen muchas limitaciones dentro de los distintos países de la región en cuanto a la disponibilidad de recursos judiciales que pudieran ser utilizados de forma directa por los pueblos indígenas ante cualquier acción del Estado o personas particulares que atenten contra sus derechos. Es posible para muchos Estados demandados alegar que el requisito de agotamiento de recursos internos no ha sido cumplido frente a situación en donde no existan recursos judiciales adecuados para la reivindicación de derechos

\* Profesor Adjunto Asistente de Derechos Humanos de la Universidad de Arizona.

10 Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (Adoptado el 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica y entró en vigor el 18 de julio de 1978), art. 46.1.

11 *Ibid.*, art. 46.2.

de los pueblos indígenas. Es por ello, que al considerar la presentación de una petición ante la CIDH, se debe precisar cuales son las demandas específicas del pueblo en cuestión en contra del Estado, lo que dispone la legislación nacional sobre los derechos que son reclamados, y si se ha acudido a algún tribunal o alguna otra institución estatal para presentar una denuncia.

Se puede suponer que desde la perspectiva de un órgano internacional tal como la CIDH, se analizarán los derechos reconocidos a favor de los pueblos indígenas dentro de la constitución, legislación, decretos y jurisprudencia de los tribunales del país en cuestión. En este sentido, es necesario verificar la existencia de previsiones constitucionales o legislativas que traten sobre algún tema relacionado con pueblos indígenas, así como aquellos mecanismos que puedan ayudar a resolver la demanda particular o el reclamo de un determinado pueblo o comunidad indígena. Al respecto se sugiere constatar la existencia de reconocimiento legal de su territorio ancestral de forma colectiva, su derecho a ser consultados sobre cualquier proyecto que impacte sus territorios y recursos naturales, o el derecho a que miembros de pueblos indígenas cuenten con un intérprete en su respectivo idioma dentro de los procesos legales a que tengan que acudir. Por lo tanto, un importante punto preliminar que debe resolverse es identificar el derecho que se busca proteger o reivindicar y cómo lograr ese objetivo de la forma más directa a través de la legislación y procesos judiciales internos.

Por ejemplo, en varios Estados latinoamericanos, las constituciones nacionales reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas respecto a sus territorios y al uso de los recursos naturales que se encuentran dentro de esos territorios. Sin embargo, en muchos casos los pueblos o comunidades no cuentan con un título colectivo sobre sus tierras tradicionales. En dichas circunstancias, se aconseja verificar si la legislación interna de ese país ofrece algún mecanismo para solicitar y obtener la delimitación, demarcación y titulación de sus tierras ancestrales. Se podría investigar si existe alguna entidad estatal, tal como un instituto de reforma agraria, intendencia de la propiedad, o comisión especial para la demarcación territorial indígena, que se encargue de legalizar tierras en el país en cuestión y que tenga el mandato de llevar a cabo la legalización de las tierras colectivas de los pueblos indígenas.

Si en dicho país existen leyes que reconocen los derechos colectivos aludidos o que existen instituciones especiales a las que se podrían acudir para obtener el reconocimiento de sus derechos de propiedad, entonces es necesario verificar si éstas dan una respuesta pronta y efectiva a las demandas que hagan los pueblos indígenas. Si una comunidad o pueblo indígena ya ha acudido a una institución encargada de demarcar tierras indígenas y ésta no ha resuelto su solicitud por varios años, puede alegarse que existe un “retardo injustificado” en una decisión por el Estado con respecto a su demanda particular. Todo lo cual podría permitir una excepción al requisito de agotamiento de recursos internos.

Si en el país en cuestión no existe un reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, o si, a pesar de que la constitución nacional reconoce los derechos colectivos de propiedad indígena, no existen instituciones que permitan responder a sus demandas específicas para la titulación de tierras a título colectivo de pueblos indígenas, esto también podría considerarse una excepción al agotamiento de recursos internos por no existir “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”.



Kolman/Verzantini



Ahora bien, es muy importante demostrar efectivamente el requisito de agotamiento de recursos internos por medio de recursos judiciales. Un recurso existente en los sistemas legales latinoamericanos es el *amparo* o *tutela* de derechos constitucionales. En la mayoría de los países de la región, este tipo de recurso tiene como objeto impugnar cualquier acción u omisión por parte de un ente estatal (en algunos casos por parte de personas particulares) que vulnere algún derecho fundamental reconocido por la constitución del respectivo país. La vía del amparo generalmente representa un mecanismo específico para cumplir con el agotamiento de recursos internos, particularmente si la constitución de su país otorga algún reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios, recursos naturales o algún otro aspecto de su cultura, patrimonio u organización política y cultural.

Es posible servirse de otros recursos judiciales para proteger derechos reconocidos por la legislación interna. Si ese es el caso, se debería considerar utilizar cualquier recurso judicial, administrativo o contencioso-administrativo que disponga alguna ley, tomando en cuenta los plazos que da la ley para que un tribunal dictamine sobre tal recurso y los plazos para apelar cualquier decisión de dicho tribunal. Hay que recordar que una demanda ante la CIDH se debe presentar dentro de seis meses de haberse notificado la decisión definitiva sobre el caso. Si hay demoras en resolver una demanda ante una primera instancia judicial o en el proceso de apelación, esto podría considerarse como una excepción por demora injustificada.

Al mismo tiempo es importante tener en cuenta que dentro de la práctica de los órganos del sistema interamericano, la existencia del requisito de agotamiento de recursos internos no significa que un peticionario tiene que realizar todas las acciones judiciales concebibles<sup>12</sup>. Según la jurisprudencia de la Corte IDH, los recursos internos de un Estado deben ser "sencillos, rápidos y efectivos", y en este contexto la Corte ha sostenido que es precisamente "la institución procesal del amparo la que reúne las características necesarias para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, esto es, la de ser sencilla y breve"<sup>13</sup>.

Si las circunstancias de un caso no dan lugar a un recurso de amparo o tutela, ni existe tampoco una legislación específica sobre pueblos indígenas en un país, el agotamiento de recursos internos podría demostrarse mediante otros recursos. Por ejemplo, se pueden presentar denuncias o querrelas penales en contra de personas particulares por contaminación u otras violaciones de leyes ambientalistas o penales, si tienen relación con el medio ambiente del territorio reclamado por un pueblo indígena o por delitos penales contra la seguridad e integridad personal de los miembros de un pueblo indígena que buscan proteger su derecho colectivo a la tierra, recursos naturales o cultura. En este último caso, se podrían analizar acciones de forma global para demostrar los diversos recursos presentados o planteados por un peticionario indígena contra el Estado. Es posible también que un pueblo indígena demuestre que ha tomado una serie de acciones para resolver su demanda particular ante las instituciones del Estado, tales como denuncias de carácter penal, acciones de índole administrativo o que hagan parte de una negociación o cabildeo político, remisión de cartas o denuncias a distintos funcionarios de gobierno<sup>14</sup>.

En conclusión, las peticiones presentadas por los pueblos indígenas relacionadas con sus derechos colectivos podrían ser objeto de dificultades de admisibilidad, considerando lo difícil que resulta demostrar el agotamiento de los recursos internos en las reivindicaciones de los pueblos indígenas. Sin embargo, los recursos de amparo o tutela pueden resultar útiles, particularmente cuando la constitución de un país reconoce los derechos territoriales, sociales, políticos y culturales de los pueblos indígenas, y por lo tanto pueden servir para cumplir con el criterio de agotamiento de recursos internos. Al plantear los puntos medulares de una demanda contra el Estado, la comunidad o pueblo indígena debería exponer las diversas acciones tomadas para resolver sus problemas, tales como el envío de cartas a funcionarios de gobierno, la celebración de negociaciones con

12 Jo M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge University Press (2003), pág. 133.

13 Ver, Cte. IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 131, citando el *Caso del Tribunal Constitucional*, Sentencia de 31 de enero 2001, Cte. I.D.H. (Serie C) No. 71, párr. 53; y Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Cte. IDH. (Serie A) No. 9, párr. 23; Ver también, Pasqualucci, *supra* nota 12, pág. 133.

14 Ver e.g., CIDH, Informe de Admisibilidad, Petición 12.354, Pueblo Indígena Kuna de Madungandí y Embera de Bayano y sus Miembros (Panamá), 21 de abril de 2009, párrs. 37-39; CIDH, Informe No. 105/09 de Admisibilidad, Petición 592-07, Grupo de Tratado Hur'qumi'num (Canadá), 30 de octubre de 2009, párrs. 32-41.



representantes de gobierno o la presentación de denuncias a nivel administrativo o penal. En algunos casos, se podría demostrar que el aparato legal de un Estado ha demorado demasiado en responder a las demandas de los pueblos indígenas, por tratarse de temas en que los tribunales o entes administrativos no reconocen las particularidades de las demandas de los pueblos indígenas. En dicho caso, es importante comprobar que se ha cumplido con las excepciones al requisito de agotamiento de recursos internos, ya sea por la inexistencia de un debido proceso para defender su derecho en el sistema legal o porque ha habido un retardo injustificado en la toma de decisión sobre cualquier demanda o denuncia presentada por pueblos indígenas. Lo importante es presentar claramente los derechos que se han buscado reivindicar y las acciones realizadas en el período correspondiente para resolver tal demanda.

## EN LA PRÁCTICA

### ¿Quiénes pueden presentar denuncias ante la Comisión Interamericana?<sup>15</sup>

La Comisión Interamericana puede recibir denuncias presentadas por una persona o por un grupo de personas o por organizaciones no gubernamentales legalmente reconocidas en algún Estado miembro, por la violación de uno o varios derechos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

### ¿Qué requisitos debe cumplir una petición ante la Comisión Interamericana?

Según la Convención Americana y el Reglamento de la Comisión, las peticiones deben reunir ciertos requisitos para ser admitidas. Estos requisitos son:

- los recursos internos deben haber sido agotados;
- la petición debe ser presentada dentro de los seis meses siguientes a la fecha en la que el peticionario fue notificado de la sentencia definitiva que puso fin a la jurisdicción interna; en caso de no haber decisión final (bien porque el derecho interno no la consagra, la persona se ha visto en la imposibilidad de acceder a los recursos, o porque existe una demora injustificada en su trámite) la petición debe presentarse dentro de un plazo razonable, que se cuenta desde que ocurrieron los hechos;
- en la petición se debe indicar si ésta ha sido sometida ante otro procedimiento de arreglo internacional;
- la petición debe contener una relación de los hechos que configuren una violación de los derechos garantizados por la Convención, en la que se indique el lugar, la fecha y las circunstancias en que ocurrieron las violaciones;

<sup>15</sup> Fundación para el Debido Proceso Legal, Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas, pp.54-59.

- la petición debe contener los datos de quien la presenta: nombre, nacionalidad y firma y, de ser posible, el nombre de la víctima;
- la petición debe contener, de ser posible, los nombres de las autoridades públicas que hubieren conocido la situación denunciada;
- la petición debe indicar cuál es el Estado que el peticionario considera responsable de la violación de alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana o en otros instrumentos aplicables.

La Comisión puede tramitar denuncias individuales contra Estados que no han ratificado la Convención Americana, las cuales se tramitarán bajo la Declaración Americana y no podrán ser sometidas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### ¿Cuál es el trámite que sigue la Comisión para estudiar quejas o peticiones individuales?

El trámite de las quejas o peticiones individuales ante la Comisión es el siguiente:

- si la petición reúne los requisitos mencionados, la Comisión la transmite al Estado y le solicita información;
- el Estado debe enviar la información solicitada dentro de un plazo máximo de 90 días desde el envío de la primera solicitud de información;
- un resumen de la respuesta del Estado es enviado a los peticionarios, quienes tienen un plazo de 30 días para responder a los argumentos del Estado;
- después de considerar la posición de ambas partes, la Comisión decidirá si el caso es o no admisible.
- si la Comisión declara el caso admisible, se abre la etapa de fondo, en la que se analiza si el Estado incumplió o no sus obligaciones internacionales;
- durante el trámite del caso, la Comisión puede celebrar audiencias con el objetivo de oír a las partes y/o a testigos;
- durante el trámite del caso, la Comisión puede ponerse a disposición de las partes para llegar a una solución amistosa;
- si la Comisión considera que no se puede llegar a un arreglo amistoso y que efectivamente existió una violación de los derechos consagrados en los instrumentos interamericanos, prepara un informe de fondo que contiene las recomendaciones que el Estado debe adoptar para reparar los derechos vulnerados;
- si el Estado involucrado no cumple con las recomendaciones de la Comisión, ésta puede publicar el informe de fondo o enviar el caso a la Corte Interamericana de Derechos humanos, siempre y cuando el Estado haya aceptado la competencia contenciosa de la Corte.





### 1.3 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

#### La protección regional de los derechos humanos por la Corte Interamericana: retrospectiva y futuro

*Hernán Salgado Pesantes\**

#### 1. Introducción

En el siglo XX, después de la segunda guerra mundial, se estructuraron nuevos organismos mundiales -como las Naciones Unidas- y regionales -como la OEA para nuestro Continente- y, dentro de este marco, se adoptan múltiples tratados para la protección de los derechos de la persona.

A partir de la Declaración Universal y de la Declaración Americana de Derechos -1948- se buscó dar un paso adelante. Se habían consagrado los derechos pero faltaba crear mecanismos jurisdiccionales que, en el ámbito específico de los derechos humanos, controlen el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados. De este modo, la protección de los derechos alcanzaría un margen de efectividad.

Dentro de la perspectiva señalada, los países del Consejo de Europa crearon en 1953 la Corte Europea de Derechos Humanos y, posteriormente, en el contexto regional de la OEA, surgió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que comenzó a funcionar a partir de 1979.

El origen inmediato de la Corte Interamericana está en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969, que constituye un importante instrumento jurídico -el mayor en materia de derechos de nuestro Continente- donde se consagran los derechos y las libertades de la persona, al tiempo que se establece la obligación de los Estados de respetarlos y de garantizar su pleno ejercicio sin discriminación alguna. Además, los Estados partes de la Convención- asumen el deber de adoptar *las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades*<sup>16</sup>.

La mayoría de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos han ratificado o se han adherido a la Convención; es de lamentar que no lo hayan hecho los Estados Unidos y Canadá, lo cual restringe

\* Profesor de Derecho Constitucional y del Sistema Interamericano de Derecho Humanos, fue Juez y Presidente (1997-99) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este texto consiste en una versión actualizada de la clase dictada por el Dr. Pesantes en el XXV Curso de Derecho Internacional, organizado por el Comité Jurídico Interamericano en Río de Janeiro en agosto de 1998.

16 Art. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y para la obligación de respetar los derechos el Art. 1 de la misma.

el ámbito regional de nuestro sistema de protección de los derechos humanos para convertirse en un sistema latinoamericano.

## 2.- Órgano jurisdiccional regional

La Convención Americana, con el propósito de garantizar de modo efectivo el respeto a los derechos, establece dos órganos: la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos; los dos órganos según el Artículo 33 de la Convención- tienen competencia "para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes" en la Convención, pero cada órgano tiene una naturaleza jurídica propia.

Mientras la Comisión Interamericana debe promover la observancia y la defensa de los derechos, para lo cual cuenta con determinados procedimientos de carácter judicial y emite recomendaciones; la Corte tiene una naturaleza eminentemente jurisdiccional, debe conocer y resolver mediante sentencia los casos de violación de derechos. La Corte, como dice su Estatuto, "es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención"<sup>17</sup>.

La aplicación e interpretación de las normas convencionales en la región, constituyen los dos aspectos esenciales que sintetizan la actividad de la Corte y para los cuales tiene amplia competencia<sup>18</sup>. Si se presentara una controversia sobre la competencia de la Corte corresponde a ésta decidir, de acuerdo con un principio de Derecho Internacional generalmente aceptado.

## 3.- Jurisdicción de carácter subsidiario

Hay que tener presente que la función jurisdiccional que desarrolla la Corte Interamericana es de naturaleza "coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos", como lo señala el preámbulo de la Convención. Esta es una característica de la protección internacional de los derechos humanos, la cual no substituye a la tutela procesal que cada país debe brindar dentro de su jurisdicción. Y por ello, los afectados por la violación de un derecho deben acudir - en condiciones normales - a su ordenamiento interno y agotar los recursos existentes: requisito indispensable para acudir al órgano internacional.

Lo expuesto nos lleva a reflexionar que para garantizar una efectiva protección de los derechos y libertades es indispensable que los organismos judiciales de nuestros Estados se modernicen y alcancen un óptimo desarrollo en todos los aspectos. Si se consolida la justicia interna, la necesidad de acudir a una instancia supranacional se dará en menor medida.

## 4.- Perfil organizativo

La Corte, con sede en San José de Costa Rica, se compone de siete jueces elegidos por la Asamblea General de la OEA, a título personal, por lo que en consecuencia no son representantes del Estado de su nacionalidad, lo cual contribuye a garantizar su independencia: elemento fundamental para toda administración de justicia. La más reciente enmienda del reglamento establece que los jueces no podrán participar en el conocimiento y deliberación de una petición individual sometida a la Corte cuando sean nacionales del Estado demandado. Adicionalmente, solamente se autoriza la designación de jueces ad hoc en casos originados en comunicaciones interestatales<sup>19</sup>.

La Secretaría de la Corte es permanente, los jueces no lo son. Estos se reúnen en períodos de sesiones ordinarias (generalmente de dos semanas) o extraordinarias; en los últimos tiempos se ha logrado que se realicen cuatro períodos de sesiones por año, lo cual, sin embargo, no es suficiente dado que el número de casos que

17 Art. 1 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

18 Art. 62.3 de la Convención establece esta competencia de la Corte "para conocer de cualquier caso relativo a la Interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención..."

19 Art. 55 de la Convención y Art. 19 del Reglamento.

debe conocer la Corte va en aumento. Creo que ha llegado el momento de pensar en una Corte permanente para que pueda tramitar y resolver, sin dilaciones, las diversas causas, contando además con suficiente personal administrativo y de abogados.

Al respecto, una posible reforma a la Convención podría contemplar, también, el aumento del número de jueces a once (número que tiene mayor consenso entre los especialistas), lo que permitiría a la Corte a trabajar ágilmente en dos salas.

El período de duración de los jueces es de seis años y pueden ser reelectos por una sola vez; la Corte se renueva parcialmente a mitad del período. El quórum necesario para deliberar es de cinco y las resoluciones se toman por mayoría simple.

## 5.- Función Jurisdiccional de la Corte

Las funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son de dos clases: la jurisdiccional o contenciosa y la función consultiva.

Reconocimiento de la competencia. Al examinar la función jurisdiccional hay que comenzar señalando que para que la Corte pueda conocer una demanda contra un Estado, por violación de uno o más derechos establecidos en la Convención, es necesario que dicho Estado haya reconocido de modo expreso la competencia del Tribunal interamericano "como obligatoria de pleno derecho", caso contrario no podría tramitarse la causa. Esta declaración lo puede hacer el Estado al ratificar o adherirse a la Convención o en otro momento posterior<sup>20</sup>.

Al presente veinte Estados han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte de la Corte Interamericana<sup>21</sup>, lo cual es de suma importancia para la consolidación del sistema.

No han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana la mayoría de países angloparlantes del Caribe (con la excepción de Jamaica y Barbados); tampoco lo ha hecho Cuba por la situación marginal en que se encuentra y es de esperar que vuelva a reincorporarse a la OEA. Los Estados Unidos y Canadá al no ratificar la Convención tampoco han considerado la posibilidad de reconocer a la Corte.

Papel de la Comisión Interamericana. Los casos de violación de derechos son presentados ante la Corte a través de la Comisión<sup>22</sup>. La víctima o sus familiares o representantes -es decir, los peticionarios- denuncian ante la Comisión el agravio de que han sido objeto por parte de un Estado y de ser aceptada la denuncia -declarada admisible- se da inicio al procedimiento en el seno de la Comisión.

La Convención, en su Art. 46, establece los requisitos que la denuncia o petición debe cumplir para que sea admitida por la Comisión, entre ellos están: 1) la interposición y agotamiento de los recursos internos; 2) presentación de la denuncia dentro del plazo de los seis meses, a partir de la fecha en que se le notificó al lesionado la decisión definitiva.

Estos dos requisitos no son exigibles en aquellos casos en que no se haya permitido a la víctima recurrir a la jurisdicción interna o se le haya impedido agotarlos, o si existe un retardo injustificado en decidir sobre tales recursos, o cuando la legislación interna del respectivo Estado no contempla el debido proceso legal para proteger los derechos cuya violación se alega.

Otros dos requisitos para la admisibilidad de la denuncia ante la Comisión son: 3) que la materia de la denuncia "no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional"; y, 4) que la denuncia contenga el nombre, nacionalidad, profesión, domicilio y la firma del peticionario o de su representante.

Debe señalarse que estos requisitos, que determinan la admisibilidad de un caso por parte de la Comisión, son también exigibles por parte de la Corte. El pronunciamiento de la Comisión sobre la admisibilidad debe darse, en lo posible, en la fase inicial del caso; pero en ocasiones esta cuestión queda unida al fondo del caso.

20 Art. 62.1 de la Convención. En el párrafo 2 de este artículo se establece que el reconocimiento de la competencia de la Corte puede hacerla el Estado por un plazo determinado o para un caso específico. En la práctica los reconocimientos son hechos de manera indeterminada.

21 Hay que señalar que Trinidad y Tobago denunció la Convención el 26 de mayo de 1998, mientras que Venezuela la denunció el 10 de septiembre de 2012, habiendo transcurrido un año en cada caso, por lo tanto ambas denuncias han surtido sus efectos.

22 También los Estados partes en la Convención podrían presentar directamente, contra otro Estado, un caso por violación de derechos ante la Corte, pero en la práctica no se ha dado tal situación que está contemplada en el Art. 61.1 de la Convención.



Pasaremos por alto los diversos aspectos de trámite que recibe una denuncia ante la Comisión: la notificación al respectivo Estado, las audiencias que realiza y las pruebas que recoge; en todo momento busca una solución satisfactoria y de no encontrarla la Comisión podría, dentro del plazo de tres meses a partir del informe provisional enviado al respectivo Estado (Art. 51), someter el caso a conocimiento de la Corte.

La Convención omite señalar en qué casos debe la Comisión enviar a la Corte los asuntos contenciosos, tramitados ante ella. Para suplir esta deficiencia, la Comisión ha establecido diversos criterios, generalmente cuando el caso reviste gravedad y hay renuencia del Estado a solucionarlo.

**Locus standi o capacidad procesal.** Como se observa, los peticionarios no tienen acceso directo a la Corte, necesariamente deben acudir a la Comisión Interamericana con sede en la ciudad de Washington. Una vez presentado un caso contencioso ante la Corte, la Comisión debe comparecer y ser tenida como parte, así lo establecen los artículos 57 de la Convención y 28 del Estatuto de la Corte.

Este punto, relativo al locus standi, es actualmente debatido, la tendencia es a permitir a las personas el acceso directo a la Corte; si esta cuestión fuera aceptada sería necesario proceder a una reforma de la Convención (Art. 61.1) y también de su Estatuto en lo pertinente.

La Corte, al introducir algunas reformas a su Reglamento en septiembre de 1996, dio un paso adelante al permitir que en la etapa de reparaciones -posterior a la sentencia de fondo- puedan intervenir los representantes de las víctimas o de sus familiares con independencia de la Comisión y "presentar sus propios argumentos y pruebas en forma autónoma"<sup>23a</sup>

Otro paso significativo han sido las reformas emprendidas en el año 2009 que otorgan locus standi a las víctimas o a sus representantes<sup>24</sup>. Todo esto complementado con la adopción de un "Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano"<sup>25a</sup>. Por su parte, la enmienda al reglamento efectuada de noviembre de 2009 consagra la figura del Defensor Interamericano a título de representante de las presuntas víctimas que carecen de representación legal.

## 6.- Características procesales

En la tramitación de las causas, la Corte Interamericana observa el procedimiento que suele ser utilizado por los tribunales internacionales, los cuales -en principio- tienden a liberarse del rígido y excesivo formalismo que, generalmente, predomina en el ordenamiento interno de los Estados. Las normas procesales son dictadas por la propia Corte de acuerdo con la facultad que el concede su Estatuto; dichas normas están contenidas en su Reglamento<sup>26</sup>.

El procedimiento del órgano interamericano de justicia se adapta a su objeto y fin, que es la protección de los derechos humanos, por ello reviste algunas características particulares que la diferencian del procedimiento judicial interno.

Así por ejemplo, hay cierta flexibilidad en los plazos establecidos, los cuales no se imponen con rigurosa exactitud, el criterio de razonabilidad atenúa el rigor; en la objeción o tacha de testigos y peritos los márgenes de apreciación son menos restrictivos y formalistas; en las audiencias se reciben -dentro de los testimonios- las declaraciones de los familiares más inmediatos de las víctimas (padres, hermanos) e incluso de la víctima sobreviviente. La Corte se reserva la valoración de tales dictámenes, testimonios y declaraciones recibidas.

Asimismo, la Corte tiene amplia potestad, en cualquier estado de la causa, para procurar de oficio la prueba que considere útil; para solicitar cualquier información o dictamen; para pedir la cooperación de los Estados en las notificaciones o citaciones de personas que están en su jurisdicción; para comisionar que se reciban, en el país donde se encuentran, las declaraciones de aquellos testigos que no pudieron acudir a la Corte por estar detenidos o por algún impedimento especial.

23 Art. 23 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

24 Art. 25 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, adoptado en enero de 2009.

25 Cuyo Reglamento fue aprobado por el Consejo Permanente de la OEA en noviembre de 2011, documento OEA.CPIRES. 963.

26 Art. 25 del Estatuto de la Corte. Corresponde al Reglamento fijar las normas de procedimiento.



En todas estas diligencias y actuaciones, la Corte cuida del equilibrio procesal de las partes, que ninguna quede en indefensión, que tengan iguales oportunidades de ser escuchadas y de presentar sus alegatos y pruebas, siempre que éstas -las pruebas- hayan sido debidamente señaladas en la demanda y en su contestación, o también en el escrito de excepciones preliminares y en su contestación, salvo que hubiere ocurrido situaciones de fuerza mayor, impedimento grave o hechos supervinientes.

En la tramitación de una causa ante la Corte se combina el trámite escrito con el oral. Para la presentación de escritos (inclusive la demanda y su contestación, las excepciones preliminares y su contestación), el Reglamento de la Corte establece que pueden presentarse por los medios electrónicos modernos -vía facsimilar, télex-, además de los usados tradicionalmente, en este caso deben enviarse los documentos auténticos en el plazo de quince días<sup>27</sup>.

El procedimiento oral está dado por las audiencias públicas, en que participan las partes y que constituyen una importante actividad procesal para formar la convicción de los jueces. En la mayoría de casos, dentro de la complejidad que éstos encierran, las audiencias abren el camino a una resolución acorde con la protección de los derechos humanos. Corresponde al presidente de la Corte fijar, dentro de una causa, las audiencias que fueren necesarias, y luego dirigir los debates y las intervenciones. De cada audiencia se levanta un acta<sup>28</sup>.

**Excepciones preliminares.** Cuando éstas se presentan -como el no agotamiento de los recursos internos- la Corte analiza dichas excepciones y puede acogerlas o rechazarlas; también podría, si fuera del caso, unir al fondo del caso la excepción. Generalmente, para que las partes puedan precisar sus alegatos y presentar pruebas la Corte convoca a una audiencia pública.

**Medidas provisionales.** Una facultad que tiene la Corte es la de dictar medidas provisionales o cautelares en casos de extrema gravedad y urgencia, con el propósito de evitar daños irreparables a las personas. Estas medidas pueden ser dictadas -de oficio o a instancia de parte- en las causas que se hallan en trámite en la Corte e incluso en aquellos asuntos que no están sometidos a su conocimiento, es decir que se encuentran en la Comisión Interamericana, en cuyo caso será la Comisión quien solicite la adopción de dichas medidas urgentes<sup>29</sup>.

Los Estados, a quienes se solicite tomar medidas provisionales, tienen el deber de presentar informes periódicos a la Corte sobre las medidas adoptadas y la situación de las personas protegidas. Estos informes reciben las observaciones de la Comisión Interamericana que es un auxiliar indispensable para establecer la realidad de los hechos.

**Reparaciones e indemnizaciones.** La Convención establece que la Corte debe disponer, si decide que hubo violación de derechos, "que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad, pero si esto no fuera posible -como sucede en la mayoría de casos- la Corte dispondrá que el Estado responsable de la violación proceda a reparar las consecuencias e indemnizar a la parte lesionada"<sup>30</sup>.

## 7.- Las sentencias y su cumplimiento

Las sentencias que dicta la Corte son definitivas e inapelables, sólo cabe solicitar -por cualquiera de las partes- la interpretación si hubiera "desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo", siempre que dicha solicitud se la haga dentro de los noventa días a partir de su notificación<sup>31</sup>.

Por disposición de la Convención las sentencias, además de ser notificadas a las partes, deben ser transmitidas a todos los Estados miembros de la Convención<sup>32</sup>.

27 Art. 26 del Reglamento.

28 Art. 39 a 42 del Reglamento.

29 Art. 63.2 de la Convención y Art. 25 del Reglamento.

30 Art. 63.1 de la Convención y Art. 56.1 del Reglamento.

31 Art. 67 de la Convención y Art. 58 del Reglamento.

32 Art. 69 de la Convención.

Es preciso señalar que los Estados partes den cumplimiento a las sentencias. Al respecto el artículo 68.1 de la Convención señala de modo expreso el compromiso que adoptan los Estados de “cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Además, recuérdese que el Estado libre y conscientemente declaró reconocer la competencia de la Corte, en consecuencia tiene que honrar esa manifestación de su voluntad soberana.

Para el caso de incumplimiento de una sentencia, la Convención dispone que en el informe de labores que la Corte debe presentar anualmente a la Asamblea General de la OEA señale “de manera especial y con las recomendaciones pertinentes los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos<sup>33</sup>”.

No es desdeñable la citada norma convencional, pues, en los tiempos actuales, la presión moral de la comunidad internacional juega un papel importante, tanto como la presión social interna, especialmente cuando se trata de causas nobles que involucran al ser humano.

## 8.- Función consultiva de la Corte

Tan importante como la competencia contenciosa es la consultiva. A los órganos jurisdiccionales internacionales, como la Corte Internacional de La Haya y la Corte Europea de Derechos Humanos, se les ha dotado de función consultiva para que puedan pronunciarse sobre determinadas cuestiones; similar competencia se le ha dado a la Corte Interamericana.

Sin embargo, existe una gran diferencia. Mientras a la Corte Internacional y a la Corte Europea se les ha restringido el objeto de la consulta y ésta sólo puede ser solicitada por determinados órganos (la Asamblea General de Naciones Unidas para la primera y el Consejo de Ministros para la Corte Europea), en el caso de la Corte Interamericana la Convención ha establecido con amplitud el ejercicio de la función consultiva.

Pueden solicitar una opinión consultiva no solamente los Estados partes de la Convención, sino todos los Estados miembros de la OEA y también determinados órganos como la Comisión Interamericana.

La consulta tiene como objeto la interpretación de las normas de la Convención Americana -sin limitación alguna- “o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”. Además, a solicitud de un Estado la Corte puede dictaminar sobre la compatibilidad de las leyes internas de dicho Estado y los instrumentos internacionales antes mencionados<sup>34</sup>.

Como se observa, el objeto de una consulta es amplio y a través de ella la Corte, al interpretar científica y doctrinariamente la normativa de los derechos humanos, ha ido fijando criterios válidos de orientación jurisprudencial, los cuales deben ser seguidos aunque no tengan el carácter de vinculantes. Este último aspecto es de suma importancia para la eficacia del sistema, pues, como ha dicho la Corte, una opinión consultiva tiene efectos jurídicos innegables aunque carezca de obligatoriedad.

La Corte no podría dar su dictamen cuando la consulta verse sobre un caso contencioso encubierto. La solicitud de opinión consultiva, además de formular con precisión las preguntas específicas, debe indicar las disposiciones cuya interpretación se pide y las consideraciones que originan la consulta.

El procedimiento, tanto escrito como oral, tiene similitud con el contencioso, en cuanto es aplicable. Es claro que en la función consultiva no existen “partes” ni litigio a resolver, como sucede en la función contenciosa. La Corte ha señalado que el ejercicio de la función consultiva es de carácter multilateral -y no litigioso-, por ello se notifica a todos los Estados miembros de la OEA para que, si lo desean, presenten sus observaciones y participen en la audiencias públicas.

Concordante con lo anterior, vale destacar la amplia difusión que se da a una solicitud de opinión consultiva: el secretario de la Corte transmite copia a todos los Estados miembros de la OEA y a su Secretario General, a la Comisión y, en su caso, a los órganos de la OEA a cuya esfera de competencia se refiera la consulta<sup>35</sup>.

Al momento actual, la Corte ha dictado veinte opiniones consultivas, y cinco se encuentran en trámite<sup>36</sup>.

33 Art. 65 de la Convención.

34 Art. 64 de la Convención, párrafos 1 y 2.

35 Las Opiniones Consultivas están reguadas en el Título III del Reglamento, Arts. 59 a 64.

36 Información disponible en la página web de la Corte: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/medidas-provisionales>.



## En resumen....

**Mariana Blengio Valdés\***

### Naturaleza jurídica

La Corte "es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la CADH". Así lo define su Estatuto en el artículo 1. El órgano jurisdiccional ejerce sus facultades en carácter autónomo, independiente y no subordinado. Sin perjuicio de que funcione dentro del Sistema de Protección de los Derechos Humanos de la organización americana.

### Composición

La Corte IDH está integrada por 7 jueces que deben ser nacionales de los Estados miembros de la OEA aunque no sean partes de la Convención Americana (artículo 52.1). Son elegidos por la Asamblea General de la OEA en una votación en la cual solo participan los Estados partes en la Convención (artículo 53.1). La elección deberá ser "secreta y por mayoría absoluta de votos de los Estados Partes en la Convención". La lista de candidatos que se elegirán será propuesta por los mismos Estados. Estos podrán proponer hasta 3 candidatos, nacionales de los Estados que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la OEA. (artículo 53). No puede haber más de un juez de la misma nacionalidad

### Locus standi

La principal reforma adoptada en los últimos años radica en la posibilidad para los representantes de las víctimas o de sus familiares de participar directamente en todas las etapas del proceso iniciado ante la Corte por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El artículo 25 del Reglamento prevé la participación autónoma de las víctimas en todas las etapas del proceso ante el Tribunal: "Después de notificado el escrito de sometimiento del caso, conforme al artículo 39 de este Reglamento, las presuntas víctimas o sus representantes podrán presentar de forma autónoma su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas y continuarán actuando de esa forma durante todo el proceso"

En este contexto, el Reglamento sobre Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas determina el momento en que las presuntas víctimas pueden interponer la solicitud para acogerse a dicho fondo y el procedimiento a observar para su asignación <sup>37</sup>.

El artículo 2 de este Reglamento señala que la presunta víctima que desee acogerse al Fondo de Asistencia deberá hacerlo saber a la Corte en su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas. Deberá asimismo mediante declaración jurada demostrar que carece de recursos económicos suficientes para solventar los costos del litigio ante la Corte e indicar con precisión que aspectos de su defensa en el proceso requieren el uso de recursos del Fondo.

### Funciones

En su carácter de órgano jurisdiccional posee dos funciones: una de carácter jurisdiccional y otra consultiva tal cual lo consagra la Sección 2 de la Convención Americana.

\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Coordinadora de la Cátedra Unesco de Derechos Humanos de la Udelar.  
37 Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/CORTEASITENCIALLEGAL.pdf> Fecha de consulta: 10.11.2012

#### \* Función jurisdiccional

En el ejercicio de su función jurisdiccional la Corte dicta sentencias que son definitivas e inapelables tal cual lo establece el artículo 67 de la CADH. Las partes podrán solicitar aclaraciones sobre el sentido o alcance del fallo una vez dictado. Para ello tendrán un plazo de 90 días desde que se tome la decisión por parte del órgano.

Pueden introducir casos ante la Corte los Estados y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El individuo no está legitimado a hacerlo. Sin perjuicio de ello como hemos visto se han promovido a través de las modificaciones al Reglamento previsiones que tienen por cometido agilizar y fortalecer la participación activa de las víctimas en el proceso que se lleve adelante en el seno del órgano internacional.

Serán los Estados quienes podrán ser demandados, siempre y cuando hayan reconocido la competencia del órgano. Téngase presente que no todos los Estados miembros de la OEA han aprobado la CADH. Entre ellos Estados Unidos y Canadá. Por tanto para éstos Estados que no han ratificado la CADH, la Corte IDH no tendrá competencia. Tampoco será competente para aquellos Estados que, aún ratificando la CADH, no hayan reconocido expresamente la competencia del órgano jurisdiccional. En estos dos casos las denuncias serán tramitadas ante la CIDH y no podrán someterse a consideración de la Corte.

En relación al trámite de los casos, la Corte analizará la aplicación y el respeto debido a la Convención Americana. Para ello deberá además de analizar los argumentos de las partes diligenciar la prueba correspondiente. Una vez culminado el análisis y diligenciada la prueba documental, testimonial o pericial la Corte emitirá una sentencia o fallo. Si la Corte concluye que hubo violación, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y si fuera procedente ordenará la reparación de las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de justa indemnización a la parte lesionada (artículo 63.1).

En cuanto a las medias provisionales, la Corte IDH podrá adoptarlas en casos de "extrema gravedad o urgencia que se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas" según establece el artículo 63.2 de la Convención. El Reglamento de la Corte IDH refiere a las medidas provisionales en el artículo 27. Las mismas pueden ser tomadas en cualquier estado del procedimiento. Así también en caso de que se trate de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, la Corte IDH podrá actuar a solicitud de la CIDH.

En los casos contenciosos que se encuentren en conocimiento de la Corte IDH las víctimas, presuntas víctimas o sus representantes podrán presentar directamente a ésta una solicitud de medias provisionales las que deberán tener relación con el objeto del caso, tal cual lo establece el Reglamento en el artículo 27 inciso 3.

#### \* Función consultiva

En relación a la función consultiva, el artículo 64 establece que los estados miembros de la OEA y los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la organización, podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención. Esto implica que países que no son parte de la Convención Americana puedan consultar el órgano.

La competencia consultiva es amplia en relación a otros tribunales internacionales. Ello se constata en tanto que todos los estados miembros de la OEA pueden consultarla aún no siendo partes de la Convención como se ha visto. Así también en el objeto de la consulta. La misma puede recaer sobre la propia Convención Americana y/u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los estados americanos, tal cual hemos visto anteriormente.

El efecto de las opiniones consultivas no es obligatorio como el de las sentencias de la Corte IDH que deben ser cumplidas por parte de los Estados. Se entiende sin embargo que las consultas coadyuvan al cumplimiento de las obligaciones internacionales permitiendo que los Estados tengan estos insumos como válidos para aplicar los tratados internacionales<sup>38</sup>.

38 Pueden consultarse las opiniones consultivas emitidas en: <http://www.corteidh.or.cr/opiniones.ctm> Fecha de consulta: 11.10.2012.