
El carácter de los mecanismos de protección de derechos humanos en el sistema interamericano

*Mario López Garelli **

I. Introducción

Las nociones de la justicia y la dignidad humana pueden hallarse en todas las culturas, y las principales religiones en la historia de la humanidad han otorgado gran importancia moral a tales valores. La mayoría de los Estados reconocen actualmente en su derecho interno un catálogo de derechos individuales y a la vez confieren ciertas garantías mínimas para el goce y ejercicio de tales derechos. En ciertos casos, sin embargo, la experiencia revela que esas garantías pueden resultar insuficientes, en la medida en que los Estados pueden modificarlas de acuerdo con los valores que predominan en un momento determinado, o incluso según los intereses predominantes de personas o grupos dentro de una sociedad. El reconocimiento de esta situación ha llevado a poner un mayor énfasis en el reconocimiento internacional de los derechos básicos de las personas, bajo la denominación de *derechos humanos*. Desde la creación de las Naciones Unidas en 1945 y de la Organización de los Estados Americanos en 1948, los Estados han creado un sistema legal que reconoce y articula tales ideas en términos de derechos y libertades fundamentales del ser humano.

El derecho internacional de los derechos humanos comprende no sólo los tratados, convenciones y declaraciones internacionales sobre derechos humanos, sino además la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina internacional

* Abogado. Especialista principal en Derechos Humanos de la CIDH. Las opiniones aquí expresadas constituyen el punto de vista personal del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

en la materia. A diferencia de otras ramas del derecho internacional clásico, la materia aquí considerada no tiene por objeto específico la regulación de las relaciones entre los Estados, sino que más bien se centra en la relación entre éstos y las personas sometidas a su jurisdicción.¹ Asimismo, el derecho internacional de los derechos humanos regula la relación entre los Estados partes y los órganos de control supranacionales encargados de la protección de los derechos fundamentales inherentes al ser humano.

En las últimas décadas, el derecho internacional de los derechos humanos ha sufrido mayores transformaciones que casi todas las otras áreas del derecho. El desarrollo está vinculado especialmente al compromiso internacional asumido por los Estados de respetar los derechos humanos. Ello se materializa mediante la incorporación de un país a la Organización de las Naciones Unidas, o a organizaciones regionales como la Organización de los Estados Americanos o la Unión Europea, que incluyen el reconocimiento y respeto de los derechos humanos en el texto expreso de sus instrumentos fundamentales. Los Estados pueden igualmente asumir un compromiso internacional específico en virtud de la suscripción o ratificación de un tratado o convención sobre derechos humanos. Lo más importante en esta materia no resulta ser la relación entre los Estados partes en tales instrumentos, sino la vigencia de los derechos humanos para los habitantes de un determinado territorio.

El reconocimiento internacional de los derechos humanos va acompañado de una serie de garantías y mecanismos procesales internacionales de protección que conforman un sistema de garantía colectiva de los Estados. Dicho sistema jurídico internacional es diferente del que establecen los ordenamientos jurídicos nacionales, y tiene carácter complementario respecto de éstos.

II. El sistema interamericano de derechos humanos

En abril de 1948, la Organización de Estados Americanos aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, en Bogotá. Se trata del primer instrumento internacional de derechos humanos de carácter general, pues precedió a la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas en diciembre del mismo año. En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida igualmente con el nombre de Pacto de San José de Costa Rica, en honor a la ciudad

¹ El profesor Faúndez explica que esta rama jurídica “genera obligaciones objetivas para los Estados —distintas de los derechos subjetivos y recíprocos propios del Derecho Internacional clásico— y confiere al individuo la condición de titular de derechos que derivan directamente del ordenamiento jurídico internacional”. Héctor Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: Aspectos institucionales y procesales*, 2ª ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1999, p. 37.

en la cual fue adoptada.² La Convención Americana define los derechos humanos cuyo ejercicio los Estados ratificatarios se comprometen internacionalmente a respetar y a garantizar sin discriminación alguna. Dicho instrumento crea además la Corte Interamericana de Derechos Humanos y define las atribuciones y procedimientos tanto de la Corte como de la CIDH. La CIDH mantiene igualmente facultades adicionales que antedatan a la Convención Americana y no derivan directamente de ella; entre otras, la de procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de dicho instrumento.

A. La CIDH

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. Cabe mencionar la Declaración de Santiago, en la que los ministros de Relaciones Exteriores de los países americanos proclamaron 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 declararon 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”. Por otra parte, conforme a la resolución III de la reunión, se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos “el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa”.

Sin embargo, la resolución más importante en esta materia fue la referente a derechos humanos. En ella 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 las Naciones Unidas y del Consejo de Europa en la reglamentación y ordenación de la materia, “se halla preparado el ambiente en el Hemisferio para que se celebre una convención”, y se consideró que era “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 la parte I de la resolución se encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un “proyecto de Convención sobre derechos humanos [...] y [...] el proyecto o proyectos

² La Convención Americana entró en vigor en 1978 y ha sido ratificada, hasta noviembre de 2003, por 25 países: Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

de convención sobre la creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos”.

En la parte II de la resolución mencionada, la Quinta Reunión de Consulta creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Con ello se resolvió en parte el problema que afrontaban los Estados americanos en ese momento debido a la carencia de órganos específicamente encargados de velar por la observancia de los derechos humanos. Esta parte dice textualmente:

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.

La primera reunión de la CIDH se celebró en 1960, con lo que inició el primero de los 118 períodos de sesiones cumplidos hasta octubre de 2003, tanto en su sede como en otros países de las Américas. En 1961 la CIDH comenzó a realizar visitas *in loco* para observar la situación general de los derechos humanos en un país, o para investigar una situación particular. Desde entonces ha realizado 70 visitas a 24 países miembros. Con respecto al análisis de tipo general sobre la situación en un país determinado, la CIDH publica informes especiales. Durante una de ellas, la visita *in loco* a Argentina en 1979 en plena dictadura militar, la Comisión recibió 5.000 denuncias.

La Comisión Interamericana fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos en virtud de la resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en noviembre de 1965 en Río de Janeiro. Hasta 2003 ha recibido varias decenas de miles de peticiones, que se han concretado en más de 12.000 casos procesados o en trámite. Los informes finales decididos con relación a estos casos se publican en los informes anuales de la CIDH, cuyo capítulo III refleja el aumento del volumen de trabajo en especial entre los años 1995 y 1999. En virtud de las modificaciones reglamentarias en los últimos dos años, como se verá más adelante, la CIDH somete a la Corte Interamericana la mayor parte de los casos en los que está dada la competencia temporal de dicho órgano. Por lo tanto, ello ha resultado en una disminución de la cantidad de informes de fondo publicados respecto de los Estados que han aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte.

B. La Corte Interamericana

La Corte Interamericana, creada por la Convención Americana, es una institución judicial autónoma cuya función principal consiste en la aplicación e interpretación de dicho instrumento internacional. De acuerdo con lo previsto en dicho instrumento internacional, la Corte Interamericana ejerce funciones de carácter jurisdiccional y consultivo. En virtud de la primera, tiene competencia para conocer y decidir en casos contenciosos que contienen alegatos sobre la responsabilidad de un Estado parte en la violación de derechos humanos protegidos por la Convención Americana.³ La función consultiva se refiere a la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados sobre protección a los derechos humanos, que puede ser solicitada por los Estados miembros de la OEA, por la CIDH o por otros órganos señalados en la Carta de la Organización. El artículo 63.2 de la Convención Americana faculta igualmente a la Corte a tomar las medidas provisionales “en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”. Tales medidas pueden tomarse respecto a cuestiones que se hallen sometidas al conocimiento de la Corte; igualmente, puede hacerlo a solicitud de la CIDH cuando se trata de cuestiones aún no sometidas a su jurisdicción.

La CIDH ha sometido a la Corte más de 30 casos contenciosos, el primero de los cuales fue el de *Velásquez Rodríguez* de Honduras. La importancia de la sentencia sobre el fondo de dicho caso, emitida el 29 de julio de 1988, radica en que la Corte interpretó y aplicó en ella numerosas disposiciones de la Convención Americana a un caso grave de violaciones múltiples de los derechos humanos. En la sentencia se analizan las características que deben revestir los recursos internos; la prueba (material probatorio admisible ante la Corte y criterios de valoración); el fenómeno de la desaparición forzada o involuntaria como violación múltiple de derechos humanos; la definición de secuestro y tortura; la responsabilidad internacional del Estado ante la violación del artículo 1.1 de la Convención Americana; la teoría de los límites al poder en cuanto a derechos fundamentales y obligación de garantizar el ejercicio de los derechos a través de la prevención, investigación y sanción de las violaciones; y la desaparición como un indicio de violación del derecho a la vida.

Por otra parte, la Corte Interamericana ha emitido 18 opiniones consultivas desde 1982 sobre temas que van desde las restricciones a la pena de muerte (OC-2/82) hasta la vigencia de las garantías judiciales en estados de emergencia (OC-9/87). La más reciente opinión de la Corte Interamericana,

³ Conforme al artículo 62 de la Convención Americana, la competencia contenciosa de la Corte debe ser aceptada previamente por el Estado que es demandado o que decide someter un caso a dicho órgano. Tal aceptación puede hacerse al ratificar la Convención Americana o en cualquier otro momento, mediante una declaración expresa que se deposita en la Secretaría General de la OEA.

solicitada por México en mayo de 2002, se refiere a la condición jurídica de los trabajadores migratorios. *Además de la materia específica sobre la cual se pidió el pronunciamiento de la Corte, la primera parte de esta opinión contiene importantes definiciones generales:*

Los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

El incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.

El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.

El principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.

El principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.⁴

C. Modificaciones reglamentarias

El sistema interamericano ha vivido recientemente un importante proceso de actualización de las normas procesales de sus dos órganos, que concluyó con la entrada en vigencia del nuevo Reglamento de la CIDH el 1° de mayo de 2001,⁵ y el de la Corte Interamericana el 1° de junio de 2001.

Entre los principales cambios introducidos en el Reglamento de la CIDH, cabe destacar que el procedimiento ante dicho órgano cuenta actualmente con etapas diferenciadas de admisibilidad y fondo, con plazos más breves. Además, se consagra el ofrecimiento de solución amistosa a las partes como etapa necesaria antes de la decisión sobre el fondo, y se consolida el marco jurídico para el seguimiento o supervisión del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en los

⁴ Corte IDH, opinión consultiva n° OC-18/99 de 17 de septiembre de 2003, "Condición jurídica y derechos de los migrantes", § 1 a 5.

⁵ El proceso de reforma del Reglamento de la CIDH se inició a fines de 1998 con una amplia consulta a los Estados miembros, organizaciones no gubernamentales y expertos independientes, a quienes se brindó la oportunidad de plantear sugerencias y comentarios acerca de las normas de procedimiento y la práctica de la Comisión. El texto del Reglamento que entró en vigencia en mayo de 2001 es el resultado de la primera revisión integral de dicho documento desde abril de 1980.

informes sobre casos individuales y sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA. Por otra parte, se actualizan las normas en materia de medidas cautelares y se definen los criterios para someter casos a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana.

Finalmente, cabe destacar que los nuevos Reglamentos de la Comisión y la Corte Interamericana permiten una mayor participación de la víctima en el proceso ante la Corte. El Reglamento de la CIDH establece la consulta a los peticionarios y las víctimas en la etapa previa a la decisión de referir el caso a la Corte Interamericana. Una vez que dicha decisión ha sido tomada, las normas procesales vigentes permiten el acceso pleno de los peticionarios y víctimas a toda la información relevante para la preparación de la demanda. El Reglamento de la Comisión contempla además la posibilidad de que los peticionarios, las víctimas y sus representantes pueden incorporarse como delegados de la CIDH en un caso ante la Corte Interamericana.

III. Carácter de los mecanismos de protección

La primacía del derecho internacional general había sido determinada durante el siglo pasado, en particular el principio de que un Estado que contrae obligaciones internacionales tiene el deber de observarlas. Cabe destacar en tal sentido que la Corte Permanente de Justicia Internacional expresó en la opinión consultiva sobre el intercambio de las poblaciones griegas y turcas, dictada en 1925, que un Estado que ha contraído válidamente obligaciones internacionales está obligado a introducir en su legislación las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de los compromisos asumidos.⁶ Con posterioridad, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados estableció en su artículo 27 que un Estado no puede “invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 29 que, “ante un conflicto de preeminencia entre disposiciones de derecho interno e internacional en el ámbito de la protección de los derechos humanos, debe elegirse aquella interpretación que amplíe y no que restrinja el goce de los derechos garantizados en la Convención”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos resaltó el deber de los Estados partes en la Convención Americana de organizar su aparato gubernamental y las estructuras a través de las cuales se expresa el poder político, de tal manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el ejercicio libre y pleno de los derechos humanos. En armonía con tal deber, los Estados tienen la obligación de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos hu-

⁶ Corte Permanente de Justicia Internacional, Serie B 10, p. 20.

manos y, en la medida de lo posible, restablecer el derecho vulnerado y la reparación de los daños causados.⁷ La Corte Interamericana ha dicho:

Es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por todo y cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados. El artículo 1.1 de la Convención Americana es de importancia fundamental en ese sentido.

Los artículos 25 y 8 de la Convención concretan, con referencia a las actuaciones y omisiones de los órganos judiciales internos, los alcances del mencionado principio de generación de responsabilidad por los actos de todos los órganos del Estado.⁸

El artículo 2 de la Convención Americana imputa a los Estados partes el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para lograr el fin de hacer efectivos los derechos. No cabe duda de la importancia que reviste esta disposición, ya que su correcta aplicación en un país determinado constituye un paso necesario hacia la vigencia efectiva de los derechos humanos para quienes están sometidos a su jurisdicción.⁹ Esta disposición fue igualmente interpretada por la Corte Interamericana:

Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos.¹⁰

⁷ Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988.

⁸ Corte IDH, caso *Villagrán Morales*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, § 220.

⁹ En tal sentido, el profesor Sagüés explica las ventajas de una estrategia nacional de proyectar reglas de derecho internacional en el ámbito interno. En primer lugar, significa que en el Estado en cuestión ciertos derechos humanos deben regir no solamente por voluntad de éste, sino también por la voluntad de otros Estados, e incluso de una organización supranacional. En segundo término, advierte que en la vigencia de dichos derechos se encuentra comprometido, además del bien común nacional, el bien común internacional. En tercer lugar, alerta en cuanto a que, si los derechos humanos incluidos en un tratado internacional son incumplidos por un Estado, éste puede contraer responsabilidades internacionales. Néstor Pedro Sagüés, "Mecanismos de incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos el derecho interno", en *Presente y futuro de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1998.

¹⁰ Corte IDH, "Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos)", opinión consultiva OC-13/93, 16 de julio 1993, serie A, n° 13, 1993, § 26.

A. La “fórmula de la cuarta instancia”

Una vez definido el alcance de tales deberes estatales, cabe señalar que el Preámbulo de la Convención Americana expresa que la protección internacional que otorgan los órganos del sistema regional es de carácter complementario. En tal sentido, la regla del agotamiento previo de los recursos internos se basa en el principio de que el Estado al que se imputa responsabilidad internacional por violaciones de derechos humanos debe estar en condiciones de brindar una reparación por sí mismo y dentro del marco de su sistema jurídico interno. La CIDH ha establecido en el caso *Marzioni* que “el efecto de esa norma es asignar a la competencia de la Comisión un carácter esencialmente subsidiario”.¹¹

En el caso referido, la Comisión Interamericana explicó igualmente que el carácter de tal función constituye la base de la denominada *fórmula de la cuarta instancia* aplicada por la Comisión, congruente con la práctica del sistema europeo de derechos humanos.¹² La premisa básica de dicha fórmula consiste en que la CIDH no revisa las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que hayan actuado en la esfera de su competencia y con el debido respeto a las garantías judiciales, salvo que la Comisión considere la posibilidad de que se haya cometido una violación de la Convención. La fórmula de la cuarta instancia fue expuesta por la CIDH en el caso de Clifton Wright, un ciudadano de Jamaica que alegó haber sido condenado a muerte en dicho país por un error judicial.¹³

¹¹ CIDH, *Informe anual 1996*, informe n° 39/96, caso 11.673-*Santiago Marzioni, Argentina*, 15 de octubre de 1996, § 49.

¹² Por ejemplo, en una decisión de admisibilidad la Comisión Europea estableció: “La Comisión recuerda que corresponde, en primera instancia, a las autoridades nacionales, y en especial a los tribunales, interpretar y aplicar el derecho interno.

”La Comisión recuerda que lo decisivo no es el temor subjetivo de la persona interesada con respecto a imparcialidad que debe tener el tribunal que se ocupa del juicio, por comprensible que sea, sino el hecho de que en las circunstancias pueda sostenerse que sus temores se justifican objetivamente”.

Comisión Europea de Derechos Humanos, petición n° 17625/90, *Anuario de la Convención Europea de Derechos Humanos 1992*, p. 103, § 1, y pp. 105-106, respectivamente. La Comisión Europea sostuvo un criterio similar al rechazar peticiones basadas en la aplicación supuestamente incorrecta del derecho interno, o una errónea evaluación de hechos o pruebas. En varios casos dicho órgano afirmó que era incompetente para revisar decisiones de los tribunales internos a menos que se tratara de una violación de la Convención Europea. Véase, por ejemplo, la petición n° 23953/94, septiembre de 1995, en Comisión Europea de Derechos Humanos, *Decisiones e Informes*, 82-A, p. 254, petición n° 10785/84, julio de 1986, Comisión Europea de Derechos Humanos, D. R., 48, § 150.

¹³ CIDH, *Informe anual 1987-1988*, resolución n° 29/88, Jamaica, 14 de septiembre de 1988. El señor Wright alegó además que el sistema jurídico interno no preveía un trámite de impugnación de sentencias determinadas por errores judiciales, por lo que habría quedado desprovisto de recursos. La CIDH estableció en dicho caso que no podía actuar como “una cuarta instancia cuasi-judicial” con facultades para revisar las sentencias de los tribunales de los Estados miembros de la OEA. Sin embargo, la Comisión Interamericana declaró fundados los hechos aducidos por el peticionario y determinó que no pudo haber cometido el crimen. En definitiva, la conclusión de la Comisión en el caso fue que el Estado de Jamaica había violado el derecho del peticionario a la protección judicial, debido a que el procedimiento judicial interno no permitía corregir el error judicial.

La Comisión Interamericana goza de plena competencia para declarar admisible una petición y pronunciarse sobre el fondo del asunto, cuando se refiere a una sentencia judicial nacional que ha sido dictada al margen del debido proceso o que consagra una violación de cualquier otro derecho garantizado por la Convención Americana. En contraposición, si la petición planteada se limita a sostener que la decisión judicial fue equivocada o injusta en sí misma, la CIDH aplica la fórmula de la cuarta instancia y declara la inadmisibilidad del caso. Ello se debe a que la Comisión Interamericana tiene el deber fundamental de garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados partes en la Convención Americana, pero no puede constituirse en una especie de tribunal de alzada —o de cuarta instancia— para examinar supuestos errores de derecho o de hecho imputados a los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.

En su informe del caso *Marzioni*, la Comisión Interamericana dispuso:

En las sociedades democráticas, en que los tribunales funcionan en el marco de un sistema de organización de los poderes públicos establecido por la Constitución y la legislación interna, corresponde a los tribunales competentes considerar los asuntos que ante ellos se plantean. Cuando es evidente que ha existido la violación de uno de los derechos protegidos por la Convención, la Comisión tiene competencia para entender en el caso.

La Comisión está plenamente facultada para fallar con respecto a supuestas irregularidades de los procedimientos judiciales internos que den lugar a manifiestas violaciones del debido proceso o de cualquiera de los derechos protegidos por la Convención.¹⁴

La Comisión Interamericana ha seguido la práctica de analizar en forma preliminar las peticiones en las que se alegan violaciones de derechos humanos imputables a Estados partes en la Convención Americana, a fin de establecer si se han cumplido los requisitos formales y sustanciales de dicho instrumento internacional y de su Reglamento. Como se ha mencionado más arriba, el Reglamento de la Comisión Interamericana vigente desde mayo de 2001 contempla una etapa de admisibilidad claramente diferenciada de la de fondo, con base en lo cual se adoptan decisiones separadas de admisibilidad en la gran mayoría de los casos.¹⁵

Por su parte, la Corte Interamericana se pronunció sobre los requisitos de admisibilidad cuya determinación compete a la CIDH:

¹⁴ CIDH, Informe 39/96, *supra*, § 60 y 61.

¹⁵ La excepción a esta regla, que ha sido aplicada por la Comisión Interamericana en un número limitado de casos, está contemplada en el artículo 37(3) del Reglamento: “En circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La apertura del caso se efectuará mediante una comunicación escrita a ambas partes”.

Los requisitos de admisibilidad tienen que ver, obviamente, con la certeza jurídica tanto en el orden interno como en el internacional. Sin caer en un formalismo rígido que desvirtúe el propósito y el objeto de la Convención, es necesario para los Estados y para los órganos de la Convención cumplir con las disposiciones que regulan el procedimiento, pues en ellas descansa la seguridad jurídica de las partes (Caso Cayara, Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14, párrs. 42 y 63). Ante la Comisión, un Estado denunciado de violar la Convención puede en ejercicio de su derecho de defensa argüir cualesquiera de las disposiciones de los artículos 46 y 47 y, de prosperar ante la Comisión ese argumento, que el trámite de la denuncia no continúe y ésta se archive.

La admisibilidad de una petición o comunicación es un presupuesto indispensable para el conocimiento del fondo de un asunto. La declaración de inadmisibilidad de una petición o comunicación impedirá, en consecuencia, llegar a un pronunciamiento sobre él. En el sistema previsto por la Convención para las comunicaciones individuales, a partir del momento en que la Comisión declara inadmisibile el asunto, ésta carece de competencia para resolverlo.¹⁶

Con posterioridad al informe 39/96, la CIDH ha aplicado la fórmula de la cuarta instancia en varios informes que declaran la inadmisibilidad de la correspondiente petición. Recientemente, coincidió con el argumento del Estado imputado en que el peticionario pretendía utilizar a la Comisión como una *cuarta instancia* para examinar una sentencia desfavorable de la Corte Suprema.¹⁷ Asimismo, en otro asunto sometido al conocimiento de la Comisión Interamericana, ésta entendió que carecía de competencia para pronun-

¹⁶ Corte IDH, OC-13, *supra*, § 41 y 42.

¹⁷ El caso decidido por la CIDH se refiere al señor Edison Toledo, un ingeniero petrolero que denunció al Estado ecuatoriano, específicamente a los magistrados de la Primera Sala de lo Laboral y Social de la Corte Suprema de Justicia de dicho país, por haber violado su derecho a igual protección de la ley. El peticionario alegó que fue despedido intempestivamente y que su demanda ante los tribunales nacionales por indemnización fue desechada debido a una cláusula formal en el contrato colectivo de trabajo. Señaló además que en otras ocasiones el tribunal había determinado que dichas formalidades no eran requeridas, por lo que la aplicación de un criterio distinto al caso del peticionario fue denunciada como una violación de su derecho a la igualdad ante la ley. La CIDH determinó:

"La jurisprudencia de la Comisión ha sido reiteradamente que no es de su incumbencia sustituir su propia evaluación de los hechos por la de los tribunales internos, y por regla general les corresponde a estos tribunales evaluar las pruebas presentadas ante ellos. La labor de la Comisión es determinar si el procedimiento judicial, en su totalidad, fue imparcial.

"[...]

"Al igual que en el caso de Marzioni, en el que el peticionario también alegó la falta de igualdad ante la ley, la Comisión considera que el peticionario no ha podido proporcionar información que demuestre que no hubo una 'justificación objetiva y razonable' por el trato diferenciado entre las dos sentencias de la Corte Suprema del Ecuador. El hecho de que no se le otorgara la misma suma que a la otra persona no constituye, en sí, discriminación. La Comisión está de acuerdo con el Estado en que el peticionario tuvo la oportunidad para poder ejercer sus derechos judicialmente y que el hecho de existir una sentencia desfavorable no implica en modo alguno una violación de los derechos consagrados en la Convención. Desde el punto de vista de la Comisión, el peticionario no ha demostrado que no hubo una justificación objetiva y razonable por el trato diferenciado que se dio a los dos casos".

ciarse en razón de que los elementos presentados no permitían la caracterización de posibles violaciones del derecho al debido proceso que había alegado la parte peticionaria.¹⁸

En definitiva, si una petición describe o caracteriza hechos que, de ser demostrados durante el procedimiento como ciertos, constituirían una violación de alguno de los derechos protegidos por la Convención Americana, la CIDH está plenamente facultada para conocer y decidir en el asunto. Tal intervención requiere en todos los casos la revisión del proceso interno intentado por la presunta víctima o sus representantes y, eventualmente, de las sentencias o resoluciones dictadas por las autoridades jurisdiccionales nacionales. En sentido contrario, si los hechos no caracterizan posibles violaciones de derechos protegidos por el instrumento internacional citado, la Comisión Interamericana estaría actuando como una cuarta instancia adicional al revisar el procedimiento y las resoluciones judiciales internas. De acuerdo con el sistema jurídico establecido por la Convención Americana, la CIDH “no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia, salvo que existiera evidencia inequívoca de vulneración de las garantías del debido proceso consagradas en la Convención Americana”.¹⁹

¹⁸ Según la denuncia, el 12 de diciembre de 1988 los vecinos de la colonia Divanna de Comayagüela, municipio del Distrito Central, enviaron una nota al gerente del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SANAA) en la cual le comunicaron el mal estado de una de las paredes de propiedad de dicha entidad y solicitaron su reparación a fin de evitar la pérdida de vidas humanas y materiales. El 14 de octubre de 1991 el muro se derrumbó sobre Bessy Margarita Martínez Álvarez, embarazada de 20 semanas, y Blanca Rosa Sánchez Rodríguez, quienes circulaban por el Callejón, y les provocó la muerte. La hija de dos años de la primera, Mayra Alejandra Izaguirre Martínez, sufrió la fractura de uno de sus brazos. El peticionario señaló que la manera en que procedieron las autoridades jurisdiccionales resultó en una denegación de justicia que privó de indemnización a las reclamantes por la muerte arbitraria de sus familiares. El informe de la CIDH expresa:

“La Comisión advierte que en el presente asunto, la discusión se centra en un tema procesal referido a la oportunidad en que se planteó la excepción de pago. La Comisión nota que el presente asunto tiene características similares a otro en el que este mismo órgano advirtió que ‘[e]l peticionario plantea[ba] a la CIDH un desacuerdo con la interpretación que los tribunales... dieron a ciertas normas procesales internas’. En esa oportunidad, la Comisión señaló que ‘[e]correspond[ía] a los tribunales nacionales interpretar las leyes procesales internas y la CIDH no [tenía] competencia para determinar cuál [era] la interpretación correcta de las normas locales, a menos que la interpretación misma constituya una violación de la Convención’. Como en el referido caso, la Comisión considera que en el presente asunto, la interpretación de normas procesales realizada por las autoridades judiciales hondureñas no constituye una violación a la Convención Americana”. CIDH, *Informe anual 2002*, informe n° 21/02, p. 12.109-Bessy Margarita Martínez Álvarez y Blanca Rosa Sánchez Rodríguez, Honduras, 27 de febrero de 2002, § 28. El antecedente arriba citado por la Comisión Interamericana está contenido en su *Informe anual 2001*, informe n° 120/01, petición 122/01-Atanasio Franco Cano, Paraguay, 10 de octubre de 2001, § 4.

¹⁹ CIDH, informe 39/96, *supra*, § 71.

B. La revisión de las sentencias nacionales en el sistema interamericano

“Los órganos de supervisión del sistema interamericano de derechos humanos no pueden ofrecer una especie de revisión o apelación de las sentencias emitidas por tribunales nacionales, ni les corresponde pronunciarse acerca de la inocencia o culpabilidad de las personas”.²⁰ En cambio, tanto la CIDH como la Corte Interamericana deben determinar si los procedimientos, considerados en su conjunto, han sido justos. Esta determinación requiere de una evaluación integral del proceso en aquellos casos en que se alegan violaciones del derecho a las garantías judiciales en perjuicio de la presunta víctima.

La Corte Interamericana ha sentado jurisprudencia respecto a las circunstancias en que se debe proceder al análisis de un proceso judicial interno. Dicho tribunal ha sostenido que “todo proceso está integrado por actos jurídicos que guardan entre sí relación cronológica, lógica y teleológica” y que “unos son soporte o supuesto de los otros y todos se ordenan a un fin supremo y común: la solución de la controversia por medio de una sentencia”.²¹ La explicación de la Corte Interamericana prosigue en estos términos:

Los actos procesales corresponden al género de los actos jurídicos, y por ello se encuentran sujetos a las reglas que determinan la aparición y los efectos de aquéllos. Por ende, cada acto debe ajustarse a las normas que presiden su creación y le confieren valor jurídico, presupuesto para que produzca efectos de este carácter. Si ello no ocurre, el acto carecerá de esa validez y no producirá tales efectos. La validez de cada uno de los actos jurídicos influye sobre la validez del conjunto, puesto que en éste cada uno se halla sustentado en otro precedente y es, a su turno, sustento de otros más. La culminación de esa secuencia de actos es la sentencia, que dirime la controversia y establece la verdad legal, con autoridad de cosa juzgada.

Si los actos en que se sostiene la sentencia están afectados por vicios graves, que los privan de la eficacia que debieran tener en condiciones normales, la sentencia no subsistirá. Carecerá de su soporte necesario: un proceso realizado conforme a Derecho. Es bien conocida la figura de la reposición del procedimiento, que acarrea la invalidación de diversos actos y la repetición de las actuaciones a partir de aquélla en que se cometió la violación que determina dicha invalidación. Esto implica, en su caso, que se dicte nueva sentencia. La validez del proceso es condición de la validez de la sentencia.

Es importante distinguir la hipótesis que se está examinando del supuesto que se presenta cuando el tribunal aplica inexactamente la ley en su sentencia, o aprecia erróneamente las pruebas, o no motiva o funda adecuadamente la resolu-

²⁰ Corte IDH, caso *Villagrán Morales*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, § 202.

²¹ Corte IDH, caso *Castillo Petruzzi*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, § 218.

ción que emite. En estos casos la sentencia es válida y puede adquirir firmeza, aunque pudiera ser injusta o incorrecta. Tiene sustento procesal en actos válidos, realizados conforme a Derecho. Por ello, subsiste a pesar de que contenga errores de apreciación o aplicación de normas. No es el caso de una sentencia que carece de soporte procesal, por estar erigida sobre bases insubsistentes.²²

C. Recomendaciones de la CIDH y sentencias de la Corte

La discusión acerca de la obligatoriedad de las recomendaciones de la CIDH en sus informes sobre casos individuales parte del origen mismo de las obligaciones internacionales de derechos humanos de los Estados miembros del hemisferio. En efecto, cuando un Estado ratifica la Convención Americana, asume de manera libre y soberana la obligación de respetar los derechos consagrados en ella, y de garantizar su ejercicio a todas las personas sometidas a su jurisdicción. Se han constatado en años recientes varios avances en esta materia en decisiones adoptadas por órganos jurisdiccionales de los Estados miembros,²³ así como un interés en la dimensión nacional de las obligaciones internacionales de derechos humanos.

La Corte Interamericana sentó su posición en el marco de un caso sometido a su conocimiento por la CIDH:

La Corte ha dicho anteriormente que, de conformidad con la regla de interpretación contenida en artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente (Caso Caballero Delgado y Santana, Sentencia del 8 de diciembre de 1995, Serie C No. 22, Párr. 67, y Caso Genie Lacayo, Sentencia de 29 de enero de 1997, Serie C No. 30, párr. 93).

²² *Ibidem*, § 218 a 220.

²³ El profesor Ayala Corao destaca en tal sentido que “la obligatoriedad de las decisiones tanto de la Comisión Interamericana como de la Corte Interamericana ha venido siendo reconocida expresamente por las propias altas jurisdicciones latinoamericanas, particularmente en casos relativos a Argentina, Costa Rica y Colombia”. Carlos M. Ayala Corao, *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San José, 1998, p. 84.

Por ejemplo, en un caso concreto en el cual se discutía el derecho de apelar una sentencia condenatoria, la Corte Suprema de Justicia de Argentina aplicó el artículo 8.2.h de la Convención Americana y determinó que debía “aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado [...] ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina, caso *Girolodi*, sentencia del 7 de abril de 1995, causa 32/93.

Igualmente interesante es la opinión del Prof. Maier: “Desde el punto de vista del derecho internacional, la jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho interno es irrelevante. El Estado, al ratificar un convenio internacional, se compromete a garantizar el goce efectivo de los derechos reconocidos en ese convenio, de modo tal que resulta indistinto para el derecho internacional si la obligación se cumple por aplicación directa de la Constitución local, del tratado o de otras disposiciones de rango inferior, que garantizan de igual manera el ejercicio de esos derechos [...]”. Julio B. J. Maier, *Derecho procesal penal*, tomo I, “Fundamentos”, 2ª ed., Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1996, p. 186.

En virtud del principio de buena fe consagrado en el mismo artículo 31(1) de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana, que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, cuya función es “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio” (*Carta de la OEA*, artículos 52 y 111).

Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte “para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes”, por lo que, al ratificar dicha convención, los Estados partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.²⁴

La Asamblea General de la OEA aprobó en junio de 2003 en Santiago de Chile una resolución acerca del fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en el hemisferio, como parte del seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas. Los Estados miembros consideran que la OEA “puede servir de foro para contribuir con los esfuerzos de los Estados Miembros en el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos” y resuelven “reafirmar el compromiso de los Estados Miembros de la Organización de continuar fortaleciendo y perfeccionando el sistema interamericano de derechos humanos, en particular el funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.²⁵ Entre las acciones concretas que se consideraron necesarias para el fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos, dicha resolución alude entre otras cosas al “cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”.

Una consecuencia de la facultad de formular recomendaciones a los Estados —sobre todo en un caso individual en el que se ha establecido la responsabilidad internacional por violaciones a los derechos humanos— es la de evaluar y supervisar su cumplimiento. En tal sentido, la Comisión Interamericana ha recurrido a distintos mecanismos en los últimos años para acceder a información acerca de las acciones tomadas por los Estados para el cumplimiento de las recomendaciones expuestas en sus informes. Uno de ellos ha

²⁴ Corte IDH, caso *Loayza Tamayo*, sentencia de 17 de septiembre de 1997, § 80.

²⁵ Asamblea General de la OEA, resolución AG/RES. 1925 (XXXIII-O/03), “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas”, 10 de junio de 2003.

sido la solicitud de información actualizada al Estado en cuestión acerca de recomendaciones específicas. La Comisión Interamericana también ha recibido y procesado información de particulares, familiares de víctimas, y organizaciones no gubernamentales respecto a dicho tema. Asimismo, ha convocado a los representantes de los Estados y de las víctimas a audiencias en las cuales se ha analizado la adopción de medidas concretas para el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en informes sobre casos individuales.

A partir de 1997 la Comisión Interamericana inició la práctica de incluir una fórmula en el párrafo final de los informes sobre el fondo de los casos individuales, en estos términos: “La Comisión, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado [...] respecto a las recomendaciones mencionadas, hasta que éstas hayan sido cumplidas por dicho Estado”.²⁶ Esta práctica se consolidó en los años siguientes, y actualmente la etapa de seguimiento de las recomendaciones de los casos individuales está consagrada de manera expresa en el artículo 46 de su Reglamento. Asimismo, los informes anuales de la Comisión Interamericana correspondientes a 2001 y 2002 incluyen una sección dedicada al seguimiento de sus informes publicados, con la valoración correspondiente.

IV. Conclusión

Las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que los Estados asumen libremente al ratificar la Convención Americana tienen su punto de partida en el ámbito interno. El carácter coadyuvante o complementario del sistema interamericano de derechos humanos implica que los Estados parte en dicho instrumento internacional se comprometen a respetar y garantizar, sin discriminación de tipo alguno, todos los derechos consagrados en él; asimismo, asumen el reto de adecuar su normativa interna con miras a la vigencia efectiva de tales derechos.

Los Estados otorgan igualmente competencia a la CIDH para revisar las peticiones individuales en las que se imputa responsabilidad internacional por violaciones de derechos humanos y, en su caso, a la Corte Interamericana. Hay importantes desarrollos jurisprudenciales en el ámbito internacional y en el derecho interno que han consolidado la idea de que las recomendaciones de la Comisión y las sentencias de la Corte son de obligatorio cumplimiento.

²⁶ Véase, por ejemplo, CIDH, *Informe anual 1997*, informe n° 48/97, caso 11.520 (*Tomás Porfirio Rondín y otros, Aguas Blancas*), México, § 136, p. 711; *Informe anual 1998*, vol. I, cap. III, informe n° 63/99, caso 11.427 (*Víctor Rosario Congo*), Ecuador, § 111, p. 516.

Se ha visto que el lenguaje de las resoluciones del órgano supremo de la OEA se orienta también en este sentido. Igualmente, la tendencia de la Organización hacia el fortalecimiento de los sistemas nacionales de derechos humanos debe interpretarse como una comprensión de la importancia de la dimensión interna en armonía con el fortalecimiento de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos. El objetivo que se persigue en ambos planos es común: el respeto efectivo de los derechos y libertades de las personas en el hemisferio.

Bibliografía

- AYALA CORAO, Carlos M. *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San José, 1998.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales* (2ª ed.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica), 1999.
- MAIER, Julio B. J., *Derecho procesal penal*, tomo I, “Fundamentos”, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1996.

Opiniones consultivas

- Corte IDH, opinión consultiva n° OC-18/99, 17 de septiembre de 2003, “Condición jurídica y derechos de los migrantes”.
- Corte IDH, opinión consultiva n° OC-13/93, 16 de julio 1993, serie A n° 13, “Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos)”.