

Guía

para defensores y
defensoras de
Derechos Humanos

2DA. EDICIÓN ACTUALIZADA

*La protección de
los Derechos Humanos
en el Sistema Interamericano*

CEJIL

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Guía para defensores y defensoras de Derechos Humanos

2DA. EDICIÓN ACTUALIZADA

CEJIL

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
Center for Justice and International Law
Centro pela Justiça e o Direito Internacional
Pemonton Kowantok Wacüpe Yuwanin Pataset

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL

**La protección de los Derechos Humanos
en el Sistema Interamericano . Guía para defensores/as de DDHH**

CEJIL/Buenos Aires, Argentina: CEJIL, 2012

160 páginas; 15.5 cm. x 22.5 cm.

Queda prohibida la comercialización de la presente publicación y se autoriza la reproducción de su contenido siempre que se cite la fuente.

Producción General,

Diseño Editorial y de Tapa:

Folio Uno S.A.

Consejo Directivo:

José Miguel Vivanco (Presidente)

Alejandro Garro (Vicepresidente)

Helen Mack (Secretaria)

Mariclaire Acosta Urquidí

Gastón Chillier

Benjamín Cuellar

Gustavo Gallón

Sofía Macher

Julieta Montaña



LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Guía para defensores y defensoras de Derechos Humanos

2DA. EDICIÓN ACTUALIZADA

**ACTUALMENTE EL TRABAJO DE CEJIL
ES POSIBLE GRACIAS AL GENEROSO APOORTE
DE LOS SIGUIENTES DONANTES:**

ACNUR

Dan Church Aid

Diakonia/Unión Europea

EED

Embajada de Canadá en Argentina

Embajada del Reino de los Países Bajos en Costa Rica

Embajada Real de Noruega en Argentina

Fondo Nacional para la Democracia

Fondo Sigrid Rausing

Fondo Voluntario de las Naciones Unidas para las
Víctimas de la Tortura

Fundación Ford

Fundación John D. y Catherine MacArthur

Fundación Oak

Fundación para la Promoción de una Sociedad Abierta (FOSI)

HIVOS

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

MISEREOR

Universidad de Loyola

Y donantes individuales y privados
que desean mantenerse en el anonimato.



PRESENTACIÓN

A LA SEGUNDA EDICIÓN

Es una gran satisfacción para el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional presentar la segunda edición actualizada de su *Guía para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos*.

La primera edición de esta Guía -publicada en el año 2007- pretendió facilitar el uso de las distintas herramientas que el sistema interamericano de protección de los derechos humanos ofrece para la promoción de la dignidad humana y la cultura democrática en la región. Para ello, no sólo sistematizamos los contenidos centrales de su normativa y procedimientos, sino que compartimos la experiencia práctica de trabajo acumulada por CEJIL en su tarea de promover y defender los derechos humanos en el continente americano. La alta valoración que tuvo dicha publicación nos obligó a satisfacer una demanda de ejemplares -no sólo por parte de organizaciones de derechos humanos, sino también de defensorías públicas, miembros del Poder Judicial y funcionarios/as estatales- que superó nuestras expectativas iniciales y nos llevó a encarar su actualización.

En los cuatro años que han transcurrido desde la primera edición de esta Guía han ocurrido varias transformaciones y se han renovado desafíos en los países del continente y también al interior del propio sistema interamericano.

Altos índices de impunidad a nivel estructural, la utilización de estructuras estatales por parte del crimen organizado, la exclusión sistemática de amplios sectores de la población, el atropello de los derechos de los pueblos indígenas y de las personas privadas de libertad, el cercenamiento al goce efectivo de los derechos de las mujeres, las restricciones a la libertad de prensa y las limitaciones a las garantías de los derechos sociales, son sólo algunas de las realidades que aún persisten en la región y desafían el accionar de los órganos de protección de los derechos humanos.

En el año 2010, el sistema interamericano entró a una nueva etapa con las reformas a los reglamentos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estas -además de modificar cuestiones institucionales- han dado un nuevo perfil al rol de la Comisión y de las víctimas en el proceso contencioso interamericano, en especial en su etapa ante la Corte. La presente edición incorpora estos cambios y comparte la experiencia de litigio de CEJIL en los últimos

años y algunas prácticas para facilitar el acceso de un amplio número de actores a estos foros.

En sus veinte años de existencia CEJIL ha construido un liderazgo regional como organización altamente especializada en el litigio internacional de derechos humanos ante el sistema interamericano, y que se refleja en el alcance y diversidad de su trabajo de defensa jurídica.

CEJIL utiliza el litigio regional para impulsar procesos de justicia y reparación a víctimas -individuales y colectivas- de violaciones a los derechos humanos a quienes representa ante la Comisión y la Corte Interamericanas.

Debido al impacto que el litigio ante el sistema interamericano ofrece para la generación de cambios legislativos, políticos e institucionales que impidan patrones de abuso sistemático a los derechos humanos, nuestra actividad de representación legal se centra en casos paradigmáticos con potencial para la apertura de espacios de debate social y político y el impulso de procesos de cambios relevantes en políticas o prácticas estatales de amplio alcance. En la estrategia de litigio que emplea CEJIL es clave la centralidad de la víctima, así como la estrecha cooperación en relaciones de paridad con organizaciones y defensores y defensoras locales de derechos humanos. En los últimos 4 años CEJIL ha coordinado su trabajo con más de 400 contrapartes en todo el continente.

La *Guía* no sólo ofrece elementos para facilitar el uso de la vía contenciosa que ofrece el sistema, sino que también incorpora elementos para encarar el trabajo de incidencia o cabildeo que en la práctica ocupa buena parte de las actividades realizadas por la sociedad civil. Así, se desarrollan de manera sucinta algunas herramientas de incidencia para la promoción y la protección de los derechos humanos, con la convicción de que esta área no debe ser descuidada al momento de planificar estrategias de promoción de los derechos fundamentales.

La segunda edición de esta *Guía* mantiene su carácter eminentemente práctico. A través de la actualización de esta publicación se pretende facilitar y acompañar a víctimas, defensores/as, abogados/as y académicos/as en el litigio ante los órganos del sistema, así como contribuir al desarrollo de algunas estrategias de incidencia que puedan materializar los objetivos planteados.

En CEJIL estamos firmemente convencidos/as de que nuestro trabajo contribuye significativamente al progreso de la democracia y a la consolidación del Estado de derecho en la región, a la vez que impacta en forma concreta en la vida de miles de personas. Pero más importante aún es nuestra convicción sobre la forma en que ésta contribución ha sido construida, apoyada en el trabajo conjunto con organizaciones aliadas y defensores y defensoras de derechos humanos. Esta *Guía* representa para nosotros un valioso vehículo de coordinación en este sentido.

Por último, quisiera destacar el aporte que, con su trabajo, dedicación y conocimiento, los abogados y las abogadas de CEJIL han realizado en sus veinte años de existencia. Sin esto no hubiera sido posible generar una contribución a la comunidad de derechos humanos como el que hoy tengo el agrado de poner en sus manos.

Washington, D.C., marzo de 2012

Viviana Krsticevic

Directora Ejecutiva

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional

RECURSOS ELECTRÓNICOS

En esta publicación se citan numerosos instrumentos, informes y decisiones del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Si bien algunos han sido específicamente referidos en las notas al pie, a continuación les compartimos algunos enlaces útiles que facilitan el acceso a información relevante.

Todos los instrumentos del derecho interamericano de los derechos humanos pueden encontrarse en la **Base de Derecho de CEJIL**; la que cuenta con información actualizada acerca de su entrada en vigor y su correspondiente estado de ratificación. Dicha base compila los textos completos de las distintas declaraciones, convenciones y protocolos que conforman el cuerpo normativo del sistema interamericano; así como de los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todos los documentos están disponibles en Español, Inglés, Portugués y Francés, y en algunos casos en Quechua y Aymara. Véase <http://cejil.org/derecho-y-jurisprudencia/instrumentos>

Todas las decisiones de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** están disponibles en su página web. Allí pueden encontrarse todos los Casos contenciosos, Opiniones consultivas, Medidas provisionales y Resoluciones de supervisión del cumplimiento de sentencias que hacen al cuerpo jurisprudencial del sistema interamericano. Puede encontrarse información organizada por fecha y por país. Véase <http://www.corteidh.or.cr/>

Todas las decisiones de la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** están disponibles en su página web. Allí puede encontrarse información sobre Peticiones y Casos (Informes de Admisibilidad, Fondo, Medidas cautelares, Soluciones Amistosas), así como los distintos Informes Anuales, Temáticos y de País que publica la CIDH. Véase <http://www.oas.org/es/cidh/>

Por último, CEJIL cuenta con una **Base de Publicaciones** que contiene la versión digital de todas las Revistas, Gacetas, Documentos de Coyuntura, Libros e Informes, Manuales y Guías, y Compilaciones de Normas y Jurisprudencia publicados en más de 20 años de trabajo. En el marco de esta Guía se destacan la compilación de instrumentos Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano (edición 2011) y los libros de Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2007 y 2009). Véase <http://cejil.org/publicaciones>

Otros enlaces útiles:

Organización de los Estados Americanos <http://www.oas.org/es/default.asp>

Asamblea General de la OEA http://www.oas.org/es/acerca/asamblea_general.asp

Consejo Permanente de la OEA <http://www.oas.org/consejo/sp/>

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	
LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	12
A. Sistema Universal	12
B. Sistema Europeo	15
C. Sistema Africano	18
D. Asia	20
E. Sistema Interamericano	21
 CAPÍTULO I.	
OBLIGACIONES GENERALES Y ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO	28
A. Obligaciones internacionales de los Estados en el Sistema Interamericano	28
B. Los órganos de protección del Sistema Interamericano	33
1. Atribuciones y facultades	33
2. Composición y mandatos de la Comisión y la Corte	38
3. Incompatibilidades e impedimentos	43
4. Secretarías	45
a) Secretaría Ejecutiva de la Comisión	47
b) Secretaría de la Corte	48
 CAPÍTULO II.	
LA VÍA CONTENCIOSA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO	50
A. Alcances de la denuncia ante el Sistema Interamericano	50
B. Consideraciones al enfrentar el litigio de un caso ante el Sistema Interamericano	52
1. Definición de objetivos	52
2. Identificación de la o las víctimas y sus familiares	53
3. El grado de contacto del peticionario con las víctimas o sus familiares	55
4. Conocer las conversaciones o negociaciones sostenidas con el Estado	56
5. Posibilidades reales de seguimiento del caso tanto a nivel nacional como internacional	56
C. Presentación de una petición inicial ante la Comisión Interamericana	57
1. Los requisitos de admisibilidad de la petición	58
a) La naturaleza de las partes intervinientes	58
b) Exposición de los hechos alegados	59
c) Materia objeto de la petición	60

d) Lugar donde ocurrieron los hechos	60
e) Agotamiento de los recursos internos	60
f) Presentación oportuna de la petición	64
g) Ausencia de otro proceso internacional y de duplicidad	65
h) Otros requisitos de admisibilidad	68
2. Formato, contenido y documentación de la petición inicial	68
a) Introducción y datos de los peticionarios	69
b) Hechos, antecedentes y contexto de un caso	69
i. Información sobre los hechos	69
ii. Documentación de los hechos	71
iii. El contexto y su documentación	77
c) Documentación del agotamiento de los recursos internos	78
d) Información y documentación sobre si los hechos han sido denunciados ante otra instancia internacional	80
e) Análisis de los artículos de la Convención que se alega han sido violados	81
f) Reparaciones y costas	81
g) Petitorio	81
D. El trámite ante la Comisión	83
E. El procedimiento de solución amistosa	87
F. Audiencias y reuniones de trabajo sobre casos, soluciones amistosas y medidas cautelares	88
G. Informes sobre la supervisión de cumplimiento	92
H. La intervención de terceros en el litigio: amicus curiae	93
I. El trámite ante la Corte Interamericana	93
1. La posición de la víctima en el procedimiento ante los órganos del Sistema Interamericano	93
2. Competencia contenciosa y etapas del procedimiento	97
J. El fondo de asistencia legal de víctimas	105
K. Reparaciones	107
1. ¿Quiénes tienen derecho a ser indemnizados?	115
2. ¿A quién le corresponde la prueba en materia de reparaciones?	115
3. Información y documentos que deberán recopilarse para sustentar las reparaciones	116
a) Para demostrar el daño emergente	116
b) Para demostrar el lucro cesante	117
c) Para demostrar el daño moral	119

CAPÍTULO III.	
PROTECCIÓN EN SITUACIONES DE RIESGO: MEDIDAS CAUTELARES Y PROVISIONALES	120
A. Medidas cautelares	120
1. Información y documentación necesaria para respaldar una solicitud de medidas cautelares	127
B. Medidas provisionales	130
CAPÍTULO IV.	
SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS	132
A. Competencia de la Comisión para supervisar el cumplimiento de sus decisiones	135
B. Aun cuando el seguimiento de las recomendaciones es de vital importancia para impulsar su cumplimiento, los esfuerzos de la Comisión y de las víctimas no siempre arrojan los resultados esperados. sus decisiones	137
C. La garantía colectiva del cumplimiento de las decisiones	139
CAPÍTULO V.	
LAS ALTERNATIVAS DE INCIDENCIA O CABILDEO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO	140
A. Vías de defensa y promoción de los derechos humanos de carácter no contencioso ante la CIDH	140
1. Audiencias	140
2. Informes	144
a) Informe Anual	144
b) Informes sobre derechos humanos en un Estado	146
c) Informes temáticos	147
3. Visitas u observaciones <i>in loco</i>	149
4. Comunicados de prensa	150
5. Relatorías de país	151
6. Relatorías temáticas y especiales	151
7. Mandatos específicos	154
8. Grupos de trabajo	154
D. Corte IDH: Competencia consultiva	155
INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DISPONIBLES EN WWW.CEJIL.ORG	158
GUÍA PRO BONO	159

INTRODUCCIÓN.

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial motivaron una serie de desarrollos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos a nivel universal y regional¹. Una de las más notables características de este proceso fue el reconocimiento de límites al poder de los Estados frente al ejercicio de ciertos derechos por parte de personas sometidas a su jurisdicción. En este sentido, la comunidad internacional, consciente de las consecuencias de los abusos sistemáticos a los derechos fundamentales de la persona, se embarcó en la elaboración de una serie de declaraciones y tratados de carácter universal y regional que reafirmaron el reconocimiento de la dignidad humana.

A. SISTEMA UNIVERSAL

En el ámbito universal, encontramos que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluyó, como uno de los propósitos de la organización, el respeto y observancia de los derechos humanos y las garantías fundamentales. La Carta estableció seis órganos principales:

- a) Asamblea General: con sede en Nueva York, es el principal órgano deliberativo, de formulación de políticas y representativo de la ONU y se encuentra integrada por los 192 Estados miembros de la Organización;
- b) Consejo de Seguridad: órgano responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, está compuesto por 15 miembros, de los cuales 5 son permanentes (China, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) y 10 son elegidos por un período de 2 años no renovables;
- c) Consejo Económico y Social (ECOSOC): órgano que coordina la labor económica y social de la ONU y de las instituciones y organismos especializados que conforman el Sistema de Naciones Unidas;
- d) Consejo de Administración Fiduciaria: dejó de funcionar en 1994, cuando el último de los territorios en fideicomiso alcanzó su independencia;
- e) Corte Internacional de Justicia: con sede en La Haya, Holanda, es el máximo órgano judicial del sistema internacional encargado de resolver controversias jurídicas entre los Estados Partes y emitir opiniones consultivas para la ONU y sus organizaciones especializadas; y

¹ Si bien el paso definitivo en esta dirección se da con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, debe señalarse que existieron algunos desarrollos en esta área que lo precedieron.

f) Secretaría.

Sin embargo, en la actualidad, la estructura funcional de la ONU es mucho más amplia, abarcando 15 agencias y diversos programas y organismos².

El surgimiento de la ONU se vio acompañado de una tendencia creciente de codificación de instrumentos internacionales que consagraron una mayor protección de los derechos fundamentales del individuo, tanto en tiempos de paz como de conflicto armado. En el seno de la ONU se emitió la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); se adoptaron también las Convenciones de Ginebra (1949), principales fuentes de carácter consuetudinario del derecho internacional humanitario; y la Convención sobre Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948).

Unos años más tarde, en 1966, se adoptaron dos convenios trascendentales en materia de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que entraron en vigor a fines de los años setenta³. Avanzando en este camino, en las décadas siguientes se adoptaron la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) (conocida por sus siglas en inglés como "ICERD"), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) (conocida por sus siglas en inglés como "CEDAW"), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984) (conocida por sus siglas en inglés como "CAT"), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) y, recientemente, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006) y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006)⁴.

2 Para una descripción de cada uno de estos organismos puede consultarse: <http://www.un.org/es/aboutun/structure/>.

3 El PIDCP entró en vigor en 1976 y el PIDESC en 1978.

4 Los citados instrumentos internacionales de la ONU se encuentran disponibles en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>.

Estos tratados prevén mecanismos de supervisión del cumplimiento de sus disposiciones mediante la creación de comités internacionales de expertos/as independientes⁵. Estos órganos, en su mayor parte, emiten comentarios generales sobre la interpretación de las disposiciones del correspondiente tratado, recomendaciones en base a informes periódicos de los países y, algunas veces, pueden resolver peticiones individuales mediante resoluciones de carácter no vinculante.

Algunos tratados se complementan con protocolos facultativos, que los Estados Parte del tratado pueden ratificar. Los protocolos adicionan la protección de otros derechos sustantivos o incluyen procedimientos específicos de vigilancia⁶. En el caso del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (2002) (conocido como “OPCAT” por sus siglas en inglés) se instituyó un Subcomité para la Prevención de la Tortura. Este Protocolo además estableció por primera vez la creación de mecanismos nacionales de vigilancia. En el ámbito de la Convención de los Derechos del Niño se adoptaron dos protocolos facultativos que complementan a la misma, el Protocolo Facultativo sobre venta de niños, la prostitución Infantil, y la utilización de niños en pornografía con fecha de 18 de enero de 2002 y el Protocolo Facultativo sobre la participación de niños en conflictos armados, con fecha de 25 de mayo de 2000. Por otra parte, en el campo de los derechos económicos y sociales, se ha sancionado recientemente el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de derechos económicos sociales y culturales, en fecha 10 de diciembre de 2008. A estos instrumentos complementarios debe añadirse el también reciente Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos de Personas con Discapacidad de fecha 13 de diciembre de 2006; el Protocolo Facultativo de la Convención de eliminación contra toda forma de discriminación hacia la mujer, que se remonta al 6 de octubre de 1999 y el primer y segundo Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de fechas 16 de diciembre de 1966 y 15 de diciembre de 1989 respectivamente.

Durante la última década del siglo pasado se adoptó el Estatuto de Roma para la Corte Penal Internacional (1998), abriendo así un capítulo nuevo en la búsqueda

5 Cfr., ONU, *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos Un manual para la sociedad civil*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Nueva York y Ginebra 2008, HR/PUB/06/10/Rev.1, pág. 34 y ss, en http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/Chapter_4_sp.pdf.

6 Los citados protocolos a los instrumentos internacionales de la ONU se encuentran disponibles en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>.

de justicia y combate contra la impunidad a nivel internacional. El Estatuto de Roma, en vigor a partir del 1 de julio de 2002, estableció la creación de un tribunal para la determinación de la responsabilidad penal individual de personas imputadas por los crímenes de genocidio, agresión, de lesa humanidad o de guerra.

El 15 de marzo de 2006, la Asamblea General de la ONU creó el Consejo de Derechos Humanos. Este organismo sustituye a la extinta Comisión de Derechos Humanos en todos sus anteriores mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades. El Consejo, con sede en Ginebra, es ahora el principal órgano intergubernamental de la ONU encargado de los derechos humanos y con él se busca reforzar la legitimidad, eficacia y credibilidad del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Mientras la Comisión era un órgano subsidiario del ECOSOC, el Consejo de Derechos Humanos es un órgano subsidiario de la Asamblea General. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) cumple la función de secretaría del Consejo de Derechos Humanos, función que de igual manera cumplió con la Comisión de Derechos Humanos.

El nuevo cuerpo colegiado se reúne en tres periodos de sesiones cada año, pudiendo celebrar también reuniones extraordinarias, a los efectos de reaccionar con más eficacia ante las situaciones de derechos humanos tanto crónicas como urgentes. Además, a través del examen periódico universal (EPU) se revisa periódicamente el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de sus respectivas obligaciones y compromisos en el ámbito de los derechos humanos. El EPU “es un mecanismo de cooperación basado en el diálogo interactivo con el Estado examinado”⁷, que también admite la participación de otras partes interesadas, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas y los representantes de la sociedad civil.

B. SISTEMA EUROPEO

En el ámbito europeo, luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, en el año 1949 se estableció el Consejo de Europa. Su propósito era agrupar a las naciones

7 Cfr., ONU, *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos Un manual para la sociedad civil*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), Nueva York y Ginebra 2008, HR/PUB/06/10/Rev.1, pág. 80. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/CivilSociety/Chapter_5_sp.pdf.

comprometidas con el respeto de ciertos derechos humanos fundamentales y con la democracia como forma de gobierno. En su primera versión fue integrada por los países de Europa Occidental, pero luego fueron incorporándose aquellos de Europa Oriental. En ese marco, en 1950 se adoptó el Convenio Europeo de Derechos y Libertades Fundamentales (Convenio Europeo o Convención Europea), que entró en vigor en 1953. La importancia de este tratado ha sido remarcada por varios autores por diversas razones; entre otras, estableció el primer sistema de peticiones a nivel internacional y el primer tribunal internacional para la protección de los derechos humanos. Asimismo, en sus más de 60 años de existencia, presenta el mayor desarrollo jurisprudencial de todos los sistemas de derechos humanos establecidos hasta la actualidad⁸. El sistema europeo fue sin duda el más comprensivo en tanto que, desde la entrada en vigor del Convenio Europeo, un grupo importante de las naciones de ese continente reaccionó y decidió someterse a la jurisdicción de un tribunal regional con competencia para emitir resoluciones de carácter obligatorio y establecer la responsabilidad estatal frente a violaciones de una serie de derechos civiles y políticos.

Durante los años posteriores se realizaron reformas significativas al sistema en aras de mejorar su eficiencia. En relación con la Convención Europea se han adoptado una serie de protocolos -a la fecha suman catorce- que refieren a cuestiones de procedimiento pero que también incluyen derechos no previstos por aquella, ampliando de este modo su ámbito de aplicación. El Protocolo N° I I, que entró en vigor en noviembre de 1998, ha introducido importantes modificaciones en el trámite de las peticiones individuales ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (Tribunal Europeo, Tribunal de Estrasburgo o TEDH). Su adopción se debió en parte al aumento importante en el caudal de denuncias recibidas en los últimos años. Entre los cambios introducidos, se destacan: la desaparición de la Comisión Europea de Derechos Humanos y el fortalecimiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De esta manera se logró que los peticionarios⁹, que pueden ser tanto personas, grupos de personas u organizaciones no gubernamentales (ONGs), tuvieran acceso irrestricto a dicho tribunal¹⁰.

8 Entre otros, véase Henry J. Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, p. 786.

9 Este es el término empleado para referirse a la o las personas o entidad no gubernamental que presenta la petición ante la Comisión. El/la peticionario/a representa los intereses de la víctima. En algunos casos, coinciden en una misma persona la calidad de peticionario/a y víctima.

10 Cfr., Leach, Philip, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, segunda edición, p. 7.

El Protocolo N° 14, el cual entró en vigor el 1 de junio de 2010, entre otras cosas, pretende mejorar la eficacia del Tribunal mediante la eliminación de casos que se consideren repetitivos o con pocas posibilidades de éxito en el procedimiento; esto último es la consecuencia del análisis del requisito de demostrar una “desventaja significativa”¹¹. Por su parte, el Comité de Ministros, uno de los órganos del Consejo de Europa, tiene bajo este último protocolo un rol más importante en la ejecución de los fallos del Tribunal, toda vez que puede someter ante el Tribunal a un Estado por el incumplimiento de estos.

Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, en 1961 se adoptó la Carta Social Europea, que consagra una serie de derechos y principios relativos a las condiciones laborales y prevé un sistema de monitoreo del cumplimiento de éstos basado en informes regulares que deben preparar los Estados Partes y son examinados por el Comité Europeo de Derechos Sociales. Luego de más de veinte años, en 1988, se adoptó un Protocolo Adicional a dicho instrumento que incluye otros derechos, ampliando así el ámbito material de aplicación de la Carta Social Europea; y en 1991 se produjo una nueva reforma que modifica el modo de supervisión original de las obligaciones establecidas en los instrumentos precedentes¹². En 1995 se adoptó un Protocolo Adicional que prevé un sistema de peticiones colectivas que pueden interponerse por ONGs nacionales. Finalmente, en 1996 se adoptó la Carta Social Europea revisada que incluye las sucesivas modificaciones de su antecesora y que amplía el catálogo de derechos.

En lo referente a la supervisión del cumplimiento de las resoluciones de dicho órgano jurisdiccional supranacional, éste queda a cargo del Comité de Ministros del Consejo de Europa, disminuyendo así la carga laboral del Tribunal de Estrasburgo.

Asimismo, el proceso político y económico europeo permitió la creación y el fortalecimiento de instancias regionales a las que pueden acceder sus habitantes para la protección de sus derechos y que complementan las específicas establecidas por la Convención y la Carta Social europeas. Por un lado, la Unión Europea (UE), establecida en noviembre de 1993 por el tratado que lleva su nombre, y cuyos orígenes se remontan al Tratado de París de 1952 y a los tratados de Roma de 1957. La ausencia en la adopción de un tratado sobre derechos humanos en el seno de la UE puede comprenderse a la luz de la

11 *Ídem*, p. 9.

12 Se trata del Protocolo de la Carta Social Europea, el cual nunca entró en vigor.

preponderancia de los objetivos de integración económica de ésta. No obstante ello, la Corte Europea de Justicia, órgano judicial de dicha organización regional, ha desarrollado a partir de 1969 una doctrina específica atinente a la protección de los derechos humanos. Asimismo, el 7 de diciembre de 2000 los Estados miembros adoptaron la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1º de diciembre de 2009 ha adquirido poder vinculante, aun así antes de ello ha tenido una influencia positiva en las decisiones de la Corte Europea de Justicia y en las políticas de los Estados miembros de la UE.

El otro mecanismo de protección europeo es la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), creado en 1975 en el seno de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa o Acuerdo de Helsinki. Sus principales metas fueron cuestiones relativas a la seguridad de los Estados participantes, mientras que la protección de los derechos humanos fue auxiliar. No obstante, se adoptaron varios documentos referentes a derechos humanos (en Viena y París en 1989, en Copenhague en 1990, en Moscú en 1991 y en Ginebra en 1992) cuyos estándares, al igual que los de los demás documentos adoptados, son de carácter no vinculante. Entre sus principales órganos encontramos a la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (1990), al Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación (1997) y al Alto Comisionado en las Minorías Nacionales (1992)¹³.

C. SISTEMA AFRICANO

La Organización de la Unidad Africana (actual Unión Africana) adoptó en 1981 la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, la cual entró en vigor en 1986. Este instrumento creó la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos como órgano cuasi-jurisdiccional con funciones de promoción y protección de los derechos humanos¹⁴. Al igual que la Comisión Interamericana, la Comisión Africana no es permanente, sino que se reúne dos veces al año, una vez en la ciudad de Banjul donde se encuentra su Secretaría Ejecutiva y, la otra, en alguna ciudad del continente.

13 Para un análisis profundizado de los mecanismos europeos instaurados para la protección de los derechos humanos, véase Henry J. Steiner y Philip Alston, *op. cit.*, particularmente capítulo 10.B y los textos que allí se citan.

14 *Cfr.*, Sitio web <http://www.achpr.org>.

Por otra parte, en 1998 se adoptó el Protocolo a la Carta Africana creando una Corte Africana de Derechos Humanos¹⁵, que complementa el mandato de la Comisión Africana y que constituye una herramienta idónea para hacer de los derechos humanos, derechos plenamente exigibles amparados por decisiones jurídicamente vinculantes. El 1 de enero de 2004 se reunieron las 15 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor y el 22 de enero de 2006 el Consejo Ejecutivo de la Unión Africana eligió a los primeros 11 miembros del Tribunal africano¹⁶.

Al igual que su par interamericano, éste es un órgano judicial con competencia consultiva y contenciosa y ejerce su jurisdicción sobre 26 de los 53 países miembros de la Unión Africana que han ratificado el Protocolo que le otorga dicha competencia¹⁷. El artículo 34(6) del Protocolo que establece la Corte Africana otorga a los individuos y a las organizaciones no gubernamentales la facultad de acceder de manera directa a la Corte si el país involucrado ha realizado una declaración expresa en ese sentido. Sin embargo, a la fecha solo 5 países han hecho tal declaración especial: Burkina Faso, Ghana, Malawi, Mali y Tanzania¹⁸. En el mes de julio de 2004, la Unión Africana determinó que la Corte Africana debería fusionarse con la Corte Africana de Justicia; sin embargo, el instrumento fundacional de esta última no ha entrado aún en vigor¹⁹.

Con el paso de tiempo, en el sistema africano se promulgaron otros instrumentos de derechos humanos: Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño²⁰, Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África²¹, y la Convención de la

15 Cfr., Sitio web <http://www.african-court.org/en/>.

16 Cfr., Agenda de la Octava Sesión Ordinaria del Consejo Ejecutivo de la Unión Africana, http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/com/AU6th_ord_Council_Decisions_Jan2006_Khartoum.pdf.

17 El Protocolo a la Carta Africana puede ser consultado en: <http://www.african-court.org/en/index.php/documents-legal-instruments/basic-documents>

18 Cfr., página web de la Corte Africana de Derechos Humanos en <http://www.african-court.org/en/>

19 Cfr., para más información sobre la fusión de la Corte Africana y la Corte Africana de Justicia consultar: <http://www.africancourtcoalition.org> y <http://pict-pcti.org/courts/ACHPR.html>.

20 Cfr., African Charter on the Rights and Welfare of the Child, entrada en vigor el 29 de noviembre de 1999, disponible en: http://www.achpr.org/english/_info/child_en.html

21 Cfr., Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, entrada en vigor el 25 de noviembre de 2005, disponible en: http://www.achpr.org/english/_info/women_en.html.

Organización de la Unidad Africana que rige los Aspectos Específicos de los Problemas de Refugiados en África²².

D. ASIA

Finalmente, en el continente asiático la protección de los derechos humanos se manifestó en un incipiente mecanismo subregional para los países del sureste asiático. Rusia y algunos países de Europa del Este que están geográficamente en Asia, forman parte del Sistema Europeo de derechos humanos. Turquía, en negociaciones para acceder a la Unión Europea, firmó el Tratado de Londres en agosto de 1949 convirtiéndose en el décimo tercer Estado miembro del Consejo de Europa. Por su parte, la Federación Rusa forma parte del Consejo de Europa desde 1996, Georgia desde 1999, y Armenia y Azerbaiyán desde 2001. La OSCE, por su parte, también incorpora países de la región del Cáucaso y de Asia Central²³.

En el mes de octubre de 2009 la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático²⁴ ("ASEAN" por su siglas en inglés) instauró una Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos ("AICHR" por su siglas en inglés). En el mes de abril de 2010, ASEAN inauguró una Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos de Mujeres y Niños ("ACWC" por su siglas en inglés)²⁵. A pesar de ser avances importantes para la promoción de los derechos humanos, estos mecanismos se encuentran lejos de reflejar la tendencia de una protección efectiva a través de un sistema regional compuesto por órganos independientes. Los miembros de dichas Comisiones actúan en calidad de representantes de los Estados que los designan²⁶. Sus instrumentos fundacionales les otorgan el carácter de un órgano consultivo²⁷.

22 Cfr., OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, entrada en vigor el 20 de junio de 1974, disponible en: http://www.achpr.org/english/_info/refugee_en.html.

23 Georgia, Armenia, Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán, Afganistán, Tayikistán, Kirguizistán y Azerbaiyán.

24 Association of Southeast Asian Nations, www.aseansec.org.

25 Association of Southeast Asian Nations, "Inaugurated: ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children," press release, 7 de abril de 2010.

26 Los términos de referencia de la Comisión Intergubernamental de ASEAN pueden ser consultados en: <http://www.aseansec.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf>.

27 Ídem, artículo XX.

E. SISTEMA INTERAMERICANO

El continente americano ha logrado beneficiarse de un desarrollo importante en la promoción y protección de los derechos humanos en los más de 50 años de existencia del sistema interamericano. Este último se estableció durante la segunda mitad del siglo XX en el marco de la OEA, replicando el movimiento iniciado a nivel universal y europeo para crear mecanismos de supervisión supranacionales de derechos humanos. Actualmente, se basa en la labor de dos órganos: la Comisión²⁸ y la Corte²⁹ Interamericanas.

Al adoptar la Carta de la OEA en 1948, los Estados del continente incluyeron compromisos con la democracia y los derechos humanos. En ese sentido, en el mismo año se adoptó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana, Declaración o DADDH), pionera a nivel mundial. A partir de este marco normativo y en cumplimiento de lo dispuesto por la propia Carta de la OEA, en 1959 se creó la Comisión Interamericana durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile.

Al inicio de sus funciones, la CIDH utilizó la Declaración como vara para evaluar la situación de derechos humanos de los Estados de la región. Asimismo, desarrolló una importante labor debido al compromiso de sus primeros integrantes que, paso a paso, lograron expandir las facultades de dicho órgano hasta incluir no sólo la emisión de recomendaciones sino también la realización de visitas *in loco*, la elaboración de informes sobre la situación de los derechos humanos, el procesamiento de peticiones individuales, entre otros³⁰.

En una primera etapa, las funciones de carácter no contencioso, como la emisión de informes, fueron las de mayor relevancia en el trabajo de la Comisión³¹. Académicos/as y doctriarios/as han resaltado el papel activo de la Comisión

28 Mas información sobre la CIDH puede ser obtenida en su sitio web: www.cidh.org.

29 Mas información sobre la Corte IDH puede ser obtenida en su sitio web: www.corteidh.or.cr.

30 Cfr., Farer, Tom, "The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox", en *Human Rights Quarterly* Vol. 19, N° 3 (August 1997), pp. 510-546. La referencia completa a la obra se puede encontrar en <http://muse.jhu.edu/journals/hrq/toc/hrq19.3.html>.

31 Para un análisis reciente de la historia y funciones de la CIDH cfr., González, Felipe, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos", en *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, año 2009, pp. 35 y ss.

Interamericana en la protección de los derechos fundamentales en las décadas de los años setenta y ochenta³². En una época en la que prevalecían las dictaduras militares en gran parte de la región, el impacto político obtenido a través de la emisión de informes fue clave para denunciar los abusos cometidos y consolidar el trabajo hecho por la CIDH, tal y como lo demuestran, por mencionar algunos, los informes de Cuba (1962); República Dominicana (1965); Haití (1969); El Salvador y Honduras (1970); Chile (1974); Panamá, Paraguay, Uruguay, Nicaragua, todos ellos de 1978; y Argentina (1980).

En 1969, se adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana, Convención o CADH), cuya estructura y contenido se inspira en su par europeo en la materia. La CADH entró en vigor en 1978. La importancia de dicho tratado radica, entre otras cosas, en la concesión de facultades adicionales a la CIDH y la creación de la Corte Interamericana. A través de este último órgano se prevé la supervisión judicial de los compromisos asumidos, principalmente, bajo la Convención Americana. Es indiscutible la contribución que la Corte Interamericana ha tenido en los últimos 30 años como intérprete última de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos³³.

En los años posteriores, el marco normativo del sistema interamericano se amplió significativamente. Los Estados americanos asumieron una serie de compromisos internacionales de carácter regional para la protección específica de las personas con discapacidad, de los derechos económicos, sociales y culturales, la prevención, erradicación y castigo de la tortura y la desaparición forzada, entre otras. También hubo mayor interés en la protección de los derechos de las mujeres, alentada por la aprobación y entrada en vigor de la Convención

32 Cfr., Buergethal, Thomas et al, *La protección de los derechos humanos en las Américas*, IIDH-Civitas, Madrid, 1990; Cançado Trindade, Antonio A., "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995): Estado actual y perspectivas", en Bardonnnet y Cançado Trindade (editores), *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, Academia Internacional de la Haya e IIDH, San José-La Haya, 1996; Medina Quiroga, Cecilia, *The Battle of Human Rights*, Maritus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1988; *Víctimas sin mordaza, El Impacto del Sistema Interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú*, coedición Due Process of Law Foundation y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México), México, 2007.

33 Para un análisis del trabajo de la Corte véase; Medina Quiroga, Cecilia, "Los 40 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana", en *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, año 2009, pp. 15 y ss.

Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, conocida como Convención de Belém do Pará. Dichos tratados han ampliado la competencia de los órganos de protección y brindado elementos para una mejor protección de los derechos humanos en la región.

Otro avance importante que debe destacarse es el mayor compromiso de los Estados Miembros de la OEA con la defensa de la democracia a través del mecanismo creado por la Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA adoptada en Santiago de Chile en 1991³⁴, y la emisión de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en sesión especial de la Asamblea General, en septiembre de 2001, en Lima, Perú. Dicho instrumento proclama como objetivo principal el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática, en tanto considera que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos, es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos; y constituye también la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales. Además, reconoce el derecho de los pueblos a la democracia y la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla.

Durante todos estos años, los órganos del Sistema han persistido en marcar agudamente los deberes de los Estados para prevenir la ocurrencia de violaciones a derechos humanos y fortalecer los pilares de la construcción y preservación de un verdadero Estado de derecho. En este camino se pasó de cuestionar los abusos producidos en el ámbito de gobiernos de corte dictatorial, tal como lo había hecho históricamente, a advertir las fallas estructurales y los abusos que ocurren en democracia. El sistema interamericano desarrolló de esta manera estándares que proveen una guía para el desempeño de las funciones de administración de justicia, ejecutiva y legislativa en la región.

A partir de mediados de la década de los noventa, el impacto del Sistema aumentó sustancialmente debido al reconocimiento del trabajo de la Comisión y la Corte IDH. La protección regional apareció como una opción posible para obtener justicia. En este contexto, varias ONGs comenzaron a acercarse de una manera más sistemática al mecanismo de protección interamericano para fortalecer su trabajo de contribuir a garantizar los derechos humanos en el ámbito interno. Durante estos años también se elevó el número de países signatarios de la Convención Americana que aceptaron la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana.

34 Dicha Resolución puede ser consultada en <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>.

A través de su historia el sistema interamericano ha logrado mantener y profundizar su influencia en la política de derechos humanos de América Latina y, en menor medida, del Caribe angloparlante. Ello contrasta con su limitado impacto en los Estados Unidos de América y en Canadá. En particular, durante las últimas décadas, con el telón de fondo de una región cada vez con mayor institucionalidad democrática, se presentaron acontecimientos de importancia para el continente que han sido atendidos por los órganos del Sistema.

Perú fue el país donde el Sistema logró algunos de los más notables avances en los últimos años y probablemente represente uno de los mejores ejemplos de interacción entre la tutela regional y nacional para la protección de los derechos humanos. Así, la Comisión Interamericana fue un actor relevante durante el régimen del ex presidente Alberto Fujimori, denunciando errores, excesos, solicitando cambios estructurales y logrando reparaciones en casos individuales. Los casos de *Barrios Altos* y *La Cantuta* -que habían sido motivo de resolución por los órganos del Sistema- fueron referencia para la sentencia del máximo tribunal de justicia de ese país que condenó al ex presidente Fujimori por graves violaciones a los derechos humanos. El caso peruano ilustra la capacidad y la potencialidad del sistema regional para visibilizar problemas estructurales del Estado y, a la vez, reparar violaciones a través de peticiones individuales.

En junio de 2009 ocurrió el primer golpe de Estado del siglo XXI, ocurrido en Honduras, el cual puso en peligro el sistema democrático en la región. Una vez más, el sistema interamericano y la interacción con otros sistemas regionales, así como la incidencia ante la comunidad internacional, fueron clave para visibilizar lo que estaba aconteciendo y activar garantías que permitieran salvar vidas y asegurar el ejercicio de derechos³⁵. Honduras, luego de ser suspendido, fue reingresado como miembro pleno de la OEA, no sin un fuerte debate que se prolongó por más de un año que finalmente no incluyó una rendición de cuentas de las violaciones cometidas durante el golpe de Estado.

Varios son los casos que por la relevancia de su impacto merecen ser destacados. En tal sentido puede mencionarse el pleno reconocimiento por parte del Estado salvadoreño de las violaciones a los derechos humanos cometidas

35 Los informes realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con Honduras pueden ser consultados en: <http://www.cidh.org/countryrep/Honduras09sp/Indexe.htm> y <http://www.cidh.org/countryrep/Honduras10sp/Honduras10.Indexe.htm>.

con el asesinato de Monseñor Romero³⁶. Por otro lado, en una resolución sin precedentes, la Corte Suprema guatemalteca se pronunció por el cumplimiento inmediato de las resoluciones del sistema interamericano. En el ámbito de la protección de los derechos de las mujeres, luego de varios años de litigio, el Estado boliviano reconoció su responsabilidad por la discriminación del sistema de justicia en casos de violencia sexual, con la firma del acuerdo de solución amistosa en el caso MZ³⁷. De igual modo, en relación con medidas especiales de protección de la niñez, marcaron un hito los logros obtenidos con el litigio de casos emblemáticos de reclutamiento de niños soldados en Paraguay, que resultaron en cambios radicales en la vida de los niños paraguayos ya que el Estado ordenó el regreso a sus hogares de todos los menores de 18 años de edad reclutados forzosamente y se comprometió a prohibir esta práctica.

En 2010 y 2011, las sentencias de la Corte Interamericana en los casos conocidos como *Guerrilla de Araguaia vs. Brasil* y *Gelman vs. Uruguay* generaron importantes avances sobre la deuda que algunos de los países de la región aún tienen en relación a las violaciones del pasado reciente a través del mantenimiento de la vigencia de leyes que garantizan la impunidad de los perpetradores.

El sistema interamericano fue ajustando su funcionamiento para responder mejor a los retos que enfrentaba. Así, la CIDH creó distintas relatorías. Se destaca especialmente por su papel en la promoción de derechos la *Relatoría para la Libertad de Expresión*, cuya creación fue impulsada fuertemente por un grupo de organizaciones y activistas. Esta Relatoría surgió como producto de una iniciativa de la Cumbre de las Américas, reunida en Santiago de Chile en 1998, y se estableció como una oficina independiente, aunque vinculada estructuralmente a la CIDH.

En el año 2011, luego de más de 10 años de cabildeo de numerosas organizaciones de derechos humanos, se logró la creación de una *Relatoría sobre defensores/as de derechos humanos* que sustituyó a la Unidad de defensores/as que existía en la Secretaría de la CIDH. Asimismo, como producto de idéntica dinámica de incidencia emergente de la sociedad civil, es de reciente creación la *Unidad para los derechos de las lesbianas, los gays y las personas trans, bisexuales o intersexo*³⁸.

36 Puede accederse al comunicado emitido por CEJIL en tal ocasión al respecto: <https://cejil.org/comunicados/estado-salvadoreno-reconoce-responsabilidad-en-muerte-de-monsenor-romero>.

37 Información sobre este caso puede obtenerse en <http://cejil.org/casos/mz>.

38 Puede consultarse el comunicado de la CIDH emitido al momento de su creación en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/115.asp>.

A pesar de estos avances, en el ámbito de la OEA se vislumbraron actitudes erráticas a la hora de fortalecer el sistema interamericano, no habiéndose logrado que los Estados de la región comprometieran mayores recursos para la protección internacional, ni implementaran acciones o mecanismos que garantizaran una mayor garantía colectiva para la supervisión política de la ejecución de sentencias y decisiones de los órganos del Sistema.

Un logro importante fue el establecimiento -en el año 2000- de un estatus consultivo para las organizaciones de la sociedad civil; esto es, un mecanismo formal para la participación de ONGs ante la OEA³⁹. De esta manera se logró desarrollar un importante instrumento para la transparencia de las actividades de los órganos políticos de la OEA mediante su supervisión por parte de la sociedad civil.

El sistema interamericano ha sido un elemento catalizador para la efectiva protección de los derechos humanos en la región. En este sentido, el creciente número de sentencias de la Corte dio alivio a numerosas víctimas de violaciones de derechos humanos y la expectativa de una reparación efectiva; éstas también han creado un mayor interés de diferentes actores en cuanto a su implementación o ejecución en el ámbito local. Sin embargo, visto en su conjunto el Sistema no ha podido influir de manera determinante en lograr algunos de los cambios fundamentales que todavía se requieren en la región. De todas formas, el sistema interamericano es la última esperanza de justicia para miles de ciudadanos/as de la región y tiene la posibilidad de ser un mecanismo aún más efectivo, que permita hacer realidad el respeto a la democracia y los derechos humanos de cada habitante en el continente, acompañando los esfuerzos realizados primordialmente desde el ámbito nacional.

Después de un largo proceso de consultas con diferentes actores y usuarios del sistema interamericano, el 31 de diciembre de 2009 y el 1 de enero de 2010 entraron en vigor, respectivamente, los nuevos Reglamentos de la CIDH y de la Corte IDH.

39 Cfr., OEA, *Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las actividades de la OEA*, OEA/SER.G, CP/RES. 759 (12/17/99), 15 de diciembre de 1999, disponible en http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Directrices_SociedadCivil.pdf.

En lo que respecta a la CIDH, además de una serie de modificaciones procedimentales importantes, el nuevo Reglamento introduce cambios sustanciales. A manera de ejemplo podemos mencionar un endurecimiento en el mecanismo de solicitud de medidas cautelares a través de la introducción de requisitos adicionales para su otorgamiento, como lo es la presentación de una denuncia a nivel interno o la necesidad de solicitar previamente información al Estado⁴⁰. Otro de los cambios significativos es la forma en la que la CIDH presentará el caso ante la Corte IDH, ahora a través de la remisión de su propio informe de fondo sobre el caso, sin necesidad de elaborar una demanda adicional⁴¹.

Por su parte, la principal reforma que presenta el nuevo Reglamento de la Corte IDH es el cambio del rol de la Comisión en el litigio ante la Corte. A partir de su entrada en vigor se otorga “más protagonismo al litigio entre los representantes de las víctimas o presuntas víctimas y el Estado demandado, permitiendo así que la Comisión juegue más un papel de órgano del Sistema Interamericano afianzando, así, el equilibrio procesal entre las partes”⁴². Además, la Corte creó la figura del Defensor Interamericano, persona que podrá ser designada de oficio, en el evento de que existan víctimas que no cuenten con representación legal, tratando de evitar, a criterio del Tribunal, que “las razones económicas impidan contar con representación legal[, y p]or otro lado, se evita que la Comisión tenga una posición dual ante la Corte, de representante de víctimas y de órgano del Sistema”⁴³.

40 Cfr., art. 25 Reglamento CIDH.

41 Cfr., arts. 44 y ss. del. Reglamento CIDH y art. 35 Reglamento Corte IDH.

42 Cfr., exposición de motivos del Reglamento de la Corte aprobado en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>.

43 *Ibídem*.

CAPÍTULO I.

OBLIGACIONES GENERALES Y ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

A. OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Los países de América, al haber suscrito y ratificado la Carta de la OEA, se encuentran comprometidos a respetar los derechos plasmados en ella, así como aquellos establecidos en la Declaración Americana⁴⁴. Por su parte, los Estados que han ratificado la Convención Americana, u otros tratados interamericanos, se comprometen específicamente a respetar los derechos y libertades protegidos en dichos instrumentos.

La Convención Americana reafirma este deber al establecer que los Estados Partes de la misma se obligan a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades a toda persona que habita en su territorio sin discriminación alguna⁴⁵. Esto implica que los Estados se comprometen a omitir ciertas acciones violatorias de los derechos garantizados -por ejemplo, no torturar-, así como a realizar determinadas acciones a fin de permitir el efectivo goce de tales derechos -por ejemplo, proveer un sistema de administración de justicia eficiente o garantizar la defensa pública-.

En virtud de la obligación de garantía, los Estados tienen el deber de “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”⁴⁶.

44 Cfr., Corte IDH, Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del artículo 64 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989. Serie A N° 10, párr. 45.

45 Cfr., artículo I.1 de la Convención Americana.

46 Cfr., Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N° 4, párr. 166.

Ello es especialmente importante si se tiene en cuenta que los actos u omisiones de un agente del Estado vinculado a cualquiera de sus órganos -tanto al Poder Ejecutivo, Judicial, Legislativo, u otro poder establecido institucionalmente en un Estado⁴⁷-, pueden generar responsabilidad internacional, aun cuando actúe fuera del marco de sus funciones o con falta de apariencia de autoridad. En este sentido, por ejemplo, podemos ilustrar la responsabilidad del Estado en virtud de un desalojo arbitrario realizado por una autoridad de policía. Asimismo, dicha responsabilidad puede surgir por actos de una persona particular que actúe con la complacencia o tolerancia de las autoridades estatales⁴⁸, inclusive grupos armados irregulares de cualquier naturaleza, como son los grupos paramilitares⁴⁹.

De las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos surge el deber del Estado de *“prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos*

47 Por ejemplo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla, además de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, otros dos poderes: el poder electoral y el poder ciudadano.

48 Cfr., Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C N° 149, párr: 85; Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C N° 140, párr: 113; y Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A N° 18, párr: 140.

49 Cfr., Corte IDH. *Asunto Pueblo Indígena Sarayaku respecto Ecuador*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte de 6 de julio de 2004, considerando décimo; y Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte de 6 de marzo de 2003, considerando undécimo.

por la violación de los derechos humanos”⁵⁰. Esta obligación incluye la adecuación de la legislación interna, el esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos, la sanción de los responsables, entre otras medidas.

La Convención Americana reafirma en su artículo 2 el deber general de los Estados Partes de adecuar su ordenamiento interno a los parámetros establecidos en la misma, comprometiéndolos a adoptar aquellas medidas legislativas o de otra índole que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos en dicho tratado. Lo anterior implica, por una parte, la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención y, por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías⁵¹.

Obligaciones Internacionales de los Estados

- **Obligación de Respeto: no causar daño**
- **Obligación de Garantía**
 - Prevenir
 - Investigar
 - Sancionar
- **Obligación de adecuar disposiciones del ordenamiento interno**

50 Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr. 166. En este sentido, la Corte ha señalado: “[e]l Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”.

51 Cfr., Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C N° 134, párr. 109; y Corte IDH. *Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 25 de noviembre de 2004. Serie C N° 119, párr. 219.

Cuando se está frente a personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, los Estados tienen deberes especiales para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía. Para ello, los Estados deben tomar medidas positivas, particularmente enfocadas a prevenir cualquier afectación, las cuales variarán dependiendo del sujeto que se trate o de la situación específica en que se encuentre⁵². La Corte ha señalado en su jurisprudencia los deberes especiales que deben ser tomados en cuenta cuando se trata, entre otros, de pueblos indígenas⁵³, niños/as⁵⁴, desplazados/as⁵⁵, mujeres en riesgo⁵⁶ y personas con discapacidad mental⁵⁷.

Asimismo, el Tribunal ha reconocido el valor transformador de la verdad al establecer que el esclarecimiento de los crímenes denunciados permite a las sociedades prevenir situaciones similares en el futuro⁵⁸. De igual forma, la Corte ha derivado de la obligación de garantía, el deber del Estado de capacitar a sus funcionarios/as en el respeto y protección de los derechos humanos⁵⁹.

52 Cfr., *Caso Ximenes Lopes*. Sentencia de 4 de julio de 2006, *op. cit.*, párr. 103; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*. Sentencia de 31 de enero de 2006, *op. cit.*, párr. 111.

53 Cfr., Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C N° 146, párr. 154 y Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C N° 125, párrs. 51 y 154.

54 Cfr., Corte IDH, *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C N° 112, párr. 160. En el mismo sentido, Cfr., Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. N° 17, párrs. 56 y 60 y Corte IDH, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C N° 110, párrs. 124, 163-164, y 171.

55 Cfr., *Caso de la "Masacre de Mapiripán"*, *op. cit.*, párr. 179. La Corte señaló en dicha sentencia que "la situación diferenciada en que se encuentran los desplazados obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso vis-à-vis actuaciones y prácticas de terceros particulares."

56 Cfr., Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C N° 205.

57 Cfr., *Caso Ximenes Lopes*, *op. cit.*, párrs. 103 y 137.

58 Cfr., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, *op. cit.*, párr. 228 y Corte IDH, *Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Sentencia de 5 de julio 2004, Serie C N° 109, párr. 259.

59 Cfr., Corte IDH, *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C N° 114, párr. 263 y 264; y Corte IDH, *Caso Caracazo Vs. Venezuela. Reparaciones (Artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Sentencia de 29 de agosto de 2002. Serie C N° 95

La obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos y castigar a los responsables debe realizarse diligentemente. En palabras de la Corte “*debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa*”⁶⁰. En este sentido, los Estados tienen que garantizar que sus sistemas judiciales internos estén organizados de tal manera que aseguren el cumplimiento de esta obligación internacional. Tanto los instrumentos interamericanos de derechos humanos como la jurisprudencia de la Corte ponen especial énfasis en la garantía de castigo efectivo de las violaciones de derechos humanos. Así, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura exige que se impongan penas acorde con la gravedad del delito⁶¹; la Convención de Belém do Pará también requiere el castigo de los responsables⁶². Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana demanda la eliminación de obstáculos de índole interno que puedan impedir el castigo efectivo de las violaciones graves a los derechos humanos como lo son las leyes de amnistía, la figura de la prescripción en casos de graves violaciones a los derechos humanos y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación o sanción de dichos crímenes⁶³.

La reparación es otro deber que adquieren los Estados al incumplir una obligación internacional. Esto es, si un Estado viola los derechos que se comprometió a proteger, debe realizar aquellos actos que eliminen o reparen las consecuencias del acto u omisión que los vulneró⁶⁴. Así, deben remediar la violación restituyendo íntegramente a la víctima a la situación anterior al acto lesivo. En caso de que una restitución plena no sea posible, se debe otorgar una indemnización económica a la víctima y se deberán, además, adoptar todas aquellas otras medidas de reparación no pecuniarias adecuadas a fin de remediar el daño causado. La reparación de los daños está también destinada a prevenir que hechos como los denunciados vuelvan a repetirse.

60 Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr. 177.

61 Cfr., Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, artículo 6.

62 Cfr., Convención de Belém do Pará, artículo 7.

63 Cfr., Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C N°154, párr. 151, y *Caso de los 19 Comerciantes*, *op. cit.*, párr. 262.

64 Cfr., P.C.I.J., *Factory at Chorzow Case, Merits*, Judgment N°13, 1928, Serie A, N°17, p. 47.

B. LOS ÓRGANOS DE PROTECCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO

El Sistema Interamericano se basa en la labor de dos órganos: la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. La Comisión Interamericana fue creada en 1959 antes de la existencia misma de la Convención Americana. Es un órgano principal de la OEA, especializado en la protección y promoción de los derechos humanos. Por su parte, la Corte Interamericana, establecida en la Convención Americana en 1969, es el máximo órgano de supervisión judicial de los derechos humanos en nuestro continente⁶⁵. La Corte Interamericana inició sus funciones en 1979, después de la entrada en vigor, en 1978, de la Convención Americana.

I. ATRIBUCIONES Y FACULTADES

Las distintas atribuciones y facultades de la CIDH y de la Corte se encuentran establecidas en diversos instrumentos del sistema interamericano. La Comisión ha desarrollado la función de tutelar los derechos humanos aun desde antes de la entrada en vigor de la Convención Americana⁶⁶. En efecto, el comienzo de actividades de dicho organismo antecede a la entrada en vigor del tratado y, por ende, a la puesta en funcionamiento del Tribunal de Costa Rica en más de veinte años.

La CIDH actúa en virtud de las facultades que le otorga la Carta de la OEA⁶⁷, su Estatuto y su Reglamento y tiene jurisdicción sobre todos los Estados miembros de la Organización, a los que supervisa en virtud de la Declaración Americana⁶⁸. También actúa, al igual que la Corte, de acuerdo con las facultades específicas

65 La Convención Americana fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

66 Su Estatuto, aprobado por la Asamblea General de la OEA en 1979, delinea las funciones de la CIDH (esto es, la promoción de la observancia y defensa de los derechos humanos, y la de ser un órgano consultivo en la materia). A tal efecto define a los derechos humanos como aquellos establecidos en la Convención Americana, en relación con los Estados Partes en ella y los definidos en la Declaración Americana respecto de los demás Estados Miembros de la OEA. Véase artículo 1º del Estatuto de la CIDH.

67 Artículo 112 de la Carta de la OEA. La Comisión es un órgano central de la OEA incorporado a su estructura básica a través de su previsión en la Carta de la Organización, a diferencia de la Corte que fue creada como uno de los órganos de supervisión de las obligaciones de los Estados en virtud de la Convención Americana.

68 Artículos 1.2 b) y 20 del Estatuto de la CIDH y 51 del Reglamento de la CIDH.

que la Convención Americana le otorga respecto a los Estados Partes de dicho tratado⁶⁹ y otras convenciones interamericanas.

De igual manera, los órganos del Sistema han recibido atribuciones adicionales para supervisar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados, en virtud de convenciones y protocolos que han entrado en vigor con posterioridad a la Convención Americana⁷⁰ y que estos hayan ratificado. Ellas son⁷¹: la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁷², el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)⁷³; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁷⁴ y la Convención Interamericana para Eliminar y Sancionar toda Forma de Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)⁷⁵.

La Comisión Interamericana tiene un mandato amplio para la promoción y protección de los derechos humanos y cuenta con numerosas herramientas para lograr sus objetivos⁷⁶:

69 Artículos 1.2 a) del Estatuto de la CIDH y 51 del Reglamento de la CIDH.

70 La excepción en el ámbito interamericano es la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación de las Personas con Discapacidad, que prevé un órgano específico para la supervisión de las obligaciones derivadas de ella (Cfr., artículo VI, por el que se crea el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad).

71 Además de las previsiones específicas en los respectivos tratados, el Reglamento de la Comisión las menciona expresamente en su artículo 23, en el que se fija, entre otras cosas, la competencia *ratione materiae* de dicho órgano.

72 Cfr., artículo 17.

73 Cfr., artículos 19.6 y 19.7.

74 Cfr., artículos XIII y XIV.

75 Al igual que el Protocolo a la Convención Americana relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención de Belém do Pará no prevé de manera expresa la jurisdicción contenciosa de la Corte para conocer de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los Estados en virtud de dicho tratado. Sin embargo, la Corte ha determinado a través de su jurisprudencia que sí es competente para pronunciarse sobre dicho instrumento internacional, cfr., Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero")*, op. cit., punto resolutivo primero.

76 Así lo establece la Carta de la OEA en su artículo 112, los artículos 1, 18, 19 y 20 del Estatuto de la CIDH, y el artículo 41 de la CADH.

- recibe, analiza e investiga denuncias (peticiones individuales) que alegan violaciones de los derechos humanos⁷⁷;
- es el único órgano que puede presentar casos a la Corte Interamericana y comparece ante ésta como garante del orden público interamericano en materia de derecho humanos⁷⁸;
- solicita a los Estados la adopción de medidas cautelares para evitar un daño irreparable a los derechos humanos de las personas en casos graves y urgentes⁷⁹. Puede también solicitar que la Corte Interamericana ordene la adopción de medidas provisionales en casos graves y urgentes que entrañen peligro de causar daños irreparables a las personas, aunque no se haya presentado un caso ante el Tribunal⁸⁰;
- durante sus períodos de sesiones, celebra audiencias o reuniones de trabajo sobre casos y medidas cautelares; asimismo, lleva a cabo audiencias sobre determinados temas específicos en un país o situaciones regionales;
- realiza visitas a los países para llevar a cabo análisis en terreno y con profundidad de la situación general o investigar una situación específica. Cuando las visitas tienen por objeto estudiar la situación de derechos humanos en un país, dan lugar a la preparación de un informe sobre la temática observada que luego es publicado y presentado al Consejo Permanente y a la Asamblea General de la OEA;
- contribuye a la creación de una conciencia en la opinión pública acerca de los derechos humanos en América. A tales efectos, lleva a cabo y publica estudios sobre temas específicos, tales como las medidas que deben adoptarse para garantizar una mayor independencia de la justicia, las actividades de grupos armados irregulares, la situación de derechos humanos de los/as niños/as y la/s mujeres, y los derechos humanos de los pueblos indígenas;
- establece relatorías para el estudio de temáticas de interés y relevancia regional;
- emite comunicados de prensa informando acerca de una determinada situación o alertando sobre alguna violación a los derechos humanos;

77 Ello, de conformidad con los artículos 44 a 51 de la Convención, los artículos 19 y 20 de su Estatuto y los artículos 22 a 49, 51 y 52 de su Reglamento.

78 Cfr., artículos 41.f, 51 y 61 de la CADH; artículo 19, a y b del Estatuto de la CIDH; artículos 45 y 71 y ss. del Reglamento de la CIDH; artículo 28 del Estatuto de la Corte; artículos 23, 35 y 46 y ss. del Reglamento de la Corte.

79 Cfr., artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

80 Cfr., artículo 63.2 de la Convención Americana.

- organiza y celebra conferencias, seminarios y reuniones con representantes de los gobiernos, instituciones universitarias, organizaciones no gubernamentales, entre otros actores para divulgar información y fomentar el conocimiento en relación con cuestiones vinculadas al sistema interamericano;
- recomienda a los Estados miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos; y
- solicita opiniones consultivas a la Corte Interamericana en relación con aspectos interpretativos de la Convención Americana⁸¹.

A través del ejercicio de todas estas facultades, la Comisión ha desarrollado una importantísima labor en la tutela de los derechos de las personas en el hemisferio. Ella ha desempeñado un papel cada vez más activo como órgano de protección a través del procesamiento de casos individuales y del perfeccionamiento de sus estrategias de promoción⁸².

Por otra parte, la Corte Interamericana es un órgano de carácter jurisdiccional que fue creado por la Convención con el objeto de supervisar, de manera complementaria a la CIDH, el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados al ratificar dicho tratado, principalmente a través del sistema de casos individuales.

La Corte tiene una doble competencia: contenciosa y consultiva. En virtud de su competencia contenciosa, el Tribunal decide los casos y medidas provisionales que son sometidos a su conocimiento por la Comisión o por los Estados, así como las medidas provisionales que sean solicitadas por las víctimas, sus familiares o representantes, en los casos contenciosos que se encuentran bajo su conocimiento⁸³. En la actualidad la CIDH es el órgano que toma la decisión de presentar los casos ante la Corte; a pesar de que la Convención lo permite, ningún Estado ha presentado un caso ante la Corte IDH, ya sea en relación con una petición de un individuo o en un caso interestatal.

81 Para un detalle de las actividades que la Comisión realiza cada año, véanse las "Bases Jurídicas y Actividades de la CIDH" en cada uno de sus informes anuales, disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anales.asp>.

82 En este sentido, vale la pena señalar que a principios de los años noventa la CIDH no emitía el importante número de decisiones que adopta en la actualidad, tampoco había desarrollado el sistema de relatorías y de informes temáticos, en la medida en la que los utiliza en pro de la garantía plena de los derechos humanos.

83 Cfr., artículo 27.3 del Reglamento de la Corte.

Para que la Corte pueda conocer de un caso es necesario, en primer lugar, que se agote el procedimiento ante la Comisión de conformidad con los artículos 40 a 50 de la CADH⁸⁴. Una vez agotado el mismo y habiendo respetado los plazos establecidos por la propia Convención, la CIDH o el Estado demandado pueden someter el caso ante el Tribunal siempre que este último haya aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte o acepte la jurisdicción en el caso concreto⁸⁵. Los peticionarios o las víctimas no pueden someter el caso ante la jurisdicción de la Corte, pero, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento de la CIDH, tienen el derecho a expresar su opinión en relación con la determinación del envío y pueden asimismo actuar autónomamente ante el Tribunal⁸⁶.

En caso de que la Corte IDH decida que hubo violación de un derecho protegido por la Convención, dispondrá que se garantice a la persona lesionada en el goce de su derecho conculcado. Asimismo, y cuando ello sea procedente, establecerá que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada⁸⁷.

En cuanto a la competencia consultiva, ésta refiere a la capacidad de la Corte para interpretar la Convención Americana y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos⁸⁸. La misma puede ser activada por cualquiera de los Estados miembros de la OEA, no sólo por aquellos que son parte en la Convención, así como por los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización⁸⁹. Cabe observar que esta vía fue utilizada con mayor frecuencia durante los primeros años de funcionamiento del Tribunal. Lo anterior le permitió establecer importantes pautas sobre su propia autoridad, los límites de las accio-

84 Cfr., artículo 61.2 de la CADH. Véase también lo expresado por la Corte en el Caso Viviana Gallardo: Corte IDH, *Asunto de Viviana Gallardo y otras*. Serie A N° 10181, párrs. 20 a 25.

85 Cfr., artículos 61 y 62, de la CADH.

86 Cfr., artículo 25 del Reglamento de la Corte IDH; también se prevé en el artículo 44.3 del Reglamento de la Comisión IDH la participación de las presuntas víctimas en la instancia de la Comisión al momento de decidir el sometimiento del caso a la Corte (véase también artículo 73 de dicho Reglamento y artículos 39.1 d), 36, 41.2 y 43.3 del Reglamento de la Corte IDH).

87 Cfr., artículo 61.1, de la CADH.

88 Cfr., Corte IDH, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A N° 16.

89 Cfr., artículo 64.1, de la CADH.

nes de los Estados, la propia función consultiva y sobre algunos temas cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos, tales como el *habeas corpus*, las garantías judiciales, la pena de muerte, la responsabilidad internacional de los Estados, la igualdad y no discriminación, la colegiación obligatoria de periodistas, la exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta, los derechos de los/las trabajadores/as migrantes y los derechos de los/las niños/as, entre otros.

En el año 2009, a través de su Opinión Consultiva N°20, la Corte puso fin a una práctica que podía rastrearse desde el primer caso contencioso del cual tuvo conocimiento. La práctica refería a la facultad que tenía un Estado demandado de nombrar a un juez *ad hoc* para el conocimiento de un caso que se estuviera llevando en su contra⁹⁰. Esta práctica de nombrar a un juez/a adicional debe ser limitada para casos interestatales, y así lo dispuso el Tribunal. Además, la Corte aprovechó esta oportunidad para determinar que “*el juez nacional del Estado demandado no debe participar en el conocimiento de casos contenciosos originados en peticiones individuales*”, eliminando así cualquier sospecha de imparcialidad o falta de independencia del órgano colegiado.

2. COMPOSICIÓN Y MANDATOS DE LA COMISIÓN Y LA CORTE

La Comisión y la Corte Interamericanas están compuestas, cada una de ellas, por siete expertos/as⁹¹. Sus miembros deben ser nacionales de los Estados de la región y son elegidos/as a título individual entre personas de alta autoridad moral y reconocida competencia en derechos humanos⁹². Los/as miembros de la Comisión no deben necesariamente tener título de abogado/as; sin embargo, los/as jueces/zas de la Corte deben tener formación jurídica y reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o que los proponga como candidatos/as⁹³.

Los miembros/as de ambos órganos son propuestos por los gobiernos de los Estados que, a su vez, tienen la posibilidad de indicar personas que no sean sus nacionales; sin embargo no pueden formar parte de la Comisión o la Corte más

90 Cfr., Corte IDH, *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OC-20/09, 29 de septiembre de 2009.

91 Cfr., artículos 2.1 del Estatuto de la CIDH, 4.1 del Estatuto de la Corte IDH, y 34 y 52.1, de la CADH.

92 Cfr., artículos 2.1 del Estatuto de la CIDH, 4.1 del Estatuto de la Corte IDH, y 34 y 52.1, de la CADH.

93 Cfr., artículos 2.1 del Estatuto de la CIDH, 4.1 del Estatuto de la Corte IDH, y 34 y 52.1, de la CADH.

de un nacional del mismo país en un mismo período⁹⁴. Al respecto, es preciso señalar que ningún Estado de la región ha establecido a nivel local un mecanismo transparente para proponer los/las candidatos/as a los más altos órganos de protección de los derechos humanos de América⁹⁵.

Pese a que son propuestos por los Estados, los miembros son electos a título personal y preservan, en su amplia mayoría, una evidente independencia de criterio respecto de los gobiernos que los proponen⁹⁶. Al respecto, CEJIL ha elaborado algunos lineamientos que podrían aportar a la discusión en la selección de los integrantes de dichos órganos⁹⁷. Una de las principales características que la Convención Americana exige para las personas que ocupen este importante cargo es que cuenten con "*alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos*"⁹⁸.

La propuesta de candidatos/as se puede efectuar dentro de los noventa días posteriores a la requisitoria que a tal efecto realice el Secretario de la OEA, quien a su vez debe hacerlo seis meses antes de la celebración del período ordinario de sesiones de la Asamblea General de dicha organización, momento en el cual se efectúa la elección. El Secretario General circula entre los Estados la lista de los/as candidatos/as junto con sus hojas de vida⁹⁹.

Los/as integrantes de la Comisión son electos por todos los Estados miembros de la OEA¹⁰⁰ y tienen competencia para supervisar la situación de derechos

94 Cfr., artículos 3 y 7 del Estatuto de la CIDH, 4 y 7 del Estatuto de la Corte IDH, y 36, 37.2, 52.2 y 53 de la CADH.

95 Cfr., CEJIL, Documento de Coyuntura N°1 (2005), *Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos*, pág. 10 y 14, disponible en http://cejil.org/sites/default/files/Documento_1_sp_0.pdf; y Documento de Coyuntura N°5 (2008) *Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos* pág. 18, disponible en http://cejil.org/sites/default/files/Documento_5_sp_0.pdf.

96 Cfr., artículos 3.1 del Estatuto de la CIDH, 4.1 del Estatuto de la Corte IDH, y 36.1, 52.1 y 53.1, de la CADH.

97 Cfr., CEJIL, Documento de Coyuntura No. 1 (2005), *Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos*, op. cit.

98 Cfr., artículo 34 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

99 Cfr., artículos 4 del Estatuto de la CIDH, 6.1, 8.1 y 8.2 del Estatuto de la Corte IDH y 36.1 y 53.1, de la CADH.

100 Cfr., artículo 5 del Estatuto de la CIDH.

humanos en toda la región; mientras que los/as jueces/zas de la Corte lo son por los Estados Partes de la Convención Americana¹⁰¹, ya que tienen jurisdicción únicamente sobre los Estados que hayan ratificado dicho tratado¹⁰².

La OEA no tiene ninguna instancia formal de escrutinio de las credenciales de los/as candidatos/as y tampoco se ha establecido ningún proceso de entrevistas. Las elecciones se llevan a cabo en el marco de la Asamblea General de la OEA como resultado, en la mayor parte de los casos, de intercambios de votos realizados al más alto nivel en las cancillerías de los Estados de la región. Pocos Estados realizan un escrutinio individual de la idoneidad de los/as candidatos/as. En consecuencia, el resultado de la elección refleja en la mayoría de los casos, más que la competencia individual de los/as seleccionados/as, la destreza de los servicios exteriores que los propusieron, así como consideraciones de balance geográfico y político.

Si bien las organizaciones no gubernamentales no cumplen ningún papel formalmente establecido en este proceso, ellas han promovido de manera activa la creación de un sistema más transparente de proposición y selección de candidatos/as, tanto a nivel local como internacional; el escrutinio de los potenciales comisionados/as y jueces/zas en virtud de los criterios establecidos por la Convención, los Estatutos de la Comisión y de la Corte; la diversidad y el balance de género. En la práctica, la buena voluntad de varios Estados y la intervención de la sociedad civil cuestionando algunos de los/as candidatos/as menos idóneos, ha permitido que la composición de los órganos del Sistema sea mucho mejor de la que se puede esperar de un procedimiento poco participativo.

La duración del mandato de los/as comisionados/as es de cuatro años y son reelegibles por una única vez¹⁰³. Por su parte, la duración del mandato de las personas integrantes de la Corte es de seis años, también reelegibles por una vez¹⁰⁴. El Reglamento de la Corte estipula que los jueces/zas cuyo mandato se haya vencido continuarán conociendo de los casos de los que ya hubieren

101 Cfr., artículos 7.1 del Estatuto de la Corte IDH, y 53.1, de la CADH.

102 En la actualidad los Estados Partes de la Convención son 25 y los Estados Miembros de la OEA son 34.

103 Cfr., artículos 6 del Estatuto de la CIDH, 2.1 del Reglamento de la CIDH, y 37 de la CADH.

104 Cfr., artículos 5.1 del Estatuto de la Corte IDH, y 54.1, de la CADH.

tenido conocimiento y se encuentren en estado de sentencia¹⁰⁵. Esta regla general pretende preservar su familiaridad con el caso, así como la inmediatez en el tratamiento de la prueba. Todo lo relativo a las reparaciones y costas, así como a la supervisión del cumplimiento de las sentencias, compete a los jueces que integran al Tribunal en ese estado del proceso, salvo que hubiese existido una audiencia pública, situación en la cual deberán conocer los jueces/zas que hubieren estado en esa audiencia¹⁰⁶. Todo lo relativo a las medidas provisionales compete a la Corte en funciones¹⁰⁷.

Ni la Comisión ni la Corte sesionan de manera permanente; tanto una como la otra sesionan en los países que les sirven de sede: la primera, en Washington D.C., Estados Unidos de América, y la segunda, en San José, Costa Rica. Normalmente los órganos del sistema tienen dos o tres períodos de sesiones ordinarias que se extiende por aproximadamente dos o tres semanas y, en ocasiones, celebran sesiones extraordinarias¹⁰⁸.

Por último, cabe agregar que tanto la Convención Americana como los estatutos de la Comisión y de la Corte establecen que sus miembros gozarán de las inmunidades reconocidas a los agentes diplomáticos por el derecho internacional; ade-

105 Cfr., artículos 5.3 del Estatuto de la Corte IDH, 17.1 del Reglamento de la Corte IDH, y 54.3, de la CADH. Salvo, claro está, los casos de fallecimiento, renuncia, impedimento, excusa o inhabilitación en los que se le reemplaza "por el juez que haya sido elegido en su lugar si fuere éste el caso, o por el juez que tenga precedencia entre los nuevos jueces elegidos en la oportunidad en que se venció el mandato del que debe ser sustituido". Cfr., artículo 17.1 *in fine* del Reglamento de la Corte IDH.

106 Cfr., artículo 17.2 del Reglamento de la Corte.

107 Cfr., artículo 17.3 del Reglamento de la Corte.

108 Por disposición del Reglamento, la CIDH tiene un compromiso de reunirse al menos dos veces al año en sesiones ordinarias (artículo 14). A partir del 2006, la Comisión modificó el formato de sus períodos de sesiones. En lugar de dos períodos de sesiones anuales de tres semanas de extensión cada uno, celebrará tres períodos anuales de dos semanas cada uno. Además, la CIDH también ha realizado períodos extraordinarios de sesiones en el territorio de otro Estado miembro. La Corte ha establecido reglamentariamente que tendrá sesiones ordinarias y extraordinarias, pero sin establecer un número mínimo (Cfr., Artículo 11 del Reglamento de la Corte). En general, las sesiones de la Corte se llevan a cabo cuatro veces por año. A partir del 2005 la Corte IDH ha realizado varios períodos extraordinarios de sesiones fuera de su sede. El Tribunal puede reunirse en cualquier Estado miembro en que lo considere conveniente por mayoría de sus miembros y previa aquiescencia del Estado respectivo (artículo 13 del Reglamento de la Corte).

más, gozan de los privilegios diplomáticos necesarios para el desempeño de sus funciones. Por otra parte, se establece para ambos casos la eximente de responsabilidad de sus integrantes por las opiniones emitidas y los actos ejecutados durante su mandato. Tal previsión encuentra su razón de ser en la necesidad de asegurar el ejercicio independiente e imparcial de las funciones de dichos órganos¹⁰⁹.



109 Cfr., artículos 12 del Estatuto de la CIDH, 15 del Estatuto de la Corte IDH, y 70, de la CADH.

3. INCOMPATIBILIDADES E IMPEDIMENTOS

Las personas que integran la Comisión y la Corte están sujetas a una serie de requisitos, incompatibilidades e impedimentos para el ejercicio de su cargo. Con ello se pretende garantizar la competencia, independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. En atención a ello, tanto los estatutos y reglamentos de ambos órganos como la Convención Americana exigen que sean personas de alta autoridad moral y competencia en derechos humanos -particularmente, en el caso de la Corte se solicita que las personas propuestas a ocupar dicho cargo reúnan las condiciones para el ejercicio de la función judicial en su país. Adicionalmente, se requiere que quienes integran dichos órganos no desempeñen otras actividades que impidan cumplir con sus obligaciones y que pudieren afectar su independencia o imparcialidad¹¹⁰. Asimismo, tanto respecto de la Corte como de la Comisión, existe entre las incompatibilidades, las actividades que afecten la dignidad y prestigio del cargo¹¹¹.

De lo anterior se deduce que, por una parte, las personas que integren dichos órganos deben presentar y preservar la competencia e idoneidad para el desempeño del cargo. Por otra parte, los/as miembros/as de la Comisión y la Corte no deben ser pasibles de cuestionamientos basados en su falta de independencia o su parcialidad objetiva, por ejemplo, por haber tratado el caso como integrante del Poder Judicial a nivel local, o subjetiva, por haber prejuzgado o tener la convicción íntima sesgada a favor o en contra de una de las partes. Así, no debe existir ninguna causal que pueda poner en duda la independencia o imparcialidad de quien juzga; por ello no sólo la circunstancia objetiva puede desacreditar la requerida independencia e imparcialidad del órgano jurisdiccional, también puede alegarse el temor y la misma apariencia de parcialidad.

En este sentido, ambos órganos consideran que la participación de sus integrantes en el Poder Ejecutivo de un Estado puede poner en jaque la independencia y la apariencia de imparcialidad del órgano. Así, la Comisión excluye explícitamente a aquellas personas que “*estudiesen acreditad[a]s o cumpliendo una misión*

110 Cfr., artículos 2.I del Estatuto de la CIDH, 1.3 y 4 del Reglamento de la CIDH, 4.I, 18 y 19 del Estatuto de la Corte IDH, y 34 y 52.I, de la CADH.

111 Cfr., artículos 18.I.c) del Estatuto de la Corte IDH, 8.I del Estatuto de la CIDH, y 4.I del Reglamento de la CIDH.

*especial como agentes diplomáticos ante dicho Estado*¹¹²; por su parte, en el Estatuto de la Corte, con un criterio más estricto, se menciona como incompatible con el cargo de juez/a a *“miembros o altos funcionarios del Poder Ejecutivo”* con excepción de *“los cargos que no impliquen subordinación jerárquica ordinaria, así como los de agentes diplomáticos que no sean Jefes de Misión ante la OEA o ante cualquiera de sus Estados miembros”*¹¹³.

Además de las referidas incompatibilidades, la Corte introduce en su Estatuto otras causales, a saber: a las personas que ocupan un cargo en organismos internacionales y *“cualesquiera otros cargos y actividades que impidan a los jueces cumplir sus obligaciones, o que afecten su independencia, imparcialidad, la dignidad o prestigio de su cargo”*¹¹⁴.

Por otra parte, ambos órganos¹¹⁵ establecen como impedimentos del ejercicio de la función delegada a sus integrantes, haber participado previamente en alguna decisión sobre los mismos hechos de un caso bajo su conocimiento o haber proporcionado consejo o haber fungido como representante de alguna de las partes interesadas en la decisión¹¹⁶. Respecto de la Corte, su Estatuto impide la participación de sus integrantes en asuntos en que éstos o sus parientes tengan un interés directo¹¹⁷ y su Reglamento menciona expresamente como causal de inhabilitación la circunstancia de que *“por cualquier causa un juez no esté presente en alguna de las audiencias o en otros actos del proceso”*¹¹⁸. En cuanto a la Comisión, en una modificación reglamentaria del año 2002, se agregó un com-

112 Cfr., artículo 17.2.a. del Reglamento de la CIDH. Esta circunstancia, en contraposición con la Corte, parece ser un impedimento de los/as comisionados/as para “participar en la discusión, investigación, deliberación o decisión” del asunto sometido a su consideración.

113 Cfr., artículo 18.1a) del Estatuto de la Corte IDH.

114 Cfr., artículo 18.1, apartados b y c del Estatuto de la Corte IDH, respectivamente.

115 Si bien tanto el Estatuto como el Reglamento de la Comisión en sus artículos 8 y 4, respectivamente, sólo hacen alusión a “incompatibilidades” podemos inferir que las circunstancias introducidas por el artículo 17.2 son “impedimentos”, tal como son denominados en el Estatuto de la Corte.

116 Cfr., artículos, 17.2 a) del Reglamento de la CIDH, y artículo 19.1 del Estatuto de la Corte IDH. Este último especifica otras circunstancias impeditivas: intervención en calidad de agente, abogado, miembro de un tribunal nacional o internacional o de una comisión investigadora.

117 Cfr., artículo 19.1 del Estatuto de la Corte.

118 Cfr., artículo 21.3 del Reglamento de la Corte IDH.

promiso adicional de sus integrantes y de la persona al frente de la Secretaría Ejecutiva: “[e]n el momento de asumir sus funciones los miembros se comprometerán a no representar a víctimas o sus familiares, ni a Estados, en medidas cautelares, peticiones y casos individuales ante la CIDH, por un plazo de dos años, contados a partir del cese de su mandato como miembros de la Comisión”¹¹⁹.

Tal y como se ha señalado anteriormente, a partir del año 2009, a través de una Opinión Consultiva, la Corte no permite la figura del juez *ad hoc* en casos individuales, ni tampoco la participación de un/a juez/za nacional del caso que está en su conocimiento, limitando dicha figura a casos interestatales. Este criterio ha sido plasmado en el nuevo Reglamento de la Corte de 2010¹²⁰. Por su parte en el Reglamento de la CIDH se menciona desde mucho antes como un impedimento para “participar de la discusión, investigación, deliberación o decisión de un asunto sometido a la consideración de la Comisión”, la circunstancia de ser nacional del Estado objeto de consideración¹²¹.

Las partes pueden asimismo cuestionar la idoneidad de las personas que integran la Comisión y la Corte en cuanto tengan conocimiento de causas que así lo ameriten. Idealmente la presentación se hará con tiempo suficiente para permitir el reemplazo del juez/a de acuerdo con la práctica de la Corte, de modo de no demorar innecesariamente el curso del proceso. No obstante, si la causal de impedimento fuese sobreviniente o las partes tuvieran conocimiento de ella con posterioridad al inicio del proceso, debe hacerse valer en la primera oportunidad para que el Tribunal decida de inmediato¹²².

4. SECRETARÍAS

Tanto la Comisión como la Corte apoyan su trabajo en sus respectivas Secretarías. Éstas son unidades administrativas encargadas de sostener su buen funcionamiento y que tienen raigambre convencional y estatutaria. Ambas están lideradas por un Secretario/a (denominado “Ejecutivo/a” en el caso de la CIDH) que organiza y ejecuta el trabajo de apoyo de los órganos en consulta con el/la Presidente/a y con la aprobación periódica de sus

¹¹⁹ Cfr., artículos 4.1 y 12.3 del Reglamento de la CIDH.

¹²⁰ Cfr., artículos 19 y 20 del Reglamento de la Corte IDH.

¹²¹ Cfr., artículo 17.2 a) del Reglamento de la CIDH.

¹²² Cfr., artículo 21.2 del Reglamento de la Corte IDH.

planes de trabajo y acciones por el Pleno¹²³. Las personas que ocupen las respectivas Secretarías deben tener versación en derechos humanos y alta autoridad moral. Si bien deben tener conocimientos jurídicos relevantes para el desempeño del cargo, en el caso de la CIDH el título de abogado no es un requisito indispensable¹²⁴. Esto se explica en vista del carácter cuasi judicial que reviste la Comisión y la consecuente asignación de múltiples funciones que exceden el trámite de peticiones individuales. El Reglamento de la Corte, en contraposición, parece requerir la calidad de abogado/a de quien tenga a su cargo la Secretaría de la Corte¹²⁵.

En la práctica la persona que ocupa la Secretaría Ejecutiva de la CIDH ha sido nombrada y removida por la Comisión¹²⁶. El 2 de setiembre de 2011, la Comisión Interamericana, en uso de las facultades que le confiere el artículo 22 de su Estatuto, modificó el artículo 11 del Reglamento estableciendo que el/la Secretario/a Ejecutivo/a será designado por el Secretario General de la OEA en base a un procedimiento interno mediante el cual la Comisión identificara el/la candidata/a mas apropiado/a y remitirá su nombre al Secretario General. En dicho artículo se establece el procedimiento interno que seguirá la Comisión. La persona elegida ocupará el cargo por un periodo de 4 años renovable una sola vez.

Los idiomas de trabajo de la CIDH y la Corte están definidos en sus respectivos reglamentos. Ellos son: el español, el francés, el inglés y el portugués. Por lo demás, los idiomas de trabajo de la Comisión son los que ésta establezca de acuerdo a los hablados por sus integrantes y en el caso de la Corte, aquellos que ésta acuerde cada año, sin embargo, para un caso determinado, podrá adoptar también como idioma de trabajo el del Estado demandado o, en su caso, el del Estado demandante, siempre que sea uno de los oficiales¹²⁷.

123 Cfr., artículos 21 del Estatuto de la CIDH, 11 y siguientes del Reglamento de la CIDH, 14 del Estatuto de la Corte IDH, 7 y siguientes del Reglamento de la Corte IDH, y 40, 58.2, 58.3 y 59, de la CADH.

124 Cfr., artículo 21 del Estatuto de la CIDH.

125 Cfr., artículo 7.1 del Reglamento de la Corte IDH.

126 Cfr., artículos 21.3 del Estatuto de la CIDH.

127 Cfr., artículos 22.1 del Reglamento de la CIDH y 22.1 y 22.2 del Reglamento de la Corte IDH. En este último se deja abierta la posibilidad de modificar el idioma de trabajo de la Corte para un caso determinado, en atención al hablado por una de las partes, siempre que sea uno de los oficiales.

a. Secretaría Ejecutiva de la Comisión

La Secretaría Ejecutiva de la CIDH forma parte de la Secretaría General de la OEA¹²⁸. Es permanente y se ubica en la sede de dicho organismo en Washington, D. C. Ella está compuesta por un Secretario/a Ejecutivo/a, por al menos un Secretario/a Ejecutivo/a Adjunto/a (durante algunos años hubo dos) y por el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus labores¹²⁹. La Secretaría de la Comisión cuenta asimismo con un personal de alrededor de 40 abogados/as, entre aquellos/as de planta o permanentes, consultores, becarios, pasantes, y asistentes administrativos, todos los que suman aproximadamente 60 personas.

La persona al frente de la Secretaría Ejecutiva tiene un rol fundamental en el Sistema Interamericano. El Reglamento de la CIDH da cuenta de su importante labor al establecer entre sus atribuciones las de dirigir, planificar y coordinar el trabajo de la Secretaría Ejecutiva; coordinar los aspectos operativos de la labor de los grupos de trabajo y relatorías¹³⁰; elaborar, en consulta con el Presidente, el proyecto de programa-presupuesto de la Comisión, que se regirá por las normas presupuestarias vigentes para la OEA, del cual dará cuenta a la Comisión; preparar, en consulta con el/la Presidenta, el proyecto de programa de trabajo para cada período de sesiones; asesorar al/la Presidente/a y a los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones; rendir un informe escrito a la Comisión, al iniciarse cada período de sesiones, sobre las labores cumplidas por la Secretaría Ejecutiva durante el anterior período de sesiones, así como de aquellos asuntos de carácter general que puedan ser de interés de la Comisión; y ejecutar las decisiones que le sean encomendadas por la Comisión o el/la Presidente/a¹³¹.

La CIDH ha establecido un mecanismo de trabajo a través del cual cada uno de sus integrantes tiene bajo su responsabilidad un número de países respecto de

128 Recordamos que la CIDH fue incorporada a la Carta de la OEA como órgano fundamental de derechos humanos, y que la Corte es una creación convencional (Artículo 40 de la CADH). Los servicios de Secretaría de la CIDH deben ser desempeñados por la unidad funcional especializada que forma parte de la Secretaría General de la Organización y debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión.

129 Cfr., artículo 11 del Reglamento de la CIDH.

130 La supervisión de las relatorías se incorpora con las reformas al artículo 12 del Reglamento del año 2009.

131 Cfr., artículo 12 del Reglamento de la CIDH.

los cuales asume la relatoría. Adicionalmente, toman a su cargo responsabilidades de relatorías temáticas. Así, en la actualidad existen ocho relatorías: sobre los derechos de las mujeres, trabajadores migratorios y sus familias, personas privadas de libertad, derechos de la niñez, derechos de los afro descendientes y contra la discriminación racial, pueblos indígenas, libertad de expresión y defensores/as de derechos humanos. De éstas, la de libertad de expresión ha sido asumida por una persona que no tiene a su vez calidad de integrante de la Comisión, sino que actúa en función de una delegación de poderes realizada por la misma.

Finalmente, la Secretaría ha instituido una serie de grupos de trabajo para el tratamiento de los casos y el desempeño de otras de sus funciones centrales. Así, se han creado 5 grupos que abarcan los 35 Estados miembros de la OEA en base a un criterio de distribución geográfica; además, se ha creado un grupo de registro para analizar las peticiones entrantes y revisar los requisitos indispensables para poder discutir la admisibilidad de los casos. Existe también un grupo para la tramitación de las medidas cautelares y uno para el trámite de casos ante la Corte. A principios de 2011 se anunció la posible creación de un grupo sobre soluciones amistosas.

b. Secretaría de la Corte

La Secretaría de la Corte tiene raigambre convencional¹³². La misma Corte designa a la persona que estará al frente de dicha unidad administrativa¹³³, la cual actúa bajo sus órdenes en lo que no sea incompatible con la independencia del Tribunal¹³⁴. Al igual que la persona encargada de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, su dedicación es exclusiva y tiene su oficina en la sede del Tribunal y, en el caso de sesionar fuera de su sede, debe trasladarse al lugar en que la Corte celebre sus sesiones¹³⁵. Adicionalmente, la Secretaría cuenta con un Secretario/a Adjunto/a¹³⁶, 20 abogados/as, pasantes, y personal de carácter administrativo que en total suman alrededor de 60 personas¹³⁷.

¹³² Cfr., artículos 58.2, 58.3 y 59, de la CADH.

¹³³ Cfr., artículos 14.2 del Estatuto de la Corte IDH, y 58.2 de la CADH.

¹³⁴ Cfr., artículos 14.1 del Estatuto de la Corte IDH, y 59 de la CADH.

¹³⁵ Cfr., artículos 14.2 del Estatuto de la Corte IDH, 10 c) del Reglamento de la Corte IDH, y 58.3 de la CADH.

¹³⁶ La designación de un Secretario/a Adjunto/a se prevé en los artículos 14.3 del Estatuto de la Corte IDH, y 8.1 del Reglamento de la Corte IDH. Los pasos para su nombramiento son los requeridos para la designación del Secretario titular; este último debe proponerlo. Su función es asistir y suplir al Secretario en su ausencia.

El mandato de la persona a cargo de la Secretaría de la Corte tiene un plazo establecido de cinco años y con posibilidad de ser relecta de manera indefinida. En la práctica, las personas que han resultado elegidas han ocupado este cargo por un número mayor de años¹³⁸. Sin embargo, puede ser removido/a con la misma cantidad de votos requerida para su elección¹³⁹.

La persona al frente de la Secretaría de la Corte tiene un papel importante pues sobre ella recae la tarea de organización de la agenda de la institución, la que es establecida en conjunto con la Presidencia del Tribunal. Entre sus atribuciones se incluyen las de *“notificar las sentencias, opiniones consultivas, resoluciones y demás decisiones de la Corte; llevar las actas de las sesiones de la Corte; asistir a las reuniones que celebre la Corte dentro o fuera de su sede; tramitar la correspondencia de la Corte; certificar la autenticidad de documentos; dirigir la administración de la Corte, de acuerdo con las instrucciones del Presidente; preparar los proyectos de programas de trabajo, reglamentos y presupuestos de la Corte; planificar, dirigir y coordinar el trabajo del personal de la Corte; ejecutar las tareas que le sean encomendadas por la Corte o por el Presidente”*¹⁴⁰; y, proponer a la persona a cargo de la Secretaría Adjunta¹⁴¹.

137 Todos ellos deberán ser nombrados por el Secretario General de la OEA en consulta con el Secretario de la Corte. *Cfr.*, artículos 14.4 del Estatuto de la Corte IDH, y 59 de la CADH.

138 *Cfr.*, artículo 7.1 del Reglamento de la Corte IDH.

139 *Cfr.*, artículo 7.2 del Reglamento de la Corte IDH.

140 *Cfr.*, artículo 10 del Reglamento de la Corte IDH.

141 *Cfr.*, artículo 8.1 del Reglamento de la Corte IDH.

CAPÍTULO II.

LA VÍA CONTENCIOSA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

A. ALCANCES DE LA DENUNCIA ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO

Frente a la violación de un derecho protegido por la Declaración Americana, la Convención Americana u otro tratado interamericano que le otorgue competencia para ello¹⁴², la persona afectada, sus familiares o cualquier persona o entidad en su representación puede presentar una denuncia o petición ante la Comisión Interamericana¹⁴³.

A través de una petición individual, la persona afectada puede lograr que el Estado sea declarado internacionalmente responsable por la vulneración a sus derechos humanos. En consecuencia, el órgano de protección podría entonces ordenar al Estado demandado cumplir ciertas obligaciones a favor de la víctima destinadas a reparar la violación, tales como realizar actos de desagravio; otorgar prestaciones en materia de salud o educación; investigar los hechos y sancionar a los responsables; pagar indemnizaciones, entre otras. Asimismo, los órganos del Sistema podrán ordenar medidas que tiendan a evitar la repetición de hechos similares a los denunciados, tales como modificaciones a la legislación ya sea mediante la derogación o la adopción de nuevas normas; actos destinados a conservar la memoria de las víctimas como pueden ser la construcción de monumentos o la designación de escuelas con el nombre de la persona afectada, entre otras.

Es importante resaltar que lo anterior es consecuencia de la determinación que la Corte o la Comisión Interamericana realicen sobre la responsabilidad inter-

¹⁴² Cfr., artículo 23 del Reglamento de la CIDH.

¹⁴³ La denuncia puede ser presentada en cualquiera de los cuatro idiomas oficiales de la OEA (inglés, francés, portugués o español), por la presunta víctima o por un tercero. En la práctica el idioma de la denuncia no es elección de la presunta víctima o su representante sino que este debe coincidir con el idioma oficial del Estado demandado. Véase también “*Formulario para presentar denuncias*”, en https://www.cidh.oas.org/cidh_apps/instructions.asp?gc_language=S.

nacional del Estado, ya que dichos órganos no analizan la responsabilidad penal de los individuos involucrados en la perpetración de las violaciones denunciadas. Como ha señalado la Corte Interamericana:

La protección internacional de los derechos humanos no debe confundirse con la justicia penal. Los Estados no comparecen ante la Corte como sujetos de acción penal. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas responsables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones¹⁴⁴.

A través de la intervención del sistema interamericano se ha logrado, entre otras cosas, que se proporcione tratamiento antirretroviral y atención médica a personas afectadas con VIH-SIDA a través de la solicitud de medidas cautelares en El Salvador, Chile, Argentina, Nicaragua, Guatemala y Honduras; se reforme legislación que resultaba discriminatoria contra la mujer en cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH en el *caso María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala* y en el *caso María Da Penha vs. Brasil*; se celebren nuevos juicios a personas condenadas sin las garantías del debido proceso a raíz de la sentencia de la Corte en el *caso Castillo Petruzzi vs. Perú*; se libere a personas detenidas injustamente en cumplimiento de la sentencia de la Corte en el *caso Loayza Tamayo vs. Perú* y de las recomendaciones de la CIDH en el *caso del General José Francisco Gallardo Rodríguez vs. México*; se paguen salarios caídos y demás prestaciones laborales a trabajadores despedidos injustificadamente a raíz de la

144 Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr: 134. Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C N°233, párr: 98.

sentencia de la Corte en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*; se deje sin efecto legislación que promovía la impunidad en varios países, en cumplimiento de las sentencias de la Corte en los casos *Barrios Altos vs. Perú*, y de actos de gobierno como en el caso *Gelman vs. Uruguay*; se adopte legislación en materia de protección a la niñez, en cumplimiento de la sentencia de Reparaciones de la Corte en el caso *Villagrán Morales y otros vs. Guatemala* y en el caso *Vargas Areco vs. Paraguay*; se ordene la capacitación a los agentes del Estado en materia de derechos humanos en relación con el uso de la fuerza a raíz de la sentencia de la Corte en el caso *Montero Aranguren y otros (Reten de Catia) vs. Venezuela*; y que se garantice el derecho a la información bajo control del Estado como lo estipula la sentencia de la Corte en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, entre muchos otros logros.

B. CONSIDERACIONES AL ENFRENTAR EL LITIGIO DE UN CASO ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO

La organización o persona que evalúe la posibilidad de presentar una petición a la Comisión Interamericana debería, previamente, conocer y valorar algunos aspectos:

I. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS

Es fundamental que se definan con claridad los intereses y objetivos de la víctima o sus familiares, así como los del mismo peticionario al iniciar el proceso. No hay que olvidar que el/la peticionario/a representará en todo momento los intereses de la víctima o sus familiares ante el sistema interamericano, por lo tanto, debe tener claro cuáles son las expectativas de su representado/a frente a un litigio internacional e identificar cualquier posible conflicto entre éstas y la estrategia que se plantee en el curso del proceso.

Sin perjuicio de lo anterior, el/la peticionario/a debe tener claridad sobre lo que se pretende o persigue con la presentación del caso ante la CIDH, es decir, cuál es su objetivo general, que puede trascender al objetivo individual de sus representados. De cualquier manera, la víctima o sus familiares deben ser informados en todas las etapas del proceso sobre dichos objetivos. Por ejemplo, si se busca evidenciar o erradicar una práctica estatal violatoria; reformar, derogar o crear legislación; impulsar una investigación o proceso judicial interno; lograr la libertad o integridad personal de una o varias personas; abrir un espacio de

negociación, entre otros. Esta definición aportará significativamente a determinar la estrategia a seguir frente a los órganos del sistema y frente al Estado; así como a la determinación de las posibles reparaciones que surjan del caso.

2. IDENTIFICACIÓN DE LA O LAS VÍCTIMAS Y SUS FAMILIARES

Es de suma importancia determinar con exactitud quiénes son las víctimas¹⁴⁵ o, en su defecto, sus familiares. Cuanto más se sepa de ellas, mucho mejor: nombre, edad, nacionalidad, ocupación, estado civil, ubicación, entre otros. La trascendencia de proporcionar el nombre y domicilio de las víctimas deriva del hecho de que la Comisión no podrá someter a la Corte casos en los que no se hayan violado los derechos y libertades de individuos determinados¹⁴⁶, la Corte sólo puede ejercer su jurisdicción contenciosa *"con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos"*¹⁴⁷.

Al respecto, la Corte ha establecido que, con el propósito de garantizar los efectos propios del Reglamento *"y la protección efectiva de los derechos de las presuntas víctimas, es preciso que éstas se encuentren debidamente identificadas e individualizadas -por su nombre- en la demanda que la Comisión Interamericana presenta ante este Tribunal"*¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Según el artículo 28.e del Reglamento de la Comisión, las peticiones que se presenten ante la Comisión deberán contener "de ser posible, el nombre de la víctima," por ser este un requisito para su consideración. Por su parte, el Reglamento de la Corte establece en su artículo 35.1, que el informe al que se refiere el artículo 50 de la CADH que la Comisión presente ante la Corte deberá identificar a las presuntas víctimas.

¹⁴⁶ La Corte funda la exigencia de que se trate de individuos determinados, en los artículos 46.1.b, y 46.2.b, 61.2 de la Convención Americana, *Cfr.*, Corte IDH, *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención* (Artículos 1 y 2 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). 9 de diciembre de 1994. Opinión Consultiva OC-14/94, Serie A, N°14, párrs. 45-46.

¹⁴⁷ *Idem*, párr: 49.

¹⁴⁸ Caso "Instituto de Reeducción del Menor", *op. cit.*, párrs. 107 y 109. Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C N°148, párr: 94.

No obstante, cuando se justifiere que no fue posible identificarlas por tratarse de casos de violaciones masivas o colectivas, entonces la Corte decidirá en su oportunidad si las considera víctimas¹⁴⁹. En ese caso, será suficiente, de acuerdo con la jurisprudencia de la propia Corte, que sean identificables y determinables. Para ello deberán proporcionarse datos objetivos que permitan la identificación de las víctimas¹⁵⁰ o, en su defecto, la pertenencia a un grupo de personas sujetas a las mismas violaciones.

Por otra parte, en casos especiales, donde por temor las víctimas no quieren que sus nombres se conozcan, los/as peticionarios/as pueden solicitar a la Comisión que guarde en reserva su identidad, lo cual también es una práctica dentro del sistema.

149 Cfr., artículo 35.2 del Reglamento de la Corte.

150 Cfr., Caso “Instituto de Reeducción del Menor”, *op. cit.*, párr. 108. Cabe aclarar que la Corte usa un estándar más flexible cuando adopta medidas provisionales para la protección de colectivos. Por ejemplo, a partir de la resolución sobre medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana en el *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, el tribunal determinó que procedería a otorgar la protección interamericana cuando los miembros del colectivo pudieran ser “identificados e individualizados y que, por el hecho de formar parte de dicha comunidad, todos sus integrantes se encuentran en una situación de igual riesgo de sufrir actos de agresión en su integridad personal y su vida” Corte IDH, *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó (Colombia)*. Medidas Provisionales. Resolución de 24 de noviembre de 2000, Considerando 7; en igual sentido lo hizo en *Caso de la Cárcel de Urso Branco*. Medidas Provisionales. Resolución de 18 de junio de 2002, considerando séptimo. Este criterio ha sido aplicado por la Corte en otros casos. Por ejemplo en el Caso Diarios “El Nacional” y “Así es la Noticia,” la Corte consideró “conveniente dictar medidas provisionales de protección a favor de todas las personas que se encuentren en las sedes de los medios de comunicación ‘El Nacional’ y ‘Así es la Noticia’ o que estén vinculadas a la operación periodística de dichos medios.” Corte IDH, *Caso Diarios “El Nacional” y “Así es la Noticia”*. Medidas Provisionales. Resolución de 6 de julio de 2004, considerando décimo primero.

3. EL GRADO DE CONTACTO DEL PETICIONARIO CON LAS VÍCTIMAS O SUS FAMILIARES

Más allá de contar con un poder de representación, durante el proceso es fundamental mantener contacto con la víctima o con sus familiares a fin de consultarlos sobre las decisiones a tomar en el litigio. Además, considerando que un proceso internacional puede demorar varios años, el/la petionario/a debe mantener contacto con la víctima o con sus familiares no sólo para garantizar información actualizada, sino también para conocer sus intereses y expectativas, a fin de que éstas sean incorporadas en las potenciales reparaciones.

La esencia del sistema interamericano es la protección de los derechos humanos de las personas, por lo tanto, las víctimas o sus familiares ocupan un lugar protagónico y esencial. Si bien la Convención Americana no exige el consentimiento de la víctima para la presentación de su caso ante la CIDH¹⁵¹, existen fases procesales en que este órgano solicita la anuencia o consentimiento de la víctima o de sus familiares. Por ejemplo, de llegarse a un acuerdo de solución amistosa, la Comisión no podrá aprobarlo sin antes verificar que las víctimas o en su defecto sus familiares hayan dado su consentimiento¹⁵². Asimismo, después de que dicho órgano adopte el informe preliminar con las recomendaciones al Estado responsable, los/as peticionarios/as tendrán la oportunidad de presentar su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. En esta etapa se deberán aportar, entre otros¹⁵³, los datos de la víctima y sus familiares, así como la posición de éstas, lo que deberá expresarse mediante un poder de representación que será presentado a la Corte Interamericana, si la CIDH decide enviar el caso al máximo tribunal.

151 Cfr., artículo 23 del Reglamento de la CIDH.

152 Cfr., artículo 40.5 del Reglamento de la CIDH.

153 Cfr., artículo 44, incisos 2 y 3 del Reglamento de la CIDH.

4. CONOCER LAS CONVERSACIONES O NEGOCIACIONES SOSTENIDAS CON EL ESTADO

Es indispensable que el/la peticionario/a sea informado/a de las conversaciones o negociaciones que hayan sostenido las víctimas o sus familiares con representantes del gobierno o con los agentes estatales presuntamente involucrados en la violación denunciada. Deberá conocer los detalles de las conversaciones o reuniones que se hayan celebrado, en particular si se ha llegado a acuerdos concretos, ya sean verbales o escritos; en su caso el nivel de cumplimiento de éstos, y si existen reportes, informes o actas al respecto. Esta información es fundamental para decidir si es oportuna la presentación de la petición y prever la reacción, respuesta y posición del Estado ante la misma. El contar con información completa sobre lo que está sucediendo en el ámbito nacional asegurará coordinación y coherencia entre las estrategias interna e internacional y, con ello, mayores posibilidades de éxito ante el sistema interamericano¹⁵⁴.

5. POSIBILIDADES REALES DE SEGUIMIENTO DEL CASO TANTO A NIVEL NACIONAL COMO INTERNACIONAL

Para que un caso tenga un trámite ágil ante la CIDH es prioritario contar con información actualizada sobre los hechos denunciados, la situación de las víctimas, el estado que guarda el procedimiento interno, el comportamiento del Estado, las prácticas violatorias existentes, la legislación y los trámites internos, entre otros. El litigio internacional de un caso puede demorar varios años, tiempo durante el cual la víctima o el/la peticionario/a podrían perder interés en

154 Adicionalmente, es fundamental que los peticionarios, una vez asumido dicho rol mantengan un estrecho canal de comunicación con las víctimas o sus familiares- para informarles y consultarles oportunamente.

155 De los instrumentos interamericanos enunciados en este capítulo, cabe señalar que la CIDH o la Corte tendrían competencia directa para analizar peticiones individuales derivadas únicamente de los siguientes instrumentos: DADDH, Convención Americana, Protocolo de San Salvador (Artículo 19.6), Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención de Belém do Pará (Artículo 12). Ello, siempre y cuando el Estado demandado haya ratificado los instrumentos y aceptado la competencia de la Corte.

el proceso, quedarse sin recursos económicos para realizar investigaciones de campo o, incluso, que el peticionario pierda contacto con las víctimas o sus familiares. Como consecuencia, el seguimiento del caso a nivel internacional podría interrumpirse con el riesgo de que la Comisión archive el caso. Por ello, es de vital importancia que el/la peticionario/a valore sus propios intereses, objetivos, recursos y posibilidades; y, con base en esta evaluación, se comprometa o no al litigio internacional del caso.

C. PRESENTACIÓN DE UNA PETICIÓN INICIAL ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

La CIDH es el primer órgano que conoce del procedimiento de peticiones individuales, a través de un proceso contradictorio entre el Estado y los/as peticionarios/as, que tiene por objeto garantizar la tutela de los derechos básicos protegidos por la Convención u otros instrumentos interamericanos¹⁵⁵. La Comisión inicia la tramitación de un caso dando curso a una petición o denuncia de acuerdo con lo establecido por el artículo 44 de la Convención, o bien por iniciativa propia en aplicación del artículo 24 de su Reglamento¹⁵⁶. Al finalizar este procedimiento la Comisión puede establecer la existencia o no de la responsabilidad internacional del Estado involucrado por la violación de uno o varios de los derechos protegidos en los instrumentos interamericanos.

Una vez terminada esta etapa, dependiendo de las circunstancias del propio caso y del marco jurídico aplicable¹⁵⁷, la CIDH puede someter el caso a la jurisdicción de la Corte o, publicar el informe final en el que determine la existencia o no de la responsabilidad del Estado denunciado.

Por otra parte, si existiera una situación de peligro inminente de que se consume un daño grave e irreparable a los derechos de las personas, es posible presentar una solicitud de medida cautelar para requerir la tutela inmediata de la CIDH¹⁵⁸.

156 En general, los casos se inician con ocasión de denuncias ya que la Comisión no ha utilizado en los últimos años la facultad que le concede el Reglamento de abrir casos por iniciativa propia.

157 Es decir, si el Estado acusado ha aceptado la competencia de la Corte para pronunciarse acerca de casos individuales y si el tratado que se alega violado le otorga competencia al Tribunal para ello.

158 Este tema se desarrollará en mayor profundidad en esta misma *Guía* bajo el título de “Medidas cautelares”.

I. LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

En los artículos 46 y 47 de la Convención Americana se encuentran regulados los requisitos de admisibilidad de las peticiones. Antes de iniciar el trámite de una petición individual, la Comisión debe verificar los siguientes aspectos o condiciones de admisibilidad de la petición¹⁵⁹:

a. La naturaleza de las partes intervinientes

La petición debe contener el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de los/as peticionarios/as. La Comisión verificará la naturaleza de las partes que intervienen en el procedimiento, tanto del denunciante como del denunciado. El Estado denunciado debe ser parte de la Convención o un Estado miembro de la OEA. El/la denunciante puede ser un individuo, un grupo¹⁶⁰ u otro Estado¹⁶¹. Las peticiones individuales pueden ser presentadas por cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados de la OEA; no es requisito que las víctimas de las violaciones que se alegan den su consentimiento, o que el/la peticionario/a tenga un poder para actuar en su representación.

Petición Individual

- *¿Quién puede presentar una petición individual?*
 - *Cualquier individuo*
 - *Grupo de personas*
 - *ONG reconocida legalmente en las Américas*
- *Distinción entre el carácter de víctima y el de peticionario/a*
- *No se requiere el consentimiento de la víctima*

159 Cfr., artículos 28, 29 y 30 del Reglamento de la CIDH.

160 Cfr., artículo 44 de la CADH.

161 Cfr., artículo 45 de la CADH.

b. Exposición de los hechos alegados

La petición debe exponer hechos que caractericen presuntas violaciones a los derechos garantizados en los instrumentos interamericanos sobre derechos humanos. Así, la CIDH no es competente para examinar peticiones que reflejan un desacuerdo o disconformidad con la decisión emitida por las autoridades internas, cuando no se argumente la violación de un derecho consagrado en los instrumentos interamericanos. En este sentido, la Comisión ha afirmado:

La función de la Comisión consiste en garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados partes de la Convención, pero no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia [...] De éste modo, la Comisión carece de competencia para sustituir su juicio por lo de los tribunales nacionales sobre cuestiones que involucren la interpretación y explicación del derecho interno o la valoración de los hechos [...] Por otra parte, no puede considerarse como denegación de justicia y, en consecuencia, una violación a las garantías judiciales previstas en los artículos 8 y 25 de la Convención, el hecho de que recaiga sobre la demandante una sentencia desfavorable. La obligación del Estado de administrar justicia es de medio y no de resultado, de ahí que no se incumpla porque no produzca un resultado satisfactorio para las pretensiones de la peticionaria. De tal suerte que el mero descontento con el resultado obtenido de la administración de justicia no es suficiente para tacharlo de arbitrario¹⁶².

162 Cfr., CIDH. Informe N° 98/06. Petición 45-99. Inadmisibilidad. *Rita Ortiz*, Argentina, 21 de octubre de 2006, párr. 49/53. Esta tesis es la que se conoce como la de la “cuarta instancia”, en referencia a la imposibilidad que tiene la Comisión de actuar como una cuarta instancia respecto de los tribunales nacionales. Esta tesis fue elaborada por la Comisión en el caso *Clifton Wright*, Jamaica y desarrollada en el caso *Marzioni*, Argentina. Véase también, CIDH, Informe N° 15/11, Petición 222-03, Inadmisibilidad, *Luis Alberto Ruesta Adrianzén*, Perú, 23 de marzo de 2011, párr. 33; CIDH Informe N° 80/10, Petición 12.280, Inadmisibilidad, *Martha Alfaro Suarez y otros*, Perú, 12 de julio de 2010.

c. Materia objeto de la petición

La petición debe referirse a algún derecho protegido por la Convención, la Declaración Americana o cualquier otro tratado interamericano ratificado por el Estado denunciado y respecto del cual éste no haya formulado alguna reserva¹⁶³. En lo que concierne a los Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención, la petición debe referirse a algún derecho reconocido en la Declaración Americana¹⁶⁴.

d. Lugar donde ocurrieron los hechos

El propósito de verificar el lugar o jurisdicción en que han ocurrido los hechos objeto de la denuncia radica en el mismo artículo 1.1 de la Convención, el cual señala que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos en ella reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté “sujeta a su jurisdicción” al momento de producirse la violación.

e. Agotamiento de los recursos internos

El artículo 46, párrafo 1(a) de la Convención, prevé que para que una petición presentada a la Comisión se considere admisible de conformidad con los artículos 44 o 45 de la misma, es necesario “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos”.

Lo anterior implica que, ante una violación de derechos humanos, se debe acudir primero a las instancias internas y si, de esta manera, no se repara o se pone fin a la violación, se puede entonces acudir al sistema interamericano. Ello es así salvo que se trate de una situación grave y urgente, en cuyo caso el mecanismo a utilizar son las medidas cautelares.

163 Cfr., artículos 47.b de la CADH, y 23 y 27 del Reglamento de la CIDH. Para ver el estado de ratificación de los tratados por parte de los Estados miembros ver “*Documentos Básicos*” en www.cidh.org.

164 Cfr., artículo 51 del Reglamento. El mandato para supervisar el cumplimiento de la Convención está dado en ésta y la competencia para examinar las presuntas violaciones de la Declaración Americana está prevista en la Carta de la OEA y en el Estatuto de la CIDH.

En efecto, en el derecho internacional de los derechos humanos la mayoría de los sistemas de protección requieren que previamente se agoten aquellos recursos de la jurisdicción interna que se encuentran a disposición de los individuos para remediar la violación de sus derechos básicos; es decir, que la persona interesada acuda ante las autoridades apropiadas a nivel nacional y que reciba de ellas una resolución definitiva y firme. El fin de esta norma es permitir al Estado resolver a nivel doméstico las violaciones alegadas. Esta norma consagra el principio de subsidiariedad y complementariedad que caracteriza a los sistemas internacionales, a los que se accede como último recurso, respecto de los mecanismos de protección internos.

La exigencia del previo agotamiento de los recursos internos se refiere a aquellos recursos ordinarios que sean considerados como un remedio para la violación que se alega. La identificación del recurso judicial que es necesario agotar para acceder a la vía internacional no implica que el/la denunciante deba haber sido necesariamente parte del proceso judicial interno. Por ejemplo, en una buena parte de las violaciones denunciadas ante la Comisión, relativas a ejecuciones extrajudiciales, torturas o desapariciones forzadas, existe un deber del Estado de investigar estos hechos independientemente del impulso procesal de la víctima o sus familiares.

Además, dichos recursos deben ser **adecuados** y **eficaces**:

- “adecuados” significa que la función de estos “sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo[...]”¹⁶⁵; y
- “eficaces” significa que estos recursos sean capaces de producir el resultado para el cual han sido concebidos. En palabras de la Corte, un recurso “puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, si, de hecho, carece de virtualidad para obligar a las autoridades, resulta peligroso para los interesados intentarlo o no se aplica imparcialmente”¹⁶⁶.

165 Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr. 64; Corte IDH. *Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C N° 211, párr. 107.

166 Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr. 66; *Caso De la Masacre de las Dos Erres*, *op. cit.*, párr. 107.

Agotamiento de los recursos internos

● **Características de los recursos que se deben agotar:**

- *recurso judicial o con capacidad de dirimir la controversia*
- *ordinario*
- *idóneo / adecuado*
- *eficaz*

Si bien lo antes explicado es la regla general, dado que el objeto del sistema es la efectiva protección de los derechos de las personas, la Convención establece algunas causales de excepción a la regla del agotamiento de los recursos internos. Según el numeral 2 del artículo 46 de la Convención, no se requerirá agotar los recursos de la jurisdicción interna cuando:

- a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o los derechos que se alega han sido violados; es decir, cuando el ordenamiento jurídico no consagre un recurso o acción para poner remedio a una determinada violación;
- 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.

En el caso de que se de(n) alguna(s) de estas causales de excepción, éstas se deben argumentar en la petición. Si los peticionarios han incorporado estas excepciones en sus argumentos, le corresponde al Estado denunciado probar que en efecto existía la posibilidad de agotar los recursos internos y que, por ello no se presentan las excepciones invocadas por el peticionario. Cuando el Estado alega la falta de agotamiento de los recursos, le corresponde señalar los recursos internos que deben agotarse. No es suficiente para un Estado el limitarse a mencionar el fundamento legal o el nombre del recurso, sino que debe demostrar por qué razón y de qué manera estos son adecuados y efectivos.

En el caso de plantearse una de las excepciones al agotamiento, y si un Estado ha probado la disponibilidad de los recursos internos y su supuesta idoneidad y eficacia, entonces el reclamante deberá demostrar que son aplicables las excepciones del artículo 46.2 argumentando, por ejemplo, que se vio impedido de obtener la asistencia legal necesaria para la protección o garantía de los derechos reconocidos en la Convención¹⁶⁷. Sin embargo esto nunca puede hacerse valer a costa de la efectiva tutela de los derechos que compete a los órganos del Sistema. En este sentido, la Corte tiene dicho:

La inexistencia de recursos internos efectivos coloca a la víctima en estado de indefensión y explica la protección internacional. Por ello cuando quien denuncia una violación de los derechos humanos aduce que no existen dichos recursos o que son ilusorios, la puesta en marcha de tal protección puede no sólo estar justificada sino ser urgente¹⁶⁸.

Ahora bien, debido a que el requisito de agotamiento de los recursos internos es una regla establecida en interés del Estado, es renunciable. Así, el Estado puede renunciar tácita o expresamente a ella. La Corte tiene dicho que *"la excepción de no agotamiento de recursos internos debe plantearse, para que sea oportuna, en la etapa de admisibilidad del procedimiento ante la Comisión, o sea, antes de cualquier consideración en cuanto al fondo; si no es así, se presume que el Estado renuncia tácitamente a valerse de ella"*¹⁶⁹.

167 Cfr., Corte IDH, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Artículo 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A N° 11, párr: 42.

168 Cfr., Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C N° 1, párr: 93; y Corte IDH. *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011 Serie C N° 228, párr: 94.

169 Cfr., Corte IDH, *Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil*. Sentencia de 28 de Noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr: 51; y Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C N° 194, párr: 37.

En la práctica, la excepción preliminar del no agotamiento de los recursos internos es la más común que oponen los Estados al enfrentar un litigio internacional. Lo anterior se debe a que es muy frecuente que las víctimas no lleguen a agotar de manera plena la jurisdicción interna, debido, entre otros factores, a la existencia de un patrón de impunidad y fallas estructurales de los sistemas de justicia.

Excepciones a la Regla del Agotamiento de los Recursos de la Jurisdicción Interna Artículo 46.2 de la CADH

- *Falta de debido proceso judicial interno para la protección del derecho violado*
- *Denegación de justicia o imposibilidad de acceder a los recursos internos por parte de las presuntas víctimas*
- *Retardo injustificado en la decisión de los recursos internos*

f. Presentación oportuna de la petición

De conformidad con el artículo 46.I.b de la Convención, para que la petición o comunicación pueda ser admitida es necesario someterla a consideración de la Comisión dentro de un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha en que la persona lesionada en sus derechos ha sido notificada de la decisión definitiva que agotó los recursos internos, adoptada por una autoridad judicial respecto de la acción o recurso empleado para remediar la alegada violación¹⁷⁰.

La mayor parte de las peticiones ante el sistema interamericano se presentan alegando una de las excepciones a la regla de agotamiento debido a que los procesos abiertos a nivel interno generalmente carecen de una resolución final, por lo que no les es aplicable “la regla de los seis meses”.

¹⁷⁰ Cfr., artículos 46.b de la CADH y 32.I del Reglamento de la CIDH.

En caso de que sean aplicables las excepciones al agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo que, a juicio de la Comisión, sea razonable. Para ello, tendrá en consideración la fecha del hecho denunciado y las circunstancias de cada caso¹⁷¹.

g. Ausencia de otro proceso internacional y de duplicidad

Para que la petición sea aceptada por la CIDH es necesario que la denuncia no sea sustancialmente la reproducción de una petición anterior ya examinada por la propia Comisión u otro organismo internacional (ausencia de duplicidad)¹⁷²; o bien, que la petición no esté pendiente de resolución en otro procedimiento de arreglo ante un organismo internacional (ausencia de litispendencia)¹⁷³. La diferencia entre estos dos requisitos radica en que el primero se refiere a un asunto ya resuelto, mientras que el segundo, a un asunto pendiente¹⁷⁴.

La Corte Interamericana, en el caso *Baena Ricardo y otros* señaló que para que la materia de la denuncia ante la Comisión sea “sustancialmente la reproducción” de una petición o comunicación presentada ante otro organismo internacional, “*debe existir identidad entre los casos. Para que exista dicha identidad se requiere la presencia de tres elementos, a saber: a) que las partes sean las mismas, b) que el objeto sea el mismo y c) que la base legal sea idéntica*”¹⁷⁵.

Se considera que las partes son las mismas cuando el Estado demandado, el peticionario y las víctimas sean las mismas en ambas peticiones¹⁷⁶. El objeto es el mismo cuando los hechos, es decir, “la conducta o el suceso que implicaron violación

171 Cfr., artículo 32.2 del Reglamento de la CIDH.

172 Cfr., artículo 47.d de la CADH.

173 Cfr., artículo 46.I.c de la CADH.

174 Cfr., artículos 46.c y 47.d de la CADH y 33 del Reglamento de la CIDH.

175 Cfr., Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C N°61, párr. 53; y Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C N°213, párr. 36.

176 En el *Caso Baena Ricardo y otros*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párr. 54, la Corte resolvió respecto de la identidad de las partes en dicho supuesto.

de un derecho humano", sean los mismos en ambas denuncias¹⁷⁷. La base legal es idéntica, cuando la convención o tratado internacional, así como los artículos específicos cuya violación se alegue, sean los mismos en ambas denuncias¹⁷⁸.

La Corte estableció además como una diferencia para ser tomada en consideración al llevar a cabo este examen, la naturaleza de las resoluciones del otro organismo internacional. Generalmente, estos organismos sólo emiten recomendaciones cuyo carácter no es vinculante. Por el contrario, la Corte emite sentencias que, además de ser definitivas e inapelables, son de cumplimiento obligatorio¹⁷⁹.

En este sentido, si el caso que deseamos presentar a la CIDH ha sido presentado ante otra instancia internacional, es fundamental valorar si se está en presencia o no de una reproducción sustancial conforme a los términos expuestos por la Corte Interamericana.

177 El concepto de "hechos" fue definido en Corte IDH, *Caso Durand y Ugarte*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie C N°50, párr. 43. En el *Caso Baena Ricardo y otros*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párr. 55, la Corte resolvió respecto de la identidad en el objeto, que: [E]l Comité de Libertad Sindical [de la OIT] no conoció hechos que surgieron con posterioridad a su pronunciamiento, hechos que sí fueron planteados en la demanda ante la Corte, tal como los procesos ante el Poder Judicial panameño. Además, observa esta Corte que el señor Antonio Ducreux Sánchez señaló, en la audiencia pública sobre excepciones preliminares celebrada el 27 de enero de 1999, que la queja ante el Comité de Libertad Sindical se refería únicamente a lo sucedido en diciembre de 1990.

178 En el *Caso Baena Ricardo y otros*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párr. 56, la Corte resolvió que no existía identidad en la base legal ya que en la demanda ante la Corte se alegaban violaciones a la Convención Americana y en la demanda ante el Comité de Libertad Sindical se basó en las violaciones a los Convenios 87 (Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación) y 98 (Convenio sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva) de la OIT.

179 La Corte explicó en el *Caso Baena Ricardo y otros*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párr. 57, que: "la naturaleza de las recomendaciones emitidas por dicho Comité es diferente a la de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana. En el primer caso se trata de un acto propio de un órgano de la OIT con el efecto jurídico propio de una recomendación a los Estados. En el segundo caso se trata de una sentencia que, en los términos de la Convención, es definitiva e inapelable (artículo 67), y de obligatorio cumplimiento (artículo 68.1)."

Requisitos de una petición o denuncia Artículo 28 del Reglamento de la Comisión

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

h. Otros requisitos de admisibilidad

Finalmente, de conformidad con el artículo 47 de la CADH, la Comisión declarará inadmisble una petición cuando de un examen preliminar se advierta que ésta es manifiestamente infundada o improcedente.

2. FORMATO, CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN DE LA PETICIÓN INICIAL

Como se señaló anteriormente, el artículo 28 del Reglamento de la Comisión establece los requisitos de admisibilidad de las peticiones dirigidas a ella. A pesar de que no existe un formato especial para presentar una petición, esta deberá ser elaborada por escrito y dirigida, por correo normal, fax o correo electrónico, a:

*Secretaría Ejecutiva
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
1889 F Street, N.W.
Washington, D.C. 20006
Fax: 202 458 3992
cidhdenuncias@oas.org*

La petición deberá ser llenada de la manera más completa posible e incluir toda la prueba disponible con relación a los hechos, el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, la duplicidad de procedimientos internacionales, entre otros. Por lo tanto, es de vital importancia presentar una petición bien documentada, que reúna toda la información necesaria para que la Comisión inicie el trámite.

A pesar de que no existe un formato rígido de denuncia es recomendable que una petición sea dividida en las siguientes secciones:

- a. Introducción y datos de los peticionarios
- b. Contexto
- c. Hechos
- d. Agotamiento de los recursos internos
- e. Información sobre la posible duplicidad de procedimientos internacionales
- f. Otros requisitos de admisibilidad
- g. Análisis de los derechos de la Convención presuntamente violados
- h. Reparaciones y costas
- i. Peticiones
- j. Prueba

A continuación se analizará la forma de presentar las secciones a las que se ha hecho referencia y la documentación que podrá ser presentada con la petición inicial. Si bien muchos de los documentos que se mencionarán serán presentados ante la Comisión como prueba, otros sólo habrán fungido como auxiliares en el diagnóstico y en la preparación de la denuncia. En última instancia, quedará a criterio de quien vaya a representar a las víctimas o a sus familiares, cuáles de los documentos sugeridos acompañarán a la petición, en calidad de anexos.

a. Introducción y datos de los peticionarios

La primera sección del escrito de denuncia inicial deberá establecer el nombre de los/as peticionarios/as, de la/s víctima/s, el Estado demandado y los derechos de los instrumentos del sistema interamericano que se consideren violados y otorguen competencia a la Comisión, ya sea la Declaración, la Convención o cualquier otro instrumento aplicable. Esta sección deberá establecer los datos de contacto del/la peticionario/a o la organización que actúa en nombre de la/s víctima/s, tales como dirección, teléfono o correo electrónico. No se requiere la intervención de un/a abogado/a para la presentación o tramitación de denuncias o peticiones.

b. Hechos, antecedentes y contexto de un caso

En este apartado se profundiza sobre la documentación de los hechos violatorios, especialmente sobre las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrió la violación a los derechos humanos. El contexto se completa con el entorno legal, económico, político, social y cultural en el que se produjo la violación.

i. Información sobre los hechos

La información sobre los hechos reviste un carácter fundamental, pues a través de ella la CIDH o, en su oportunidad, la Corte podrán establecer cuándo, dónde y cómo ocurrieron las violaciones alegadas; por qué, por quién o quiénes fueron perpetradas y quiénes son las víctimas. De esta manera, podrán determinar si los hechos son atribuibles al Estado y, en el caso de concluir que ciertos derechos contenidos en los instrumentos interamericanos fueron violados, podrán decretar la consecuente responsabilidad internacional del demandado.

La información sobre los hechos debe ser exhaustiva e incluir los antecedentes del caso: amenazas, atentados, actos de hostigamiento o intimidación sufridos por la/s víctima/s antes de que los hechos violatorios tuvieran lugar.

Para sustentar los hechos violatorios es necesario:

- presentar los antecedentes del caso y no limitarse al momento de la violación que motiva la petición;
- hacer una relación de los hechos violatorios en orden cronológico y de la forma más clara posible, señalando de manera precisa qué ocurrió, cómo, cuándo y dónde;
- indicar, en caso de saberlo, quiénes son los autores de los hechos. Como ya se señaló en el capítulo anterior, es indispensable tomar en cuenta que una violación a los derechos humanos puede ser cometida no sólo por agentes estatales de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial o cualquier otro poder, sino también por particulares o por agentes no identificados que hayan actuado con el apoyo o bajo la tolerancia del Estado. La tolerancia del Estado consiste en no haber prevenido las violaciones con la debida diligencia o en no haberlas investigado, procesado y sancionado mediante pasos serios y razonables¹⁸⁰. En ambos casos, conforme a la jurisprudencia interamericana y de acuerdo con el contenido de varios instrumentos de la región, el Estado tendrá responsabilidad internacional por la violación, estando, por lo tanto, obligado a repararla.

180 Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr. 172; y Corte IDH. *Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C N°171, párr. 119.

Documentación sobre los antecedentes del caso

- Copias de las denuncias, quejas, recursos o acciones legales que se hayan presentado con motivo de las amenazas, atentados, actos de hostigamiento o intimidación, ante las autoridades nacionales (policiales, judiciales o administrativas) o ante comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo, misiones de verificación de Naciones Unidas, instancias internacionales u otras entidades encargadas de investigar o monitorear violaciones a los derechos humanos.
- Copias de las resoluciones o respuestas de las autoridades u otros organismos nacionales a las denuncias, quejas, recursos o acciones legales presentadas con motivo de las amenazas, atentados, actos de hostigamiento o intimidación.

ii. Documentación de los hechos

Por regla general, la carga de probar le corresponderá al peticionario/a, a menos que se presente una circunstancia excepcional que “revierta” la carga de la prueba y se la atribuya al Estado demandado. Por ejemplo, tratándose de privaciones a la libertad, la carga de la prueba se revierte si la presunta víctima se encontraba bajo la custodia de las autoridades estatales al momento en que ocurrió la violación de derechos humanos, siendo el Estado el que tendrá que demostrar que la persona que se encontraba bajo el control de cualquier funcionario estatal fue bien tratada¹⁸¹.

181 Sobre la inversión de la carga de la prueba en este supuesto, véase Corte IDH, *Caso Villagrán Morales y Otros (Caso de los “Niños de la Calle”) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C N°63, párr: 170.

La carga de la prueba también podrá invertirse cuando al peticionario le sea imposible obtener las pruebas sin la cooperación del Estado¹⁸². En los *Casos Velásquez Rodríguez*¹⁸³, *Godínez Cruz*¹⁸⁴ y *Gangaram Panday*¹⁸⁵, la Corte estableció que “en los procesos sobre violaciones de derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de alegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado”¹⁸⁶. En otras palabras, el principio consistente en que la carga de la prueba que se demanda en procesos internos recae esencialmente en la parte acusadora, no es necesariamente aplicable en todos los casos ante el sistema interamericano.

Es importante enfatizar que si bien existe la posibilidad de que, en ciertos casos y bajo ciertas condiciones, se revierta la carga de la prueba, siempre debe recabarse información que permita respaldar nuestras afirmaciones; a tales efectos, se recomiendan, entre otros, realizar entrevistas a víctimas y testigos para evaluar consistencia y veracidad de los hechos. Debe tomarse en consideración que el representante de las víctimas o de sus familiares necesitará información y documentos no sólo para diagnosticar la procedencia y viabilidad de una petición ante la Comisión, sino también para fortalecer la prueba.

182 La cooperación de los Estados se basa en el “principio consagrado en el artículo 26 del Reglamento de la Corte sobre la cooperación de los Estados, interpretado extensivamente por el Tribunal para aplicarlo a la obtención de la prueba cuando ello no sea posible a la víctima o a sus representantes.” Alirio Abreu Burelli, “La Prueba en los Procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos,” en *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del Seminario*, San José, Costa Rica, 23 y 24 de noviembre de 1999, Tomo I (San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001), pág. 123.

183 Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr. 135.

184 Cfr., Corte IDH, *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C N°5, párr. 141.

185 Cfr., Corte IDH, *Caso Gangaram Panday Vs. Surinam*, Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C N°16, párr. 49.

186 Cfr., Héctor Fix-Zamudio, “Orden y Valoración de las Pruebas en la Función Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del Seminario*, San José, Costa Rica, 23 y 24 de noviembre de 1999, Tomo I (San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001), pág. 211. La jurisprudencia se mantiene hasta el presente. Véase por ejemplo, *Caso Familia Barrios vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C N°237, párr. 141.

Por otra parte, no existe impedimento en el sistema interamericano para la recepción de elementos de prueba, a los que los sistemas procesales nacionales, por lo general, les confieren mínimo o nulo valor probatorio. La Corte ha dicho que:

El sistema procesal es un medio para realizar la justicia y ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades [...], sin que por ello deje la Corte de cuidar la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes [...]. Este proceso, por ser tramitado ante un tribunal internacional, y por referirse a violaciones a los derechos humanos, tiene un carácter más flexible e informal que el seguido ante las autoridades internas¹⁸⁷.

Tal es el caso de las declaraciones rendidas por los familiares de las víctimas, de los videos, los recortes de periódicos y las copias fotostáticas.

Las **declaraciones** rendidas por los familiares de las víctimas son admitidas por los órganos del sistema, siempre y cuando concuerden con el objeto ofrecido y serán valoradas en el conjunto del acervo probatorio¹⁸⁸. Al respecto, la Corte ha estimado que:

[P]or tratarse de familiares de las presuntas víctimas y tener un interés directo en [un] caso, sus manifestaciones no pueden ser valoradas aisladamente, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso. En materia tanto de fondo como de reparaciones, las declaraciones de los familiares de las presuntas víctimas son útiles en la medida en que

187 Cfr., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, op. cit., párr. 58. Véanse *Caso Maritza Urrutia Vs Guatemala*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C N°103, párr. 48; Corte IDH, *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Interpretación de Sentencia, Sentencia de 26 de noviembre de 2003. Serie C N°102, párr. 42; *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C N°101, párr. 120; y *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003. Serie C N°100, párr. 42.

188 En el *Caso de los 19 Comerciantes*, la Corte decidió admitir las declaraciones rendidas en la audiencia pública por los familiares de las presuntas víctimas, "en cuanto concuerden con el objeto del interrogatorio y las valora en el conjunto del acervo probatorio.", *Caso de los 19 Comerciantes*, op. cit., párr. 80, en relación con los párrs. 52 y 72. La Corte adoptó la misma postura en el *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, op. cit., párrs. 62 y 63.

pueden proporcionar mayor información sobre las consecuencias de las violaciones que pudieren haber sido perpetradas¹⁸⁹.

Los **videos** logran un impacto visual que otros elementos probatorios no podrían. En el *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, la Corte admitió el video remitido por la representante de las presuntas víctimas y sus familiares, y aunque no le otorgó “a la respectiva pieza documental [el] carácter de plena prueba, [la Corte...] apreci[ó] su contenido dentro del contexto del acervo probatorio y aplicando las reglas de la sana crítica”¹⁹⁰.

Los **recortes de periódicos**, a pesar de no tener carácter de prueba documental propiamente dicha, podrán aportar elementos que corroboren algún hecho público, las declaraciones de los testigos o cualquier otra prueba. En el *Caso Velásquez Rodríguez*, la Corte resolvió que:

A un gran número de recortes de prensa aportados por la Comisión no puede dárseles el carácter de prueba documental propiamente dicha. Muchos de ellos, sin embargo, constituyen la manifestación de hechos públicos y notorios que, como tales, no requieren en sí mismos de prueba; otros tienen valor, como ha sido reconocido por la jurisprudencia internacional [...] en cuanto reproducen textualmente declaraciones públicas, especialmente de altos funcionarios de las Fuerzas Armadas, del Gobierno o de la propia Corte Suprema de Justicia de Honduras, como algunas emanadas del Presidente de esta última; finalmente, otros tienen importancia en su conjunto en la medida en que corroboran los testimonios recibidos en el proceso respecto de las desapariciones y la atribución de esos hechos a las autoridades militares o policiales de este país¹⁹¹.

189 Cfr., *Caso de los 19 Comerciantes*, op. cit., párrs. 79 y 80; Corte IDH, *Caso Maritza Urrutia*, op. cit., párrs. 53 y 54; Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang*, op. cit., párr. 132; Corte IDH, *Caso Bulacio*, op. cit., párr. 66; Corte IDH, *Caso Juan Humberto Sánchez*, op. cit., párr. 57; Corte IDH, *Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C N°98, párr. 85; y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, op. cit., párr. 63.

190 Cfr., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, op. cit., párr. 56.

191 Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, op. cit., párr. 146. Véase también, Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina*, op. cit., párr. 14.

La documentación presentada a los órganos del Sistema puede hacerse llegar en **copias fotostáticas simples**, ya que estos siguen un criterio menos formal que los tribunales nacionales, lo cual permite su recepción y valoración¹⁹².

Al considerar la información y los documentos que se tienen que recopilar para respaldar un caso, puede pensarse también en ofrecer testigos o peritos para probar los hechos, el contexto y las reparaciones.

Retomando los aspectos anteriormente descritos a fin de demostrar la autenticidad de los hechos que aleguemos, recomendamos recopilar información tanto sobre los antecedentes de la situación violatoria, como de los hechos denunciados.

192 Cfr., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr: 128; Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C N°70, párr: 97; *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los "Niños de la Calle")*, *op. cit.*, párr: 72; Corte IDH, *Caso Blake*. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C N°36, párr: 50; Corte IDH, *Caso Castillo Páez*. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C N°34, párr: 39; y Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C N°33, párr: 42; y Corte IDH, *Caso Cantos*. Sentencia de 28 de Noviembre de 2002. Serie C N°97, párr: 27.

Documentación sobre los hechos violatorios

- Copias de los expedientes completos de cada uno de los procedimientos o recursos internos, ya sean de tipo administrativo o judicial, iniciados con el fin de obtener justicia, verdad y reparación en el ámbito nacional con motivo de los hechos violatorios.
- Copias de cintas de audio o de video grabadas durante investigaciones de campo o entrevistas.
- Reportes de las investigaciones de campo, si las hubiere; y reportes individuales de las entrevistas con las víctimas, sus familiares, testigos y otras personas que tengan información de relevancia, junto con sus respectivas transcripciones.
- Copias de declaraciones de las víctimas, sus familiares y testigos ante las autoridades nacionales en relación con los hechos violatorios.
- Pruebas periciales o científicas ofrecidas a lo largo de los procedimientos internos (dictámenes de necropsias, exhumaciones, entre otros).
- Recortes de revistas o de prensa con la cobertura de la violación de derechos humanos de que se trate.
- Informes que se refieran a la violación de los derechos humanos de que se trate y que provengan de organizaciones estatales y no gubernamentales u otros organismos especializados en derechos humanos (como las Defensorías del Pueblo o los Comités o Relatores Especiales de las Naciones Unidas).

iii. El contexto y su documentación

No sólo es importante que la Comisión Interamericana conozca los antecedentes del caso y las violaciones a los derechos humanos denunciadas. Para la mejor comprensión de los hechos denunciados es importante aportar información sobre el contexto en el que éstos se hayan cometido, a fin de asegurar el entendimiento íntegro del hecho violatorio dentro de un determinado marco legal, económico, social, cultural y político. En este sentido, es conveniente que se aporte información suficiente para comprender el entorno en que ocurre la violación, por ejemplo, narrando en una petición sobre un incidente de tortura el patrón sistemático de este tipo de agravios en una región o en el Estado demandado. Presentar una descripción de los hechos que conformen este contexto de manera breve y clara, explicando cuál es el tipo y modo de participación de agentes del Estado. En algunos casos será necesario mostrar si ha habido algún tipo de abuso por miembros de fuerzas de seguridad, si el poder judicial ha desprotegido derechos o si el poder legislativo ha emitido una ley contraria a obligaciones internacionales.

La descripción y análisis del contexto ayudará a los órganos del sistema a determinar si la violación denunciada es un hecho aislado o si, por el contrario, es parte de una práctica sistemática o de un patrón violatorio de los derechos humanos.

La indicación sobre el contexto permite conocer de mejor manera las circunstancias en que ocurrieron los hechos denunciados y la significación de la denuncia en el ámbito nacional. Contribuirá además a que la determinación de las eventuales reparaciones por parte de la CIDH o, en su caso, de la Corte tenga un impacto interno global, es decir, que trascienda el interés de la víctima o de sus familiares.

Por lo tanto, para demostrar el contexto que alegamos se sugiere adjuntar información de:

- informes de agencias estatales;
- observaciones finales de organismos de derechos humanos de Naciones Unidas: como el Comité de Derechos Humanos, el Comité Contra la Tortura o el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial;
- informes o reportes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la ONU para la Agricultura y la Alimentación (FAO) o la Organización Mundial de la Salud (OMS);

- informes y/o reportes de misiones investigadoras estatales, de agencias gubernamentales de otros países, de instituciones estatales y de organizaciones no gubernamentales; e
- información estadística, recortes de periódicos independientes o revistas de periodismo investigativo, copias de artículos, estudios y otros trabajos de investigación de académicos de universidades y centros de investigación y análisis, en los que plasmen sus observaciones sobre determinados fenómenos en sus países.

c. Documentación del agotamiento de los recursos internos

Como fue señalado, la regla general es que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos, para que una petición o comunicación sea aceptada por la CIDH. Para determinar y demostrar que se ha cumplido con este requisito, es importante:

- indicar las vías judiciales y/o administrativas a las que se recurrió, así como informar sobre el estado actual del proceso, o dar indicación de los resultados obtenidos. A tal efecto, es importante aportar copias simples de los expedientes completos de cada uno de los procedimientos o recursos internos, ya sean de tipo administrativo o judicial, iniciados por las víctimas, sus familiares o representantes con motivo de los hechos violatorios, a fin de obtener justicia.
- Indicar la última resolución que da por terminado el proceso iniciado. Las copias deben comprender la resolución definitiva del recurso tramitado a nivel nacional para obtener justicia, verdad y reparación. Una resolución es definitiva cuando haya puesto fin al último de los recursos internos y no permita, a su vez, la posibilidad de ser apelada o recurrida ante ningún otro órgano nacional;
- adjuntar legislación nacional con énfasis en aquellas disposiciones sobre el procedimiento que establezcan que no es posible presentar ningún otro recurso ordinario en contra de esa resolución dictada dentro del procedimiento nacional tramitado;
- debe tenerse especial cuidado en incluir la copia del acta de notificación de la resolución definitiva, que indica la fecha de la notificación; y
- copias de jurisprudencia y legislación nacional que expliquen por qué la vía judicial iniciada es la adecuada para proteger o reivindicar los derechos violados (es decir, para obtener justicia, verdad y reparación en relación con los mismos). Estos materiales jurídicos tienen por objetivo auxiliar

a quien esté a cargo de preparar la denuncia o queja, en la elaboración de argumentos sólidos sobre las razones por las que se recurrió a esos recursos en particular y no a otros.

Si se va a alegar una excepción al agotamiento de los recursos internos, debe adjuntarse:

- copia del expediente judicial tramitado hasta el momento (si se decide presentar la petición debe actualizarse conforme surjan nuevas actuaciones); y
- si no se recurrió a ninguna vía judicial, indicar la(s) razón(es) e incluir documentación que acredite lo dicho (artículo 46.2, CADH).

La recopilación de este material permitirá tener una visión clara sobre la violación o no a los preceptos de la Convención de la situación denunciada y sobre la práctica jurídica en casos similares. El acceso a esta información también permitirá el análisis necesario para determinar si la legislación de un Estado o la falta de ésta, viola los derechos y libertades protegidos por la Convención Americana. Conforme a los artículos 1.1 y 2 de la CADH, los Estados Partes tienen la obligación general no sólo de tener disposiciones legislativas que garanticen el pleno ejercicio de dichos derechos y libertades, sino de adoptarlas cuando no las tengan, y de suprimir aquellas normas que sean violatorias de la Convención¹⁹³.

193 El artículo 2 de la CADH establece en relación con el deber de garantizar contenido en el artículo 1.1 de la misma, que cuando el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Convención "no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades." En efecto, "[l]a Corte ha señalado que el deber general del Estado, establecido en el artículo 2 de la Convención, incluye la adopción de medidas para suprimir las normas [...] que impliquen una violación a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas [...] conducentes a la observancia efectiva de dichas garantías." Corte IDH, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C N°73, párr: 85.

Documentación del agotamiento de los recursos internos

- *Indicar las vías judiciales o administrativas a las que se recurrió, presentando copias de los expedientes completos de cada uno de los procedimientos iniciados.*
- *Indicar la última resolución que da por terminado el proceso iniciado, presentando copia del acta de notificación de la resolución definitiva.*
- *Presentar la legislación nacional que acredite la idoneidad de la vía interna utilizada.*
- *Si no se recurrió a ninguna vía interna, aportar legislación o documentación que acredite la no existencia del recurso o la imposibilidad de acceder a él.*

d. Información y documentación sobre si los hechos han sido denunciados ante otra instancia internacional

Para poder realizar el estudio pertinente de una posible duplicidad de procedimientos en la esfera internacional debe aportarse información específica sobre el tema o los documentos siguientes:

- copia de las denuncias, quejas o peticiones presentadas ante otros organismos internacionales respecto de las mismas violaciones a los derechos humanos que se pretendan denunciar ante el sistema interamericano. Estas copias deberán incluir la fecha de presentación así como los nombres de los denunciantes; o
- copia de las resoluciones dictadas por el organismo internacional en respuesta a la denuncia, queja o petición presentada, en particular aquella que la admitió y la que decidió sobre el fondo de la misma.

e. Análisis de los artículos de la Convención que se alega han sido violados

Esta sección deberá contener un análisis de los derechos contenidos en los instrumentos interamericanos que se alega han sido violados. Es importante recordar que la Comisión puede conocer de violaciones a los derechos establecidos en la Declaración, en relación con aquellos Estados que no han ratificado la Convención Americana. Este análisis deberá ser llevado a cabo tomando en consideración los últimos avances en la jurisprudencia de los órganos del sistema. Sin embargo, es posible referirse de manera comparada a otros instrumentos o precedentes tanto del sistema universal como de otros sistemas regionales. Si bien no es necesario contar con una representación legal para iniciar el trámite ante la CIDH, puede ser aconsejable estar asesorado por un abogado/a u organización con experiencia en el litigio internacional para una mejor presentación de la información.

f. Reparaciones y costas

En el capítulo sobre las pretensiones de reparación y los gastos y costas se debe tener en cuenta que la reparación integral incluye rubros que exceden la indemnización compensatoria, como por ejemplo: la investigación y castigo de los responsables, medidas de satisfacción, entre otros. Este capítulo también puede completarse durante la discusión de fondo del caso, desarrollando en mayor detalle las medidas de reparación e incluyendo los gastos y costas que se devenguen con posterioridad a la interposición de la petición.

g. Petitorio

La última sección del escrito de petición inicial deberá solicitar a la Comisión que abra el caso, declare el mismo admisible, establezca la responsabilidad del Estado por la violación de los derechos de la Convención o el instrumento interamericano alegado y ordene las reparaciones correspondientes.

Estructura de un escrito de denuncia inicial ante la CIDH

Introducción	Resumen de la denuncia.
Datos de contacto de los peticionarios	Nombres, dirección, teléfonos, dirección electrónica, entre otros.
Contexto	Exposición de la situación política, legal, económico, social y cultural que rodea el caso.
Hechos y antecedentes	Descripción sucinta de las cuestiones de hecho, sus antecedentes y cuestiones de derecho relevantes. Clara exposición de la responsabilidad del Estado.
Requisitos de admisibilidad	Incluir referencias al agotamiento de los recursos internos, litispendencia o duplicidad, caducidad del plazo, según corresponda de acuerdo a las circunstancias del caso.
Derechos Violados	Exposición breve del derecho aplicable. Convenciones interamericanas violadas, y/o infracción a la Declaración Americana.
Reparaciones y costas	Incluir de manera sucinta las reparaciones y las costas solicitadas.
Petitorio	Conclusiones de derecho, reparaciones y costas.
Medidas cautelares	En ocasiones puede ser necesario solicitar la adopción de medidas cautelares.
Poderes	No es imprescindible, pero es conveniente presentar el poder de representación con la denuncia remitida a la Comisión. El trámite ante la Corte sí lo requiere.
Prueba	Incluir copias pertinentes de las diligencias judiciales, sentencias, resoluciones judiciales y de otro carácter en el caso. Posible incluir videos, recortes de prensa, informes de ONG's, entre otros.

D. EL TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

El trámite de denuncia ante la Comisión está contemplado en los artículos 44 a 51 de la Convención y en los artículos 26 a 47 de su Reglamento¹⁹⁴. El procedimiento ante ella es llevado a cabo de manera contradictoria. Durante la fase inicial del procedimiento, la CIDH recibe la documentación, la evalúa y, si reúne los requisitos, solicita información al Estado demandado. Cuando recibe respuesta de éste, la transmite a la parte denunciante para que presente sus observaciones. Es por ello que el rol del/la petionario/a, de la ONG, de la víctima o de sus abogados/as, es de vital importancia.

Cuando la Comisión recibe una comunicación, le asigna un número precedido por la letra P (por referirse a una petición) y envía una carta de acuse de recibo a los/as peticionarios/as. Luego, el grupo de registro de peticiones (GRP) de la Secretaría analiza si la petición en principio cumple con los requisitos establecidos por la Convención a fin de darle trámite. Si decide que la petición cumple con los requisitos enumerados anteriormente, transmite la petición al Estado que tendrá dos meses para presentar su respuesta¹⁹⁵. En caso contrario, antes de notificar al Estado, la Secretaría puede rechazar la petición o solicitar más información a los peticionarios¹⁹⁶.

Una vez consideradas las posiciones de las partes en cuanto a los elementos pertinentes para decidir la admisibilidad, como lo son el agotamiento de los recursos internos, el cumplimiento del plazo para la presentación de las peticiones

194 Ellos precisan lo establecido en los artículos 23 y 24 del Estatuto y regulan el procedimiento esbozado en los artículos 44 a 51 de la Convención para los Estados partes del tratado. En su reforma del año 2000, la CIDH estableció un procedimiento único (en lo pertinente) para las denuncias procesadas bajo la Declaración Americana o la CADH.

195 Cfr., artículo 30.3 del Reglamento de la CIDH.

196 Si bien la facultad de rechazar las peticiones ha sido delegada por la CIDH a la Secretaría, esta práctica ha generado duras críticas de quienes consideramos que, dada su entidad, las denegatorias de admisibilidad de una denuncia deben decidirse a través de una resolución motivada por parte de la CIDH.

o la duplicación del procedimiento, la CIDH decidirá si la petición es admisible o no. En ese momento la CIDH emitirá el correspondiente informe de admisibilidad o inadmisibilidad. Estos informes son públicos y la CIDH los incluye en su Informe Anual¹⁹⁷.

En algunos casos, la Comisión puede diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el momento de decidir el fondo del asunto. Su Reglamento la faculta expresamente a tomar esta determinación en circunstancias excepcionales¹⁹⁸. Si bien las reglas de procedimiento no establecen las diversas situaciones que pueden ameritar la aplicación de este artículo, podemos mencionar las siguientes:

- a) que el caso lleve varios años de litigio y se hayan discutido ampliamente las cuestiones de admisibilidad, los hechos y el derecho aplicable;
- b) que haya un vínculo estrecho entre la dilucidación de cuestiones de admisibilidad y de fondo, como la falta de existencia de recursos que permitan tutelar un derecho; y
- c) que el Estado no haya opuesto verdaderas excepciones preliminares¹⁹⁹, entre otras.

En la práctica, la determinación de aplicar esta potestad por la Comisión se traduce en una carta en la que informa sobre su decisión.

Cuando la Comisión adopta un informe de admisibilidad en el trámite de una denuncia, se puede considerar que, a partir de este momento, la petición es oficialmente un caso y se le asigna un nuevo número. En esta nueva etapa del

197 Cfr., artículo 36, I del Reglamento de la CIDH.

198 El artículo 36.3 del Reglamento de la CIDH establece: "[e]n 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".

199 Muchos Estados oponen objeciones al trámite de un caso que no caben dentro del marco de una excepción preliminar. Para mayor información véase, Corte IDH, *Caso Las Palmeras*, Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C N° 67, párr. 34. Véase también Corte IDH, *Caso Mejía Idrovo*, op. cit., párr. 19.

200 Estas visitas son observaciones que la Comisión realiza en un país con el fin de preparar "los estudios o informes que considera convenientes, o para formular recomendaciones apropiadas a los gobier-

proceso, conocida como “etapa sobre el fondo”, se establecen los hechos del caso y se discute el derecho aplicable. Durante esta parte del trámite se mantiene el proceso contradictorio. Se le da traslado a cada parte y se les pide que realicen comentarios sobre los argumentos que la parte contraria plantea. Asimismo, la Comisión puede llevar a cabo, entre otras cosas, su propia investigación mediante visitas *in loco*²⁰⁰ o requiriendo información específica a las partes. También puede llevar a cabo audiencias para analizar los argumentos legales y hechos alegados. En todos los casos, la Comisión se pondrá a disposición de las partes a fin de llegar a una solución amistosa²⁰¹. De no lograrse una solución amistosa, la CIDH continuará el procedimiento sobre el fondo.

Una vez que las partes han presentado sus respectivos argumentos y la Comisión considera que posee suficiente información, la tramitación del caso se encuentra completa. En ese momento la Comisión preparará un informe en el que incluirá sus conclusiones y, en el caso de encontrar violaciones al instrumento internacional alegado, hará recomendaciones al Estado en cuestión. Este documento, conocido como “Informe 50”, en razón de que es emitido de acuerdo con el artículo 50 de la Convención Americana, tiene el carácter de confidencial. En este mismo informe, la CIDH otorga al Estado un plazo dentro del cual debe cumplir con las recomendaciones emitidas por aquélla²⁰².

Si el plazo otorgado al Estado expira sin que éste haya cumplido con tales recomendaciones, la Comisión tiene dos opciones: publicar su decisión en el informe anual²⁰³, o bien, someter el caso ante la Corte²⁰⁴. Para llegar a tal decisión, la

nos de los Estados miembros de la OEA”. Cfr., Héctor Faúndez Ledesma, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: Aspectos Institucionales y Procesales*, 2ª edición, IIDH, San José de Costa Rica, 1999, p. 57.

201 La solución amistosa es un acuerdo al que llegan las partes a fin de evitar que la Comisión se pronuncie sobre el fondo del asunto. En este proceso, las partes negocian las condiciones, entre las que se cuentan las acciones que el Estado debe emprender, así como las reparaciones debidas a las víctimas o sus familiares.

202 Cfr., artículo 44.2 del Reglamento de la CIDH.

203 Este informe anual es presentado por la CIDH ante la Asamblea General de la OEA, por lo que la publicación de un caso significa una presión de tinte político contra el Estado que incumplió con las recomendaciones de la Comisión.

204 Cfr., artículos 50 y 51 de la CADH.

CIDH considera fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, basada entre otros factores, en la opinión de los peticionarios, la gravedad de la violación, la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema, así como el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros²⁰⁵. Cabe mencionar que, en caso de que la Comisión decida enviar el caso a la Corte, deberá hacerlo dentro del plazo de tres meses, contados a partir de la fecha en que envió el informe original al Estado, si es que este último no solicitó una prórroga que suspenda el plazo original para su envío. A partir del 1 de enero de 2010 el informe 50 de la CIDH se presenta ante la Corte Interamericana como el escrito inicial del procedimiento ante ella.

Aun cuando la Comisión debe solicitar a los/as peticionarios/as su opinión respecto de la conveniencia de someter el caso a la Corte²⁰⁶, es importante aclarar que es aquélla la que tiene en última instancia el poder de decidir. No obstante lo anterior, la CIDH someterá el caso a la Corte, salvo decisión contraria fundada de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Recapitulando, para que la Corte conozca un caso es necesario agotar primero el procedimiento ante la Comisión; una vez cumplido dicho procedimiento, la CIDH o un Estado pueden someter el caso ante el Tribunal, siempre y cuando el Estado denunciado haya aceptado la jurisdicción obligatoria del mismo o acepte su jurisdicción para el caso concreto²⁰⁷. Una limitación adicional a la aceptación de la competencia de la Corte puede ocurrir si los hechos denunciados acontecieron antes de la ratificación de la Convención por el Estado involucrado (por ejemplo, la alegación de la responsabilidad por una ejecución extrajudicial ocurrida en el año 1960) o si la aceptación de la competencia obligatoria de ésta se realiza sólo respecto de hechos que ocurren con posterioridad a dicho acto²⁰⁸.

205 Cfr., artículo 45 del Reglamento de la CIDH.

206 Cfr., artículo 44.3.a del Reglamento de la CIDH.

207 Cfr., artículo 62 de la CADH.

208 Respecto de esta cuestión es importante aclarar que las violaciones continuas o las situaciones pueden generar responsabilidad aun cuando su comienzo de ejecución sea anterior a la ratificación del tratado por el Estado denunciado (en este sentido, es importante revisar las reservas realizadas por cada Estado); asimismo, algunas violaciones ocurridas antes de la ratificación del

E. EL PROCEDIMIENTO DE SOLUCIÓN AMISTOSA

En cualquier etapa del procedimiento seguido ante la CIDH, ésta se pondrá a disposición de las partes para alcanzar un acuerdo de solución amistosa. La etapa de la solución amistosa es una oportunidad crucial dentro del trámite ante la CIDH que permite al Estado y los/as peticionarios/as avanzar en las medidas de reparación debidas para mitigar la vulneración de los derechos denunciados²⁰⁹. Si este procedimiento prospera y se alcanza una solución efectiva a las violaciones denunciadas, la Comisión emitirá un informe final dando cuenta, de modo sucinto, de los hechos que motivaron la denuncia y de la solución lograda²¹⁰.

El trámite de solución amistosa ante la CIDH brinda una oportunidad para que las partes lleguen a un acuerdo sin que ésta se pronuncie sobre el fondo del asunto. En este proceso las partes negocian las condiciones, entre las que se cuentan las acciones que el Estado debe emprender, así como las reparaciones debidas a las víctimas o a sus familiares. En esta oportunidad la Comisión supervisará los acuerdos a los que lleguen las partes y velará por la efectiva observancia de los derechos humanos. A través de la celebración de reuniones de trabajo con la participación de la CIDH, se puede evaluar y avanzar en la implementación de las reparaciones alcanzadas. Estas podrán incluir reconocimientos públicos de responsabilidad, indemnizaciones pecuniarias y otras formas de reparación.

En el supuesto de que no se cumpla con los acuerdos alcanzados, las partes pueden solicitar a la Comisión que siga con el estudio del fondo del caso.

tratado por el Estado pueden generar nuevos hechos u omisiones violatorias de derechos protegidos por la Convención con posterioridad a la vinculación estatal al tratado. Por ejemplo, cuando una persona es ejecutada con anterioridad a la ratificación de la CADH y el Estado aplica una amnistía en violación de las obligaciones adquiridas de acuerdo con la CADH, con posterioridad a su ratificación.

209 Véase, Gaceta N° 4 de CEJIL.

210 Cfr., artículo 49 de la CADH.

F. AUDIENCIAS Y REUNIONES DE TRABAJO SOBRE CASOS, SOLUCIONES AMISTOSAS Y MEDIDAS CAUTELARES

Las audiencias ante la CIDH se celebran durante sus sesiones ordinarias. Tanto en el trámite de las peticiones individuales (casos), como en el de las medidas cautelares, dicho organismo puede celebrar audiencias o reuniones de trabajo que tienen como finalidad recibir información tanto de los/as peticionarios/as, las víctimas o del Estado²¹¹. Éstas pueden ser convocadas de oficio por la Comisión o a solicitud de las partes.

Las audiencias sobre casos son una oportunidad para tener contacto directo con los/as comisionados/as y suministrarles toda la información adicional que se considere útil para demostrar la responsabilidad del Estado en los hechos denunciados o dar seguimiento a los acuerdos sobre soluciones amistosas, las recomendaciones de la CIDH y las medidas cautelares dispuestas por dicho órgano. En concreto, esta información puede versar, entre otros aspectos, sobre: la etapa de admisibilidad o el fondo del caso; la denuncia de hechos nuevos; la presentación de pruebas adicionales de los hechos denunciados; el inicio o desarrollo del procedimiento de solución amistosa; o sobre el seguimiento de las recomendaciones²¹². Las reuniones de trabajo generalmente se utilizan para el seguimiento de puntos muy concretos en el cumplimiento de acuerdos previamente adquiridos en el proceso o para dar seguimiento al cumplimiento de las decisiones de la CIDH (ver *infra*).

La solicitud de audiencia debe ser presentada ante la Secretaría Ejecutiva por escrito al menos 50 días antes del comienzo del correspondiente período de sesiones²¹³. En la solicitud se deben indicar los datos del caso (de acuerdo a la denominación otorgada por la CIDH), el objetivo de la audiencia y la identidad de las personas que participarán de ella. Es importante también indicar en la solicitud si se presentarán declaraciones orales de testigos y/o peritos durante la audiencia, a fin de que la Comisión evalúe su pertinencia²¹⁴. En estos casos, se debe identificar al declarante e indicar el objeto de su testimonio o experticia.

211 Cfr., artículo 61 y 62 del Reglamento de la CIDH.

212 Cfr., artículo 64.I del Reglamento de la CIDH.

213 Cfr., artículo 64.2 del Reglamento de la CIDH.

214 Cfr., artículo 65 del Reglamento de la CIDH.

Recibida la solicitud, la CIDH la analizará y decidirá si la concede o no. En el primer caso, notificará a las partes con una antelación no menor a un mes de la celebración de la audiencia. Este plazo, sin embargo, puede ser reducido por circunstancias excepcionales²¹⁵. En principio, la Comisión notifica a las partes sobre la admisión de la prueba testimonial ofrecida, no obstante, “en circunstancias excepcionales”, puede recibir el testimonio en la audiencia sin realizar esta notificación. Igualmente, la CIDH puede decidir la reserva de la identidad del testigo o perito cuando lo considere necesario “para proteger a éstos o a otras personas”²¹⁶.

Las audiencias son encabezadas por el/la Presidente de la CIDH o por un comisionado/a designado al efecto, y el panel es conformado por el pleno o por un grupo de comisionados/as. Por regla general las audiencias son de carácter público. Sin embargo, en circunstancias excepcionales la Comisión puede disponer limitaciones en relación a las personas que pueden presenciarla²¹⁷. En todos los casos, las audiencias se registran a través de actas resumidas, que pueden ser obtenidas por las partes previa solicitud y siempre que la CIDH considere que ello no implicará “algún riesgo para las personas”²¹⁸.

Las partes también pueden solicitar a la Comisión una reunión de trabajo. Para dicha solicitud no existe una regulación específica, no obstante, en la práctica de dicho órgano rigen las mismas reglas aplicables a las audiencias. Al igual que estas últimas, las reuniones de trabajo pueden versar sobre uno o varios aspectos del trámite de casos o medidas cautelares, así como sobre el seguimiento de acuerdos de soluciones amistosas o de recomendaciones emitidas por la CIDH. Las solicitudes de reuniones de trabajo deben cumplir con los requisitos ya explicados en relación con las audiencias.

Ahora bien, a diferencia de las audiencias, las reuniones de trabajo son más informales. Debido a ello, son espacios en los que es posible conversar con mayor cercanía entre las partes y los/las comisionados/as acerca de algún asunto

215 Cfr., artículo 64.4 del Reglamento de la CIDH.

216 Cfr., artículo 65.6 y 65.8 del Reglamento de la CIDH.

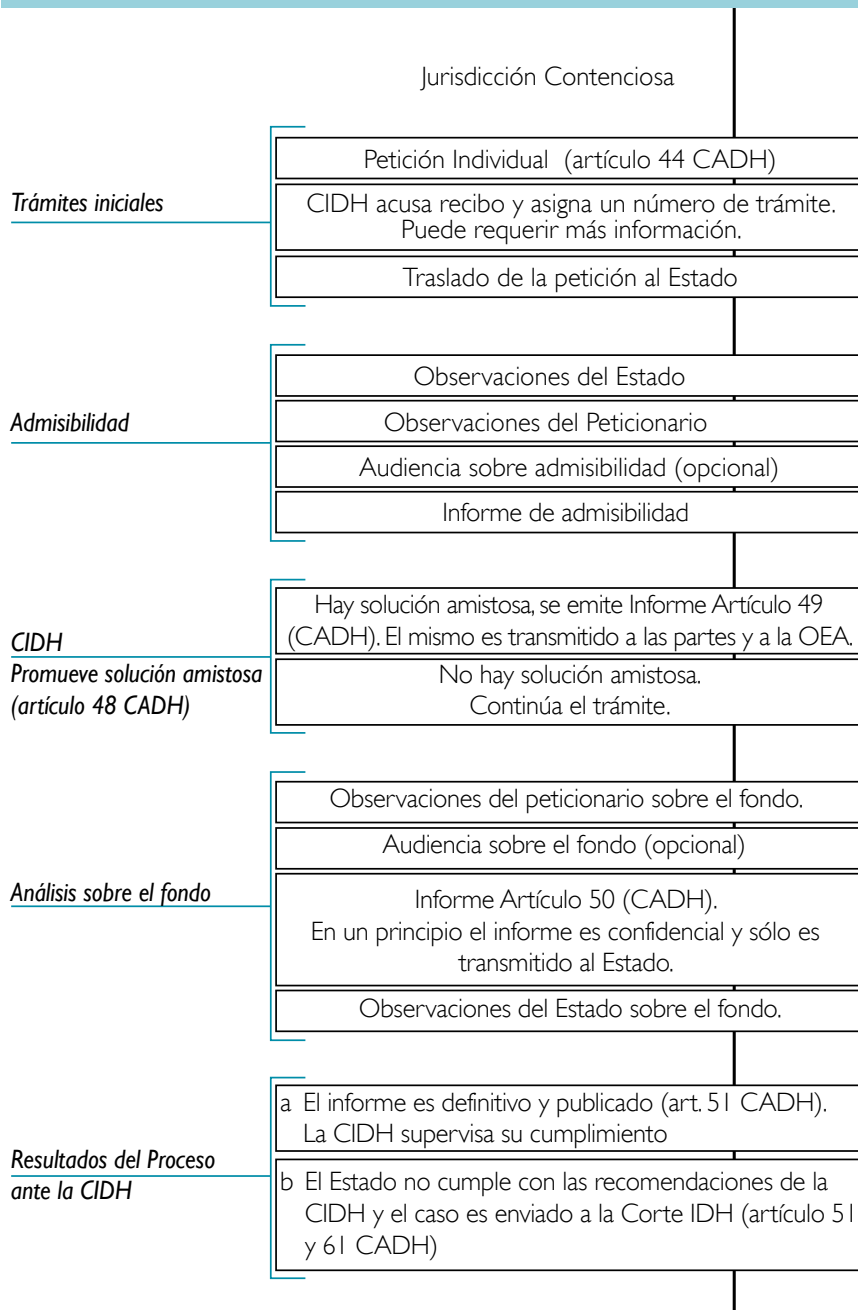
217 Cfr., artículo 68 del Reglamento de la CIDH.

218 Cfr., artículo 70.2 del Reglamento de la CIDH.

que esté obstaculizando la resolución del caso. Además, pueden representar oportunidades de acercamiento entre las partes para negociar las condiciones necesarias para iniciar un proceso de solución amistosa, acordar la implementación de medidas o recomendaciones dispuestas por la Comisión, entre otros.

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

Sistema Interamericano - Procedimiento ante la Comisión Peticiones individuales



G. INFORMES SOBRE LA SUPERVISIÓN DE CUMPLIMIENTO

Al concluir el trámite de un caso ante la CIDH, ésta realiza una serie de recomendaciones al Estado en un documento conocido como informe sobre el fondo o final. El cumplimiento e implementación total de dichas recomendaciones requiere una consistente tarea de seguimiento tanto de parte de la Comisión como de los/as peticionarios/as y/o de las víctimas, para que el Estado respectivo adopte las medidas y acciones correspondientes.

Con el fin de dar seguimiento y lograr, en última instancia, la implementación total de sus recomendaciones, la CIDH puede solicitar información al Estado y a los/as peticionarios/as sobre los avances logrados y los obstáculos o desafíos que aún quedan pendientes; además, puede publicar un informe en el que da cuenta de dichos avances y dificultades. Normalmente estos informes se publican como un capítulo de su informe anual, el cual es remitido a la Asamblea General de la OEA.

Existen dos maneras en las que la CIDH da seguimiento a sus decisiones: incluyendo las recomendaciones en sus informes sobre países y, a partir del año 2001, en virtud de una resolución de la Asamblea General²¹⁹, elaborando un informe sobre seguimiento de las recomendaciones en casos individuales.

Si bien el seguimiento de las recomendaciones es de vital importancia para su cumplimiento, esta labor no siempre arroja los resultados esperados. Por otra parte, y para complementar su tarea, es importante mantener a la Comisión informada sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones, tanto mediante la presentación de escritos que den cuenta de los avances u obstáculos encontrados, como a través de la solicitud de audiencias o reuniones de trabajo de seguimiento en las que se puedan encontrar fórmulas que permitan avanzar en la implementación de las recomendaciones. Es igualmente importante presentar observaciones a los informes de seguimiento que publique la CIDH.

219 Resolución AG/RES 1828 (XXXI-0/01).

H. LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS EN EL LITIGIO: *AMICUS CURIAE*

La institución del *amicus curiae*, muy utilizada en el sistema interamericano, hace referencia a “la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la [CIDH y] Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia”²²⁰. Esta práctica se ha realizado principalmente en la fase escrita del procedimiento para aportar información y exponer el criterio de terceros sobre cuestiones de derecho²²¹.

El Reglamento de la Corte del año 2010 establece en su artículo 44 la forma y el tiempo en la que se debe plantear un escrito de *amicus curiae* ante ella; modalidad que puede servir de guía en el marco del trámite ante la CIDH. En relación con el tiempo, en el caso de la Corte IDH se establece que no podrá presentarse “más allá de los 15 días posteriores a la celebración de la audiencia pública. En los casos en que no se celebra audiencia pública, deberán ser remitidos dentro de los 15 días posteriores a la resolución correspondiente en la que se otorga plazo para la remisión de alegatos finales”. Asimismo, el nuevo reglamento establece la posibilidad de presentar *amicus curiae* incluso en “los procedimientos de supervisión de cumplimiento de sentencias y de medidas provisionales”²²².

I. EL TRÁMITE ANTE LA CORTE INTERAMERICANA

I. LA POSICIÓN DE LA VÍCTIMA EN EL PROCEDIMIENTO ANTE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Al momento de pensar en la participación de la víctima en el procedimiento ante los órganos del sistema interamericano no se puede dejar de mencionar la evolución que dicho involucramiento ha tenido desde su creación hasta la actualidad, en el sentido de ampliar sustancialmente las facultades de las víctimas y sus representantes. En un principio, las víctimas y sus representantes cumplían un rol de asesoría de la Comisión Interamericana, sin tener *locus standi* propio

220 Cfr., artículo 2 sobre “Definiciones” del Reglamento de la Corte IDH.

221

222 Cfr., artículo 44.4 del Reglamento de la Corte IDH.

ante el Tribunal. Como consecuencia, no eran partes en el proceso y no estaban facultados para decidir la estrategia del caso.

A partir de enero de 1997, la víctima fue facultada reglamentariamente para presentar de manera autónoma sus propios argumentos y pruebas en la etapa de reparaciones²²³ y era comunicada de los principales actos procesales ante el Tribunal²²⁴. A partir de mayo de 2001, se dispuso la notificación a los peticionarios del informe de fondo emitido por la CIDH y se estableció como criterio central para la determinación del envío del caso a la Corte “la obtención de justicia en el caso particular”, fundada entre otros elementos en “la posición del peticionario”²²⁵. Asimismo, el Reglamento del año 2001, reconoció a la víctima la calidad de parte procesal al facultarla para presentar de manera autónoma sus solicitudes, argumentos y pruebas, así como el poder participar durante las audiencias públicas²²⁶.

223 *Cfr.*, artículo 23 del Reglamento de la Corte, aprobado el 16 de septiembre de 1996 y en vigor a partir del 1 de enero de 1997.

224 Por ejemplo, la demanda, la contestación de la demanda y las excepciones preliminares, también *Cfr.*, artículos 35.1, 36.3 y 37.1, respectivamente.

225 *Cfr.*, artículo 43.3 del Reglamento de la CIDH, aprobado en el 8 de diciembre de 2000 y en vigor desde el 1 de mayo de 2001. Cabe señalar que con anterioridad a esta reforma, el informe de fondo era notificado únicamente al Estado y el envío del caso a la Corte era discrecional para la CIDH.

226 *Cfr.*, artículos 2.23, 23, 35.4 y 40.2. *Cfr.*, Reglamento de la Corte, aprobado el 24 de septiembre de 2000 y en vigor a partir del 1 de junio de 2001. Cabe señalar que la Asamblea General, a través de su Resolución AG/RES. 1716 (XXX-O/00), recomendó a la Corte que “considere la posibilidad de: a. Permitir la participación directa de la víctima, en calidad de parte, en los procedimientos seguidos, a partir del momento que el caso es sometido a su competencia, teniendo en cuenta la necesidad tanto de preservar el equilibrio procesal, como de redefinir el papel de la CIDH en dichos procedimientos (*locus standi*)” (*Cfr.*, resolutorio 7).

La reforma al Reglamento de la Corte del año 2010 hizo de la víctima y/o sus representantes y el Estado, las partes centrales del procedimiento ante la Corte. El papel de la CIDH fue acotado al rol de velar por el orden público interamericano, aun cuando el contenido y alcance del “orden público interamericano” no ha sido aún conceptualizado por la Corte. De acuerdo a la práctica llevada en los casos litigados por CEJIL bajo el nuevo reglamento y hasta la publicación de esta guía, el rol de la CIDH aún no ha quedado totalmente definido, aunque ha quedado limitada en su actuación según el criterio que aplique la Corte sobre qué considera que abarca o compromete el orden público interamericano de los derechos humanos.

En síntesis, a partir de 2010, la participación de la CIDH durante el procedimiento ante la Corte consiste específicamente en:

- 1) someter el caso a la Corte mediante la presentación del informe a que se refiere el artículo 50 de la Convención;
- 2) ofrecer peritos, cuando se afecte de manera relevante el orden público interamericano de los derechos humanos;
- 3) presentar, de considerarlo conveniente, sus observaciones a las excepciones preliminares interpuestas por el Estado en su escrito de contestación;
- 4) solicitar la celebración de otros actos del procedimiento escrito;
- 5) presentar lista definitiva de declarantes que, en su caso, haya propuesto para la audiencia ante la Corte;
- 6) presentar observaciones sobre *affidavits*;
- 7) exponer los fundamentos del informe 50 y de la presentación del caso ante la Corte, así como cualquier otro asunto que considere relevante para su resolución durante la audiencia ante la Corte;
- 8) presentar sus observaciones finales durante la audiencia ante la Corte;
- 9) interrogar a los peritos propuestos por las partes, si así lo solicitara a la Corte y ésta lo autorizara, cuando se afecte de manera relevante el orden público interamericano de los derechos humanos o su declaración verse sobre alguna materia contenida en un peritaje ofrecido por la propia Comisión;
- 10) presentar observaciones finales escritas, si lo considera conveniente, dentro del plazo fijado por la Presidencia de la Corte;
- 11) comunicar eventualmente a la Corte la existencia de una solución amistosa o de un avenimiento entre las partes;
- 12) presentar alegaciones escritas dentro del plazo que fije la Presidencia de la Corte, en relación a la solicitud de interpretación de sentencia que eventualmente se solicitara por las partes;

- 13) presentar observaciones a los informes de cumplimiento de las sentencias por parte de los Estados y a las observaciones a dichos informes presentadas por las víctimas o sus representantes.

Para los casos en los que víctimas no cuenten con representación legal en el proceso ante la Corte, el Reglamento del año 2010 estableció la figura del Defensor Interamericano. No obstante estas modificaciones sustanciales, existen aún límites importantes para la defensa de los intereses de las víctimas en el proceso ante los órganos interamericanos como eje central del proceso. En primer lugar, éstas no tienen posibilidad de someter un caso ante la Corte. En efecto, de acuerdo a la Convención Americana, únicamente la Comisión y los Estados Partes se encuentran facultados para presentar un caso a la jurisdicción contenciosa del Tribunal, previa aceptación de su competencia por el Estado Parte en el caso concreto²²⁷. Es decir que las víctimas no tienen legitimación procesal para presentar una demanda directamente ante dicho órgano jurisdiccional.

En segundo lugar, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, una vez que la Comisión o el Estado Parte haya sometido el caso ante la jurisdicción contenciosa del Tribunal, las víctimas se encuentran limitadas en sus facultades en la medida que sus solicitudes, argumentos y pruebas deben restringirse al marco fáctico establecido en el informe de la CIDH (es decir, tienen una legitimación restringida). En este sentido, la Corte ha sostenido en su jurisprudencia constan-

227 Artículos 51 y 62.3 de la CADH. La Corte en este sentido ha precisado: "en este caso la Comisión Interamericana es la que tenía la facultad de iniciar un proceso ante la Corte mediante la interposición de una demanda *strictu sensu*, y no los representantes. Dicho escrito de solicitudes y argumentos tiene el propósito de hacer efectiva la facultad procesal de locus standi in iudicio reconocida a las presuntas víctimas, sus familiares o representantes" (*Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, *op. cit.*, párr. 53; *Caso de la "Masacre de Mapiripán"*, *op. cit.*, párr. 56. Esta estructura del proceso ante los órganos del SIA contrasta con el diseño del sistema europeo, previa a la reforma del procedimiento ante la Corte Europea de Derechos Humanos, como consecuencia de la entrada en vigor del Protocolo 11. En efecto, el Protocolo 9 del Convenio Europeo de Derechos y Libertades Fundamentales, del 6 de noviembre de 1990, reformó este tratado en su artículo 44 al incluir como parte en el proceso a las personas, organizaciones no gubernamentales o grupos de individuos, y las facultó para someter un caso a la jurisdicción de la Corte: "Only High Contracting Parties, the Commission, and persons, non-governmental organisations or groups of individuals having submitted a petition under Article 25 shall have the right to bring a case before the Court".

te que: “no es admisible alegar nuevos hechos distintos de los planteados en la demanda, sin perjuicio de exponer aquellos que permitan explicar, aclarar o desestimar los que han sido mencionados en la demanda, o bien, responder a las pretensiones del demandante”, salvo hechos supervenientes que pueden ser alegados antes de que se dicte la sentencia²²⁸.

Por otra parte, ha establecido:

Una vez iniciado el proceso por la Comisión, la posibilidad de presentar solicitudes y argumentos en forma autónoma ante la Corte incluye la de alegar la violación de otras normas de la Convención no contenidas en la demanda, con base en los hechos presentados en ésta, sin que ello implique una afectación al objeto de la demanda o un menoscabo o vulneración para el derecho de defensa del Estado, el cual tiene las oportunidades procesales para responder a los alegatos de la Comisión y de los representantes en todas las etapas del proceso²²⁹.

Por otra parte, las víctimas no pueden presentar directamente solicitudes de medidas provisionales cuando un caso no se encuentre en conocimiento de la Corte. En esta situación, sólo a través de la Comisión se podrá solicitar tal medida de protección al Tribunal (artículo 27 incisos 2 y 3 del Reglamento de la Corte).

2. COMPETENCIA CONTENCIOSA Y ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento ante la Corte se divide en la actualidad en tres etapas: escrita, oral y de deliberación. La evaluación de un caso ante la Corte se centra en tres principales áreas:

- a. establecimiento de competencia del Tribunal, esta etapa es activada solamente cuando un Estado demandado interpone excepciones preliminares, con la finalidad de que la Corte no pueda conocer del caso por estar impedida de ejercer su competencia²³⁰;

228 Cfr., Caso “Instituto de Reeducción del Menor”, op cit, párr: 124.

229 Cfr., Caso de la Masacre de Pueblo Bello, op. cit., párr: 55; Caso de la “Masacre de Mapiripán”, op. cit., párr: 58; y Corte IDH, Caso Blanco Romero y otros. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Serie C N°138, párr: 74.

230 De acuerdo con el artículo 42.I del Reglamento de la Corte, éstas sólo podrán ser presentadas por el Estado en su escrito de contestación de demanda.

- b análisis del fondo del asunto, en el que se tratan las supuestas violaciones a la Convención Americana y/o a cualquier otro instrumento de derechos humanos sobre el que la Corte tenga competencia en razón de la materia; y
- c. determinación de las reparaciones, en la que se discuten las medidas que el Estado debe cumplir para compensar y/o evitar la recurrencia de las violaciones que hayan sido probadas durante el proceso.

Sin embargo, si bien la Corte distingue en su análisis las cuestiones de competencia, de fondo y de reparaciones, en virtud de los principios de economía y celeridad procesales, puede celebrar una única audiencia para el tratamiento de los temas y dictar una única sentencia²³¹.

Una vez presentado el informe 50 de la CIDH ante la Corte, se inicia la etapa escrita en donde el Tribunal comunicará la presentación del caso al Estado demandado, a la presunta víctima, su representante o al defensor interamericano, según fuera el caso²³². La víctima o sus representantes cuentan con un plazo improrrogable de dos meses para presentar de manera autónoma a la Corte su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas²³³.

El escrito de solicitudes, argumentos y pruebas²³⁴, también conocido como ESAP, de los representantes de las víctimas es, en lo sustantivo, un escrito de demanda. El mismo debe apoyarse en los fundamentos de hecho presentados por la Comisión Interamericana, pudiendo incluso ampliarse ante la existencia de hechos nuevos que se encuentren en relación directa con el caso.

231 Antes de la entrada en vigor del reglamento de la Corte de 2001, existían generalmente tres etapas en las que se presentaban los escritos respectivos, se alegaba y se celebraban audiencias; acto seguido, se dictaba la sentencia correspondiente. Después de mayo de 2001, la Corte puede “resolver en una sola sentencia las excepciones preliminares y el fondo del caso, en función del principio de economía procesal”. Cfr., artículo 42.6 del Reglamento de la Corte.

232 Cfr., artículo 39 del Reglamento de la Corte. Debido a las reformas del 2009 que limitan el papel de la CIDH durante el procedimiento ante la Corte, se crea la figura del Defensor interamericano para aquellas víctimas que no gocen de representación legal, cfr. artículo 37 del Reglamento de la Corte.

233 Cfr., artículo 40.I del Reglamento de la Corte.

234 Al cual CEJIL llama “la demanda de las víctimas”.

Como fue señalado, en su escrito de solicitudes, las víctimas a través de sus representantes, dejan constancia de sus argumentos jurídicos sobre el fondo y de sus pretensiones en materia de reparaciones. Los argumentos jurídicos de las víctimas y sus representantes pueden ser distintos o más o menos amplios de los presentados por la CIDH, aun cuando deben fundamentarse en los mismos hechos.

Por lo general, el informe de la Comisión Interamericana no contiene mayores desarrollos en materia de reparaciones, salvo algunos estándares generales. En atención a ello, el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas debe ser mucho más específico y solicitar a la Corte que ordene al Estado la adopción de medidas específicas que, a juicio de las víctimas y sus representantes, sean adecuadas para reparar las violaciones sufridas.

El escrito de solicitudes, argumentos y pruebas debe contener una sección de aspectos generales, la cual debería incluir lo siguiente:

- a. introducción, en la que se hace un resumen del caso, destacando los aspectos más sobresalientes del mismo;
- b. objeto de la demanda, que debe resumir cuál es el objetivo de la demanda y cuál es el pronunciamiento que se pretende de la Corte;
- c. legitimación y lugar para recibir notificaciones, señalando quiénes son las personas que han sido designadas por las víctimas como sus representantes, además de una única dirección donde éstas han acordado recibir notificaciones. Es necesario adjuntar a dicho escrito los poderes de representación correspondientes; y
- d. competencia de la Corte, donde se desarrollan brevemente las razones por las que ésta es competente para conocer los hechos que están siendo sometidos a su consideración.

Seguidamente, el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas debe detallar los hechos sobre los cuales se fundamenta la demanda. En esta sección es importante incluir el contexto en el cual se llevan a cabo los hechos, ya que éste puede contribuir al establecimiento de patrones o violaciones sistemáticas de derechos. Asimismo, puede ser útil para determinar el tipo de reparaciones de no repetición que se solicitarán a la Corte.

De acuerdo con el Reglamento del Tribunal, en el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, las víctimas o sus representantes deben ofrecer toda la prueba documental, testimonial y pericial necesaria para demostrar los hechos y las violaciones que se alegan.

En materia de prueba documental son de especial importancia todos aquellos documentos provenientes de autoridades estatales. Por ejemplo, expedientes judiciales o informes de Procuradurías de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo que se refieran a los hechos y a las violaciones denunciadas.

Posteriormente, se hará referencia a los fundamentos de derecho, sección en la que los representantes de las víctimas detallan cómo los hechos denunciados configuran violaciones a los derechos de sus representados.

Finalmente, se incluye una sección sobre reparaciones. En ella se debe establecer quiénes son las personas que a juicio de las víctimas y sus representantes deben ser consideradas como beneficiarios de las reparaciones.

Es importante conocer los estándares establecidos por la Corte Interamericana en materia de reparaciones. Así, por ejemplo, ésta ha establecido que las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus familiares tienen derecho a ser reparados por el daño material y moral causado a raíz de las violaciones. El daño material incluye el lucro cesante y el daño emergente. El lucro cesante se compone por los ingresos dejados de percibir a raíz de la violación. El daño emergente se integra con los gastos en los que han tenido que incurrir las víctimas o sus familiares por los hechos ocurridos. Es necesario aportar en la demanda recibos o facturas de estos gastos, para poder así comprobarlos.

La Corte también ha establecido que las violaciones a los derechos humanos pueden ser reparadas por medio de medidas de satisfacción. En muchos casos, la Corte ha ordenado al Estado que efectúe una investigación diligente a los efectos de conocer la verdad de lo sucedido y, si correspondiere, condenar a los responsables de la violación cometida. Es posible solicitar, entre otras medidas, que el Estado publique la sentencia o su resumen oficial en un diario de circulación nacional; o la realización de un acto público en el que el Estado presente disculpas a las víctimas por las violaciones cometidas.

Finalmente, es posible solicitar medidas de no repetición, es decir, aquellas destinadas a eliminar o atacar las causas estructurales de la violación. Así, por ejemplo, es posible solicitar cursos de capacitación para agentes policiales, fiscales o judiciales, el establecimiento de mecanismos especiales de investigación para un determinado tipo de violación de derechos o la modificación o derogación de una ley, reglamento o disposición legal determinada contraria a las disposiciones

de la Convención Americana o se que se apruebe legislación necesaria para garantizar el goce de ciertos derechos.

Una vez notificado el ESAP de las víctimas al Estado involucrado, éste tiene un plazo improrrogable de dos meses para contestarlo y, si lo considera necesario, interponer excepciones preliminares²³⁵. Una vez recibida la respuesta del Estado, la Corte la notifica a la CIDH y a los representantes de las víctimas. En el caso de existir excepciones preliminares interpuestas por el Estado, el Tribunal otorgará un plazo de un mes para que se presenten las observaciones pertinentes a las mismas²³⁶; excepcionalmente la Corte fijará una audiencia para estudiar el tema. De lo contrario tratará esta cuestión en una única audiencia junto con los demás aspectos del caso, es decir el fondo y las reparaciones. En la práctica, la notificación de la contestación del Estado a la CIDH y las víctimas pone fin a la etapa escrita y da inicio a los preparativos para la etapa oral.

Una vez concluida la etapa reseñada, con la finalidad de programar una audiencia en el caso, el Tribunal interamericano solicitará a las partes que envíen su listado definitivo de testigos y peritos y que, por economía procesal, establezcan cuáles de éstos declararán en la audiencia pública y cuáles podrán hacerlo por escrito (*affidávit*)²³⁷.

Este listado debe basarse en la lista de testigos y peritos ofrecidos en los escritos de demanda; solicitudes, argumentos y pruebas; y contestación de demanda, según corresponda a cada parte. Sin embargo, en esta etapa existe la oportunidad de aclarar el objeto de los testimonios y peritajes, desistir de algunos de éstos o, en ocasiones excepcionales, sustituir otros²³⁸.

En esta etapa, también se puede recusar a los peritos que han sido ofrecidos por el Estado, así como objetar la participación de testigos o referirse a los objetos de los peritajes o testimonios presentados²³⁹.

235 Cfr., artículos 25.2, 41 y 42 del Reglamento de la Corte.

236 Cfr., artículo 42.4 del Reglamento de la Corte.

237 Cfr., artículo 46 del Reglamento de la Corte.

238 Cfr., la posibilidad de sustitución de declarantes está contemplada ahora en el artículo 49 del Reglamento de la Corte.

239 Cfr., artículos 47 y 48 del Reglamento de la Corte.

La audiencia pública es la única oportunidad que tienen los jueces para apreciar la prueba directamente, por lo que es importante que al menos una de las víctimas involucradas declare en la audiencia pública, principalmente para conocer su posición en materia de reparaciones. También es recomendable que los testigos de los hechos más importantes del caso comparezcan a la audiencia.

Posteriormente, la Corte solicitará a las partes que presenten sus observaciones a los listados remitidos por las otras partes del proceso.

Más adelante, el Presidente de la Corte emitirá una resolución en la cual decidirá sobre las objeciones presentadas. Asimismo, dispondrá cuáles de los testigos y peritos ofrecidos declararán por escrito y establecerá el plazo para su presentación. El contenido de estas declaraciones debe ceñirse al objeto establecido por el Tribunal y deben ser realizadas en presencia de un notario público (*affidavit*).

En la misma resolución, la Presidencia de la Corte establecerá la fecha de audiencia (aproximadamente un mes después de la fecha de emisión de la resolución) y señalará los tiempos que las partes dispondrán para la realización de interrogatorios a los testigos y peritos, así como para la presentación de alegatos finales²⁴⁰.

La audiencia ante la Corte es pública. Ésta suele durar de 1 a 2 días, dependiendo de la complejidad del caso y de la cantidad de testigos y peritos que declararán. En ella generalmente se complementa la prueba documental del expediente con declaraciones de víctimas, testigos y peritos; adicionalmente, el Tribunal escucha los alegatos sobre las cuestiones de admisibilidad, fondo y reparaciones que presentan los representantes de las víctimas y el Estado, teniendo derecho a réplica y dúplica²⁴¹.

De acuerdo al Reglamento aprobado en el año 2009, la Comisión al inicio de la etapa oral debe presentar los fundamentos del informe a que se refiere el artículo 50 de la Convención Americana y luego de los alegatos de las partes debe presentar sus observaciones finales.

240 Cfr., artículo 50 del Reglamento de la Corte.

241 Cfr., artículo 51 del Reglamento de la Corte.

Una vez concluida la etapa oral, las partes dispondrán del plazo que determine la Presidencia de la Corte para la presentación de los correspondientes alegatos finales escritos. En ellos las partes deben establecer la relación entre las alegaciones y las pruebas producidas. La Comisión podrá presentar sus observaciones en el mismo plazo, si lo estima conveniente²⁴². Una vez vencido este plazo, la Corte tiene la facultad de solicitar a las partes la presentación de los documentos que considere necesarios para el análisis del caso como “prueba para mejor resolver”. Una vez que considere que cuenta con todos los elementos necesarios para tomar una decisión, fija una fecha para deliberar al respecto.

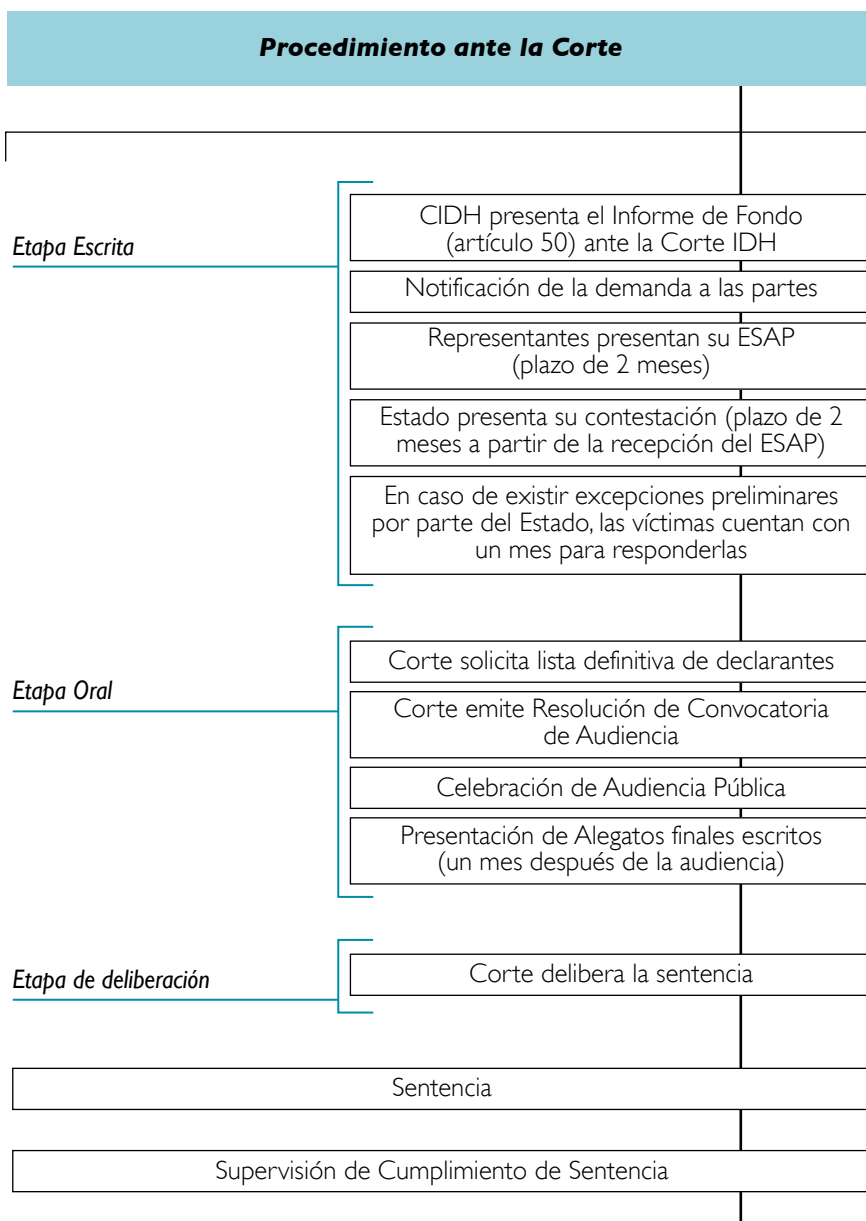
En la práctica en un lapso de entre seis y nueve meses contados a partir de la fecha de audiencia la Corte emite la sentencia en el caso estableciendo si existe responsabilidad estatal por las violaciones denunciadas y el alcance de las reparaciones debidas.

Una vez emitida la sentencia en un caso, el Tribunal supervisa el cumplimiento de lo ordenado, incluso mediante la celebración de audiencias. La Corte emite una resolución dando cuenta del grado de cumplimiento, la primera fue emitida en el año 2001.

De acuerdo al artículo 65 de la Convención Americana, los Estados Partes tienen el papel de garantes colectivos del cumplimiento de las sentencias de la Corte. Por ello, la Corte debe informar a la Asamblea General sobre los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos. Desafortunadamente los Estados han respondido, hasta ahora, con indiferencia ante la información provista por la Corte.

La mayor parte de las reparaciones ordenadas por el Tribunal son cumplidas en un plazo que excede el previsto por la misma sentencia. Sin embargo, una de las áreas en las que se presentan mayores dificultades de cumplimiento es la garantía de la investigación efectiva de los hechos ocurridos y el castigo de los perpetradores.

242 Cfr., artículo 56 del Reglamento de la Corte.



J. EL FONDO DE ASISTENCIA LEGAL DE VÍCTIMAS

En 2010, CEJIL calculó que llevar un caso ante la CIDH y la Corte tomaba un promedio de 9 años y medio. Por otra parte, el costo de litigar un caso relativamente simple, ascendía a más de US\$ 54.000, sin contar honorarios profesionales de ningún tipo. Esto se incrementaba si los casos involucraban multiplicidad de víctimas o mayores niveles de complejidad técnica o producción de prueba.

Los obstáculos económicos para el acceso al sistema interamericano adquirieron otra dimensión con la reforma del Reglamento de la Corte Interamericana del año 2001 que otorgó *jus standi* a las víctimas en el procedimiento ante ella.

En el año 2008 la Asamblea General de la OEA dispuso a través de la Resolución AG/RES/2426 la creación del Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Este Fondo surge como una respuesta a una creciente demanda de organizaciones²⁴³ y usuarios del sistema en favor de algún tipo de ayuda financiera para enfrentar el obstáculo que representan los altos costos del litigio en una instancia internacional.

La referida resolución estableció un fondo específico de contribuciones voluntarias con dos cuentas separadas: una para la Comisión Interamericana y otra para la Corte Interamericana, destinado a facilitar el acceso al sistema de las personas que no cuenten con los recursos necesarios.

El 11 de noviembre de 2009 el pleno del Consejo Permanente de la OEA aprobó por Resolución CP/RES. 963 el Reglamento para el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que recoge los lineamientos generales dados por la Asamblea General y establece que la aprobación de la asistencia legal será determinada por la Corte y la Comisión, según corresponda y de acuerdo a sus propios Reglamentos.

243 Ver CEJIL, La Urgente Necesidad de crear un Fondo de Asistencia Jurídica para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Documento de Coyuntura N° 4, 2007. CEJIL.

En febrero de 2010 la Corte Interamericana se dió su propio Reglamento para el Funcionamiento del Fondo de Asistencia Legal de Víctimas, el que entró en vigor el 1 de junio de 2010. En su Reglamento, la Corte dispone que la víctima que lo desee, deberá presentar su solicitud de asistencia al Fondo en su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas. Asimismo, deberá demostrar, “mediante declaración jurada y otros medios probatorios idóneos que satisfagan al Tribunal” la carencia de recursos suficientes para solventar los gastos del litigio e indicar con precisión qué aspectos de su defensa requieren el uso de recursos del Fondo. Al momento de emitir sentencia, la Corte podría ordenar al Estado demandando el reintegro al Fondo de las erogaciones incurridas durante el proceso.

En marzo de 2011 entró en vigor el Reglamento de la Comisión Interamericana que regula el Fondo de Asistencia Legal para dicho órgano.

En su Reglamento, la CIDH dispone que la asistencia podrá concederse a denuncias con admisibilidad o en las que se haya decidido y comunicado la acumulación del análisis de admisibilidad con el fondo del asunto. Sólo podrán solicitarlo “aquellas personas que demuestren la carencia de recursos suficientes para cubrir total o parcialmente gastos” para la recolección y remisión de documentos probatorios, la comparecencia de víctimas, testigos o peritos a audiencias ante la Comisión, y “otros gastos que la Comisión estime pertinentes para el procesamiento de una petición o de un caso.”.

La decisión de concesión del beneficio está en manos de un Consejo Directivo del Fondo integrado por un representante de la Comisión Interamericana y un representante de la Secretaría General de la OEA.

CEJIL participó activamente con propuestas y reflexiones sobre los criterios que dicho órgano debe tener en cuenta para la correcta aplicación del Fondo, proponiendo que al considerar las solicitudes de asistencia se valore el contexto de cada caso y las situaciones de especial vulnerabilidad de las víctimas, que implementen el Fondo siguiendo criterios de razonabilidad de gastos y equidad en la concesión de la asistencia, y que se apliquen procesos transparentes, sencillos, que no generen costos adicionales a los solicitantes.

K. REPARACIONES

El artículo 63(1) de la Convención Americana establece que:

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

En su continua jurisprudencia, la Corte ha señalado que es un principio general de derecho internacional reiteradamente reconocido que, una violación de normas supranacionales atribuible a un Estado genera para éste responsabilidad internacional y, como consecuencia, el deber de reparar²⁴⁴. En este sentido, el Tribunal ha desarrollado una amplia jurisprudencia en materia de reparaciones²⁴⁵. En este apartado se analizan sus principales aportes y la documentación que se recomienda acompañar ante dicho organismo para la sustentación de este punto.

En su primera decisión sobre reparaciones, es decir, en la sentencia de *indemnización compensatoria* adoptada en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* -en julio de 1989-, el Tribunal ordenó, como única medida de reparación, el pago de una indemnización económica a los familiares de la víctima. Desde entonces la Corte ha desarrollado una extensa y variada jurisprudencia sobre reparaciones²⁴⁶, que va mucho más allá del aspecto económico. Al interpretar las

244 Véanse por ejemplo: Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Reparaciones y Costas, *op. cit.*, párr. 25; Corte IDH. *Caso Familia Barrios*, *op. cit.*, párr. 315; Corte IDH. *Caso Fleury y otros vs. Haití*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C N°236, párr. 115; Corte IDH. *Caso Barbani Duarte y Otros vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C N°234, párr. 239; Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*, *op. cit.*, párr. 97

245 Véase Gaceta CEJIL "Las reparaciones en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos", N°22 (2004) en www.cejil.org.

246 La jurisprudencia sobre reparaciones se encuentra tanto en las sentencias sobre reparaciones como en las de fondo. Desde la entrada en vigor de la reforma reglamentaria del año 2001 observamos una tendencia en la Corte a adoptar una sola sentencia, que comprende tanto aspectos de fondo como de reparaciones.

realidades del continente americano, la Corte ha adoptado medidas que tienden a la reparación integral de las violaciones, bajo el entendido que éstas afectan no sólo a las personas individualmente consideradas sino que también lesionan fuertemente a las sociedades en donde ocurren las violaciones de derecho. Con esta perspectiva, el Tribunal ha ordenado diferentes tipos de medidas.

El propósito de las medidas de reparación es lograr una “*restitutio in integrum*” o plena restitución por los daños causados²⁴⁷. Esto quiere decir que con la reparación se persigue:

- que se restituya plenamente a las víctimas en el goce de los derechos humanos violados; o
- en caso de que la restitución plena no sea posible²⁴⁸, corresponderá a la Corte ordenar que se adopten medidas para garantizar el respeto de los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron y efectuar el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados²⁴⁹.

Algunos ejemplos de medidas de restitución

- *En casos de detenciones arbitrarias, reincorporar a la víctima a su trabajo y pagarle los salarios y demás prestaciones desde el día de la detención hasta la fecha de la sentencia de la Corte.*
- *Asegurar el pleno goce del derecho de la víctima a la jubilación.*
- *Privar de efectos legales resoluciones internas adversas a la víctima.*
- *Ordenar la exhibición de una película que había sido censurada.*
- *Ordenar que el Estado no ejecute una multa impuesta a la víctima.*

247 Cfr., Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de agosto de 1990. Serie C N°9, párr. 27; Corte IDH. *Caso Fleury y otros Vs. Haití*. Fondo y Reparaciones, *op. cit.*, párr. 117

248 Cfr., Corte IDH. *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de agosto de 1990. Serie C N°10, párr. 27; y *Caso Maritza Urrutia*, *op. cit.*, párr. 144.

249 Cfr., Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Reparaciones y Costas, *op. cit.*, párrs. 26 y 27; Corte IDH. *Caso López Mendoza*, *op. cit.*, párr. 209.

Tanto el daño material como el daño inmaterial o moral sufridos deberán repararse, ya sea mediante justa indemnización monetaria (o compensación pecuniaria)²⁵⁰ y/o a través de medidas de satisfacción o garantías de no repetición.

La “justa indemnización” a que se refiere el artículo 63.I de la Convención Americana, consiste en aquella porción de las reparaciones dirigida a la parte lesionada, cuya finalidad es compensatoria y no sancionatoria. De ahí que exista abundante jurisprudencia en el sentido de que las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima, sus familiares o sucesores²⁵¹.

El **daño material** “supone la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, [y en su caso, de sus familiares,] los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”²⁵². Éste se divide en daño emergente y lucro cesante.

- El **daño emergente** es la disminución o detrimento en el patrimonio de las víctimas o de sus familiares, o el gasto en el que hayan incurrido como consecuencia directa de la violación sufrida. Incluye, por ejemplo, los gastos relacionados con el tratamiento médico o psicológico necesario como consecuencia del daño causado, así como los gastos extraordinarios realizados para impulsar los procesos a nivel interno, por ejemplo, traslados a diferentes oficinas públicas para hacer avanzar las investigaciones.

250 La Corte ha establecido que el daño inmaterial “sólo podrá ser compensado mediante la entrega de una cantidad en efectivo que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial.”, *Caso Maritza Urrutia*, op. cit., párr. 161.

251 Véanse Corte IDH, *Caso Blake*. Reparaciones (Artículo 63.I Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C N°48, párr. 34; *Caso Castillo Páez*. Reparaciones, op. cit., párr. 53; *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Reparaciones, op. cit., párr. 63; Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”)*, op. cit., párr. 450

252 Cfr., *Caso de los 19 Comerciantes*, op. cit., párr. 236; véanse también *Caso Juan Humberto Sánchez*, op. cit., párr. 162; *Caso Trujillo Oroza*, Reparaciones, op. cit., párr. 65; *Caso Bámaca Velásquez*, Reparaciones, op. cit., párr. 43; *Caso Castillo Páez*, Reparaciones, op. cit., párr. 76; y *Caso Maritza Urrutia*, op. cit., párr. 155.

- El **lucro cesante** es el perjuicio económico sufrido como consecuencia directa de la violación sufrida, es decir, el lucro perdido o la reducción patrimonial futura. En aquellos casos donde las víctimas perdieron la vida, la Corte calcula el lucro cesante “con base en una estimación prudente de los ingresos posibles de la víctima durante el resto de su vida probable”²⁵³.

Por su parte, **el daño inmaterial o moral** es aquel que no tiene carácter económico patrimonial, sino que se refiere a las consecuencias psicológicas nocivas sufridas por las víctimas o sus familiares. Como tal, “*puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia*”²⁵⁴.

Medidas de indemnización compensatoria

- *Indemnización por daño material, que comprende el lucro cesante y el daño emergente.*
- *Indemnización por daño moral, que está comprendida dentro del daño inmaterial.*

253 Cfr., Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Reparaciones y Costas, *op. cit.*, párr: 28.

254 Cfr., Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Reparaciones y Costas, *op. cit.*, párr: 84; Corte IDH. *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C N°232, párr: 227; y Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina*, *op.cit.*, párr: 120.

Por último, las **medidas de satisfacción y garantías de no repetición** carecen de carácter económico o monetario y consisten en la realización, por parte del Estado, “de actos u obras de alcance o repercusión públicos, tales como la transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir y que tengan como efecto la recuperación de la memoria de las víctimas, el reconocimiento de su dignidad o el consuelo de sus deudos”²⁵⁵. Tales medidas incluyen la investigación y esclarecimiento de la verdad de los hechos y la sanción efectiva de los responsables²⁵⁶, la búsqueda de los restos mortales de las víctimas, al igual que la prevención de violaciones similares a los derechos humanos mediante la adopción de medidas positivas como legislación, entrenamiento en derechos humanos de las fuerzas de seguridad, entre otros²⁵⁷. Estas medidas también pueden consistir en actos de desagravio o de restitución del honor y reputación de las víctimas y de sus familiares, de aceptación de responsabilidad por parte del Estado y el pronunciamiento de disculpas públicas o privadas; así como el otorgamiento de becas, la creación de fundaciones, la construcción y/o designación de escuelas u hospitales, el levantamiento de monumentos, la publicación de la sentencia que la Corte emita en el caso concreto, la mención de los hechos en los libros de historia, entre otras²⁵⁸.

255 *Ibídem*.

256 Cfr., Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Reparaciones y Costas, *op. cit.*, párrs. 34 y 35; y Corte IDH. *Caso Familia Barrios*, *op. cit.*, párr. 322.

257 Cfr., Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Reparaciones y Costas, *op. cit.*, párrs. 34 y 35.

258 Dos ejemplos de la variedad de medidas de reparación no monetaria que la Corte Interamericana ha concedido a los familiares de las víctimas, se encuentran en *Caso Myrna Mack Chang*, *op. cit.*, párr. 301, incisos 5 a 12; y *Caso Molina Theissen*. Reparaciones, *op. cit.*, párrs. 77 a 91. Véase Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C N° 177, párrs. 123; Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. *op. cit.*, párrs. 264 a 297.

Ejemplos de medidas de satisfacción y garantías de no repetición

En casos de desaparición forzada y ejecución extrajudicial

- Localizar, identificar, exhumar los restos mortales de las víctimas y entregarlos a sus familiares.
- Trasladar los restos mortales de la víctima e inhumarlos en el lugar de elección de sus familiares.
- Buscar e identificar a los hijos de una persona desaparecida.
- Crear un sistema de información genética.
- Implementar un registro de detenidos en el que se incluya la identificación de los detenidos, el motivo de la detención, la autoridad competente, el día y la hora de ingreso y de liberación así como información sobre la orden de detención.
- Capacitar a los miembros de los cuerpos armados y de seguridad sobre principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites en el uso de la fuerza letal, por ejemplo armas de fuego.

En casos de pueblos indígenas

- Crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades de las comunidades indígenas, acorde con el derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de éstas.

Para recuperar la dignidad de las víctimas

- Realizar actos públicos de reconocimiento de la responsabilidad internacional del Estado.
- Dejar sin efecto sentencias condenatorias producidas por los órganos judiciales de los países, por haber sido éstas producidas con violación de los derechos protegidos por la Convención.
- Anular los antecedentes judiciales, administrativos, penales o policiales que existan contra la víctima y cancelar los registros correspondientes.

Para conservar la memoria

- Designar oficialmente centros educativos en honor a las víctimas, mediante ceremonia pública con presencia de los familiares y colocar en ellos placas con los nombres de las víctimas.
- Erigir monumentos en honor a las víctimas, mediante ceremonia pública con presencia de los familiares y colocar en ellos placas con los nombres de las víctimas.
- Darle a una plaza o calle el nombre de la víctima.
- Establecer una beca de estudios con el nombre de la víctima.

Para difundir la verdad

- Publicar las sentencias de la Corte de manera total o parcial, en diarios oficiales y en diarios privados de amplia circulación nacional.

Para establecer la verdad y hacer justicia

- Investigar efectivamente los hechos, a fin de identificar, juzgar y sancionar a los autores materiales e intelectuales de las violaciones establecidas por la Corte.
- Adoptar las disposiciones de derecho interno necesarias para cumplir con la obligación de investigar y sancionar.
- Abstenerse de aplicar figuras como la amnistía, la prescripción y los excluyentes de responsabilidad penal para impedir la investigación y sanción.
- Divulgar públicamente los resultados de las investigaciones.

En materia de educación y salud

- Reabrir una escuela y dotarla de personal docente y administrativo para que funcione permanentemente.
- Poner en operación un dispensario.
- Brindar atención y tratamientos psicológicos y médicos a las víctimas y a los familiares de las víctimas.
- Otorgar becas de estudios, primarios secundarios e incluso universitarios, a las víctimas y a los hijos(as) de las víctimas.

Para adecuar la legislación interna a los estándares internacionales

- Dejar sin efecto leyes contrarias a la Convención Americana.
- Ratificar instrumentos interamericanos que no han sido aún ratificados por el Estado, como la Convención Internacional sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Lesa Humanidad.
- Adoptar legislación para proteger derechos consagrados en la Convención Americana (i.e., tipificar las ejecuciones extrajudiciales o la desaparición forzada en el derecho interno).

1. ¿QUIÉNES TIENEN DERECHO A SER INDEMNIZADOS?

Además de las víctimas, bajo determinadas circunstancias, podrán hacerse acreedores a una indemnización sus familiares e inclusive sus dependientes económicos.

Los familiares de la víctima tendrán derecho a:

- a. la indemnización por el daño moral que hayan sufrido a consecuencia de las violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de la víctima;
- b. una compensación por los gastos que hubiesen efectuado con motivo de los hechos (por ejemplo los médicos y psicológicos);
- c. la indemnización por el daño material y por el daño inmaterial o moral que hayan sufrido de manera directa en su propio carácter de víctimas de violaciones a sus derechos humanos durante la búsqueda de justicia para su familiar²⁵⁹;
- d. el daño patrimonial familiar²⁶⁰; y/o
- e. el reintegro de los gastos y costas en que hayan incurrido.

2. ¿A QUIÉN LE CORRESPONDE LA PRUEBA EN MATERIA DE REPARACIONES?

Las reparaciones de carácter económico deben ser probadas a fin de que los órganos del sistema puedan ordenarlas. No obstante, se presume el **daño inmaterial o moral sufrido por la víctima**. A este respecto, la Corte ha establecido que es evidente que toda persona sometida a agresiones y vejámenes, tratos contrarios a la integridad personal y al derecho a una vida digna entre otros, “*experimente un profundo sufrimiento, angustia moral, miedo e inseguridad, por lo que*

259 Esto por lo general ocurre cuando a los familiares de la víctima se les niega el acceso a la justicia para el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, violándoseles con ello los derechos humanos contenidos en los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la CADH. Véase *Caso Familia Barrios*, *op. cit.*, párr: 378.

260 En su jurisprudencia la Corte se ha referido a la categoría de daño patrimonial familiar como parte del concepto de daño material. El daño patrimonial familiar consiste en la pérdida por los familiares de la víctima de “sus trabajos o [de] la posibilidad de realizar sus actividades cotidianas debido al cambio de sus circunstancias personales como consecuencia de los hechos.” Así, el daño patrimonial familiar es una especie de lucro cesante de los familiares de la víctima. *Caso Bulacio*, *op. cit.*, párr: 88.

este *daño no requiere pruebas*"²⁶¹. La Corte también ha dicho que tales sufrimientos se acrecientan cuando las víctimas son niños, frente a los cuales el Estado tiene "obligaciones complementarias a las que tiene frente a los adultos"²⁶².

Por otra parte, la Corte ha sostenido "*que las aflicciones sufridas por la víctima se extienden a los miembros más cercanos de la familia, particularmente aquellos que tenían un contacto afectivo estrecho con la víctima*"²⁶³. Asimismo ha considerado que entre los miembros más cercanos de la familia de la víctima se encuentran sus hijos²⁶⁴, padres²⁶⁵, hermanos²⁶⁶, y cónyuge o compañero o compañera permanente²⁶⁷, y que todos ellos sufren daño inmaterial por los padecimientos que experimenta la víctima.

3. INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS QUE DEBERÁN RECOPIARSE PARA SUSTENTAR LAS REPARACIONES

a. Para demostrar el daño emergente

Si se alega que existió un daño emergente a causa de las violaciones denunciadas, la parte interesada deberá demostrar su existencia. Si se detalla el daño emergente pero, por una situación especial o extraordinaria, no se acompañan los documentos probatorios, se podrá fijar en equidad la compensación correspondiente²⁶⁸.

261 Cfr., Corte IDH. *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C N° 15, párr. 52; y Corte IDH. *Caso Fleury y otros Vs. Haití*. op. cit., párr. 144.

262 Cfr., Caso "Instituto de Reeducción del Menor", op. cit., párr. 302. Véanse Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros), Reparaciones, op. cit., párr. 91.b); y Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva, op. cit., párrs. 54, 60 y 93.

263 Cfr., Caso Maritza Urrutia, op. cit., párr. 169. Véanse Corte IDH. *Caso Familia Barrios*, op. cit., párr. 302

264 *Ibidem*

265 *Ibidem*

266 *Ibidem*

267 *Ibidem*

268 Por ejemplo, Corte IDH. *Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011. Serie C N° 229, párrs. 184 y 186; y Corte IDH. *Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de Marzo de 2011 Serie C N° 223, párr. 115.

Para acreditar el daño emergente deben aportarse:

- facturas, recibos o comprobantes de pago de los gastos generados como consecuencia de la violación a los derechos humanos de que se trate, tales como transporte, anuncios televisivos o radiales para localización de personas, gastos funerarios y de repatriación de los restos de la víctima, de medicinas, de pago por servicios profesionales como psicólogos, abogados, o médicos, entre otros; y
- respecto de bienes que hayan sido destruidos o incautados con motivo de la violación a los derechos humanos de que se trate, es importante aportar documentos que acrediten su existencia previa y la propiedad de la víctima sobre éstos²⁶⁹.

b. Para demostrar el lucro cesante

Para calcular el concepto del lucro cesante es necesario apoyarse tanto en la edad de las víctimas al momento de su muerte o de su incapacidad sobreviniente a consecuencia de la violación, como en los años a futuro para completar la expectativa de vida en su país. En víctimas económicamente activas, el lucro cesante se calcula con base en su salario real²⁷⁰, o al salario mínimo mensual vigente en el país a falta de información²⁷¹. La indemnización por lucro cesante también abarca los salarios caídos²⁷².

269 En el *Caso Tibi*, la Corte tuvo por probada la existencia y propiedad por el señor Daniel Tibi de los bienes que le fueron incautados al momento de su detención y no devueltos, mediante su propio testimonio rendido ante ella en audiencia pública, y a través de la "lista de pertenencias incautadas que se encontraban en poder del señor Daniel Tibi al momento de su detención elaborada por el Teniente de Policía Edison Tobar el 27 de septiembre de 1995.", *Caso Tibi*, *op. cit.*, párr. 90.40, y nota al pie 97.

270 *Cfr.*, *Caso Velásquez Rodríguez*, Indemnización Compensatoria, *op. cit.*, párr. 46; Corte IDH, *Caso Godínez Cruz*, Indemnización Compensatoria (Artículo 63.I Convención Americana sobre Derechos Humanos), Sentencia de 21 de julio de 1989, Serie C N°8, párr. 44; y Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú*, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 1996. Serie C N°29, párr. 49.

271 *Cfr.*, *Caso Aloeboetoe y Otros*, Reparaciones, *op. cit.*, párrs. 88 y 89.

272 Véanse Corte IDH, *Caso El Amparo Vs. Venezuela*, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de septiembre de 1996. Serie C N°28, párr. 28; y Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C N°42, párrs. 129 inciso a), y 130.

Cuando se trata de víctimas sobrevivientes, el cálculo se basará en el tiempo en que aquéllas se han visto impedidas de percibir ingresos a consecuencia de la violación a sus derechos humanos.

Por lo tanto, es importante recopilar información sobre:

- la fecha de nacimiento de la víctima (acta de nacimiento, cédula de identidad, etc.): este documento es fundamental para establecer la edad de la víctima y calcular la expectativa de vida²⁷³;
- estudios, formación profesional, ocupación y ejercicio profesional de la víctima (títulos profesionales, diplomas escolares, certificados de estudios, etc.): es preciso recabar información relativa a estudios realizados y grados de escolaridad, académicos o técnicos obtenidos así como su currículum profesional desde sus inicios y hasta el momento del hecho violatorio;
- ingresos de la víctima, ya sea como asalariado o trabajador independiente (comprobantes de pago de salario, depósitos bancarios, etc.): en caso de dificultarse la obtención de información precisa al respecto, podrá recurrirse a normativa laboral y a información oficial sobre la tabla de salarios. A falta de elementos probatorios, se podrá fijar la indemnización por lucro cesante en equidad;
- legislación y costumbres internas (constituciones, leyes, códigos laborales o de seguridad social, decretos ejecutivos, etc.): un elemento que ha tomado en consideración la Corte para determinar algunos de los beneficios derivados del lucro cesante son los que ofrece la legislación del país respectivo. Ello ha sido valorado por el Tribunal como indicadores tanto para cuestiones laborales²⁷⁴ como sucesorias²⁷⁵; y

273 En el *Caso Neira Alegría*, la Corte tuvo dificultades para calcular el lucro cesante pues ninguna de las partes precisó en sus alegatos la edad de Víctor Neira Alegría. Véase *Caso Neira Alegría y Otros*, Reparaciones, *op. cit.*, párr: 52. En el *Caso Caballero Delgado y Santana*, la Comisión no tuvo la posibilidad de presentar la partida de nacimiento de María del Carmen Santana Ortiz, ni ninguna otra prueba sobre su identidad real, edad y filiación que permitiera determinar el monto de la indemnización por daños materiales. Por lo tanto, la Corte se declaró impedida "de ordenar el pago de indemnización por ese concepto.", Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C N°31, párr: 45.

274 Cfr., Corte IDH. *Caso Castillo Páez Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C N°43, párr: 75.

275 Cfr., *Caso Aloeboetoe y Otros*. Reparaciones, *op. cit.*, párr: 62.

- para personas dependientes financieros/as de la víctima (comprobantes de gastos realizados por ésta en favor de aquéllas): en caso que se pretenda solicitar alguna indemnización para personas dependientes de la víctima que no sean sus familiares, es necesario presentar documentos que demuestren que el soporte económico que la víctima brindaba era continuo, a fin de establecer lazos de dependencia²⁷⁶.

c. Para demostrar el daño moral

La presunción de que la víctima y sus familiares sufrieron **daño inmaterial o moral** como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos sirve para concluir que se les debe compensar sin que se requiera prueba. Sin embargo, tal presunción no proporciona parámetros sobre el monto de la indemnización. Por esta razón es recomendable que se aporten elementos de juicio sobre las circunstancias particulares de la víctima y de sus familiares, y el impacto concreto que causaron las violaciones sufridas.

El objetivo es que, al momento de asignar el monto de las indemnizaciones, se pueda considerar el grado de sufrimiento de cada persona en lo individual, a partir de las afectaciones físicas y psicológicas sufridas como consecuencia de las violaciones cometidas por el Estado²⁷⁷, así como la necesidad de recibir en el futuro tratamiento psicológico y/o médico. Por tanto, habrá que tener en cuenta:

- peritajes de psicólogos/as o psiquiatras sobre el estado psicológico y emocional de la víctima y de sus familiares; y
- testimonios de las víctimas y/o de los familiares, en los que se establezcan sus circunstancias particulares y el impacto concreto que la violación tuvo en ellos²⁷⁸.

276 Ídem, párr. 68.

277 Véase Corte IDH, *Caso Familia Barrios*, op. cit., párr. 306.

278 Véase cómo la Corte IDH ha tenido por probada la existencia de padecimientos psicológicos de las víctimas sobrevivientes y de los familiares de las víctimas con base en los testimonios de éstos, y en los peritajes de psicólogos, en *Caso Bulacio*, op. cit., párrs. 69.D.8, y 99; *Caso Myrna Mack Chang*, op. cit., párr. 127.c, d, y m; Corte IDH, *Caso Molina Theissen*, Sentencia de 4 de mayo de 2004. Serie C Nº 106, párrs. 30.a) a 30.d), 30.f), 30.g), y 71; y *Caso Tibi*, op. cit., párrs. 76.e), 90.53, y notas al pie 116-117.

CAPÍTULO III.

PROTECCIÓN EN SITUACIONES DE RIESGO: MEDIDAS CAUTELARES Y PROVISIONALES

En el presente capítulo se analizan las medidas de protección que ofrece el sistema interamericano para atender las situaciones que colocan en un grave e inminente riesgo los derechos humanos de cualquier persona o la integridad de aquellas que trabajan para la defensa y protección de los derechos fundamentales. En primer lugar, se aborda el procedimiento que se puede activar ante la CIDH y, en segundo lugar, el proceso a seguir ante la Corte Interamericana.

A. MEDIDAS CAUTELARES

De conformidad con el artículo 25 de su Reglamento, la CIDH puede, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar a los Estados que, en **casos urgentes y graves**, adopten medidas cautelares para evitar que se consume un **daño irreparable** a las personas, sus derechos, o bien, al objeto mismo del proceso en conexión con una petición o caso en trámite²⁷⁹. La reciente reforma reglamentaria de 2009 establece expresamente que dicha solicitud es procedente también en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente ante la CIDH²⁸⁰.

279 El artículo 25 del Reglamento de la CIDH fue modificado en su totalidad en la última reforma reglamentaria de 2009 incorporando de manera detallada varios supuestos e hipótesis que se venían aplicando en la práctica de dicho organismo.

280 Cfr., inciso 2 del artículo 25 del Reglamento de la CIDH. Esta misma posición fue adoptada por la CIDH en su Informe sobre Defensores/as en las Américas (2006), párr. 238. En aquella ocasión la CIDH señaló “Es de anotar que la norma [antiguo artículo 25] no impone la existencia de una litis pendiente ante la Comisión como requisito para la consideración de solicitudes de medidas cautelares, en atención a las circunstancias en las cuales los peticionarios de la medida requieren la intervención tutelar de la Comisión, con el fin de prevenir la consumación grave e inminente de un daño irreparable. Cuando existe una litis pendiente sobre la alegada violación de un derecho consagrado en los instrumentos del sistema, la Comisión puede ejercer la función cautelar con el fin de preservar situaciones que, de ser alteradas, podrían tornar abstracta su intervención en la determinación de la responsabilidad internacional de los Estados. [].

Las medidas cautelares que dicte la Comisión en cualquiera de los casos anteriormente referidos podrán ser de naturaleza colectiva, cuando el fin sea prevenir un daño irreparable a los derechos de las personas debido al vínculo que mantengan con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables²⁸¹.

Las medidas cautelares dispuestas por la Comisión son aplicables tanto a los Estados Partes de la Convención Americana como a aquellos que no la han ratificado pero que son miembros de la OEA. Dicho compromiso surgió de manera implícita para los Estados al crear la propia Comisión y encomendarle, a través de su Estatuto y de la Carta de la OEA, la promoción y protección de los derechos humanos en la región²⁸²; así como del compromiso de cumplir de buena fe con las obligaciones contraídas a nivel internacional en virtud de la Convención Americana y la Carta de la OEA²⁸³.

Este mecanismo es de carácter expedito y se activa en situaciones de extrema gravedad y urgencia. El mismo consiste en la adopción de acciones inmediatas para salvaguardar el ejercicio o disfrute de los derechos que se encuentran amenazados (función tutelar); así como para preservar el objeto o situación jurídica de un caso que está siendo analizado por la propia Comisión (función cautelar), evitando de esta manera daños irreparables a las personas. Es necesario resaltar que el otorgamiento de dichas medidas y su adopción por parte del Estado no prejuzgan sobre la violación de los derechos protegidos en los instrumentos interamericanos²⁸⁴.

281 Cfr., inciso 3 del artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

282 Cfr., CIDH, *Juan Raúl Garza vs. Estados Unidos de América*, Caso 12.243, Informe N° 52/01, 4 de abril de 2001, párr: 117, citado en CIDH, Informe sobre Defensores/as en las Américas, párr: 239.

283 Cfr., CIDH, Informe sobre Defensores/as en las Américas, párrs. 240 y 241.

284 Esta referencia que fue desarrollada en la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano se hace explícita en el inciso 9 del nuevo artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

Por otra parte, debido a que se trata de un procedimiento de acción urgente, no rigen los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención para la presentación de una petición. En efecto, lo que caracteriza a las medidas cautelares es la urgencia de su adopción a fin de evitar la consumación de daños irreparables a los derechos de las personas o al objeto del proceso interamericano. Por esta razón, no deberían exigirse requisitos que puedan aumentar el riesgo de daño. De hecho, la Corte ha considerado que un recurso interno puede tornarse ineficaz si “*resulta peligroso para los interesados intentarlo*”²⁸⁵. En ese sentido, no puede requerirse que la persona que está atravesando una situación de peligro para su vida, integridad personal, libertad de expresión u otro derecho fundamental, por ejemplo, agote los recursos internos, requisito que sí es exigido cuando se trata de la presentación de una denuncia o petición ante la Comisión.

Sin embargo, la reforma reglamentaria que entró en vigor el 31 de diciembre de 2009 establece cargas adicionales a los solicitantes lo cual relativiza la eficacia de este mecanismo de protección. En este sentido, el artículo 25(4)(a) prevé que la CIDH tenga en cuenta si los solicitantes han denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los que no lo han hecho. Es necesario que la CIDH considere que en determinadas circunstancias, como en los casos de amenazas que provienen de los propios cuerpos de seguridad o de la administración de justicia, ante los cuales se debería interponer la denuncia, los solicitantes pueden estar impedidos de hacerlo. Asimismo, en situaciones de hostigamiento conocidas por las autoridades, el Estado debería investigar las violaciones de oficio, sin esperar la denuncia por parte de las personas amenazadas. Finalmente, es preciso considerar que hay situaciones de impunidad generalizada en que la ineficacia de las denuncias constituye un patrón que la CIDH debe tomar en cuenta.

Por su parte el literal (c) del referido inciso 4 señala que cuando un tercero solicite medida cautelar para una persona en riesgo deberá comprobar la “*expresa conformidad de los potenciales beneficiarios*”, salvo cuando la ausencia de dicho consentimiento se encuentre justificada. En esta misma línea la reforma reglamentaria señala en su inciso 5 que “*antes de solicitar medidas cautelares, la Comisión requerirá al Estado involucrado información relevante, a menos que la*

285 Cfr., Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, *op. cit.*, párr. 66. Ver también, *caso Fairén Garbí y Solís Corrales*, Sentencia de 15 de marzo de 1989, Serie C N°6, párr. 91; y *caso Godínez Cruz*, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C N°5, párr. 69.

urgencia de la situación justifique el otorgamiento de las medidas'²⁸⁶. La aplicación automática de estos requisitos por parte de la CIDH hace menos efectivas las medidas, al hacer más lento el procedimiento de su otorgamiento, aumentando en ocasiones el riesgo contra el/la solicitante. De hecho, en algunos casos los hostigamientos se han consumado durante el periodo de solicitud de información al Estado. Por ello, en este último supuesto es necesario que la CIDH considere el contexto, los patrones de violaciones de derechos, la repetición de las amenazas en casos de afectación a la integridad personal, la investigación por parte del Estado respecto a las denuncias realizadas en casos similares, así como el grado de cumplimiento del Estado respecto a las medidas cautelares en general, al momento de evaluar la necesidad de solicitar información del Estado antes del otorgamiento de medidas.

Respecto a la provisión del artículo 25 (8) que indica que el incumplimiento por parte de los beneficiarios o sus representantes de los requerimientos de información de la CIDH podrá resultar en el levantamiento de las medidas, la misma también debería aplicarse con cautela. Sobre este punto es necesario considerar que pueden existir situaciones en que los beneficiarios e incluso sus representantes no estén en posición de responder, por la propia situación de riesgo que implique, por ejemplo tener que exiliarse o desplazarse, por estar temporalmente incomunicados, entre otros.

Con el fin de evitar que el seguimiento de las medidas concedidas se vuelva un trámite burocrático de simple traspaso de información por escrito entre el Estado y los/las beneficiarios/as, es necesario, además de mantener en todo momento informada a la Comisión, tratar en la medida de lo posible de activar el ejercicio de sus otras competencias, como las visitas a país, la tramitación de casos, la concesión de audiencias o reuniones de trabajo, entre otros.

A manera de recapitulación, del texto del artículo 25 del Reglamento de la CIDH se deduce que los requisitos para solicitar una medida cautelar son la existencia de situaciones:

- de gravedad;
- de urgencia; y
- que puedan derivar en un daño irreparable para los derechos fundamentales de una persona o colectivo de personas.

286 Cfr., artículo 25 inciso 5 del Reglamento de la CIDH.

En su *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas* de 2006, la Comisión analizó estos requisitos²⁸⁷, enfocándose en las medidas de protección a los derechos a la vida e integridad física, categoría más común dentro de las solicitudes de protección recibidas por la Comisión.

En relación con la “**gravedad**” de la situación individual o colectiva denunciada, la CIDH señaló que se debe tomar en cuenta:

- a. “el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos, entre otros) y su materialización contra uno o más miembros de un grupo de personas”;
- b. “los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente situadas”;
- c. “los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario”;
- d. “el incremento en las amenazas que demuestra la necesidad de actuar en forma preventiva”; y
- e. “elementos tales como apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas”.

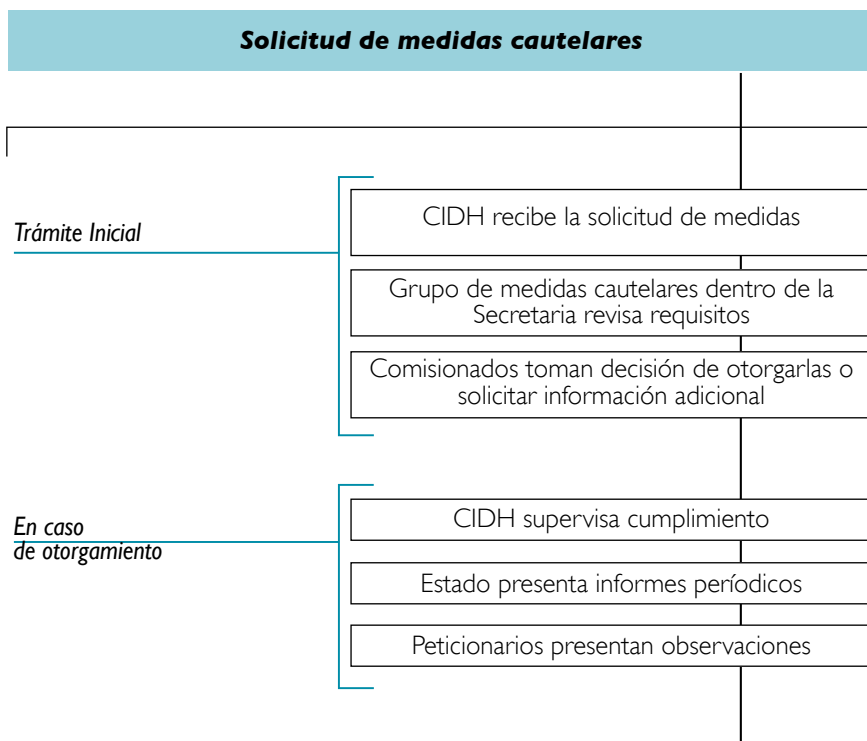
En cuanto a la “**urgencia**”, la Comisión entiende que ésta se presenta cuando se dan las siguientes situaciones:

- a. “la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata”;
- b. “la continuidad y proximidad temporal de las amenazas”; y
- c. “la existencia de un ultimátum creíble mediante el cual -por ejemplo- se le indique al posible beneficiario que debe abandonar la región donde habita o será víctima de violaciones. Los bienes amenazados en esta categoría -vida e integridad personal- sin duda constituyen el extremo de irreparabilidad de las consecuencias que el otorgamiento de medidas cautelares busca evitar”.

En definitiva, se debe tratar entonces de una situación en que las amenazas u hostigamientos sean inmediatos o inminentes, que estén dirigidos contra derechos fundamentales y que se puedan evaluar como reales o ciertos de acuerdo con la información disponible.

287 Cfr., CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras/as en las Américas*, op. cit., párr. 244.

En el siguiente cuadro se ilustra el procedimiento de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana.



Es importante resaltar que, ante la solicitud de adopción de medidas cautelares, es de vital importancia el seguimiento por parte de los/as solicitantes o de las organizaciones no gubernamentales, tanto de las acciones de la Comisión como de las medidas que adopten los Estados y el desarrollo de la situación, a fin de mantener actualizada a la CIDH.

En este sentido, la CIDH dará seguimiento a las medidas cautelares otorgadas y evaluará con periodicidad la pertinencia de mantenerlas vigentes. Para ello podrá, en cualquier momento, requerir a las partes interesadas información relevante en relación con el otorgamiento, la observancia y vigencia de dichas medidas. La no remisión de la información requerida por la Comisión podrá ser considerada como causal para dejar sin efecto las medidas cautelares que hayan sido dictadas.

Los Estados, por su parte, pueden presentar, en cualquier momento, una petición fundada a la CIDH para dejar sin efectos las medidas cautelares que haya dictado, sin que ello implique la suspensión de su vigencia. Antes de tomar una decisión al respecto, la Comisión solicitará observaciones a los/as beneficiarios/as de las medidas o a sus representantes sobre dicha petición.

Por otra parte, considerando la función tutelar que le atribuye la Convención Americana a la CIDH respecto de los derechos humanos protegidos en ella y teniendo en cuenta que esta última está facultada para solicitar la adopción de toda medida que esté destinada a prevenir un daño irreparable, es conveniente que el/la solicitante le indique a la Comisión las medidas específicas que considere conducentes para la efectiva protección de sus derechos. De acuerdo a esto, podemos clasificar las medidas que pueden ser solicitadas en dos categorías:

- las que buscan proteger a la víctima a través de la implementación de medidas de seguridad; y
- las que buscan proteger a la víctima a través de la eliminación del origen de la amenaza.

Por lo demás, cabe observar que si bien en casos de riesgo para la vida e integridad la seguridad de una víctima se puede lograr con la adopción de medidas físicas de protección (como escoltas, carros blindados, teléfonos celulares, chalecos antibalas, traslados temporales, cambio de residencia, vigilancia de la residencia y del lugar de trabajo), la tutela no se logra con la sola implementación de estas medidas. Adicionalmente, es crucial que se investigue y se castigue a los responsables de los actos de intimidación y agresión contra la víctima²⁸⁸. A su vez, es importante que al mismo tiempo el Estado inicie y dé impulso a una investigación seria y exhaustiva de los hechos, así como la sanción de los responsables. Esto en virtud de que la situación de riesgo para los beneficiarios de las medidas cautelares persistirá en tanto el Estado no investigue seriamente los hechos.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que la ejecución de las medidas cautelares siempre debe darse en consenso y con la coordinación directa de la persona afectada o de un familiar o persona de su confianza.

288 Cfr., CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras/es en las Américas, *op. cit.*, párr. 202. Ver en <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>.

I. INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA RESPALDAR UNA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Para solicitar medidas cautelares no es necesario cumplir con los requisitos de admisibilidad de una petición, sino que basta con que se demuestre mediante hechos verosímiles la existencia de una situación grave o de urgencia que implique peligro inminente de que se produzcan daños irreparables a los derechos humanos de las personas de que se trate²⁸⁹. Los argumentos del solicitante deben dirigirse a evidenciar aquellos hechos que son ilustrativos de la situación de urgencia, gravedad y peligro en que se encuentra la persona.

A fin de sustentar una solicitud de medidas cautelares habrá que recopilar información sobre los siguientes aspectos:

i) Datos generales de las personas o comunidad destinatarias de las medidas:

- nombre completo y datos de ubicación de la persona o personas cuyos derechos se encuentran en peligro inminente de ser violados o individualización de personas o grupos pertenecientes a una categoría de individuos en estado de riesgo;
- explicación clara del medio en el que habita o se mueve la persona o personas cuyos derechos humanos están en peligro de ser violados. Es decir, indicación de posibles razones que explican la situación de gravedad y urgencia;
- información sobre la situación actual de la persona cuyos derechos se encuentran en peligro, que indique cuál es su estado de salud, si está o no en libertad, si continúa realizando sus actividades normales, entre otros; y
- mención de si el solicitante desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado²⁹⁰, cuando se trate de personas distintas a aquella en cuyo favor se hayan solicitado las medidas cautelares. Igualmente, si se requiere confidencialidad con relación al nombre de la víctima.

ii) Relación de los hechos que motivan las medidas cautelares:

- el contexto en que ocurrieron los hechos. En este sentido, al analizar la información enviada, la CIDH tiene en cuenta, entre otros, los siguientes

289 Cfr., artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

290 Requisito para la consideración de peticiones (denuncia o queja) conforme al artículo 28.b del Reglamento de la Comisión. Confróntese con el artículo 75 del Reglamento de la Comisión.

elementos de contexto: “la existencia de un conflicto armado, la vigencia de un estado de emergencia, los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, los indicios de discriminación contra grupos vulnerables y los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado”²⁹¹. Por lo tanto, es importante señalar estos y otros elementos de contexto que se consideren relevantes para enmarcar los hechos denunciados;

- una relación clara y detallada de los hechos, narrados en orden cronológico. Esta relación debe evidenciar la existencia de una situación grave y urgente que implique peligro inminente de que se violen los derechos humanos de una o varias personas; y
- las circunstancias de modo, tiempo y lugar de cada una de las amenazas, atentados, actos de hostigamiento o intimidación sufridos, detallando si se conoce el contenido, autor, forma, frecuencia, hora y fecha de cada acto. Es importante señalar además la cronología y proximidad en el tiempo de los hechos denunciados.

iii) Instancias internas a las que se ha acudido y la respuesta recibida:

Si bien para solicitar medidas cautelares no es necesario agotar los recursos internos, cuando esto no acreciente el riesgo, es importante informar a las autoridades del país sobre los hechos antes de solicitar dichas medidas. En caso de que no se hayan denunciado los hechos, habrá que explicar los motivos. Toda vez que el registro de estas acciones constituye un medio probatorio idóneo de lo narrado, en la medida de lo posible deben incluirse:

- copias de las denuncias, quejas, recursos o acciones legales que se hayan presentado con motivo de esos actos, ya sea ante las autoridades nacionales (policiales o judiciales), ante comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo, misiones de verificación de la ONU u otras entidades locales encargadas de investigar o monitorear violaciones a los derechos humanos;
- las acciones o medidas concretas tomadas por las autoridades nacionales en respuesta a las denuncias, quejas o recursos presentados, con el fin de evitar que se violen los derechos humanos de la persona de que se trate. Es importante mencionar si se ha iniciado una investigación seria de los hechos denunciados o si las autoridades han demostrado voluntad de sancionar a los responsables; e

291 Cfr., CIDH, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, *op. cit.*, párr. 245.

- indicación de si se ha acudido o no a instancias internacionales, señalando cuáles han sido los resultados obtenidos.

iv) Mención de los derechos que estarían en peligro grave e inminente. Estos derechos deben referirse a los tutelados por cualquiera de los instrumentos interamericanos.

v) Valoración objetiva del riesgo existente para la persona para quien se solicitan medidas cautelares. Esto es fundamental, en tanto que, del análisis que se haga de este apartado, la Comisión valorará la pertinencia de otorgar las medidas cautelares.

vi) En el caso de existir detalle de las medidas de protección de las cuales ya sean beneficiarias las personas a favor de quienes se realiza la solicitud y la efectividad de las mismas.

vii) Indicación de los mecanismos que se sugieren para implementar las medidas cautelares. En casos de protección a la vida e integridad física, el señalamiento de los mecanismos específicos que el solicitante y la persona cuyos derechos se encuentran en peligro consideren que le proporcionarían seguridad o que eliminarían la situación de riesgo grave y urgente, entre otras:

- vigilancia perimetral del domicilio y del lugar de trabajo, a cargo de oficiales policiales o de otros agentes de seguridad;
- escoltas;
- instalación de sistemas de alarma;
- intermediación de una persona o agencia estatal determinada durante la implementación o ejecución de las medidas;
- carros blindados;
- teléfonos celulares;
- chalecos antibalas; y
- traslados temporales o cambio de residencia.

Así, el petitorio incluido en la solicitud de medidas cautelares dirigido a la Comisión puede abarcar, en casos de amenaza a la vida e integridad física, entre otras, las siguientes medidas de protección:

- la adopción inmediata por parte del Estado de las medidas necesarias (detallar en el caso concreto) para proteger la vida y la integridad física del/la señor/a (X);

- la consulta a las personas destinatarias de la protección, previamente a la implementación de las medidas; y
- el inicio e impulso de investigaciones serias y exhaustivas con el fin de aclarar los hechos y sancionar a los responsables.

B. MEDIDAS PROVISIONALES

En estrecha relación con la adopción de medidas cautelares previstas en el Reglamento de la CIDH, el artículo 63, apartado 2 de la Convención, contempla la posibilidad de que, en casos de extrema gravedad y urgencia en los que las medidas cautelares no sean eficaces o sean insuficientes, la Comisión solicite a la Corte Interamericana la adopción de medidas provisionales. Esta solicitud requiere una condición adicional: la aceptación de la jurisdicción de la Corte por parte del Estado respectivo.

El artículo 63, apartado 2 de la Convención Americana dispone:

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

En el mismo sentido, el artículo 76.I del Reglamento de la Comisión establece:

[I]a Comisión podrá solicitar a la Corte la adopción de medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario para evitar un daño irreparable a las personas, en un asunto no sometido aún a consideración de la Corte.

La reforma al Reglamento de la Corte Interamericana, que entró en vigencia el 1 de enero de 2004²⁹², abrió la posibilidad para que las medidas provisionales puedan ser solicitadas directamente a la Corte por las víctimas, sus familiares o representantes, cuando dichas medidas estén relacionadas con casos que ya se encuentran bajo el conocimiento de la Corte. Previo a esta reforma, la solicitud de adopción de medidas provisionales debía ser hecha en todos los casos por la Comisión.

Cuando las medidas provisionales no guarden relación con un caso bajo el conocimiento de la Corte, la persona que se encuentra en la situación de gravedad o urgencia no puede solicitar directamente a la Corte la adopción de medidas provisionales.

292 Cfr., artículo 27.3 del Reglamento de la Corte IDH.

Como se deduce del texto del artículo 63.2 de la Convención y del artículo 76.I del Reglamento de la Comisión, es ésta la que debe realizar dicha solicitud a la Corte.

En ambos casos, es conveniente explicar por qué las medidas cautelares han sido insuficientes. Conviene igualmente señalar concretamente cuáles son las medidas específicas que la Corte debe adoptar y requerir que se asegure a los/as solicitantes la información correspondiente sobre el trámite de las medidas, tanto en la instancia internacional como al interior del Estado.

Por lo demás, la Corte puede solicitar *motu proprio* a un Estado determinado que adopte medidas provisionales en los casos que está analizando²⁹³.

En la reforma reglamentaria que entró en vigor el 1 de enero de 2010, la Corte especificó en su Reglamento la forma en la que llevará a cabo la supervisión de las medidas otorgadas, es decir, a través de la presentación de informes estatales y las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de los/as beneficiarios/as y la CIDH²⁹⁴. En las circunstancias que estime pertinente, el Tribunal podrá solicitar “de otras fuentes de información datos relevantes” e incluso “requerir los peritajes e informes que considere oportunos”²⁹⁵.

Finalmente, es importante señalar que la solicitud y la obtención de las medidas cautelares o provisionales no impide a los/las solicitantes o a las víctimas presentar, en cualquier momento, una denuncia ante la Comisión Interamericana.

Requisitos de las Medidas Provisionales

La Corte, de oficio o a solicitud de las víctimas, sus familiares o sus representantes, en los asuntos que esté conociendo, o a solicitud de la Comisión, en los casos que no estén sometidos a su conocimiento, podrá ordenar medidas provisionales:

- *en casos de extrema gravedad y urgencia*
- *cuando sea necesario para evitar un daño irreparable a las personas*

293 Cfr., artículos 63.2 de la CADH y 27.I del Reglamento de la Corte.

294 Cfr., artículo 27 inciso 7 del Reglamento de la Corte.

295 Cfr., artículo 27 inciso 8 del Reglamento de la Corte.

CAPÍTULO IV.

SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS

El pleno cumplimiento por parte de los Estados de las decisiones de la Comisión, así como de las sentencias de la Corte Interamericana, constituye un elemento indispensable para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA. En este sentido, la reparación de las violaciones de derechos humanos en virtud de una resolución internacional hace realidad la tutela comprometida por los países de la región al ratificar la Convención Americana y otros tratados interamericanos; por ello, sin ejecución de estas decisiones en la esfera local, no es posible hablar de una verdadera tutela regional. Su incumplimiento erosiona la autoridad misma de la Comisión y la Corte y desprotege a quienes acuden a este ámbito en búsqueda de amparo²⁶⁹. Por el contrario, su acatamiento constituye una parte esencial del proceso de fortalecimiento del propio Sistema²⁹⁷.

En última instancia, el impacto de estas decisiones depende de la seriedad con que los Estados asuman sus relaciones y compromisos internacionales. Sin embargo, a pesar de que la Asamblea General de la OEA ha instado a sus miembros a dar cumplimiento a las decisiones de los órganos del sistema interamericano²⁹⁸, en la práctica su ejecución plena no se ha alcanzado en la mayoría de los Estados.

296 En un esfuerzo por contribuir al fortalecimiento del cumplimiento de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano CEJIL publicó en el año 2007 el libro *Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*, coord. Viviana Krsticevic y Liliana Tojo, 2007, disponible en <http://cejil.org/publicaciones/libroseinformes>.

297 Cfr., CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2005, OEA/Ser.LV/II.124, Doc. 7, 27 de febrero de 2006, Capítulo III, párr. 44.

298 Cfr., OEA, Resolución AG/RES. 21/28 (XXXV-O/05) sobre Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, punto resolutivo 3.b. También les apremió a que continuaran otorgando el tratamiento que corresponde al informe anual de la Comisión, en el marco del Consejo Permanente y de la Asamblea General de la Organización (punto resolutivo 3 c). Asimismo, la resolución AG/RES. 20/75 (XXXV-O/05) sobre Fortalecimiento de los Sistemas de Derechos Humanos

La experiencia en la región ha mostrado que la ejecución de las sentencias del sistema interamericano depende, en buena medida, de la estructura institucional y legal existentes en los países; como por ejemplo, la existencia de leyes, estructuras administrativas, políticas estatales o precedentes jurisprudenciales relevantes²⁹⁹. Sin embargo, también influyen, en algunos casos de manera determinante, factores como la capacidad de incidencia de las organizaciones no gubernamentales, la buena voluntad de funcionarios/as de diversos poderes del Estado, el papel de la prensa, el comportamiento de diversos actores políticos en el Estado y en la región, entre otros.

Ahora bien, el incremento sustancial del número de sentencias del Tribunal y su implementación en relación con casos individuales, ha dado lugar a que el debate sobre la ejecución de las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana cobre vigor en la última década. Las discusiones sobre la ejecución de las decisiones del sistema interamericano han girado, entre otros, en torno al carácter obligatorio y auto-ejecutivo de las decisiones, la justicia misma de la decisión o del alcance de las reparaciones ordenadas, y la legitimidad de los reclamos de las víctimas, sus representantes o del propio sistema.

En una buena parte de los casos fallados, la respuesta estatal consistió en ofrecer soluciones coyunturales para resolver total o parcialmente la ejecución de la de-

en Seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, reafirmó la voluntad de la OEA de continuar las acciones concretas tendientes al cumplimiento de los mandatos de la Tercera Cumbre de las Américas incluyendo el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (punto resolutivo 2 b). En este sentido *Cfr.*, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2005, *op. cit.*, Capítulo III, párr. 45.

299 *Cfr.*, Krsticevic, Viviana, Reflexiones sobre la Ejecución de las Decisiones del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, en CEJIL, Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales, coord. Viviana Krsticevic y Liliana Tojo, 2007, p. 15 a 112, *op. cit.*

cisión específica. De este modo, muchas decisiones sobre implementación se han adoptado de manera *ad hoc*, sin establecer mecanismos o estudiar las vías que permitan articular la protección interamericana con la protección a nivel local de manera fluida. En ocasiones, el Estado ha acompañado la sentencia con un sorprendente desconcierto frente al alcance de su responsabilidad de ejecutar una orden que está fuera de la competencia del Ejecutivo. La mayor parte de las sentencias de la Corte exigen medidas de investigación judicial o modificaciones de normativas que exceden las competencias del Ejecutivo en un sistema democrático. Estos casos se agudizan en países de estructura federal, donde el Poder Ejecutivo nacional responde por los Estados (también llamados provincias). A la fecha, buena parte de los países de la región no ha enfrentado estos desafíos de modo sistemático. Frente a este escenario diversos actores vinculados con la protección de derechos humanos han planteado la importancia de dar un salto cualitativo en la respuesta a este tema, a través de distintas estrategias que superan el marco legal como: la importancia de multiplicar los actores involucrados en la supervisión o implementación de las decisiones; la ventaja de que existan mecanismos que despoliticen los diversos aspectos de la ejecución de las decisiones; la virtud de mantener espacios con participación plena de las víctimas y organizaciones de derechos humanos reclamantes, entre otros³⁰⁰.

En ese sentido, resulta pertinente destacar que en algunos Estados se han establecido mecanismos dirigidos a facilitar el cumplimiento de las decisiones de la CIDH o de la Corte Interamericana; bien sea de carácter especial o por medio de normas generales. Como un ejemplo de estos esfuerzos se puede mencionar el caso de Costa Rica, que firmó un acuerdo de sede con la Corte en donde se dispone que las resoluciones que ésta emita tendrán el mismo efecto que las emitidas por el poder judicial de ese país, debiéndose comunicar esto a las autoridades administrativas y judiciales³⁰¹. Por su parte, Colombia emitió una ley por medio de la cual el Gobierno Nacional queda obligado a pagar las indemnizaciones de perjuicios que se hayan causado en virtud de violaciones a derechos humanos declaradas por el Comité de Derechos Humanos del PIDCP y por la CIDH³⁰².

Asimismo, algunos textos constitucionales reconocen directa o indirectamente las obligaciones en derechos humanos asumidas por el Estado, entre otros,

300 Estos temas son abordados de manera detallada en la publicación en CEJIL, *Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano* (2007), *op. cit.*

301 *Ídem*, p. 73.

302 *Ídem*, p. 75.

Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras y Venezuela³⁰³. La mención directa o referencial de los tratados de derechos humanos puede facilitar la adecuación de la actuación de los poderes del Estado en conformidad con las obligaciones y decisiones internacionales en derechos humanos que se derivan de los compromisos asumidos por el Estado.

A continuación se analiza la forma en la que tanto la Corte como la Comisión han ejercido sus facultades y han establecido procedimientos destinados a lograr la supervisión del cumplimiento de sus decisiones³⁰⁴.

A. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN PARA SUPERVISAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS DECISIONES

En el caso de la Comisión, la obligación de supervisar el cumplimiento de sus decisiones no está prevista expresamente en el texto convencional sino que se basa en la teoría de los poderes implícitos que deriva esta facultad de ciertas obligaciones contenidas en el tratado³⁰⁵. El fundamento de estas medidas es la capacidad que tiene la Comisión de realizar aquellas acciones que le permitan llevar a cabo eficazmente sus objetivos. Adicionalmente, el artículo 41 de la Convención Americana y el 18 del Estatuto de la CIDH le otorgan la facultad de solicitar información a los Estados, estudiar la situación de derechos humanos, producir los informes y recomendaciones que estime convenientes, así como presentar un informe anual a la Asamblea General de la OEA.

La posibilidad de la Comisión de supervisar el cumplimiento de las decisiones de casos en los cuales haya formulado recomendaciones está consagrada en su Reglamento y práctica³⁰⁶. Este organismo realiza una supervisión acotada del cumplimiento de las recomendaciones que emite en los casos contenciosos. Ella ha involucrado la posibilidad -discrecional- que le otorga su Reglamento para

303 *Ídem*, p. 70.

304 Para un análisis detallado e histórico de las diversas formas en las que la CIDH y la Corte han ejercido estas facultades ver *Ídem*, págs. 15 a 111.

305 Sobre la utilización de la teoría de los poderes implícitos por la CIDH véase, Medina Quiroga, Cecilia, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Manual de Enseñanza*, Editora: Cecilia Medina Q., 1990. Con esa misma teoría el Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de UN elaboró un procedimiento para el seguimiento de sus recomendaciones o visitas. Ver; Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, NP Engel Publisher, Alemania, 2005.

306 *Cfr.*, artículo 48 del Reglamento de la CIDH sobre "Seguimiento".

solicitar información a las partes o celebrar audiencias para evaluar el cumplimiento de sus resoluciones. Al respecto, el artículo 48 dispone:

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

A fin de impulsar el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, es importante mantener a este órgano informado sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones, tanto mediante la presentación de informes o escritos en torno a los avances u obstáculos encontrados, como a través de la solicitud de reuniones de trabajo sobre el seguimiento en los períodos de sesiones de la CIDH en las que se puedan encontrar fórmulas que permitan avanzar en la implementación de ellas.

Además, la CIDH ha incorporado un cuadro en su informe anual en el que evalúa el nivel de cumplimiento de sus recomendaciones de conformidad con lo reportado por los Estados y las víctimas o sus representantes. En dichos informes, la Comisión presenta estadísticas sobre el estado en que se encuentra el cumplimiento de sus recomendaciones. También ha iniciado la práctica de publicar en su página web la información que al respecto presentan los Estados, cuando así lo hayan solicitado expresamente. La CIDH concibe el proceso de cumplimiento como un proceso dinámico, en evolución constante, y reconoce que *“diferentes recomendaciones formuladas son de cumplimiento de tracto sucesivo y no inmediato y que algunas de ellas requieren de un tiempo prudencial para poder ser cabalmente implementadas”*³⁰⁷. Ahora bien, contrariamente a lo realizado por la Corte, la Comisión, hasta el momento, no ha emitido decisiones de incumplimiento.

307 Las categorías definidas por la Comisión en sus informes anuales son las siguientes: a.) cumplimiento total (aquellos casos en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH. Dado los principios de efectividad y reparación integral, la Comisión considera como cumplidas totalmente aquellas recomendaciones en las que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente los trámites para su cumplimiento); b.) cumplimiento parcial (aquellos casos en los que el Estado ha cumplido parcialmente con las recomendaciones formuladas por la CIDH, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna/s de las recomendaciones o por haber cumplido de manera incompleta con todas las recomendaciones; y c.) pendientes de cumplimiento (aquellos casos en los cuales la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones,

B. AUN CUANDO EL SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES ES DE VITAL IMPORTANCIA PARA IMPULSAR SU CUMPLIMIENTO, LOS ESFUERZOS DE LA COMISIÓN Y DE LAS VÍCTIMAS NO SIEMPRE ARROJAN LOS RESULTADOS ESPERADOS. SUS DECISIONES

En el caso de la Corte, su autoridad para la supervisión de sentencias es una obligación convencional que surge del artículo 65 de la Convención y que ha sido reafirmada desde su primera sentencia. Así, el Tribunal ha reiterado —desde los casos hondureños— que vigilará el cumplimiento de la sentencia y sólo después dará por concluido el mismo³⁰⁸. En el mismo sentido, la Corte considera que la supervisión del cumplimiento de las medidas provisionales “es una potestad consustancial al ejercicio normal de las funciones jurisdiccionales”³⁰⁹.

Los artículos 67 y 68 de la CADH establecen el carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte así como la obligación de los Estados de cumplir las decisiones de ésta en todos los casos en los que sean partes. En este sentido, una vez emitida la sentencia en un caso, el Tribunal supervisa el cumplimiento de lo ordenado.

Además de su base convencional, la competencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones se fundamenta en el artículo 30 de su Estatuto y en el artículo 69 de su Reglamento. Este último artículo fue introducido en la reciente reforma reglamentaria que entró en vigor el 1 de enero de 2010, el cual refleja la jurisprudencia que en este sentido forjó la Corte, en particular en su fallo sobre *Competencia en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*³¹⁰.

debido a que no se han iniciado ninguna gestión encaminada a tal fin; a que las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o a que el Estado no ha informado a la CIDH y ésta no cuenta con información de otras fuentes que indique una conclusión contraria).

308 Ya en el caso *Velásquez Rodríguez*, en el fallo sobre reparaciones, *op. cit.*, párr: 59, la Corte dijo que todo el proceso de cumplimiento estará bajo su propia supervisión y que éste se dará por concluido una vez que el Gobierno haya dado cumplimiento integral a la sentencia. Ver también en, Corte IDH, caso *Myrna Mack Chang*, *op. cit.*, párr: 300; Caso “*Cinco Pensionistas*”, *op. cit.*, párr: 186.

309 Corte IDH. *Asunto Liliana Ortega*. Medidas Provisionales Respecto a Venezuela. Resolución de la Corte de 4 de Mayo de 2004, párr: 11.

310 Cfr., Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros*. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr: 90. En dicho caso el Tribunal señaló: “La Corte estima que la voluntad de los Estados, al aprobar lo estipulado en el artículo 65 de la Convención, fue otorgar a la misma Corte la facultad de supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y que fuera el Tribunal el encargado de poner en

El Tribunal lleva a cabo la supervisión del cumplimiento de sus sentencias y otras decisiones a través de un procedimiento por escrito, consistente en la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes. Por su parte, requiere a la Comisión que presente sus observaciones en referencia al informe presentado por el Estado y al escrito de observaciones presentado por las víctimas o sus representantes³¹¹.

Asimismo, la Corte está facultada para requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el cumplimiento de caso y los peritajes e informes que considere oportunos e incluso, de considerarlo necesario, celebrar una audiencia entre las partes en la que escuche además el parecer de la Comisión³¹². Con base en esta información, la Corte determina si el Estado ha cumplido con las decisiones del Tribunal y emite las resoluciones que estime pertinentes.

Al respecto, debe destacarse la valiosa práctica del Tribunal el cual, de manera vigorosa, ha emitido varias resoluciones evaluando el grado de cumplimiento dado por los Estados a sus sentencias.

En este sentido, la Corte ha señalado que:

Los Estados Partes en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, tales como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte.

conocimiento de la Asamblea General de la OEA, a través de su Informe Anual, los casos en los cuales se diera un incumplimiento de las decisiones de la Corte, porque no es posible dar aplicación al artículo 65 de la Convención sin que el Tribunal supervise la observancia de sus decisiones". Ver también en, Corte IDH, *caso Ríos y otros Vs. Venezuela*, Sentencia de 28 de enero de 2009, serie C N° 194, párr: 415; *caso Yvon Neptune Vs. Haití*, Sentencia de 6 de mayo de 2008, serie C N° 236, párr: 191; *caso del Pueblo Saramaka Vs. Suriname*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, serie C N° 172, párr: 213; *caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú*, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, serie C N° 160, párr: 469; y *caso Yatama Vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, serie C N° 127, párr: 274.

311 Cfr., artículo 69 inciso 1 del Reglamento de la Corte.

312 Cfr., artículo 69 inciso 2 y 3 del Reglamento de la Corte.

Estas obligaciones deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presente la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos³¹³.

La mayor parte de las reparaciones emitidas por la Corte son cumplidas en un plazo que excede el previsto por la sentencia. Sin embargo, una de las áreas en las que se presentan enormes dificultades de cumplimiento es respecto a la garantía de investigación efectiva de los hechos violatorios del tratado y el castigo de los perpetradores.

C. LA GARANTÍA COLECTIVA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES

De acuerdo al artículo 65 de la Convención Americana, los Estados Partes tienen un papel asignado por el tratado como garantes colectivos del cumplimiento de las sentencias de la Corte. Dicho artículo dispone:

La Corte someterá a consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.

Así, el Tribunal debe informar a la Asamblea General de la OEA sobre los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos. Desde 1990, la Corte ha informado a la Asamblea General sobre el procedimiento de supervisión de cumplimiento de las sentencias, y de su estado de cumplimiento. Desafortunadamente, los Estados han respondido, hasta ahora, con indiferencia ante la información provista por la Corte eludiendo esta alta responsabilidad. En los últimos años, la práctica de la Comisión ha sido incluir en su informe anual presentado a la Asamblea General una evaluación del nivel de cumplimiento de una parte de sus resoluciones³¹⁴.

313 Cfr., Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros*. Competencia, *op. cit.*, párr. 66.

314 Cfr., CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2005, Cit., Capítulo III.D. Esta práctica es reiterada, ver por ejemplo: CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010, Cit., Capítulo III.D.

CAPITULO V.

LAS ALTERNATIVAS DE INCIDENCIA O CABILDEO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

A. VÍAS DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE CARÁCTER NO CONTENCIOSO ANTE LA CIDH

I. AUDIENCIAS

La Comisión celebra cada año sesiones en su sede en Washington, D.C., o en otras ciudades de la región, previa anuencia o por invitación del Estado respectivo³¹⁵. De acuerdo con su Reglamento, debe celebrar “al menos” dos períodos anuales de sesiones ordinarias y los períodos extraordinarios que considere necesario³¹⁶. En la práctica, la CIDH ha celebrado dos períodos ordinarios de sesiones al año y en algunos casos ha establecido un periodo extraordinario. A partir del 126° período ordinario de sesiones, la Comisión decidió modificar el formato de sus sesiones: en lugar de celebrar dos períodos ordinarios ahora celebra tres períodos de sesiones de dos semanas cada uno³¹⁷.

Durante los períodos de sesiones, además de discutir y aprobar informes de casos o temáticos, resolver asuntos relacionados con el funcionamiento de la CIDH y realizar actividades de difusión y promoción, en general, la Comisión lleva a cabo audiencias públicas y reuniones de trabajo. En la práctica solamente en el primero y en el último período se llevan a cabo estas audiencias. Las mismas pueden ser convocadas por iniciativa propia o a petición de las

315 Cfr., artículo 16.2 del Estatuto CIDH y 14.2 del Reglamento de la CIDH. La CIDH celebró sesiones extraordinarias fuera de su sede en Guatemala del 17 al 21 de julio de 2006. Durante ese período se celebraron audiencias de casos y temáticas, así como reuniones de trabajo de países centroamericanos, con excepción de Guatemala por ser país anfitrión.

316 Cfr., artículo 14 del Reglamento de la CIDH.

317 Cfr., CIDH. Comunicado de Prensa 37/06.

partes interesadas³¹⁸. El objetivo principal de las audiencias es la recepción de información relevante tanto de los/as peticionarios/as, de la/s víctima/s o del Estado³¹⁹. Esta información puede versar sobre:

- a. una petición o un caso en trámite ante la CIDH;
- b. el seguimiento de cumplimiento de recomendaciones de la CIDH, de un acuerdo de solución amistosa o de medidas cautelares dispuestas por la CIDH; o
- c. sobre la situación de derechos humanos en uno o más Estados miembros de la OEA (temáticas o de carácter general).

En el capítulo sobre la vía contenciosa nos hemos referido a las audiencias relativas a los primeros dos puntos. En la presente sección consideraremos las audiencias a que se refiere el tercero de ellos.

Las audiencias temáticas o de carácter general pueden versar sobre la situación de derechos humanos de un grupo o grupos de personas (por ejemplo, comunidades indígenas, menores de edad, población afrodescendiente, personas refugiadas, entre otros), o sobre la situación de derechos humanos en general o de un derecho en particular en un país o una región.

Estas audiencias son una oportunidad para tener contacto directo con los/as comisionados/as y suministrarles información relevante y actualizada en determinados temas que en muchos casos no tienen suficiente visibilidad en la comunidad internacional. Esto es importante debido a que la Comisión además de analizar casos individuales, realiza numerosas actividades de promoción en los Estados de la región y tiene capacidad de incidir en los procesos que se desarrollan a nivel interno.

318 Cfr., artículo 61 del Reglamento de la CIDH

319 Cfr., artículo 62 del Reglamento de la CIDH.

Además, las audiencias generales pueden proveer información adicional a la CIDH para ilustrar una práctica sistemática y generalizada de violación a derechos humanos, denunciada en un caso particular y, de este modo, brindar mayores elementos de convicción en la tramitación de este caso. En este sentido, no se debe descartar la posibilidad de solicitar una audiencia de este tipo en la estrategia concreta de litigio de casos particulares.

¿Qué puede lograrse con las audiencias?

- *Recibir explicación o justificación del Estado respectivo o comprometerlo a adoptar una acción concreta.*
- *Incidir ante la Comisión sobre el tema tratado.*
- *Lograr interesar a una relatoría temática sobre los puntos expuestos.*
- *Abrir espacios para un caso.*

La solicitud de audiencias debe ser presentada ante la Secretaría Ejecutiva por escrito al menos 50 días antes del comienzo del correspondiente período de sesiones³²⁰. En la solicitud se debe describir brevemente el objetivo de la audiencia con un relato del tema que se tratará, el tiempo que se requerirá y la identidad de las personas que participarán de ella³²¹.

Como regla general, tratándose de audiencias sobre la situación de los derechos humanos en un país determinado, la Comisión convocará a dicho Estado para que participe en las audiencias que conceda, salvo que decida llevarla a cabo en forma privada, sea por iniciativa propia o a solicitud de parte y sólo en circunstancias excepcionales que justifiquen la privacidad de las mismas³²². De igual forma, si la CIDH lo considera necesario, podrá convocar a otros interesados a participar de las audiencias sobre la situación de los derechos humanos en uno o más Estados o sobre asuntos de interés general³²³.

320 Cfr., artículo 66.1 del Reglamento de la CIDH.

321 Cfr., artículo 66.2 del Reglamento de la CIDH.

322 Cfr., artículo 66.3 y 68 del Reglamento de la CIDH.

323 Cfr., artículo 66.4 del Reglamento de la CIDH.

Recibida la solicitud, la Comisión la analizará y decidirá si la concede o no. En el primer caso, notificará a las partes con una antelación no menor a un mes de la celebración de la audiencia, aunque este plazo, sin embargo, puede ser reducido por circunstancias excepcionales³²⁴.

Una vez que los peticionarios hayan sido notificados de la concesión de la audiencia solicitada, la Secretaría de la CIDH solicitará información adicional, en la forma de un informe o un resumen ejecutivo, para que los/as comisionados/as cuenten con mayor información para la preparación de la misma. Esta información ampliada puede ser entregada durante la audiencia. También se pueden presentar videos y ayudas audiovisuales que permitan un mejor conocimiento de la situación denunciada.

La Presidencia de la Comisión podrá conformar grupos de trabajo para atender el programa de audiencias. Las audiencias son, por regla general, de carácter público. Sin embargo, en circunstancias excepcionales la Comisión puede disponer limitaciones en relación a las personas que pueden presenciarla³²⁵. En todos los casos, las audiencias se registran a través de actas resumidas, que pueden ser obtenidas por las partes previa solicitud y siempre que la Comisión considere que ello no implicará "algún riesgo para las personas"³²⁶. En el caso de que se requiera, se dispone de un servicio de traducción simultánea al español, inglés, francés y portugués. De igual forma, la Comisión pone a disposición de las partes que lo soliciten, los testimonios grabados durante las audiencias³²⁷.

Durante las audiencias es conveniente hacer solicitudes concretas a la Comisión; por ejemplo, solicitar la elaboración de un informe especial sobre el tema o realizar una visita *in loco* al país en cuestión.

324 Cfr., artículo 64.4 del Reglamento de la CIDH.

325 Cfr., artículo 68 del Reglamento de la CIDH.

326 Cfr., artículo 70.2 del Reglamento de la CIDH.

327 Cfr., artículo 70.3 del Reglamento de la CIDH.

2. INFORMES

En cumplimiento de sus funciones, la CIDH elabora distintos informes. Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.g de la Convención³²⁸, este organismo debe elaborar anualmente un informe dirigido a la Asamblea General de la OEA con las actividades realizadas durante el año. Por otra parte, la Comisión emite estudios especiales sobre un tema en particular o sobre la situación de derechos humanos –o un derecho en particular– en un Estado. Asimismo, publica informes de admisibilidad, inadmisibilidad, de soluciones amistosas y de fondo, a los cuales nos hemos referido en la sección respectiva.

a. Informe Anual

En este informe la Comisión da cuenta de las actividades realizadas durante el año. Éste se conoce como “Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”³²⁹. En él se incluye, entre otros temas, un capítulo sobre las actividades realizadas por la CIDH en ese período (incluidas las sesiones celebradas, las visitas, la descripción de las actividades de las relatorías temáticas, las actividades de difusión y promoción desarrolladas, entre otros), la situación financiera y las actividades desarrolladas ante los otros órganos de la OEA. Asimismo, se publican las estadísticas en relación con peticiones sobre casos recibidas, abiertas, resueltas, en trámite o archivadas, y el estado de cumplimiento de sus recomendaciones; las medidas cautelares otorgadas; y las decisiones adoptadas en el trámite de los casos (vgr., sobre admisibilidad, inadmisibilidad, de soluciones amistosas y de fondo) y de las medidas cautelares. Por otra parte, se detallan las peticiones sobre medidas provisionales y demandas presentadas ante la Corte Interamericana en el período considerado.

El capítulo IV del Informe Anual de la CIDH se encuentra reservado al análisis de algunos Estados en los que la situación de derechos humanos es considerada como particularmente delicada. La inclusión de un Estado en este capítulo es una señal de alerta para el mismo y un llamado de atención para los demás Estados miembros de la OEA y para la comunidad internacional en general.

328 Cfr., asimismo, artículo 59 del Reglamento CIDH.

329 Disponibles en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anales.asp>.

La Comisión evalúa la inclusión de los Estados en este capítulo en función de ciertos criterios que han sido establecidos expresamente en sus informes³³⁰ y de acuerdo a la información recibida y la procurada por sí misma. Asimismo, se utilizan como insumos documentos especiales producidos por ella y el informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Una de las fuentes de información de la Comisión son los actores locales. Es por ello que es importante que los defensores mantengan un contacto estrecho con ella y le proporcionen estos insumos, para influir en el contenido de los informes que presenta ante la Asamblea General y hace públicos cada año.

Previo a la presentación de este informe ante la Asamblea General, éste es presentado por el Presidente de la CIDH ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente. Durante la sesión, los Estados pueden realizar comentarios, sugerencias y críticas al informe. Finalmente, el informe anual es

330 Los criterios establecidos en el Informe Anual de la CIDH de 1997 –y que han sido seguidos en los subsiguientes informes anuales– son los siguientes: “1. El primer criterio corresponde a aquellos casos de Estados regidos por gobiernos que no han llegado al poder mediante elecciones populares, por el voto secreto, genuino, periódico y libre, según normas y principios internacionalmente aceptados”; “2. El segundo criterio se relaciona con los Estados donde el libre ejercicio de los derechos consignados en la Convención Americana o la Declaración Americana ha sido en efecto suspendido, en su totalidad o en parte, en virtud de la imposición de medidas excepcionales, tales como el estado de emergencia, el estado de sitio, suspensión de garantías, o medidas excepcionales de seguridad, entre otras”; “3. El tercer criterio... tiene aplicación cuando existen pruebas fehacientes de que un Estado comete violaciones masivas y graves de los derechos humanos garantizados en la Convención Americana, la Declaración Americana o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables [y] considera con especial preocupación las violaciones tales como ejecuciones extrajudiciales, la tortura y la desaparición forzada”; “4. El cuarto criterio se refiere a los Estados que se encuentran en un proceso de transición de cualquiera de las tres situaciones arriba mencionadas”; “5. El quinto criterio se refiere a situaciones coyunturales o estructurales, que estén presentes en Estados que por diversas razones enfrenten situaciones que afecten seria y gravemente el goce y disfrute de los derechos fundamentales, consagrados en la Convención Americana o en la Declaración Americana. Este criterio incluye, por ejemplo: situaciones graves de violencia que dificultan el funcionamiento adecuado del estado de derecho; graves crisis institucionales; procesos de reforma institucional con graves incidencias negativas para los derechos humanos; u omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales”. *Cfr., Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997*, OEA/Ser.LV/II.98 Doc. 6, 17 febrero 1998, Capítulo IV.

presentado ante la Asamblea General. Una vez aprobado, la Comisión transmite dicha publicación, “por intermedio de la Secretaría General, a los Estados miembros de la OEA y sus órganos pertinentes”³³¹.

b. Informes sobre derechos humanos en un Estado

Con el fin de lograr el mejor cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas por los instrumentos interamericanos respectivos, la Comisión puede realizar los estudios o informes que considere convenientes sobre la situación general de los derechos humanos en alguno de los Estados miembros de la OEA³³².

En los informes sobre países, la CIDH realiza una descripción acabada de la situación de derechos humanos en general o de ciertos derechos en particular en el Estado respectivo y emite recomendaciones con el fin de contribuir a mejorar esta situación en sus territorios. Normalmente, los informes sobre la situación de derechos humanos de un determinado Estado se producen con posterioridad y como consecuencia de la visita *in loco* a ese país, pero ello no debe necesariamente ser así. En efecto, la Comisión también puede emitir un informe sobre la situación de un Estado en materia de derechos humanos con base en la información que reciba de las partes, por escrito o durante las audiencias convocadas para tal fin.

Asimismo, una persona o un grupo de personas pueden solicitarle a la CIDH la elaboración de un informe sobre la situación general de los derechos humanos en un Estado determinado. Antes de publicar un informe de esta naturaleza la Comisión debe dar la oportunidad al Estado respectivo de presentar observaciones³³³.

Estos informes son publicados tanto en papel como en versión electrónica en su página web. Tienen un gran valor, porque sistematizan información ya producida por las instancias nacionales e internacionales, y describen de forma precisa y analizan a la luz de las normas internacionales sobre derechos humanos la situación observada por la CIDH en el Estado respectivo. Por estos motivos son una fuente importante de información tanto a nivel nacional como regional e internacional, y para los propios órganos del sistema interamericano, cuyas decisiones muchas veces se respaldan en estos informes.

331 Cfr., artículo 58 del Reglamento CIDH.

332 Cfr., artículo 41, incisos a, c. de la CADH.

333 Cfr., artículo 60 del Reglamento CIDH.

Desde su entrada en funcionamiento, la Comisión ha publicado más de 60 informes de este tipo³³⁴. A manera de ejemplo mencionamos los siguientes:

Informes de País

- *Observaciones preliminares de la CIDH sobre su visita a Honduras (2010)*
- *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela (2009)*
- *Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile: la igualdad en la familia, el trabajo y la política (2009)*
- *Observaciones de la CIDH sobre su visita a Haití (2007)*
- *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia (2007)*
- *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala (2003)*
- *Paraguay: marandu mbohapyha derecho humano kuéra rehegua paraguáipe (2001 en Guaraní)*
- *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en la cárcel de Challapalca, departamento de Tacna, Perú (2003)*
- *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia (2006)*

c. Informes temáticos

En cumplimiento de su mandato³³⁵, la CIDH realiza estudios de derechos particulares, tanto en uno como en varios Estados miembros de la OEA. El organismo interamericano puede, *motu proprio* o a solicitud de un Estado, decidir elaborar un informe particular. Asimismo, las personas o grupos pueden solicitar a la Comisión la elaboración de un estudio especial sobre alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana que representen una particular problemática en uno o en varios Estados.

334 Los informes de país o temáticos pueden ser consultados en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>. Último acceso: marzo de 2012.

335 Cfr., artículo 41, incisos a, c, de la CADH.

Al igual que los informes sobre derechos humanos en un Estado, los informes temáticos son publicados tanto en papel como en versión digital. Tienen gran valor porque sistematizan información ya producida por las instancias nacionales e internacionales, y describen de forma precisa y analizan a la luz de las normas internacionales sobre derechos humanos la situación observada por la Comisión en un Estado o en la región respectiva.

Son algunos ejemplos de informes temáticos:

Informes Temáticos

- *Segundo Informe sobre la Situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas* (2012)
- *La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas* (2011)
- *Estándares jurídicos vinculados a las igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación* (2011)
- *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso* (2010)
- *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales* (2009)
- *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de la violencia en las Américas* (2007)
- *Situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas* (2006)
- *Terrorismo y derechos humanos* (2002)
- *Solicitantes de asilo en Canadá* (2000)
- *Situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas* (2000)
- *Compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1995)

3. VISITAS U OBSERVACIONES IN LOCO³³⁷

En cumplimiento de la función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, la Comisión puede realizar visitas u observaciones *in loco* (denominadas también como “*in situ*”) con el fin de tener contacto directo con las personas afectadas y con los diferentes actores locales en un determinado país y constatar la situación de derechos humanos “en el terreno”. Esto es particularmente relevante debido a que el conocimiento de la CIDH acerca de una situación determinada está mediada por una serie de factores, entre ellos la distancia geográfica y las dificultades que ella acarrea en términos de comunicación y comprensión de las diferentes problemáticas locales.

Para efectuar una visita *in loco*, es necesaria una invitación previa del Estado. Sin embargo si la iniciativa de la visita parte del órgano interamericano, se requiere la anuencia o consentimiento del Estado para su realización. En general, una delegación especial formada por algunos comisionados³³⁸, el/la Secretario/a Ejecutivo/a y abogados/as de la Secretaría³³⁹ realiza la misión. Durante las visitas *in loco*, la Comisión normalmente se entrevista tanto con las autoridades estatales como con las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, realiza visitas a centros de detención y a otros lugares o establecimientos en los que los derechos humanos de las personas se encuentran en constante riesgo. Para que esto sea posible el Estado debe garantizar la total libertad de los/as comisionados/as y los/as funcionarios/as de la Secretaría para movilizarse por todo el territorio nacional, el acceso a las cárceles y demás lugares de detención, así como a los documentos e información que requieran.

337 El término que figura en el reglamento de la CIDH es “observaciones *in loco*”, no obstante ambos términos son utilizados de manera indistinta. Es importante diferenciar estas misiones con las realizadas por la Comisión en el marco de la tramitación de una petición. Estas últimas son definidas como “investigaciones *in loco*”. Cfr., respectivamente artículos 53 y ss. y 39 del Reglamento CIDH.

338 En particular, el Comisionado encargado del país en que se hará la visita (o “relator” del país) y quien está a cargo de alguna de las relatorías temáticas, si es que durante la visita se plantea analizar una problemática específica (por ejemplo, la situación de las personas privadas de la libertad, de los niños y niñas, o de los trabajadores migrantes y sus familias).

339 En particular, el abogado encargado de los asuntos relacionados con el país en donde se realizará la visita.

Además, los/as comisionados/as realizan diversas actividades de difusión, como conferencias de prensa, talleres y seminarios. En algunas oportunidades, la Comisión aprovecha la ocasión para convocar a las partes (representantes del Estado, peticionarios y víctimas) a reuniones de trabajo sobre peticiones, casos y medidas cautelares en trámite ante ella. Asimismo, las partes pueden presentar estas solicitudes con la debida anticipación.

Luego de la visita *in loco*, la Comisión elabora un comunicado de prensa y una breve descripción de aquélla en la que realiza recomendaciones al Estado orientadas a superar los obstáculos y circunstancias que afectan la vigencia plena de los derechos humanos en su territorio. Este resumen es incluido en el informe anual de la CIDH.

El impulso de visitas u observaciones in loco por parte de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil en numerosas ocasiones han impulsado la realización de visitas in loco de la Comisión en países o regiones, a fin de que ésta pueda constatar “de primera mano” la situación denunciada y le dé un mayor seguimiento.

Un ejemplo de ello es el impulso de varias ONGs para que la CIDH realizara una visita a Bolivia en el año 2006.

De igual manera la sociedad civil se organizó después del golpe de Estado de Honduras en 2009 y se logró la visita de la CIDH poco tiempo después de ocurrido el golpe.

4. COMUNICADOS DE PRENSA

Otro mecanismo que ha utilizado la Comisión como una herramienta para cumplir con su labor de vigilancia de los derechos humanos en el continente americano son los comunicados de prensa. De esta manera, la CIDH informa sobre las actividades que está realizando, llama la atención sobre algún evento especial, o bien expresa su preocupación sobre algún aspecto particular de la situación de derechos humanos de cualquiera de los Estados miembros de la OEA.

5. RELATORÍAS DE PAÍS

La CIDH puede designar a sus integrantes como relatores de país, cuidando en ese caso que todos los Estados de la OEA cuenten con un/a relator/a. Los/as relatores designados ejercerán las responsabilidades de seguimiento que la Comisión les asigne e informarán a su pleno sobre las actividades realizadas. En la primera sesión del año o cuando sea necesario la Comisión valorará el funcionamiento y labor de estas relatorías y decidirá sobre su asignación³⁴⁰.

6. RELATORÍAS TEMÁTICAS Y ESPECIALES

Otra práctica de la Comisión Interamericana, como parte de las funciones de promoción y defensa de los derechos humanos en la región, ha sido establecer diversas relatorías temáticas a cargo de un/a integrante de la Comisión³⁴¹. La creación de dichas relatorías se realiza a través de la adopción, por mayoría absoluta de los/as integrantes de la CIDH, de una resolución en la que se deja constancia de los motivos de creación, del mandato conferido, las actividades a desarrollar y el financiamiento proyectado para sufragarlas. El mandato que se confiera a través de la creación de una relatoría temática será evaluado periódicamente por la CIDH y será objeto de revisión, renovación o terminación cada tres años. Ahora bien, si las relatorías temáticas recaen a cargo de personas distintas a las integrantes de la Comisión, reciben el nombre de relatorías especiales. En la actualidad, sólo existe la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, a cargo de una experta independiente. Dicha Relatoría Especial, tiene independencia funcional y presupuesto propio³⁴².

En este supuesto, las personas encargadas de una relatoría son designadas por la propia Comisión Interamericana, a través de la expedición de una convocatoria abierta a concurso para llenar la vacante que establecerá los criterios de elección de los/as postulantes, los requisitos para ocupar el cargo y el proceso de selección.

340 Cfr., artículo 15.2 del Reglamento de la CIDH.

341 Cfr., artículo 41 de la CADH y 15.3 y 15.4 del Reglamento de la CIDH.

342 En vista de los promisorios resultados del trabajo de esta dependencia, en marzo de 2006 un grupo importante de ONGs de la región hicieron llegar una carta a la CIDH en la que solicitaron que fortalezca su trabajo en el área de los derechos de la mujer a través de la creación de una relatoría independiente y autónoma que cuente con una experta de dedicación exclusiva y elegida mediante concurso público, y que le garantice los recursos necesarios para el efectivo cumplimiento de sus funciones. CEJIL. Comunicado de prensa del 8 de marzo de 2006.

La decisión sobre la persona que resulte elegida será adoptada por la mayoría absoluta de los/as integrantes de la CIDH y los motivos de dicha decisión se harán públicos. Las personas, a cargo de las relatorías especiales ejercen su cargo por un período de tres años, renovable por un período más, a menos que el mandato de la relatoría concluya antes y podrán ser reemplazados, por causa razonable, por decisión de la mayoría absoluta de los/as integrantes de la Comisión Interamericana. Si durante el proceso de designación o bien, durante el ejercicio de su cargo existe un interés que puedan entrar en conflicto con el mandato de los/as relatores especiales, deberán hacerlo del conocimiento de la Comisión Interamericana³⁴³.

Los/as relatores especiales ejercen sus funciones en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, la cual podrá delegarles la preparación de informes sobre peticiones y casos. Asimismo, tanto las personas a cargo de las relatorías especiales como los/as relatores temáticos desempeñarán sus actividades en coordinación con los/as relatores de país. Ambos tipos de relatorías presentarán sus planes de trabajo al pleno de la CIDH para su aprobación y rendirán, al menos una vez por año, un informe escrito sobre las actividades realizadas³⁴⁴. De igual forma, toda persona a cargo de una relatoría tiene la obligación de informar al pleno de la CIDH sobre cuestiones que hayan llegado a su conocimiento y puedan ser materia de controversia, grave preocupación o especial interés de la Comisión³⁴⁵.

Las relatorías temáticas realizan las tareas que les encomienda los/as comisionados; éstas generalmente resultan en informes especiales que se someten a consideración de la CIDH para su aprobación y posterior publicación. Aunado a ello, el/la relator/a y los/as especialistas de la Secretaría que lo asisten en sus funciones pueden efectuar otras actividades relacionadas con los grupos de personas o ejes temáticos sobre los que recae su mandato. Así, pueden emprender la elaboración de informes especiales; la realización de visitas *in loco* para monitorear la situación de los derechos o temas a cargo de la relatoría³⁴⁶; la promoción

343 Cfr., artículo 15.4 del Reglamento de la CIDH.

344 Cfr., artículo 15.5 y 15.6 del Reglamento de la CIDH.

345 Cfr., artículo 15.8 del Reglamento de la CIDH.

346 Un ejemplo de ello son las visitas que el Relator de la Niñez realizó a Guatemala, Honduras y El Salvador entre noviembre y diciembre de 2004 para verificar la situación de los jóvenes acusados de pertenecer a maras en dichos países; y aquella realizada a Paraguay en abril de 2006, en respuesta a la solicitud de varias ONGs, para constatar el tratamiento que las autoridades paraguayas dan a los niños de la calle en Ciudad del Este.

del derecho o tema específico a través de la organización de distintos eventos; la propuesta a la Comisión Interamericana para que ésta, a su vez, solicite a la Corte Interamericana opiniones consultivas sobre un tema específico; y la elaboración de proyectos de declaraciones o convenciones en el marco del sistema interamericano para ser presentada ante la Asamblea General de la OEA³⁴⁷.

Durante el 143° Período de Sesiones de octubre de 2011, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decidió crear una Unidad para los derechos de las lesbianas, los gays y las personas trans, bisexuales e intersexo, a fin de aumentar su capacidad de proteger sus derechos³⁴⁸.

Relatorías de la CIDH

- *Relatoría para la libertad de expresión*
- *Relatoría sobre los derechos de la mujer*
- *Relatoría sobre trabajadores migrantes y miembros de sus familias*
- *Relatoría sobre los derechos de los pueblos indígenas*
- *Relatoría sobre los derechos de las personas privadas de libertad*
- *Relatoría sobre derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial*
- *Relatoría sobre los derechos de los niños/as*
- *Relatoría sobre defensores y defensoras de derechos humanos*
- *Unidad para los derechos LGTBI*

347 Véase en este sentido H. Bicudo y I. Álvarez, "Notas respecto a la Relatoría de Derechos del Niño de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", *Revista IIDH*, No. 29, p. 163.

348 Al respecto véase comunicado oficial de CIDH en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/115.asp>,

7. MANDATOS ESPECÍFICOS

Otra forma de trabajo de la CIDH es a través de la designación de uno/a o a un grupo de sus integrantes para un mandato específico, ya sea a fin de preparar los períodos de sesiones, para la ejecución de algún programa o bien, para la realización de estudios o proyectos especiales³⁴⁹.

8. GRUPOS DE TRABAJO

A fin de organizar de mejor manera su trabajo, al interior de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH se han creado varios grupos de trabajo con funciones específicas. Al igual que las relatorías, la distribución interna de tareas y la consiguiente especialización de sus funcionarios, a través de la creación de grupos de trabajo, ha redundado en la optimización del funcionamiento de la Comisión.

Los grupos de trabajo están conformados por varios especialistas de la Secretaría Ejecutiva. Hasta el momento se han creado los siguientes grupos de trabajo:

- el **grupo de registro**, se ocupa de analizar si las peticiones de casos cuentan con los requisitos necesarios para su notificación al Estado demandado y así abrir el trámite del caso contencioso;
- los **grupos de países**: para llevar a cabo su trabajo la CIDH ha dividido en cinco grupos la distribución del trabajo siguiendo, en la mayoría de los casos, un criterio geográfico. El grupo está a cargo de un/a coordinador/a y cuenta con abogados/as que elaboran los proyectos de admisibilidad y fondo de los casos de sus respectivos países. Encontramos así los grupos de Región Andina 1, Región Andina 2, Centroamérica y México, Cono Sur y el grupo de países de angloparlantes y francófonos, en donde también se incluye Brasil.
- el **grupo de medidas cautelares**, que se encarga de analizar las solicitudes de medidas cautelares recibidas y emitir sus recomendaciones, las cuales serán tenidas en cuenta por los/as comisionados/as al momento de resolver aquéllas;

349 Cfr., artículo 15.I del Reglamento de la CIDH.

- el **grupo de Corte**, se encuentra formado por un conjunto de abogados/as con vasta experiencia en el litigio de casos ante la Corte Interamericana. Este grupo cuenta con una coordinación que selecciona el equipo encargado de litigar cada uno de los casos. El equipo, además de estar integrado por los/as abogados/as del grupo de Corte, se conforma por el/la comisionado/a y el abogado/a encargados del país de que se trate el caso.

Es importante tener en cuenta estas distribuciones funcionales dentro de la Comisión a fin de poder cursar las inquietudes y solicitudes a las unidades específicas dentro de la Secretaría Ejecutiva.

D. CORTE IDH: COMPETENCIA CONSULTIVA

Además de su competencia contenciosa, la Corte Interamericana posee una competencia consultiva. A través de esta función, se pronuncia sobre la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos y acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales³⁵⁰.

La facultad de activar esta competencia no se limita a los Estados que son parte de la CADH. Una solicitud de opinión consultiva puede ser presentada por cualquiera de los Estados miembros de la OEA y por cualquiera de los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la OEA³⁵¹. Sin embargo, no puede ser activada por personas particulares u organizaciones de derechos humanos.

No obstante esta limitación, el Reglamento de la Corte establece que el Presidente puede “invitar o autorizar a cualquier persona interesada para que presente su opinión escrita sobre los puntos sometidos a consulta”³⁵². En este sentido, en varias oportunidades diferentes sectores de la sociedad civil de la región han presentado escritos de *amicus curiae* durante la tramitación de solicitudes de opiniones consultivas ante la Corte en los que exponen su parecer

350 Cfr., artículo 64 de la CADH.

351 *Ibidem*.

352 Cfr., artículo 73.3 del Reglamento de la Corte.

sobre las cuestiones planteadas³⁵³: tanto organizaciones de derechos humanos, como instituciones académicas, centros de investigación, colegios profesionales, sindicatos, estudios jurídicos, académicos y particulares. Desde las primeras decisiones, se puede advertir una creciente participación de la sociedad civil en el trámite de opiniones consultivas ante el Tribunal.

El trámite de las solicitudes de opiniones consultivas es escrito y, si la Corte lo considera conveniente, puede convocar a una audiencia pública para escuchar las presentaciones de los interesados³⁵⁴. Durante este procedimiento se aplican por analogía las reglas que rigen el procedimiento contencioso³⁵⁵.

Por otro lado, la competencia consultiva del Tribunal es mucho más amplia que la que posee su par en el Sistema Europeo³⁵⁶, pues dicha facultad no se limita a la interpretación de la CADH sino "que alcanza a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, sin que ninguna parte o aspecto de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora"³⁵⁷.

353 En este sentido, la participación de organizaciones no gubernamentales es mucho más amplia en el ámbito interamericano que en el europeo y universal. Así por ejemplo el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia establece: "2. El Secretario notificará también, mediante comunicación especial y directa a todo Estado con derecho a comparecer ante la Corte, y a toda organización internacional que a juicio de la Corte, o de su Presidente si la Corte no estuviere reunida, puedan suministrar alguna información sobre la cuestión, que la Corte estará lista para recibir exposiciones escritas dentro del término que fijará el Presidente, o para oír en audiencia pública que se celebrará al efecto, exposiciones orales relativas a dicha cuestión... 4. Se permitirá a los Estados y a las organizaciones que hayan presentado exposiciones escritas u orales, o de ambas clases, discutir las exposiciones presentadas por otros Estados u organizaciones en la forma, en la extensión y dentro del término que en cada caso fije la Corte, o su Presidente si la Corte no estuviere reunida" (artículo 66). Por su parte, el procedimiento regulado en el Convenio Europeo de Derechos y Libertades Fundamentales y en el reglamento de la Corte Europea es aún más restrictivo, al permitir una participación limitada sólo a los Estados partes del Convenio. *Cfr.*, artículos 47 a 49 del Convenio Europeo y artículos 84 a 86 y 89 del Reglamento de la Corte Europea.

354 *Cfr.*, artículo 73.4 del Reglamento de la Corte.

355 *Cfr.*, artículo 74 del Reglamento de la Corte.

356 *Cfr.*, artículo 47, incisos 1 y 2 del Convenio Europeo. Sin embargo, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia prevé un amplio ámbito, en tanto dispone que el tribunal puede pronunciarse sobre "cualquier cuestión jurídica". *Cfr.*, artículo 65.1.

La competencia consultiva fue utilizada con mayor frecuencia durante los primeros años de existencia del Tribunal. De hecho, desde el inicio de las actividades de la Corte, hasta 1990, se había pronunciado en apenas tres casos contenciosos y había dictado once opiniones consultivas³⁵⁸. Ello le permitió a dicho órgano establecer pautas sobre su propia autoridad, sobre los límites de las acciones de los Estados, sobre el principio de no discriminación, sobre la propia función consultiva y sobre algunos temas cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos, como la vigencia del amparo y el *habeas corpus* durante estados de emergencia y sus requisitos, las garantías judiciales mínimas, la pena de muerte, el derecho de los niños y niñas a medidas especiales de protección, el derecho a la libertad de expresión y las restricciones permitidas, entre otros.

La interpretación que la Corte realiza en ejercicio de su competencia consultiva constituye una fuente de derecho³⁵⁹, pues en definitiva el tribunal interamericano es el último intérprete de los tratados sobre los que puede emitir sus opiniones. Es por ello que las opiniones consultivas de la Corte pueden ser de especial importancia en el litigio de casos, dado que en estas decisiones se han establecido importantes estándares de protección.

357 Cfr., Corte IDH, "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (Artículo 64 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A N° 1, párr: 14.

358 Hasta 1993 existían trece opiniones consultivas y quince sentencias dictadas por la Corte, de las cuales seis eran sobre excepciones preliminares, cuatro sobre fondo, tres sobre reparaciones y dos interpretaciones de sentencias de indemnización compensatoria.

359 De acuerdo a las fuentes de derecho internacional enumeradas en el artículo 38.d del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

INSTRUMENTOS INTERAMERICANOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DISPONIBLES EN [WWW.CEJIL.ORG](http://www.cejil.org)

Los documentos que a continuación se mencionan pueden ser consultados en la página web de CEJIL en www.cejil.org:

- I. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- II. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”
- III. Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- IV. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- V. Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- VI. Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
- VII. Carta de la OEA
- VIII. Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador
- IX. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”
- X. Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte
- XI. Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura
- XII. Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas
- XIII. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belem do Pará”
- XIV. Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad
- XV. Carta Democrática Interamericana.
- XVI. Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión
- XVII. Declaración de Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas

GUÍA PRO BONO

En noviembre de 2006, CEJIL elaboró y puso a disposición a través de su página web (www.cejil.org) una *Guía Pro Bono* como una referencia de personas e instituciones que ofrecen distintos servicios de asesoría legal para víctimas de violaciones de derechos humanos y defensores/as de derechos humanos que requieran asesoría o representación legal ante el sistema interamericano de manera gratuita*.

En nuestra página web se encuentran listas organizadas por país y en orden alfabético de organizaciones no-gubernamentales, universidades, y abogados/as particulares que se encuentran dispuestos/as a proveer asistencia legal gratuita en el sistema interamericano.

CEJIL espera que este material sea de utilidad y contribuya a reducir la brecha existente entre los órganos del sistema interamericano y las víctimas que más necesitan de su protección.

* Por favor, note que las organizaciones, universidades y consultores/as mencionados/as en dicha *Guía Pro Bono*, no se comprometen a tomar casos por el solo hecho de estar registrados/as en la *Guía Pro Bono*; ellos/as simplemente se ofrecieron a patrocinar gratuitamente a víctimas de violaciones de derechos humanos respetando su mandato y posibilidades institucionales. Estas organizaciones e individuos cuentan con diversas políticas de asistencia *ad honorem*, así como criterios específicos temáticos, geográficos, de indigencia u otros que guían su ofrecimiento de servicios legales en el sistema interamericano. Como la *Guía* esta construida sobre la base de información provista por las propias organizaciones y con su consentimiento, este documento no incluye algunas organizaciones de derechos humanos que por razones de política institucional o disponibilidad de recursos no respondieron a la invitación a participar en la misma. CEJIL no asume responsabilidad por los servicios prestados.

Guía

para
defensores y defensoras
de Derechos Humanos

2DA. EDICIÓN ACTUALIZADA

Este libro se terminó de imprimir en el mes de Mayo de 2012,
en la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.