

PARTE II
MEDIOS DE LA PROTECCIÓN

CAPÍTULO VI- DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES

Artículo 33

Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:

- a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión,
y
- b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte.

**CAPÍTULO VII- LA COMISIÓN INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

Sección 1. Organización

Artículo 34

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos.

Artículo 35

La Comisión representa a todos los miembros que integran la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 36

1. Los Miembros de la Comisión serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros.
2. Cada uno de dichos gobiernos puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los proponga o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.

Artículo 37

1. Los miembros de la Comisión serán elegidos por cuatro años y solo podrán ser reelegidos una vez, pero el mandato de tres de los miembros designados en la primera elección expirará al cabo de dos años. Inmediatamente después de dicha elección se determinarán por sorteo en la Asamblea General los nombres de estos tres miembros.
2. No puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado.

Artículo 38

Las vacantes que ocurrieren en la Comisión, que no se deban a expiración normal del mandato, se llenarán por el Consejo Permanente de la Organización de acuerdo con lo que disponga el Estatuto de la Comisión.

Artículo 39

La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su propio Reglamento.

Artículo 40

Los servicios de Secretaría de la Comisión 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.

Bibliografía

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C n.º 4. En adelante: Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. F. 1988.

Referencias académicas

RODRÍGUEZ-PINZÓN, D. “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en AYALA CORAO, C., MARTIN, C. y RODRÍGUEZ-PINZÓN, D. (Comp.) *Manual sobre Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Teoría y Práctica*. Ed. Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela (en producción).

Otras referencias

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*. 2015, disponible en: <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2745>.

Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). *Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Documento de coyuntura n.º 1. San José, Costa Rica, Cejil, 2005.

Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). *Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Documento de coyuntura n.º 5. Buenos Aires, Argentina, Cejil, 2008.

Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). *Los debates sobre el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Democracia*. Documento de Coyuntura n.º 9, Memoria Histórica del Proceso de Reflexión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos 2011/2014, disponible en: <https://cejil.org/es/documento-coyuntura-no-9-debates-rol-comision-interamericana-derechos-humanos-democracia-memoria>.

Due Process of Law Foundation. *Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Aportes n.º 16, 2012, disponible en: <http://dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>.

Due Process of Law Foundation. *La reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Aportes n.º 19, 2014, disponible en: <http://dplf.org/es/resources/19-la-reforma-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos>.

Contenido

1. Composición y estructura	898
1.1. Incompatibilidades	899
1.2. Deberes, inmunidades y privilegios de los miembros de la CIDH.....	900
1.3. Directiva de la CIDH.....	900
2. Elección de miembros y su directiva	901
3. Funcionamiento	903
3.1. Estatuto y Reglamento	903
3.2. Sede y periodos de sesiones.....	904
3.3. Secretaría Ejecutiva	905
3.4. Relatorías y grupos de trabajo	906
3.5. Discusiones, quórum y votaciones	908

1. Composición y estructura

Los redactores de la CADH establecieron que dos órganos serían los competentes para conocer sobre las obligaciones contraídas por los Estados partes al instrumento regional: la CIDH y la Corte IDH. En este comentario, abordaremos las disposiciones convencionales que regulan la función del primero de ellos.¹

La CIDH (o ‘la Comisión’ en adelante para efectos de este comentario) es un órgano principal y autónomo de la OEA, que tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Así la definen el artículo 106 de la Carta de la OEA y los primeros artículos del Estatuto y el Reglamento de la misma Comisión.²

La CIDH fue creada en 1959 durante la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago, Chile; su existencia es previa a la adopción de la CADH, la cual la incorpora en su texto como uno de los órganos de protección del SIDH, junto con la Corte IDH. Una vez que la CADH entró en vigor, la CIDH adaptó su Estatuto y Reglamento en función de su rol convencional. De tal manera que para comprender a cabalidad sus funciones es imperativo tomar en cuenta los tres instrumentos.

La Comisión está compuesta por siete comisionados/as que actúan a título personal y representan a todos los Estados miembros de la OEA. A diferencia de la Corte IDH, en este caso no es imprescindible que los/las comisionados/as sean juristas (art. 52 de la CADH). Los/las comisionados/as deben ser “personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos”.³ A pesar de que estos requisitos no se encuentran definidos formalmente, la sociedad civil ha hecho aportes que permiten establecer ciertas pautas de interpretación. Por ejemplo, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil por sus siglas en inglés), ha establecido que:

1. La más alta autoridad moral. Hace referencia al público reconocimiento de una actuación personal y profesional intachable y ejemplar reflejo de calidades humanas tales como el compromiso con la efectiva vigencia de los derechos humanos, el decidido e inequívoco aprecio por la dignidad humana y el profundo respeto por la libertad e igualdad de las personas. También

1 Para conocer sobre el trabajo de la Corte IDH, consultar el comentario al Capítulo VIII sobre las Disposiciones Comunes a la Corte IDH a cargo de Alejandra Nuño.

2 Artículo 106 de la Carta de la OEA, artículo 1 del Estatuto y artículo 1 del Reglamento.

3 Artículos 34 y 35 de la CADH, artículo 2 del Estatuto de la CIDH y artículo 1 de su Reglamento.

existe una vara mínima respecto a la tacha que implica haber participado en gobiernos autoritarios o dictatoriales, [...] [en la comisión] de violaciones de derechos humanos, [...] sostenido posiciones ideológicas incompatibles con la promoción de la dignidad humana o la protección internacional de los derechos humanos, etc.

2. Reconocida competencia en materia de derechos humanos. Con relación a la competencia, la experiencia en este campo no se limita a la formación académica en este ámbito, sino también al ejercicio profesional en esta área, la habilidad intelectual para traducir los hechos y argumentos en sólidos análisis jurídicos y políticos, la capacidad para abordar diversas áreas fundamentales para el desarrollo de las funciones del órgano: especialidades jurídicas (V.g. derecho del refugio), temáticas (V.g. género), habilidades técnicas (V.g. documentación o implementación de políticas públicas en derechos humanos), entre otras. En este ejercicio, las calidades jurídicas, profesionales y humanas de los candidatos deben primar sobre los vínculos y lealtades políticas.⁴

Los miembros de la CIDH son elegidos por cuatro años, asimismo no puede formar parte de la CIDH más de un nacional de un mismo Estado.⁵ En razón de género, desde la primera conformación de la CIDH en 1960 hasta 2016, ha habido 67 integrantes, de los cuales, 57 han sido hombres y tan solo 10 han sido mujeres.⁶

1.1. Incompatibilidades

El artículo 8 del Estatuto y el artículo 4 del Reglamento de la CIDH señalan la existencia de ciertas incompatibilidades en relación con el ejercicio del cargo de Comisionado/a y definen el procedimiento a seguir en la consideración y resolución de un caso.

En ese marco se establece que el cargo de miembro de la CIDH es incompatible con el ejercicio de actividades que pudieran afectar su independencia, su imparcialidad, o la dignidad, o el prestigio de dicho cargo. En 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 del órgano.

En caso de que se presente una posible situación de incompatibilidad, esta será resuelta por la propia CIDH con el voto afirmativo de por lo menos cinco de sus miembros. La persona cuestionada tendrá la oportunidad de ser oída antes de que se tome la decisión. Si se llegara a declarar la existencia de la incompatibilidad, la Comisión elevará el caso con sus antecedentes por conducto del secretario general a la Asamblea General de la OEA, la cual decidirá al respecto. La declaratoria de incompatibilidad por parte de la Asamblea General, será adoptada con una mayoría de los dos tercios de los Estados miembros de la Organización y causará la inmediata separación del cargo del miembro de la Comisión, pero no invalidará las actuaciones en las que hubiera intervenido.

4 Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). *Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Documento de coyuntura n.º 1. San José, Costa Rica, Cejil, 2005.

5 Artículo 37.1 de la CADH y artículo 7 del Estatuto de la Comisión.

6 En la Asamblea General de la OEA celebrada en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos, en junio de 2015, fueron elegidos como comisionados: Enrique Gil Botero (ciudadano de Colombia), Francisco Eguiguren Praelli (ciudadano de Perú) y como comisionadas: Margarete May Macaulay (ciudadana de Jamaica y anterior jueza de la Corte IDH) y Esmeralda Arosena de Troitiño (ciudadana de Panamá). Enrique Gil Botero renunció a su cargo como comisionado en febrero de 2017. Este cargo fue ocupado por Luis Ernesto Vargas en mayo de 2017. Dichos mandatos comenzaron a regir el 1 de enero de 2016. La integración de la CIDH la completaron el brasilero Paulo Vannuchi, el estadounidense James Cavallaro, y el mexicano José de Jesús Orozco Henríquez, cuyos mandatos culminaron en 2017; en junio de ese mismo año fueron elegidos como nuevos comisionados Joel Hernández García de México, Flavia Cristina Provesan de Brasil, y Antonia Urrejola Noguera de Chile.

1.2. Deberes, inmunidades y privilegios de los miembros de la CIDH

El artículo 9 del Estatuto dispone que son deberes de los/las comisionados/as:

1. Asistir, salvo impedimento justificado, a las reuniones ordinarias y extraordinarias que celebre la Comisión en su sede permanente o en aquella a la que haya acordado trasladarse transitoriamente.
2. Formar parte, salvo impedimento justificado, de las Comisiones Especiales que la Comisión acuerde integrar para el desempeño de observaciones *in loco*, o para realizar cualquier otro de los deberes que le incumban.
3. Guardar absoluta reserva sobre todos los asuntos que la Comisión considere confidenciales.
4. Guardar, en las actividades de su vida pública y privada, un comportamiento acorde con la elevada autoridad moral de su cargo y la importancia de la misión encomendada a la Comisión.

Por su parte, el artículo 10 del mismo instrumento destaca que, en caso de grave violación de alguno de los deberes por parte de algún/a comisionado/a, previa escucha de su testimonio, con el voto afirmativo de cinco de sus miembros, la CIDH someterá el caso a la Asamblea General de la OEA, la cual decidirá si procede separarlo/a de su cargo.

En cuanto a las inmunidades y privilegios de que gozan los/las comisionados/as desde el momento de su elección y mientras dure su mandato, el artículo 12 del Estatuto distingue los que les corresponden en el territorio de los Estados miembros de la OEA que son parte de la CADH y aquellos que no lo son. En los primeros, les corresponden “las inmunidades reconocidas por el derecho internacional a los agentes diplomáticos. Durante el ejercicio de sus cargos gozan, además, de los privilegios diplomáticos necesarios para el desempeño de sus funciones” (inciso 1). En los segundos, tendrán “los privilegios e inmunidades correspondientes a sus cargos, necesarios para desempeñar con independencia sus funciones” (inciso 2). Por último, se señala que el régimen de inmunidades y privilegios podrá reglamentarse o complementarse mediante convenios multilaterales o bilaterales entre la Organización y los Estados miembros (inciso 3).

1.3. Directiva de la CIDH

El artículo 14 del Estatuto y el artículo 6 del Reglamento establecen que la directiva de la CIDH está compuesta por un/a presidente, un/a primer/a vicepresidente y un/a segundo/a vicepresidente, que serán elegidos/as por mayoría absoluta de sus miembros.

Los artículos 8, 9 y 10 del Reglamento de la CIDH definen las atribuciones de la Presidencia así como los tiempos de permanencia en los cargos directivos y cómo proceder en casos de renuncia, vacancia y sustitución.

Los integrantes de la directiva tienen mandato de un año de duración y pueden ser reelegidos en sus cargos solo una vez en cada periodo de cuatro años. En caso de que un miembro de la directiva renuncie a su cargo o deje de ser miembro de la CIDH, esta llenará su puesto en la sesión inmediata posterior, por el tiempo que reste del mandato (art. 9, inciso 1). Mientras tanto, la sustitución tendrá lugar por orden de jerarquía –también en los casos en que alguno/a se viere impedido/a de desempeñar sus funciones temporalmente–. Así, el primer vicepresidente sustituirá al presidente y el segundo vicepresidente sustituirá al primer vicepresidente. Para el caso de vacancia, ausencia o impedimento del segundo vicepresidente, lo sucederá el miembro más antiguo o de mayor edad, de acuerdo con el orden de precedencia dispuesto en el artículo 3 del Reglamento.

Por su parte, el/la presidente cuenta con las siguientes atribuciones: (a) representar a la Comisión ante los otros órganos de la OEA y otras instituciones; (b) convocar a sesiones de la Comisión, de conformidad con el Estatuto y el Reglamento; (c) presidir las sesiones de la Comisión y someter a su consideración las materias que figuren en el orden del día del programa de trabajo aprobado para el correspondiente periodo de sesiones; decidir las cuestiones de orden que se suscitaren durante las deliberaciones; y someter asuntos a votación de acuerdo con las disposiciones

pertinentes del Reglamento; (d) conceder el uso de la palabra a los miembros en el orden en que la hayan solicitado; (e) promover los trabajos de la Comisión y velar por el cumplimiento de su programa -presupuesto; (f) rendir un informe escrito a la Comisión, al inicio de sus periodos de sesiones, sobre las actividades desarrolladas durante los recesos en cumplimiento de las funciones que le confieren el Estatuto y el Reglamento; (g) velar por el cumplimiento de las decisiones de la Comisión; (h) asistir a las reuniones de la Asamblea General de la OEA y a otras actividades relacionadas con la promoción y protección de los derechos humanos; (i) trasladarse a la sede de la Comisión y permanecer en ella durante el tiempo que considere necesario para el cumplimiento de sus funciones; (j) designar comisiones especiales, comisiones *ad hoc* y subcomisiones integradas por varios miembros, con el objeto de cumplir cualquier mandato relacionado con su competencia; y (k) ejercer cualquier otra atribución conferida en el Reglamento u otras tareas que le encomiende la Comisión.

El/la presidente puede delegar en uno/a de los/las vicepresidentes o en otro miembro de la CIDH las atribuciones especificadas en los incisos a, h y k.

2. Elección de miembros y su directiva

En relación con el artículo 36 de la CADH, los artículos 3 a 6 del Estatuto de la Comisión definen el proceso de selección de los/as comisionados/as.

Los miembros de la Comisión son elegidos a título personal por la Asamblea General de la OEA, de una lista de candidatos/as propuestos/as por los gobiernos de los Estados miembros; a diferencia de la elección de los jueces y juezas de la Corte IDH, en la que participan solo los Estados parte de la CADH (art. 53 del mismo instrumento). Cada gobierno puede proponer un máximo de tres candidatos/as que pueden ser nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la Organización. Cuando se proponga una terna, al menos uno de los/las candidatos/as deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente. Los/las comisionados/as serán elegidos por cuatro años y solo podrán ser reelegidos una única vez.

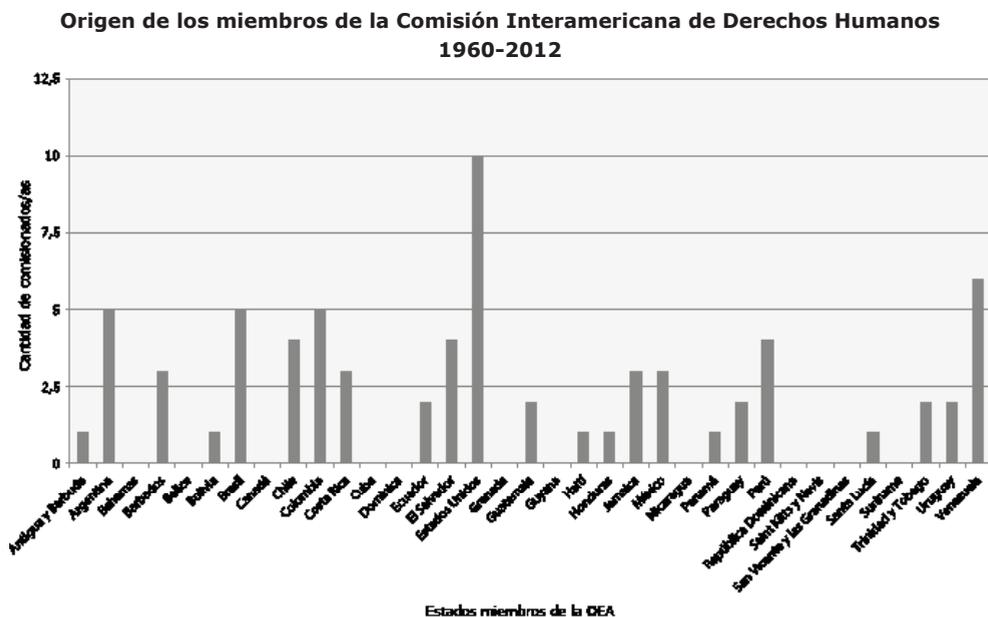
Seis meses antes de la celebración del periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, previa a la terminación del mandato para el cual fueron elegidos los miembros de la Comisión, el secretario general de la OEA deberá pedir por escrito a cada Estado miembro de la Organización que presente sus candidatos dentro de un plazo de noventa días. Posteriormente, el secretario general preparará, en orden alfabético, una lista de los/las candidatos/as presentados/as y la transmitirá a los Estados miembros de la Organización al menos treinta días antes de la celebración de la Asamblea General. La elección de los miembros de la Comisión se hace con base en dicha lista por votación secreta de la Asamblea General, y resultarán elegidos/as los/as candidatos/as que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los Estados miembros. En caso de que sea necesario realizar varias votaciones para elegir a los miembros, se eliminarán sucesivamente a los candidatos que reciban menor número de votos, en la forma que determine la propia Asamblea General.

En atención a los reclamos de la sociedad civil por un proceso de selección de comisionados/as y jueces/juezas público, transparente e inclusivo,⁷ en 2005 la Asamblea General de la OEA incorporó una práctica con esas características al solicitar a la Secretaría General que, al momento de presentarse una candidatura para integrar la Comisión o Corte IDH, publique los respectivos *curriculum vitae* de los/as candidatos/as en la página web de la Organización, a fin de que los Estados miembros y la sociedad civil en general estén adecuadamente informados sobre el perfil del/la candidato/a. Asimismo, en ese marco, la Secretaría General debe emitir un comunicado de prensa notificando la publicación de dicha información. Adicionalmente, la Asamblea General invitó a los Estados miembros a que consideren la

7 Ver Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). *Aportes para el proceso de selección de miembros de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Documento de coyuntura n.º 1. San José, Costa Rica, Cejil, 2005.

posibilidad de conocer los puntos de vista de las organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de que se presenten las mejores candidaturas para ocupar dichos cargos.⁸

El siguiente gráfico muestra la cantidad de comisionados/as según su país de origen, desde 1960 hasta la actualidad.⁹



Tal y como se observa, Estados Unidos, Venezuela y Argentina son los países que cuentan con una mayor cantidad de comisionados/as de su nacionalidad. Hay un bajo índice de representación de comisionados/as originarios/as de los pequeños Estados insulares del Caribe, y doce Estados no han tenido nunca un nacional como miembro de la CIDH.

Por otro lado, la renuncia de un miembro de la Comisión deberá ser presentada por escrito al/a la presidente de la CIDH.¹⁰ De presentarse esta situación, el artículo 11 del Estatuto de la Comisión establece, en línea con lo dispuesto en el artículo 38 de la CADH, que al producirse una vacante que no se deba al vencimiento normal del mandato, el/la presidente de la Comisión lo notificará inmediatamente al secretario general de la OEA, quien lo pondrá en conocimiento de los Estados miembros de la Organización. Para llenar la vacante, cada gobierno podrá presentar un/a candidato/a dentro del plazo de treinta días desde la fecha de recibo de la comunicación del secretario general. Este preparará una lista por orden alfabético de las personas propuestas y la comunicará al Consejo Permanente de la Organización, el cual llenará la vacante. Cuando la expiración del mandato fuese dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurriera una vacante, esta no se llenará.

8 Ver OEA. AG/RES. 2120 (XXXV-O/05) y OEA. AG/RES. 2166 (XXXVI-O/06).

9 La Resolución VI adoptada el 31 de enero de 1962 en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el SIDH. Aquella quedó sin efecto según lo dispuesto en la Resolución AG/RES.2438 (XXXIX-O/09), aprobada en San Pedro Sula, Honduras, el 9 de junio de 2009, en el 39º periodo ordinario de sesiones. Asimismo, dicha resolución estableció que la participación de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de ese Estado y de conformidad con las prácticas, propósitos y principios de la OEA.

10 Artículo 5 del Reglamento.

Por último, en cuanto a las elecciones de la directiva de la CIDH, el artículo 7 del Reglamento señala que:

1. La elección de los cargos [...] [de presidente, primer/a y segundo/a vicepresidente] se llevará a cabo con la sola participación de los miembros presentes.
2. La elección será secreta. Sin embargo, por acuerdo unánime de los miembros presentes, la Comisión podrá acordar otro procedimiento.
3. Para ser electo en cualquiera de [estos] cargos [...] se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.
4. Si para la elección de alguno de estos cargos resultare necesario efectuar más de una votación, se eliminarán sucesivamente los nombres que reciban menor número de votos.
5. La elección se efectuará el primer día del primer periodo de sesiones de la Comisión en el año calendario.

3. Funcionamiento

3.1. Estatuto y Reglamento

El Estatuto y el Reglamento de la CIDH son los instrumentos que delinear y definen las cuestiones procedimentales para su operatividad.

El artículo 22 del Estatuto determina que el mismo podrá ser modificado por la Asamblea General y que la CIDH formulará y adoptará su propio Reglamento, el cual, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 79, podrá modificarse por la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. El artículo 78 del Reglamento dispone que cualquier duda que surja en lo que respecta a la interpretación del mismo, deberá ser resuelta por la mayoría absoluta de los miembros de la CIDH.

3.1.1. Antecedentes

Como se mencionó anteriormente, la Comisión fue creada en agosto de 1959 mediante la Resolución n.º VIII de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago, Chile. Debido a que la existencia de la CIDH es previa a la adopción de la CADH en 1969, sus primeros Estatutos y Reglamentos datan de años anteriores.

Su primer Estatuto fue aprobado por el Consejo de la Organización en las resoluciones del 25 de mayo y el 8 de junio de 1960. Durante el primer periodo de sesiones de la CIDH, la misma, tras revisar distintos proyectos, el 24 de octubre de 1960 finalmente aprobó la versión definitiva de su primer Reglamento.¹¹ Este instrumento que regula los procedimientos ante la CIDH fue enmendado en tres oportunidades, en los periodos de sesiones correspondientes a 1961, 1962 y 1966. El Estatuto, por su parte, fue modificado en abril de 1966 durante el décimo tercer periodo de sesiones de la CIDH en la Ciudad de México, en el cual se incorporaron las enmiendas introducidas por la Resolución n.º XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en noviembre de 1965.

Con la entrada en vigor del Protocolo de Buenos Aires en 1970 y de la CADH en 1978, la Comisión debió adaptar los instrumentos que regulaban su funcionamiento a una nueva realidad.

3.1.2. Relación con la Corte IDH

La reforma de la Carta de la OEA elevó su estatus al de “órgano principal de la Organización”,¹² y la CADH creó un sistema regional de protección de derechos humanos conformado por la Comisión y

11 OEA. Doc. OEA/Ser.L/V/I.2, Rev. 2.

12 Cabe destacar que en el sistema universal no existe un órgano principal en el seno de la ONU que se ocupe de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos. La extinta Comisión de Derechos Humanos operaba bajo la

la naciente Corte IDH. Así, algunas de las funciones de la CIDH tuvieron estrecha relación con las de la Corte IDH, por lo que se hizo imperioso un cambio en su Estatuto y Reglamento.

En octubre de 1979 en el noveno periodo ordinario de sesiones celebrado en La Paz, Bolivia, la Asamblea General de la OEA aprobó mediante la Resolución n.º 447 un nuevo Estatuto de la CIDH,¹³ el cual sigue vigente hasta nuestros días.¹⁴

En abril de 1980 –año en el que la Corte IDH inició sus labores– durante su cuadragésimo noveno periodo de sesiones, la CIDH aprobó un nuevo Reglamento en el que incluyó un capítulo que rige las ‘Relaciones con la Corte Interamericana de Derechos Humanos’. Durante la década de los 80, debido al número reducido de países que habían reconocido su competencia contenciosa, el Tribunal Interamericano ejerció especialmente sus funciones consultivas. En 1988 emitió su primera sentencia de fondo,¹⁵ marcando el inicio de desarrollo sustantivo de estándares regionales.

3.1.3. Proceso de fortalecimiento al SIDH

Al inicio del siglo XXI, el SIDH entró en un profundo proceso de reflexión que continúa hasta nuestros días. En ese contexto, los Reglamentos de la Comisión y de la Corte IDH han sido reformados en reiteradas ocasiones en la primera década del nuevo siglo.¹⁶ Las reformas a los Reglamentos de ambos órganos han ido reconociendo progresivamente el rol central de las víctimas en el litigio internacional. Es importante destacar que a pesar de que la propia Comisión y Corte IDH son quienes tienen la facultad de realizar tales modificaciones, ambos órganos han abierto a consulta sus propuestas de reformas. En todo ese proceso, pese a las limitaciones de los mecanismos institucionales, han sido de vital importancia la participación e incidencia de la sociedad civil en las discusiones.¹⁷

3.2. Sede y periodos de sesiones

El artículo 16 del Estatuto establece que la CIDH tendrá su sede en Washington, D.C., Estados Unidos, y contará con la facultad de trasladarse y reunirse en el territorio de cualquier Estado del continente americano cuando lo decida por mayoría absoluta de votos y con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo.

El mismo artículo prevé que la CIDH se reúna en sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con su Reglamento, el cual dispone en su artículo 14 lo siguiente:

1. La Comisión celebrará al menos dos periodos ordinarios de sesiones al año durante el lapso previamente determinado por ella y el número de sesiones extraordinarias que considere necesario. Antes de la finalización del periodo de sesiones se determinará la fecha y lugar del periodo de sesiones siguiente.

órbita del Consejo Económico y Social, y el actual Consejo de Derechos Humanos lo hace en el marco de la Asamblea General de la ONU.

13 Adicionalmente, en esa oportunidad, a través de la Resolución n.º 448, la Asamblea General de la OEA adoptó el primer Estatuto de la Corte IDH.

14 Como antecedente de este documento está la resolución CP/RES. 253 (343/78) intitulada “transición entre la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, la cual fue adoptada por el Consejo Permanente de la OEA el 20 de septiembre de 1978.

15 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. F. 1988.

16 En el caso de la Comisión Interamericana, el Reglamento de 1980 ha sido reformado por la propia Comisión en el año 2000 durante el 109º periodo extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre, posteriormente en su 116º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 7 al 25 de octubre de 2002, en su 118º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 6 al 24 de octubre de 2003, en su 126º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 16 al 27 de octubre de 2006, en su 132º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 17 al 25 de julio de 2008, y en su 137º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009.

17 Ver aportes de la sociedad civil en CP/CAJP-1813/01 de 15 de mayo de 2001, y CP/CAJP-2717/09 de 27 de marzo de 2009; así como en ocasión de la última reforma del artículo 11 del Reglamento de la CIDH ver: <http://www.oas.org/council/sp/grupostrabajo/Reflexion%20sobre%20Fortalecimiento.asp#Orga%20Sociedad%20Civil>.

2. Los periodos de sesiones de la Comisión se celebrarán en su sede. Sin embargo, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, la Comisión podrá acordar reunirse en otro lugar con la anuencia o por invitación del respectivo Estado.
3. Cada periodo se compondrá de las sesiones necesarias para el desarrollo de sus actividades. Las sesiones tendrán carácter reservado, a menos que la Comisión determine lo contrario.
4. El miembro que, por enfermedad o por cualquier causa grave se viere impedido de asistir a todo o a una parte de cualquier periodo de sesiones de la Comisión, o para desempeñar cualquier otra función, deberá así notificarlo, tan pronto le sea posible, al secretario ejecutivo, quien informará al presidente y lo hará constar en acta.

En los últimos años, ocasionalmente, la CIDH ha hecho uso de la facultad de sesionar fuera de su sede a fin de dar a conocer y promocionar el SIDH, y difundir su trabajo.

3.3. Secretaría Ejecutiva

El artículo 40 de la CADH prevé que la CIDH cuente con los servicios de una Secretaría, los cuales deberán ser desempeñados por una unidad funcional especializada, parte de la Secretaría General de la OEA. De acuerdo con el artículo 21 del Estatuto, la Secretaría se encuentra a cargo de una unidad administrativa especializada bajo la dirección de un/a secretario/a ejecutivo/a. Asimismo, el artículo 11.1. del Reglamento¹⁸ especifica que la Secretaría Ejecutiva estará compuesta por un/a secretario/a ejecutivo/a y por lo menos un/a secretario/a ejecutivo/a adjunto/a, así como por el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus labores. El artículo 12 del Reglamento dispone que, en casos de ausencia o impedimento, el/la secretario/a ejecutivo/a será sustituido/a por el/la adjunto/a y a falta de ambos/as, designarán temporalmente a uno de los especialistas de la Secretaría Ejecutiva para sustituirlos/as.

En concordancia con el artículo 40 de la CADH, el artículo 21 del Estatuto señala que la Secretaría de la Comisión debe disponer de los recursos y del personal necesario para cumplir con las tareas que le encomiende la Comisión. En el mismo marco, se requiere que, al igual que los miembros de la Comisión, el/la secretario/a ejecutivo/a sea una persona de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos. El artículo 11.2. del Reglamento añade que debe tratarse de alguien con experiencia previa e independiente.

El artículo 11.4. del Reglamento dispone que, previo a iniciar su periodo en el cargo y durante el mismo, el/la secretario/a ejecutivo/a y su adjunto/a revelarán a la Comisión cualquier interés que pueda ser considerado en conflicto con el ejercicio de sus funciones. Según el artículo 12 del Reglamento, al momento de asumir sus funciones el/la secretario/a Ejecutivo/a se comprometerá 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 sus funciones.

El/la secretario/a Ejecutivo/a será responsable de las actividades de la Secretaría y asistirá a la Comisión en el ejercicio de sus funciones. El artículo 13 del Reglamento dispone que “[l]a Secretaría Ejecutiva preparará los proyectos de informe, resoluciones, estudios y otros trabajos que le encomienden la Comisión o el presidente[,] [...] recibirá y dará trámite a la correspondencia y las peticiones y comunicaciones dirigidas a la Comisión [y] podrá también solicitar a las partes interesadas

18 En marzo de 2011, durante su 141° periodo ordinario de sesiones, la Comisión Interamericana aprobó un borrador de reforma del artículo 11 de su Reglamento y lo abrió para la consulta y comentarios de los Estados y de la sociedad civil. Tras sendas discusiones, la versión final fue aprobada el 2 de septiembre de 2011, y su contenido final se refleja en esta sección. Para un panorama amplio de este proceso ver: Due Process of Law Foundation. *Reflexiones para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Aportes* n.º 16, 2012, disponible en: <http://dplf.org/sites/default/files/1332509827.pdf>. Due Process of Law Foundation. *La reforma de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aportes* n.º 19, 2014, disponible en: <http://dplf.org/es/resources/19-la-reforma-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos>. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia). *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*. 2015, disponible en: <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/2745>.

la información que considere pertinente [...]” En ese contexto, el artículo 12 remarca que todo el personal de la Secretaría Ejecutiva tiene el deber de guardar la más absoluta reserva sobre todos los asuntos que la CIDH considere confidenciales.

El artículo 12 del Reglamento define las siguientes atribuciones del/de la secretario/a ejecutivo/a: (a) dirigir, planificar y coordinar el trabajo de la Secretaría Ejecutiva y coordinar los aspectos operativos de la labor de los grupos de trabajo y relatorías; (b) 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; (c) preparar, en consulta con el presidente, el proyecto de programa de trabajo para cada periodo de sesiones; (d) asesorar al presidente y a los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones; (e) rendir un informe escrito a la Comisión, al iniciarse cada periodo de sesiones, sobre las labores cumplidas por la Secretaría Ejecutiva a contar del anterior periodo de sesiones, así como de aquellos asuntos de carácter general que puedan ser de interés de la Comisión; y (f) ejecutar las decisiones que le sean encomendadas por la Comisión o el presidente.

El artículo 21 del Estatuto y 11.3. del Reglamento definen el proceso de selección de la persona a cargo de la Secretaría Ejecutiva, quien será designada por el/la secretario/a general de la OEA en consulta con la CIDH.

La Comisión llevará a cabo el siguiente procedimiento interno para identificar el/la candidata/a más calificado/a y remitir su nombre al/la secretario/a general, proponiendo su designación por un periodo de cuatro años que podrá ser renovado una vez:

1. Realizará un concurso público para llenar la vacante y publicará los criterios y calificaciones para el cargo, así como una descripción de las tareas a ser desempeñadas.
2. Revisará las solicitudes recibidas e identificará entre tres y cinco finalistas, quienes serán entrevistados para el cargo.
3. Las hojas de vida de los/as finalistas se harán públicas, incluyéndolas en la página web de la Comisión, durante el mes anterior a la selección final con el objeto de recibir observaciones sobre los/as candidatos/as.
4. Determinará el/a candidato/a más calificado/a, teniendo en cuenta las observaciones, por mayoría absoluta de sus miembros.

Por último, para que el/la secretario/a general pueda proceder a la separación del/de la secretario/a ejecutivo/a de la CIDH deberá consultar su decisión con la Comisión e informarle de los motivos en que se fundamenta.

3.4. Relatorías y grupos de trabajo

La CIDH tiene una división de trabajo interna que tiene por objeto garantizar el mejor desempeño y cumplimiento de sus funciones. El artículo 15 del Reglamento define el marco operativo para las relatorías y grupos de trabajo.

La Comisión puede asignar tareas o mandatos específicos a uno o a un grupo de sus miembros con vista a la preparación de sus periodos de sesiones o para la ejecución de programas, estudios o proyectos especiales. Asimismo, puede designar a sus miembros como responsables de relatorías de país, en cuyo caso asegurará que cada Estado miembro de la OEA cuente con un/a relator/a; quien ejercerá las responsabilidades de seguimiento que la Comisión le asigne, y al menos una vez al año informará al pleno sobre las actividades llevadas a cabo.¹⁹ De igual manera, puede crear relatorías temáticas o especiales con mandatos ligados al cumplimiento de sus funciones de promoción y protección de los derechos humanos en el continente respecto de áreas de especial interés. Los mandatos serán evaluados en forma periódica y sujetos a revisión, renovación o terminación por lo menos cada tres años. El inciso

19 Si bien el Reglamento no hace ningún pronunciamiento al respecto, se desprende que ningún miembro de la Comisión podrá ser designado relator/a de su país de origen.

3 del artículo 15 establece que los fundamentos de la decisión de creación de este tipo de relatorías serán plasmados en una resolución adoptada por mayoría absoluta de votos de los miembros de la Comisión, en la que se dejará constancia de la definición del mandato conferido—incluyendo sus funciones y alcances— y la descripción de las actividades a desarrollar, así como los métodos de financiamiento proyectados con el fin de sufragarlas.

Las personas a cargo de las relatorías temáticas y especiales desempeñarán sus actividades en coordinación con aquellas a cargo de las relatorías de país. Los/as relatores/as presentarán sus planes de trabajo al pleno de la CIDH para aprobación, y por lo menos una vez al año, le rendirán un informe escrito sobre las labores realizadas. De igual manera, se espera que llamen la atención del pleno de la Comisión sobre cuestiones que, habiendo llegado a su conocimiento, puedan ser consideradas como materia de controversia, grave preocupación o especial interés de la Comisión.

Las relatorías temáticas estarán a cargo de un miembro de la CIDH, designado por el mismo órgano durante sus periodos de sesiones. Las relatorías especiales estarán a cargo de otras personas, elegidas a través de un proceso de selección definido en el inciso 4 del artículo 15 que dispone que serán designadas por la Comisión conforme a los siguientes parámetros: (a) convocatoria a concurso abierto para llenar la vacante, con publicidad de los criterios a ser empleados en la elección de postulantes, de sus antecedentes de idoneidad para el cargo, y de la resolución de la CIDH aplicable al proceso de selección; (b) elección por voto favorable de la mayoría absoluta de miembros de la Comisión y publicidad de los fundamentos de la decisión.

Los/as relatores/as especiales ejercerán sus funciones en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, la cual podrá delegarles la preparación de informes sobre peticiones y casos. El ejercicio del cargo será por un periodo de tres años, renovable por única vez, a menos que el mandato de la relatoría concluya antes de que se cumpla ese periodo. La CIDH, por decisión de la mayoría absoluta de sus miembros, podrá decidir reemplazar a un relator o relatora especial, por causa razonable. Se espera que previo al proceso de designación, y durante el ejercicio de su cargo, estos/as revelen a la Comisión todo interés que pueda estar en conflicto con el mandato de la relatoría.

Actualmente, la Comisión Interamericana cuenta con nueve relatorías temáticas sobre: Pueblos Indígenas, creada en 1990; Mujeres, creada en 1994; Personas Migrantes, creada en 1996;²⁰ Niños, Niñas y Adolescentes, creada en 1998; Personas Privadas de Libertad, creada en 2004; Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial, creada en 2005; Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, y Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (LGTBI) ambas creadas en 2011,²¹ y Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²²

Adicionalmente, hay una relatoría especial sobre Libertad de Expresión creada en 1997, la cual presenta informes de países, temáticos y anuales diferenciados. Por último, también existe una unidad especializada sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creada en 2012, la misma a la que en abril de 2014 se le encomendó iniciar un proceso para la constitución de una relatoría especial tan pronto se cuente con los fondos necesarios para ello.

20 Originalmente creada como Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. El 30 de marzo de 2012, en el marco de su 144º periodo de sesiones, la CIDH decidió modificar su mandato, según expresó: “[e]n respuesta a la multiplicidad de desafíos que plantea la movilidad humana en la región, el nuevo mandato está enfocado en el respeto y garantía de los derechos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana.”

21 Estas dos últimas Relatorías elevaron su estatus, ya que originalmente habían sido creadas como Unidades.

22 Esta Relatoría temática adquirió dicho estatus en julio de 2017 tras la selección de Soledad García Muñoz como relatora especial.

3.5. Discusiones, quórum y votaciones

El artículo 17 del Reglamento de la CIDH establece que sus miembros no podrán participar en la discusión, investigación, deliberación o decisión de un asunto sometido a la consideración de la Comisión en los siguientes casos: (a) si fuesen nacionales del Estado objeto de consideración general o específica o si estuviesen acreditados o cumpliendo una misión especial como agentes diplomáticos ante dicho Estado; (b) si previamente hubiesen participado, a cualquier título, en alguna decisión sobre los mismos hechos en que se funda el asunto o si hubiesen actuado como consejeros o representantes de alguna de las partes interesadas en la decisión.

En caso de que un miembro considere que debe abstenerse de participar en el examen o decisión del asunto, se lo comunicará a la CIDH, la cual decidirá si es procedente la inhibición. Asimismo, cualquier miembro podrá suscitar la inhibición de otro miembro, fundado en las causales mencionadas. Cuando la CIDH no se encuentre reunida en sesiones ordinarias o extraordinarias, los miembros podrán deliberar y decidir las cuestiones de su competencia por el medio que consideren adecuado.

El artículo 17 del Estatuto dispone que la mayoría absoluta de los miembros de la CIDH constituye quórum, y señala una diferencia en sus incisos 2 y 3. En relación con los Estados que son partes en la Convención, las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos de los miembros de la Comisión en los casos en que así lo establezcan la CADH y el Estatuto. En los demás casos se requerirá la mayoría absoluta de los miembros presentes. En relación con los Estados que no son partes de la CADH, las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos de los miembros de la Comisión, salvo cuando se trate de asuntos de procedimiento, en cuyo caso las decisiones se tomarán por mayoría simple.

Los artículos 16 y 18 del Reglamento disponen la necesidad de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión para sesionar, decidir y resolver sobre una serie de cuestiones especiales, tales como:

- a) Elección de los integrantes de la directiva de la Comisión;
- b) Interpretación de la aplicación del [...] Reglamento;
- c) Adopción de informe sobre la situación de los derechos humanos en un determinado Estado;
- d) Cuando tal mayoría esté prevista en la Convención Americana, el Estatuto o el [...] Reglamento.

Respecto a otros asuntos será suficiente el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Por último, el artículo 19 del Reglamento reconoce que los miembros de la Comisión, estén o no de acuerdo con las decisiones adoptadas por la mayoría, tendrán derecho a presentar su voto razonado y podrán ser incluidos en la decisión. Los votos razonados deben presentarse por escrito a la Secretaría dentro de los 30 días posteriores al periodo de sesiones en el cual se haya adoptado la respectiva decisión. En casos urgentes, la mayoría absoluta de los miembros puede estipular un plazo menor. Una vez que se venza dicho plazo sin que se haya presentado el voto razonado según lo previsto, se considerará que el respectivo miembro desistió de su derecho a presentarlo, sin perjuicio de consignar su disidencia.

Sección 2. Funciones

Artículo 41

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g) rendir un Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 42

Los Estados Partes deben remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que aquella vele porque se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

Artículo 43

Los Estados Partes se obligan a proporcionar a la Comisión las informaciones que esta les solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de esta Convención.

Bibliografía

Normas relevantes

Carta OEA - Carta de la Organización de los Estados Americanos. Adoptada el 30 de marzo de 1948, entrada en vigor el 13 de diciembre de 1951.

CIDFP - Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Adoptada el 9 de junio de 1994, entrada en vigor el 28 de marzo de 1996.

DADDH - Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre. Aprobada en 1948.

Estatuto de la CIDH. Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado en 1979.

Reglamento de la CIDH - Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado en 2009. Última modificación marzo de 2013, entrada en vigor el 1 de agosto de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Resoluciones y decisiones

Corte IDH. *Asunto Internado Judicial de Monagas (“La Pica”); Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II (Cárcel de Yare); Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana), e Internado Judicial Capital El Rodeo I y el Rodeo II*. Solicitud de medidas provisionales respecto de Venezuela. Resolución de 8 de febrero de 2008.

Corte IDH. *Asunto Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus miembros*. Medidas Provisionales respecto de Panamá. Resolución de 28 de mayo de 2010.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIDH. MC 260/07. *Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala*. Medidas cautelares otorgadas el 20 de mayo de 2010.

CIDH. MC 340/10. *Mujeres y niñas residentes en 22 campos para desplazados internos en Puerto Príncipe, Haití*. Medidas cautelares otorgadas el 22 de diciembre de 2010.

CIDH. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. 2011.

Referencias académicas

FAÚNDEZ LEDESMA, H. “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (Teorías y realidades)”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 46, Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 1993.

GONZÁLEZ MORALES, F. “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos”, en *Anuario del Centro de Derechos Humanos*, n.º 5, Universidad de Chile. Santiago, Chile, julio de 2009.

Contenido

1. Funciones de la CIDH	910
2. Reseña histórica	911
3. Alcance de las funciones de la CIDH	914
4. Funciones políticas	915
5. Funciones judiciales	918
6. Medidas cautelares	918
7. Informe Anual	920

1. Funciones de la CIDH

En el marco del artículo 41 de la CADH, la CIDH tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos; para lograr estos fines, la Comisión cuenta con una serie de atribuciones que son enumeradas en el mismo artículo y sobre las cuales se profundiza en los artículos 18, 19 y 20 de su Estatuto.

El artículo 1 del Estatuto refuerza la naturaleza de la CIDH como órgano de la OEA creado para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia; el inciso 2 del mismo artículo precisa que el término ‘derechos humanos’ comprende tanto los derechos definidos en la CADH en relación con los Estados partes en la misma, como los derechos consagrados en la DADDH en relación con los demás Estados miembros.

Las funciones de la CIDH fueron ampliándose progresivamente desde su creación. Entre estas funciones pueden distinguirse claramente las de carácter judicial, también llamadas ‘cuasi-judiciales’, y otras de carácter político. Las primeras se ejercen de forma diferenciada entre aquellos Estados que son parte de la CADH y aquellos que no lo son, mientras que las segundas afectan por igual a todos los Estados miembros de la OEA.

En el cumplimiento de su mandato, la CIDH se vale de una amplia variedad de medios que están a su alcance y se encuentran específicamente definidos en su Estatuto y Reglamento, estos medios le permiten la producción de informes.

2. Reseña histórica

La OEA fue creada durante la Novena Conferencia Internacional Americana, la cual tuvo lugar en Bogotá, Colombia, entre los meses de abril y mayo de 1948. El contenido original de la Carta de la OEA incluía pocas, pero claras disposiciones en relación a los derechos humanos, refiriéndose a ellos como “derechos esenciales del hombre” (Preámbulo), o como “derechos fundamentales de la persona humana” (art. 5). En esa misma conferencia se adoptó la DADDH, sin embargo, la Carta de la OEA no contemplaba la existencia de un órgano que se ocupara de la promoción o protección de los derechos reconocidos en dicho instrumento, ante ello se le encomendó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de estatuto de un tribunal internacional con esos fines.²³

El asunto fue postergado hasta la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago, Chile, en agosto de 1959. El clima político que se vivía en el Caribe fue propicio para el posicionamiento de los temas de derechos humanos en la agenda regional. La Resolución VIII solicitó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto de convención sobre derechos humanos y creó una Comisión Interamericana de Derechos Humanos “encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el [...] Consejo [de la OEA] y [con] las atribuciones específicas que [el mismo Consejo] le señale”.

En junio de 1960 el Consejo de la Organización aprobó el Estatuto de la CIDH, el cual contenía disposiciones sobre su composición, elección de sus miembros y de la Secretaría, competencia, reuniones y votación. Las funciones y atribuciones enumeradas en el artículo 9 de aquel primer Estatuto facultaban a la Comisión para: (a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América; (b) formular recomendaciones, en caso de que lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros en general, para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro de sus legislaciones internas y tomen, de acuerdo con sus preceptos constitucionales, medidas apropiadas para fomentar la fiel observancia de esos derechos; (c) preparar los estudios e informes que considere convenientes en el desempeño de sus funciones; (d) encarecer a los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informaciones sobre las medidas que adopten en el orden de los derechos humanos; y (e) servir de cuerpo consultivo de la OEA en materia de derechos humanos.²⁴

Es importante destacar que, como lo señala Faúndez Ledesma, “[d]e acuerdo con los términos del Estatuto entonces aprobado, la Comisión era una entidad autónoma de la Organización de [los] Estados Americanos –de carácter no convencional– cuyo mandato era promover el respeto de los derechos humanos”.²⁵ Esto se veía claramente reflejado en la negativa de los Estados para otorgarle al nuevo órgano la competencia de conocer sobre quejas efectuadas por individuos respecto de violaciones a los derechos humanos cometidas por ellos. No obstante, resultó inevitable la afluencia de denuncias semejantes.

23 Faúndez Ledesma, H. “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (Teorías y realidades)”, en *Revista de la Facultad de Derecho*. n.º 46, Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela, 1993.

24 En este marco, la CIDH debía entender por ‘derechos humanos’ a aquellos derechos reconocidos en la DADDH.

25 Faúndez Ledesma, H., *op. cit.*, p. 61.

A raíz de su establecimiento, la CIDH comenzó a recibir una gran cantidad de comunicaciones de víctimas de violaciones a los derechos humanos de todo el continente que clamaban por una reacción de su parte al depositar esperanzas de encontrar protección y justicia a nivel internacional. Sin embargo, no contaba con un mandato expreso para procesar ese tipo de denuncias.

En octubre de 1960, la CIDH instaló formalmente su sede en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos. Durante su primer periodo de sesiones, tras revisar distintos proyectos, el 24 de octubre aprobó la versión definitiva de su primer Reglamento.²⁶

Asimismo, en el contexto descrito, los/as mismos/as Comisionados/as se mostraron preocupados/as frente a las limitaciones de las funciones de la CIDH. En un informe presentado en la Undécima Conferencia Interamericana llamaron la atención sobre el hecho de que sus facultades “no le permitirían realizar la misión que los pueblos de América [podían] esperar de ella en defensa de los derechos humanos, [al considerar] que su deber no deb[ía] limitarse a la simple promoción del respeto de esos derechos, sino que est[aba] obligada a cuidar [...] que [los mismos] no [fueran] violados”.²⁷ Paralelamente, otros actores del sistema también reconocieron el deber de proteger los derechos humanos que le correspondía a la Comisión.²⁸

En esa oportunidad, el Sr. Rómulo Gallegos, entonces presidente de la CIDH, presentó un Proyecto de Reforma del Estatuto redactado por la propia Comisión, con el objeto de enmendar el Artículo 9 agregando dos nuevos incisos para ampliar sus facultades y poder examinar las comunicaciones o reclamaciones que le eran dirigidas por cualquier persona o grupo de personas o por asociaciones, y preparar informes relativos a esas reclamaciones.

Sin embargo, consciente de que esta ampliación de facultades llevaría su tiempo, la CIDH optó por no rechazar las comunicaciones recibidas y aprovechó para utilizarlas como insumo en sus informes de países. Tras sendas discusiones, hizo una interpretación amplia de sus funciones estatutarias y terminó por entender que “el acápite b) del Artículo 9 del Estatuto [le permitía] en caso de que lo estim[ara] conveniente, formular recomendaciones generales tanto a todos los Estados Miembros, como a cada uno de ellos”.

A través de los años, la CIDH continuó insistiendo en la necesidad de ampliar sus atribuciones. Finalmente, en la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en noviembre de 1965, los Estados aprobaron la Resolución XXII “Expansión de las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. En ella se reafirmó su deber de supervisar la observancia de los derechos humanos en todos los Estados miembros, con especial atención en aquellos derechos civiles y políticos enunciados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la DADDH, y se le solicitó la presentación de un Informe Anual de actividades a los órganos políticos de la OEA. Adicionalmente, y en sintonía con una resolución de la propia CIDH en la cual había interpretado el alcance de su mandato, se le autorizó para ocuparse de las denuncias individuales recibidas, así como de solicitar información a los Estados y efectuar recomendaciones en relación a las mismas cuando lo considerara pertinente.²⁹ Posteriormente, durante su décimo tercer periodo de sesiones en abril de 1966 en la Ciudad de México, la CIDH actualizó su Estatuto en función de los nuevos poderes que le habían sido conferidos, volcándolos en el artículo 9 bis que la autorizaba a:

examinar las comunicaciones que le [fueran] dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados americanos con el fin de obtener información que consider[ara] pertinente; y formular recomendaciones, cuando lo consider[ara] apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales.

26 OEA/Ser.L/V/I.2, Rev. 2.

27 OEA/Ser. L./V/II. 1 Doc. 32, 14 de marzo de 1961.

28 Por ejemplo, en una Sesión Protocolar del Consejo de la OEA celebrada el 13 de octubre de 1960, el Embajador Vicente Sánchez Gavito, quien fungía como presidente del Consejo en ese entonces, identificó a la Comisión como el “único órgano del Sistema encargado de la protección de los derechos humanos”.

29 La historia de la expansión progresiva de las funciones de la CIDH guarda algunas similitudes con la del procedimiento 1503 ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Asimismo, enmendó su Reglamento y estableció un procedimiento especial acorde a sus nuevas funciones.

En febrero de 1967, los Estados del continente se reunieron en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Buenos Aires, Argentina, para revisar la Carta de la OEA y adoptaron un Protocolo de Reforma. Entre otras cosas, se elevó el estatus de la Comisión al de “órgano principal de la Organización” cuya función principal sería “la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.³⁰

El mencionado Protocolo de Buenos Aires entró en vigor en febrero de 1970. Unos meses antes, en noviembre de 1969, se había llevado a cabo la Conferencia Especializada sobre Derechos Humanos en San José de Costa Rica, durante la cual finalmente se había adoptado la CADH.

Con la entrada en vigor de la CADH en julio de 1978, la CIDH pasó a ser oficialmente un órgano convencional, principal y autónomo de la OEA.

Abril-mayo 1948	Carta de la Organización de los Estados Americanos Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre	Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia
Agosto 1959	Resolución VIII - crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago, Chile
Junio 1960	Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobado por el Consejo de la Organización de Estados Americanos	Washington D.C., Estados Unidos
Octubre 1960	Instalación formal e inicio de actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	
Noviembre 1965	Resolución XXII “Expansión de las funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”	Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Río de Janeiro, Brasil
Abril 1960	Se incorpora el artículo 9 bis al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Tercer Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Ciudad de México, México
Febrero 1967	Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos - Comisión Interamericana de Derechos Humanos como órgano principal de la Organización	Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, Buenos Aires, Argentina
Noviembre 1969	Adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos	Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica
Febrero 1970	Entrada en vigor del Protocolo de Buenos Aires	
Julio 1978	Entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos	
Octubre 1979	Resolución 447 Reforma al Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - se adapta a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos	Noveno Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, La Paz, Bolivia

30 Cfr: el entonces artículo 112 de la Carta de la OEA, actualmente artículo 106.

Finalmente, este escenario condujo necesariamente a una nueva adaptación y reforma del Estatuto de la CIDH a través de la Resolución 447 aprobada en el Noveno Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA celebrado en octubre de 1979 en La Paz, Bolivia.

En la página anterior se encuentra una reseña histórica del desarrollo de la CIDH desde 1948 hasta 1978. Esta reseña permite comprender mejor cómo las funciones de la CIDH enumeradas en el artículo 41 de la CADH están en línea con una ampliación que se fue dando gradualmente durante la década previa a la adopción de este instrumento.

3. Alcance de las funciones de la CIDH

La naturaleza de la CIDH como órgano principal de la OEA, por una parte, y como órgano de la CADH, por otra parte, repercute en el alcance de sus competencias. En ese sentido, los artículos 18, 19 y 20 de su Estatuto definen con mayor precisión dichas competencias, distinguiendo entre los Estados miembros de la OEA y los Estados que son parte de la CADH:

Artículo 18

Respecto a los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión tiene las siguientes atribuciones:

- a. Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b. Formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus legislaciones, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, y también disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a esos derechos;
- c. Preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d. Solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e. Atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización, le formule cualquier Estado miembro sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos en ese Estado y, dentro de sus posibilidades, prestar el asesoramiento que le soliciten;
- f. Rendir un Informe Anual a la Asamblea General de la Organización, en el cual se tenga debida cuenta del régimen jurídico aplicable a los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los Estados que no son partes;
- g. Practicar observaciones *in loco* en un Estado, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo, y
- h. Presentar al secretario general el programa-presupuesto de la Comisión para que este lo someta a la Asamblea General.

Artículo 19

En relación con los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión ejercerá sus funciones de conformidad con las atribuciones previstas en aquella y en el presente Estatuto y, además de las atribuciones señaladas en el artículo 18, tendrá las siguientes:

- a. Diligenciar las peticiones y otras comunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención;
- b. Comparecer ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos previstos en la Convención;

- c. Solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tome las medidas provisionales que considere pertinentes en asuntos graves y urgentes que aún no estén sometidos a su conocimiento, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas;
- d. Consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o de otros tratados sobre la protección de los derechos humanos en los Estados americanos;
- e. Someter a la consideración de la Asamblea General proyectos de protocolos adicionales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el fin de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades, y
- f. Someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, por conducto del secretario general, propuestas de enmienda a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 20

En relación con los Estados miembros de la Organización que no son partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tendrá, además de las atribuciones señaladas en el artículo 18, las siguientes:

- a. Prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- b. Examinar las comunicaciones que le sean dirigidas y cualquier información disponible; dirigirse al gobierno de cualquiera de los Estados miembros no partes en la Convención con el fin de obtener las informaciones que considere pertinentes y formularles recomendaciones, cuando lo considere apropiado, para hacer más efectiva la observancia de los derechos humanos fundamentales;
- c. Verificar, como medida previa al ejercicio de la atribución prescrita en el inciso b. anterior, si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro no parte en la Convención fueron debidamente aplicados y agotados.

Como puede apreciarse, las atribuciones dispuestas en el artículo 18 que afectan por igual a todos los Estados miembros de la OEA, son aquellas que corresponden a las funciones políticas de la CIDH, mientras que las que tienen un alcance diferenciado entre los Estados partes de la Convención y los que no lo son, según lo establecido en los artículos 19 y 20, corresponden a sus funciones quasi-judiciales.

También, en relación con los incisos b. y c. del artículo 19, cabe señalar que en el procedimiento del sistema de peticiones individuales, la Comisión puede remitir casos a la Corte IDH o solicitarle la adopción de medidas provisionales, solo con respecto a aquellos Estados que hayan reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH.

4. Funciones políticas

Las funciones políticas de la CIDH se establecen en los primeros cinco incisos del artículo 41 de la CADH. Como ya hemos mencionado, en concordancia con el hecho de que la Comisión es uno de los órganos principales de la OEA, este tipo de atribuciones alcanzan por igual a todos los Estados miembros de la Organización.

Desde el inicio de sus labores, la Comisión ha vigilado y se ha pronunciado sobre la situación de derechos humanos en el continente en general y de ciertos Estados en particular. Asimismo, en las últimas dos décadas, se ha ocupado de algunas temáticas específicas, verificando el estado de grupos en especial situación de vulnerabilidad y desentrañando cuestiones de relevancia coyuntural. Para ello, la Comisión cuenta con una serie de herramientas a su alcance.

La Comisión puede realizar visitas *in loco* para hacer observaciones en el territorio de un Estado americano. De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 18, se debe contar con la anuencia o la invitación del gobierno respectivo para llevar a cabo la respectiva visita. Adicionalmente, los artículos

53 al 57 del Reglamento establecen el marco en el cual tiene lugar esta práctica. El Estado que invite a la Comisión o preste su consentimiento a ese efecto “se comprometerá a no tomar represalias de ningún orden en contra de las personas o entidades que hayan cooperado con ella mediante informaciones o testimonios” (art. 56). Adicionalmente, se enumeran una serie de normas conforme a las cuales deben brindarse todas las garantías y facilidades necesarias para que la Comisión pueda llevar a cabo su misión (art. 57).

Se prevé la creación de una Comisión Especial para cada caso designada a ese efecto (art. 53), de la cual no podrá participar el miembro de la Comisión que sea nacional o que resida en el territorio del Estado en cuestión (art. 54). Las delegaciones suelen estar integradas por el/la Comisionado/a Relator/a del país o de la temática más preocupante en ese Estado y por abogados/as de la Secretaría Ejecutiva. En ocasiones, también acompaña el/la propio/a secretario/a ejecutivo/a. El equipo designado organiza su propio plan de trabajo (art. 55).

Las actividades suelen incluir reuniones con representantes del gobierno y de la sociedad civil, visitas a instituciones estatales y organismos internacionales, así como a presuntas víctimas de violaciones a derechos humanos. Las visitas *in loco* sirven para recabar información sobre los casos individuales y para la elaboración de informes. Del mismo modo, por la difusión que tienen, ayudan a promover el debate sobre la situación de derechos humanos en el país, a fortalecer los reclamos de la sociedad civil, y a visibilizar el trabajo de la Comisión en el continente.³¹

Los artículos 61 a 69 del Reglamento de la CIDH establecen y regulan su facultad para celebrar audiencias por iniciativa propia o a solicitud de parte interesada. El objeto de dichas audiencias será “recibir información de las partes con relación a alguna petición, caso en trámite ante la Comisión, seguimiento de recomendaciones, medidas cautelares, o información de carácter general o particular relacionada con los derechos humanos en uno o más Estados miembros de la OEA” (art. 62).

Con respecto a las audiencias de carácter general, el artículo 66 señala lo siguiente:

1. Los interesados en presentar a la Comisión testimonios o informaciones sobre la situación de los derechos humanos en uno o más Estados, o sobre asuntos de interés general, deberán solicitar por escrito una audiencia a la Secretaría Ejecutiva, con una anticipación no menor a 50 días del inicio del correspondiente periodo de sesiones de la Comisión.
2. El solicitante deberá expresar el objeto de la comparecencia, una síntesis de las materias que serán expuestas, el tiempo aproximado que consideran necesario para tal efecto, y la identidad de los participantes.
3. Cuando la Comisión acceda a solicitudes de audiencia sobre la situación de los derechos humanos en un país, convocará al Estado interesado, a menos que decida mantener una audiencia privada conforme al artículo 68.
4. Si lo considera apropiado, la Comisión podrá convocar a otros interesados a participar de las audiencias sobre la situación de derechos humanos en uno o más Estados o sobre asuntos de interés general.
5. La Secretaría Ejecutiva informará acerca de la fecha, lugar y hora de la audiencia, con una anticipación no menor a un mes de su celebración. Sin embargo, en circunstancias excepcionales, dicho plazo podrá ser menor.

Conforme a los artículos 68 y 70, cuando se decida la privacidad de una audiencia, la CIDH resolverá quiénes podrán asistir a estas y se levantarán actas en los mismos términos previstos para las audiencias públicas. Para todos los casos, la Comisión grabará los testimonios y podrá ponerlos a disposición de las partes que lo soliciten.

31 Ver González Morales, F. “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos”, en *Anuario del Centro de Derechos Humanos*, n.º 5, Universidad de Chile. Santiago, Chile, julio de 2009.

En el marco de su mandato, la CIDH puede preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones (art. 41.c. CADH), y en este sentido el artículo 58 del Reglamento establece lo siguiente:

La Comisión rendirá un Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. Además, la Comisión preparará los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones, y los publicará del modo que juzgue oportuno. Una vez aprobada su publicación, la Comisión los transmitirá por intermedio de la Secretaría General a los Estados miembros de la OEA y sus órganos pertinentes.

Del uso de estas herramientas surgen informes generales y especiales de la situación de derechos humanos de un país.

Los informes de país se enfocan en alguno de los Estados de la región pudiendo tener mayor o menor amplitud temática. En este tipo de informes, la CIDH transmite al Estado el borrador preliminar del mismo a efectos de recibir sus observaciones, las cuales son evaluadas e incorporadas en la medida en que sean pertinentes.³²

Asimismo, la Comisión emite informes temáticos que se ocupan de una diversidad de asuntos particularmente relevantes por la coyuntura, o por la preocupación que despiertan en toda la región, o en los/las comisionados/as.³³

De conformidad con el artículo 59.3 del Reglamento de la Comisión, se establece que el informe anual que publique incorporará en su segundo volumen los informes de país, temáticos o regionales producidos o publicados en el año, incluyendo los de las Relatorías, Relatorías Especiales y Unidades Temáticas.

Para la elaboración de estos informes, la CIDH sistematiza y analiza información recibida sobre el país o sobre la temática en los años anteriores, la información recabada en ocasión de visitas *in loco* si las hubiera, y toma en cuenta información registrada por las Relatorías temáticas, insumos provenientes de audiencias públicas, de respuestas a cuestionarios *ad hoc*,³⁴ de solicitudes de información procesadas bajo el artículo 41 de la CADH, decisiones y recomendaciones de organismos internacionales, notas periodísticas, entre otros.

Los comunicados de prensa informan sobre sus actividades y posición en cuestiones políticamente relevantes, también son un medio mediante el cual la Comisión abre algunos procesos a consultas y comentarios. Los comunicados han adquirido mucha importancia en los últimos años debido a que su contenido se ha vuelto más sustantivo y al número de suscripciones en línea, ya que son recibidos en el mismo momento por miles de personas interesadas en conocer sus novedades. Asimismo, cuando la CIDH visita un Estado emite un comunicado, el cual, de cierta manera, es un adelanto del informe por publicarse.

Por último, la Comisión desempeña actividades de difusión y promoción de los derechos humanos a través de conferencias, seminarios, pasantías y publicaciones. En ese sentido, y como se señaló con anterioridad, las sesiones fuera de su sede son una herramienta muy útil.

32 Durante el año 2015, la CIDH aprobó los informes sobre la situación de los derechos humanos en México, Honduras, República Dominicana y Guatemala, este último intitulado “Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión”.

33 Durante 2015, la Comisión publicó los siguientes informes: criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos; pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, industrias extractivas; violencia, niñez y crimen organizado; violencia contra personas LGBTI; acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia; universalización del SIDH; estándares jurídicos: igualdad de género y derechos de las mujeres; refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados; hacia el cierre de Guantánamo; y mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Colombia Británica, Canadá.

34 Los distintos cuestionarios de consulta elaborados por la CIDH o sus Relatorías están disponibles en el siguiente vínculo: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/cuestionarios.asp>

Las funciones políticas fueron las primeras que se le asignaron a la CIDH, por lo que han sido las que más ha utilizado históricamente. Desde que se ampliaron sus facultades para permitirle ocuparse del sistema de casos individuales y, especialmente, a partir de que empezó a operar la Corte IDH, las funciones judiciales se han convertido en su prioridad. Aún así, las funciones políticas no deben ser subestimadas puesto que históricamente han sido, y siguen siendo, de suma importancia en el avance de la protección de los derechos humanos en la región, y debido a que son un complemento necesario de las funciones judiciales.

5. Funciones judiciales

El artículo 41.f) de la CADH dispone que la CIDH debe actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 del mismo instrumento.

Si bien no es un Tribunal Internacional, constituye el primer órgano al que se dirigen los habitantes del continente que guardan la esperanza de hallar en el SIDH la justicia que no encontraron en sus países. La CIDH cumple un rol cuasi-judicial cada vez que se involucra en casos particulares en donde se denuncia a un Estado por algún tipo de violación a los derechos humanos; recibe y procesa las comunicaciones, evalúa el fondo del asunto con el objeto de comprobar si hubo o no una violación, y efectúa las recomendaciones correspondientes.

Como mencionamos anteriormente, si bien puede poner en práctica sus funciones judiciales en todos los Estados del continente americano, lo hace con una competencia diferenciada entre aquellos que son partes de la CADH y aquellos que no lo son. Para aquellos Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención, la CIDH opera en el marco de la DADDH.³⁵

Finalmente, tal como se establece en el citado artículo 41.f), las funciones cuasi-judiciales de la Comisión guardan estrecha relación con las disposiciones de los artículos 44 a 51 de la CADH.³⁶

6. Medidas cautelares

En situaciones de gravedad y urgencia, la CIDH puede solicitar a un Estado que adopte medidas cautelares a fin de prevenir un daño irreparable a personas que se encuentren bajo su jurisdicción independientemente de cualquier petición o caso, o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente.

Aún cuando la CADH únicamente menciona la facultad de la Corte IDH para adoptar medidas cautelares,³⁷ la Comisión las adopta con fundamento en las amplias atribuciones que el artículo 41 de dicho instrumento le otorga para la protección de los derechos humanos, así como en el marco del mandato de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” que le encomienda el artículo 106 de la Carta de la OEA. En este sentido, la Comisión ha señalado que las medidas tienen por objeto “preservar una situación jurídica frente al ejercicio de jurisdicción por parte de la [propia] Comisión y tutelar en el sentido de preservar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales consagrados en las normas del SIDH, evitando daños irreparables a las personas.”³⁸

35 En este sentido, si algún Estado miembro de la OEA quisiera desvincularse de la CIDH debería denunciar la Carta de la OEA, lo cual en el momento en que este comentario se suscribe no ha sucedido.

36 En el comentario a los artículos 44 a 51 de la CADH en las secciones siguientes, ahondaremos en el aspecto procedimental en cuestión, y mencionaremos los medios al alcance de la Comisión para cumplir con dichas funciones, así como los distintos tipos de informes que emite en ese marco.

37 CADH. Artículo 63.2.

38 CIDH. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. 2011, párr. 419. La discusión sobre la pertinencia y legitimidad, así como el alcance y obligatoriedad de las medidas

El actual artículo 25 del Reglamento de la CIDH define los lineamientos que marcan las condiciones y el alcance de las medidas cautelares. Este artículo recoge una práctica ya instalada que se remonta al Reglamento aprobado en el año 1980 y que guarda estrecha relación con la puesta en funcionamiento de la Corte IDH, la cual, como ya se indicó, cuenta entre sus atribuciones el dictado de medidas provisionales.³⁹

El trámite de solicitud de medidas cautelares puede iniciarse a petición de parte o de oficio. El inciso cuarto del artículo 25 del Reglamento de la CIDH establece una serie de elementos que se tomarán en cuenta en el momento de decidir sobre su concesión, a saber: la gravedad y urgencia de la situación, el contexto en que se dan los hechos que motivan la solicitud, la inminencia del daño y que la situación de riesgo haya sido denunciada ante las autoridades pertinentes o los motivos que impidieron que eso sucediera. Asimismo señala claramente que: “[e] otorgamiento de [...] medidas y su adopción por el Estado no constituirá prejuzgamiento sobre la violación de los derechos protegidos en la C[ADH] y otros instrumentos aplicables”.

En el Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas publicado en 2011, la CIDH señaló el alcance de la interpretación que ha hecho de tales criterios para los casos que involucran a defensores/as de derechos humanos. Por ejemplo, para valorar la gravedad, la Comisión ha tomado en consideración aspectos contextuales como:

- a) el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos, etc.); 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 la apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas.⁴⁰

Asimismo, respecto al carácter de urgencia, la Comisión señaló que “el riesgo o amenaza involucrados deben ser inminentes, lo cual requiere que la respuesta para remediarlos sea inmediata, en forma tal que en el análisis de este aspecto corresponde valorar la oportunidad y la temporalidad de la intervención cautelar o tutelar solicitada.”⁴¹

Por último, en cuanto a la irreparabilidad del daño, la CIDH determinó que “es necesario que en los hechos que fundamentan la solicitud se advierta una probabilidad razonable de que se materialice y el daño no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables”.⁴²

En relación con los potenciales beneficiarios de la protección cautelar, se establece que cuando la solicitud sea presentada por un tercero deberá incluir la expresa conformidad de los potenciales beneficiarios o, en su defecto, justificar la ausencia de consentimiento. El artículo refiere específicamente al caso de medidas de naturaleza colectiva precisando una práctica que ya existía y requiriendo la ‘determinación’ del grupo. Ante la denuncia de un patrón de violencia sexual y una serie de actos de violencia en contra de mujeres y niñas, la Comisión otorgó medidas cautelares a favor de todas las mujeres y niñas en 22 campamentos para desplazados internos en Puerto Príncipe, Haití, producto del terremoto

cautelares fue uno de los puntos críticos de discusión en el Proceso de Fortalecimiento del SIDH.

39 La institucionalización de las medidas cautelares se encuentra también en el artículo XIII de la CIDFP que señala lo siguiente: “[p]ara los efectos de la presente Convención el trámite de las peticiones o comunicaciones presentadas ante la Comisión [IDH] en que se alegue la desaparición forzada de personas estará sujeto a los procedimientos establecidos en la C[ADH] y en los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y de la Corte [IDH], incluso las normas relativas a medidas cautelares”.

40 CIDH. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. 2011, párr. 390.

41 Corte IDH. *Asunto Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus miembros*. Medidas Provisionales respecto de Panamá. Resolución de 28 de mayo de 2010. Considerando noveno.

42 Corte IDH. *Asunto Internado Judicial de Monagas (“La Pica”); Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II (Cárcel de Yare); Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana), e Internado Judicial Capital El Rodeo I y el Rodeo II*. Solicitud de medidas provisionales respecto de Venezuela. Resolución de 8 de febrero de 2008. Considerando tercero.

ocurrido el 12 de enero de 2010. Entre otras medidas, solicitó al Estado asegurar la disponibilidad de adecuados servicios médicos y psicológicos para las víctimas de violencia sexual en lugares que sean accesibles a las solicitantes; proveer seguridad adecuada en los campamentos de desplazados internos, incluyendo iluminación pública, patrullaje adecuado en los alrededores e interior de los campamentos y aumento de mujeres policías en los patrullajes y en las estaciones de policía cercanas, así como el asegurar que los grupos de base de mujeres tengan plena participación y liderazgo, en la planeación y ejecución de políticas y prácticas encaminadas a combatir y prevenir la violación, y otras formas de violencia sexual en los campamentos.⁴³

De igual modo, la Comisión ordenó medidas colectivas a favor de los miembros de 18 comunidades de un pueblo indígena maya en Guatemala, dichas comunidades fueron identificadas por su nombre, y respecto de las cuales se alegaba que estaban siendo afectadas por el inicio de explotación de una concesión minera, sin haber sido consultadas en forma previa, plena, libre e informada, con graves consecuencias para la vida, la integridad personal, el medio ambiente y los bienes del pueblo indígena afectado.⁴⁴

Durante el proceso, la Comisión podrá requerir información relevante a las partes, y la evaluación en forma periódica de la situación que motivó la concesión de medidas cautelares, a efectos de resolver su vigencia.

7. Informe Anual

El artículo 41.g) de la CADH dispone que la CIDH tiene entre sus funciones rendir un Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. Esta función, en principio convencional, fue posteriormente incorporada en el Estatuto de la Comisión de 1979, y por primera vez establecida en el Reglamento de 1980. Asimismo el artículo 19.f) del Estatuto de la Comisión añade que debe tenerse en cuenta el régimen jurídico aplicable a los Estados parte de la CADH y a los que no lo son.

Por su parte, el artículo 59 del Reglamento de la Comisión, que entró en vigor en agosto de 2013, estableció nuevas pautas que se deberán seguir para la elaboración del Informe Anual, modificando de manera sustantiva el formato anterior.

En la actualidad, el informe está compuesto por dos volúmenes. El primer volumen, de seis capítulos, se estructura a partir de una introducción en la que se deberá incluir información sobre el progreso alcanzado en relación con los objetivos de los instrumentos interamericanos en materia de derechos humanos, estado de ratificaciones de los mismos, y mandatos conferidos a la Comisión por los instrumentos y por otros órganos competentes (art. 59.2.a) Reglamento). El segundo volumen incorpora los informes de país, temáticos o regionales producidos o publicados durante el año que se reporta, incluyendo los que correspondan a Relatorías, Relatorías Especiales y Unidades Temáticas.

En particular, la información de los seis capítulos del volumen I se estructura conforme al artículo 59.2. del Reglamento. El Capítulo I establece la información de sesiones y otras acciones cumplidas por la Comisión durante el periodo que se reporta, y sobre las actividades desarrolladas con la Corte IDH y otros órganos regionales y universales con mandatos similares. El Capítulo II se enfoca en el sistema de peticiones y casos incluyendo datos sobre informes y decisiones tomadas, así como sobre estado de cumplimiento de las recomendaciones en casos individuales. El Capítulo III registra la información sobre las actividades de las Relatorías, Relatorías Especiales y Unidades Temáticas. El Capítulo IV se divide en dos secciones, en la sección A se traza “un panorama actual sobre la situación de los derechos humanos en el hemisferio, derivado de la labor de monitoreo de la Comisión, destacando las principales

43 CIDH. MC 340/10. *Mujeres y niñas residentes en 22 campos para desplazados internos en Puerto Príncipe, Haití*. Medidas cautelares otorgadas el 22 de diciembre de 2010.

44 CIDH. MC 260/07. *Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos, Guatemala*. Medidas cautelares otorgadas el 20 de mayo de 2010.

tendencias, problemas, desafíos, avances y buenas prácticas respecto tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales”; y en la sección B se incluyen los informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros que la Comisión considere necesarios. El Capítulo V está dedicado a los informes de seguimiento en los que se incluyen los progresos alcanzados y las dificultades enfrentadas para la observancia de los derechos humanos. El Capítulo VI hace una reseña de las actividades de desarrollo institucional, incluyendo información sobre la situación financiera y presupuestaria.

De forma más específica, el Reglamento establece criterios, metodologías y procedimientos que deben aplicarse para la elaboración de los Capítulos IV y V. En el inciso 5, de párrafo 2 del artículo 59, se indican las fuentes de las cuales la Comisión deberá obtener “información confiable y convincente”. Los incisos 6, 7 y 8 señalan los criterios y el procedimiento para la incorporación de un Estado Miembro en el Capítulo IV. B. Respecto a los criterios establece:

La existencia de una violación grave de los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, tales como acceso discriminatorio o ejercicio abusivo del poder que contrarie el Estado de Derecho, la infracción sistemática de la independencia del Poder Judicial o la falta de subordinación de las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida; o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático; o el derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido o que el gobierno actual haya llegado al poder por medios distintos al de las elecciones libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, de conformidad con los principios recogidos en la Carta Democrática Interamericana;

La suspensión ilegítima, total o parcial, del libre ejercicio de derechos garantizados en la DADDH o la CADH debido a medidas excepcionales tales como declaratoria de estados de emergencia, estado de sitio, suspensión de garantías o medidas de seguridad excepcionales;

Violaciones masivas, graves y sistemáticas de derechos humanos;

Situaciones estructurales que afecten de manera seria y grave el goce y disfrute de derechos, tales como crisis institucionales graves, incumplimiento estatal sistemático de combatir la impunidad atribuible a una falta de voluntad manifiesta, omisiones graves en la adopción de medidas necesarias para hacer efectivos derechos fundamentales o para cumplir las decisiones de la Comisión y Corte IDH, y violaciones sistemáticas de derechos humanos por parte del Estado en el marco de conflicto armado interno.

De conformidad con los incisos 7 y 8 del artículo 59 del Reglamento, una vez que se han satisfecho algunos de estos criterios la decisión de incluir al Estado deberá ser tomada por la Comisión por quórum especial, esto es la mayoría absoluta de sus miembros (art. 18 del Reglamento). La inclusión del Estado en el capítulo IV. B del Informe Anual no generará presunción sobre su inclusión en el año siguiente.

En el supuesto que la Comisión hubiera llevado a cabo una visita *in loco* en el país, este no podrá ser incorporado en el Capítulo IV. B en ese mismo año, ya que el monitoreo de la situación de derechos humanos de ese periodo se llevará adelante a través del informe de la visita, y de las respectivas recomendaciones que se incluyan en el Capítulo V del Informe Anual.

Finalmente, el Reglamento establece que previo a la publicación de los Capítulos IV y V del Informe Anual, la Comisión deberá transmitir una copia al Estado quien podrá remitir su respuesta dentro del plazo de un mes, la cual deberá ser publicada a través de un vínculo electrónico en la página web de la Comisión.

Sección 3. Competencia

Artículo 44

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.

Artículo 45

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención.
2. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo solo se pueden admitir y examinar si son presentadas por un Estado parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca la referida competencia de la Comisión. La Comisión no admitirá ninguna comunicación contra un Estado parte que no haya hecho tal declaración.
3. Las declaraciones sobre reconocimiento de competencia pueden hacerse para que esta rija por tiempo indefinido, por un periodo determinado o para casos específicos.
4. Las declaraciones se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que transmitirá copia de las mismas a los Estados miembros de dicha Organización.

Artículo 46

1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:
 - a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
 - b) que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
 - c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y
 - d) que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.
2. Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:
 - a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
 - b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
 - c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Artículo 47

La Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando:

- a) **falte alguno de los requisitos indicados en el artículo 46;**
- b) **no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención;**
- c) **resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado manifiestamente infundada la petición o comunicación o sea evidente su total improcedencia, y**
- d) **sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional.**

Bibliografía

Normas relevantes

Carta OEA - Carta de la Organización de los Estados Americanos. Adoptada el 30 de marzo de 1948, entrada en vigor el 13 de diciembre de 1951.

DADDH - Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre. Aprobada en 1948.

Estatuto de la CIDH - Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado en 1979.

Protocolo de San Salvador - Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado el 17 de noviembre de 1988, entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999.

Reglamento de la CIDH - Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado en 2009. Última modificación marzo de 2013, entrada en vigor el 1 de agosto de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C n.º 1. En adelante: Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. 1987.

Corte IDH. *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C n.º 2. En adelante: Corte IDH. *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. 1987.

Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C n.º 4. En adelante: Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. 1988.

Corte IDH. *Caso Cayara vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C n.º 14. En adelante: Corte IDH. *Caso Cayara vs. Perú*. Excepciones Preliminares. 1993.

Corte IDH. *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de septiembre de 1998. Serie C n.º 41. En adelante: Corte IDH. *Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares. 1998.

Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie C n.º 50. En adelante: Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. Excepciones Preliminares. 1999.

Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C n.º 61. En adelante: Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. EP. 1999.

Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C n.º 79. En adelante: Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua*. FRC. 2001.

Corte IDH. *Caso Cantos vs. Argentina*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 7 de septiembre de 2001. Serie C n.º 85. En adelante: Corte IDH. *Caso Cantos vs. Argentina*. Excepciones Preliminares. 2001.

Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*. Excepciones Preliminares. Sentencia 7 de marzo 2005. Serie C n.º 122. En adelante: Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia*. EP. 2005.

Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C n.º 148. En adelante: Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. [Fondo, Reparaciones y Costas] 2006.

Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C n.º 150. En adelante: Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. EPFRC. 2006.

Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo,

Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C n.º 158. En adelante: Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. EPFRC. 2006.

Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C n.º 186. En adelante: Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. EPFRC. 2008.

Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C n.º 213. En adelante: Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. EPFRC. 2010.

Corte IDH. *Caso Vélez Loo vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C n.º 218. En adelante: Corte IDH. *Caso Vélez Loo vs. Panamá*. EPFRC. 2010.

Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C n.º 239. En adelante: Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. FRC. 2012.

Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C n.º 245. En adelante: Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. FR. 2012.

Corte IDH. *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C n.º 246. En adelante: Corte IDH. *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. EPFRC. 2012.

Corte IDH. *Caso Mémoli vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C n.º 265. En adelante: Corte IDH. *Caso Mémoli vs. Argentina*. EPFRC. 2013.

Corte IDH. *Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C n.º 274. En adelante: Corte IDH. *Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú*. EPFRC. 2013.

Corte IDH. *Caso J. vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C n.º 275. En adelante: Corte IDH. *Caso J. vs. Perú*. EPFRC. 2013.

Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de mayo de 2014. Serie C n.º 278. En adelante: Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014.

Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C n.º 292. Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C n.º 293. En adelante: Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Wong Ho Wing vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C n.º 297. En adelante: Corte IDH. *Caso Wong Ho Wing vs. Perú*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C n.º 299. En adelante: Corte IDH. *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Galindo Cárdenas y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de octubre de 2015. Serie C n.º 301. En adelante: Corte IDH. *Caso Galindo Cárdenas y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C n.º 302. En adelante: Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C n.º 304. En adelante: Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015. Serie C n.º 308. En adelante: Corte IDH. *Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C n.º 310. En adelante: Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. EPFRC. 2016.

Corte IDH. *Caso Chinchilla Sandoval vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de febrero de 2016. Serie C n.º 312. En adelante: Corte IDH. *Caso Chinchilla Sandoval vs. Guatemala*. EPFRC. 2016.

Opiniones consultivas

Corte IDH. “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A n.º 1. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-1/82. “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte. 1982.

Corte IDH. *Excepciones al agotamiento de los recursos internos* (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A n.º 11. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-11/90. *Excepciones al agotamiento de los recursos internos*. 1990.

Corte IDH. *Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-19/05 de 28 de noviembre de 2005. Serie A n.º 19. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-19/05. *Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. 2005.

Corte IDH. *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-20/09 de 29 de septiembre de 2009. Serie A n.º 20. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-20/09. *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 2009.

Corte IDH. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador)*. Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A n.º 22. En adelante: Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2016.

Resoluciones y decisiones

Corte IDH. *Asunto de Viviana Gallardo y otras*. Serie A n.º 101. En adelante: Corte IDH. *Asunto de Viviana Gallardo y otras*. Resolución 1981.

Corte IDH. *Caso Gómez Paquiyauri*. Perú. Resolución de 18 de noviembre de 2002.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIDH. Resolución n.º 59/81. Caso 1.954. Uruguay. 16 de octubre de 1981.

CIDH. Resolución n.º 29/88. Caso 9260. Jamaica. 14 de septiembre de 1988.

CIDH. Informe n.º 10/91. Caso 10.169. *Banco de Lima*. Inadmisibilidad. Perú. 22 de febrero de 1991.

CIDH. Informe n.º 39/96. Caso 11.673. *Santiago Marzióni*. Argentina. 15 de octubre de 1996.

CIDH. Informe n.º 48/96. Caso 11.553. *Emérta Montoya González*. Costa Rica. 16 de octubre de 1996.

CIDH. Informe n.º 51/96. Caso 10.675. *Personas haitianas*. Estados Unidos. 13 de marzo de 1997.

CIDH. Informe n.º 47/97. *Tabacalera Boquerón S.A.* Paraguay. 16 de octubre de 1997.

CIDH. Informe n.º 8/98. Caso 11.671. *Carlos García Saccone*. Argentina. 2 de marzo de 1998.

CIDH. Informe n.º 28/98. Caso 11.625. *María Eugenia Morales de Sierra*. Guatemala. 6 de marzo de 1998.

CIDH. Informe n.º 39/99. *Petición MEVOPAL S.A.* Argentina. 11 de marzo de 1999.

CIDH. Informe n.º 60/99. Caso 11.516. *Ovelário Tames*. Brasil. 13 de abril de 1999.

CIDH. Informe n.º 86/99. Caso 11.589. *Armando Alejandro Jr y otros*. Cuba. 13 de abril de 1999.

CIDH. Informe n.º 03/01. Caso 11.670. *Amílcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros*. Argentina. 19 de enero de 2001.

CIDH. Informe n.º 51/02. Caso 12.404. *Janet Espinoza Feria y otras*. Perú. 10 de octubre de 2002.

CIDH. Informe n.º 11/07. Caso interestatal 01/06 *Nicaragua vs. Costa Rica* (PI-01). 8 de marzo de 2007.

CIDH. Informe n.º 12/08. *Petición 12.305*. Inadmisibilidad. *Julio César Recabarren y María Lidia Callejos*. Argentina. 31 de octubre de 2008.

CIDH. Informe n.º 40/08. *Petición 270-07*. Admisibilidad. *I.V. Bolivia*. 23 de julio de 2008.

CIDH. Informe n.º 48/08. *Petición 515-01*. Admisibilidad. *Mirey Trueba Arciniega*. México. 24 de julio de 2008.

CIDH. Caso 11.681. *Masacre de las Dos Erres*. Guatemala. Posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la figura del Juez *ad hoc*. 30 de julio de 2008.

CIDH. Informe n.º 92/08. *Petición 12.305*. Inadmisibilidad. *Julio César Recabarren y María Lidia Callejos*. Argentina. 31 de octubre de 2008.

CIDH. Informe n.º 20/09. *Petición 235-00*. Admisibilidad. *Agustín Zegarra Marín*. Perú de 19 de marzo de 2009.

CIDH. Informe n.º 76/09. *Petición 1473-06*. Admisibilidad. *Comunidad de la Oroya*. Perú. 5 de agosto de 2009.

CIDH. Informe n.º 12/10. Caso 12.106. Admisibilidad. *Enrique Hermann Pfister Frías y Lucrecia Pfister Frías*. Argentina. 16 de marzo de 2010.

CIDH. Informe n.º 47/10. *Petición 1325-05*. Admisibilidad. *Masacre Estadero "El Aracatazo"*. Colombia. 18 de marzo de 2010.

CIDH. Informe n.º 70/10. *Petición 11.587*. Admisibilidad. *César Gustavo Garzón Guzmán*. Ecuador. 12 de julio de 2010.

CIDH. Informe n.º 112/10. *Petición interestatal*. Admisibilidad. *Franklin Guillermo Aisalla Molina. Ecuador vs. Colombia* (PI-02). 21 de octubre de 2010.

CIDH. Informe n.º 146/10. Petición 212-05. Admisibilidad. *Manuel Santiz Culebra y otros (Masacre de Acteal)*. México. 1 de noviembre de 2010.

Referencias académicas

FAÚNDEZ LEDESMA, H. “La Independencia e Imparcialidad de los Miembros de la Comisión y la Corte: Paradojas y Desafíos”, en *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 1998.

Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). *Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Documento de coyuntura n.º 5. Buenos Aires, Argentina, Cejil, 2008.

Contenido

1. El acceso al sistema de peticiones individuales	926
1.1. Introducción.....	926
1.2. Competencia <i>ratione personae</i>	927
1.3. Competencia <i>ratione materiae</i>	932
1.4. Competencia <i>ratione temporis</i>	932
1.5. Competencia <i>ratione loci</i>	933
1.6. Fondo de Asistencia Legal del SIDH.....	933
2. Comunicaciones interestatales	934
2.1. Formalidades.....	934
2.2. Casos.....	934
2.3. La designación de jueces/juezas <i>ad hoc</i> en el SIDH.....	936
3. Admisibilidad de las peticiones	938
3.1. Regla general del previo agotamiento de los recursos internos y sus excepciones.....	938
3.2. Plazo para la presentación.....	947
3.3. Litis pendencia internacional: artículo 46.1.c).....	948
3.4. Requisitos formales: artículo 46.1.d) de la CADH.....	949
3.5. Caracterización de los hechos alegados: artículo 47 de la CADH.....	949

1. El acceso al sistema de peticiones individuales

1.1. Introducción

El artículo 44 de la CADH establece las bases sobre las que se ha dado forma al sistema de peticiones individuales, su cumplimiento es imprescindible para garantizar el ejercicio de los otros derechos amparados por la Convención. Es claro pues, que el sistema de peticiones individuales tiene una relevancia central en la protección interamericana de derechos humanos, y se genera al Estado la obligación de permitir el ejercicio de este derecho sin obstaculizarlo.⁴⁵

La CIDH es la puerta de acceso para los individuos que buscan protección y justicia en el sistema regional, al ser el primer órgano al que debe dirigirse una denuncia de violación a los derechos enunciados en la CADH. En el marco de las pautas definidas por el artículo 44 y de principios de derecho

45 Cfr. Faúndez Ledesma, H. “La Independencia e Imparcialidad de los Miembros de la Comisión y la Corte: Paradojas y Desafíos”, en *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica. 1998, p. 232.

internacional, la Comisión hace un análisis sobre los distintos aspectos de su competencia para conocer de una petición.

1.2. Competencia *ratione personae*

1.2.1. Respeto de quien presenta la petición

La CADH legitima a cualquier persona o grupo de ellas, o entidad no gubernamental reconocida legalmente en por lo menos un Estado miembro de la OEA, para la presentación de denuncias ante la Comisión. Tal amplitud del *locus standi* es una característica positivamente distintiva del SIDH, y de acuerdo con el anterior presidente de la Corte IDH, Antonio A. Cançado Trindade, representa uno de los grandes avances logrados por la CADH “en los planos conceptual, normativo y operativo”.⁴⁶

Quienes se encuentren facultados para presentar peticiones individuales pueden hacerlo tanto a nombre propio como a nombre de terceras personas, mientras que, por ejemplo, el SEDH y el Comité DHONU solo reconocen el acceso a las víctimas o sus representantes.⁴⁷ El texto convencional tampoco exige que quien peticione ante la Comisión lo haga en representación de la víctima, o que cuente con su consentimiento. Es decir, no se exige la existencia de un vínculo entre peticionario y víctima.⁴⁸

Por otra parte, el artículo 24 del Reglamento de la CIDH reconoce también la posibilidad de que el órgano inicie *motu proprio* el trámite de una petición si considera que una situación que ha llegado a su conocimiento reúne los requisitos necesarios para ello, sin embargo, no es habitual que ejerza esa facultad.

En cuanto a la palabra ‘entidad’ en el marco del artículo 44 de la CADH,⁴⁹ la CIDH ha adoptado un criterio interpretativo amplio. En un caso en el que una sociedad anónima constituida legalmente en Argentina presentó una petición en contra de ese país, esta fue considerada facultada para dirigir comunicaciones debido a que podía asimilarse a la noción de “entidad no gubernamental legalmente reconocida” referida en el texto convencional.⁵⁰ En otras ocasiones, la Comisión ha superado eventuales dificultades para verificar la existencia formal de una entidad considerando que

46 Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. EP. 1998. Voto concurrente del juez A. A. Cançado Trindade, párr. 26.

47 De acuerdo con lo señalado por el anterior juez de la Corte IDH Antonio A. Cançado Trindade, “[h]ay que tener siempre presente la autonomía del derecho de petición individual *vis-à-vis* el derecho interno de los Estados. Su relevancia no puede ser minimizada, por cuanto puede ocurrir que, en un determinado ordenamiento jurídico interno, un individuo se vea imposibilitado, por las circunstancias de una situación jurídica, a tomar providencias judiciales por sí mismo. Lo cual no significa que él estaría privado de hacerlo en el ejercicio del derecho de petición individual bajo la Convención Americana, u otro tratado de derechos humanos. [...] la *legitimitatio ad causam* [establecida en la CADH], que extiende a todo y cualquier peticionario, puede prescindir aún de alguna manifestación por parte de la propia víctima. El derecho de petición individual, así ampliamente concebido, tiene como efecto inmediato ampliar el alcance de la protección, sobre todo en casos en que las víctimas (v.g., detenidos incommunicados, desaparecidos, entre otras situaciones) se vean imposibilitadas de actuar por cuenta propia, y necesitan de la iniciativa de un tercero como peticionario en su defensa”. Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. EP. 1998. Voto concurrente del juez A. A. Cançado Trindade, párrs. 27 y 28.

48 Ver CIDH. Resolución n.º 59/81. Caso 1954. Uruguay. 16 de octubre de 1981. Considerando 2.

49 La legitimación activa a grupos de personas o entidades gubernamentales reconocida en el mismo precepto, no debe confundirse con la posibilidad de que estas sean consideradas como presuntas víctimas, pues salvo las excepciones que se señalan en el apartado correspondiente en este comentario, las víctimas en el SIDH solo pueden ser personas físicas. De acuerdo con la Corte IDH: “[...] la referencia que hace el artículo 44 a [...] organización no gubernamental o grupo de particulares[...] no es posible inferir una autorización para que las personas jurídicas puedan ser presuntas víctimas, sino que se refiere a su legitimación activa, en el sentido de que las organizaciones no gubernamentales o grupo de particulares están facultados para presentar peticiones individuales ante [la] Comisión Interamericana a favor de presuntas víctimas, incluso en casos en que no cuenten con el consentimiento de las mismas”. Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2016, párr. 56. (notas al pie omitidas)

50 CIDH. Informe n.º 39/99. *Petición MEVOPAL S.A. Argentina*. 11 de marzo de 1999, párr. 12.

su presentación satisface el requerimiento de ‘grupo de personas’ incluido en el mismo artículo. En tal sentido, la Corte IDH ha señalado lo siguiente:

es claro que el artículo 44 de la Convención permite que cualquier grupo de personas formule denuncias o quejas por violación de los derechos consagrados por la Convención. Esta amplia facultad de denuncia es un rasgo característico del sistema de protección internacional de los derechos humanos. En el caso que nos ocupa, los promoventes son un “grupo de personas”, y por lo tanto, satisfacen una de las hipótesis previstas, para fines de legitimación, en el citado artículo 44. La evidente acreditación de esta circunstancia hace innecesario analizar el registro de Fasic y la relación que con dicha fundación guardan o dicen guardar quienes se ostentan como sus representantes. Esta consideración se fortalece si se recuerda que, como ha manifestado la Corte en otras ocasiones, las formalidades características de ciertas ramas del derecho interno no rigen en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo principal y determinante cuidado es la debida y completa protección de esos derechos.⁵¹

1.2.2. Respeto de quien es identificado como presunta víctima

El sistema de peticiones no requiere que el autor de la petición tenga también la condición de víctima de una violación, sin embargo, esto no significa la posibilidad de admitir peticiones in abstracto. Al respecto, la CIDH ha señalado que:

Un individuo no puede instituir un *actio popularis* e impugnar una ley sin establecer cierta legitimación activa que justifique su recurso a la Comisión. La peticionaria debe presentarse como víctima de una violación de la Convención o debe comparecer ante la Comisión como representante de una víctima putativa de una violación de la Convención por un Estado Parte. No basta que una peticionaria sostenga que la mera existencia de una ley viola los derechos que le otorga la Convención Americana, sino que es necesario que dicha ley haya sido aplicada en su detrimento. Si la peticionaria no establece una legitimación activa, la Comisión debe declarar su incompetencia *ratione personae* para entender en la materia.⁵²

1.2.2.1. Las presuntas víctimas deben ser personas físicas

El artículo 1 de la CADH establece la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos y libertades a “toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”, y define el término persona como todo ser humano. De allí que quien sea identificado como presunta víctima en una petición debe ser una persona física.⁵³ La jurisprudencia ha marcado algunas líneas de interpretación respecto de este requisito.

En una denuncia contra Perú, la Comisión declaró inadmisibles una petición interpuesta por 105 accionistas del Banco de Lima, quienes –aunque se identificaron individualmente– alegaron que los actos denunciados afectaban los derechos del Banco y no los derechos individuales de propiedad. La Comisión estableció que de conformidad con el Preámbulo de la CADH y la definición de persona establecida en el artículo 1.2. del mismo instrumento, el SIDH se limita a la protección de personas naturales excluyendo, salvo algunas excepciones, a las personas jurídicas.⁵⁴

En aquellos casos en los que se haya establecido una asociación de personas para llevar a cabo un fin, deberá comprobarse la afectación directa a un derecho humano del o los individuos que la conforman. En relación con una presunta violación al derecho a la propiedad en el marco de una disputa por el derecho al uso de una marca, la Comisión estableció que:

51 Corte IDH. Caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*. EP. 1998, párr. 77.

52 CIDH. Informe n.º 48/96. Caso 11.553. *Sobre admisibilidad*. Costa Rica. 16 de octubre de 1996, párr. 28.

53 Como se explica más adelante, de manera excepcional las comunidades indígenas y tribales, así como los sindicatos, federaciones y confederaciones –estos últimos conforme al artículo 8.1.a del Protocolo de San Salvador–, son titulares de los derechos protegidos en la CADH.

54 CIDH. Informe n.º 10/91. Caso 10.169. *Banco de Lima*. Inadmisibilidad. Perú. 22 de febrero de 1991.

[L]a protección otorgada por el Sistema Interamericano de derechos humanos se limita solo a las personas naturales, quedando fuera las personas jurídicas, por lo que Tabacalera Boquerón S.A., como persona jurídica no puede ser una “víctima” de violación de derechos humanos en el Sistema Interamericano, ya que aquellas no se encuentran protegidas por la Convención. [...]

Si bien es cierto que en el presente caso no estamos frente a una institución bancaria, no es menos cierto que ambas son sociedades anónimas, vale decir personas jurídicas, y en el caso en cuestión, la directamente afectada con las resoluciones judiciales fue siempre Tabacalera Boquerón S.A., quien sufriera un “perjuicio patrimonial”; en los juicios internos jamás se señaló a los accionistas como víctimas de violación alguna a sus derechos, jamás se ejerció acción alguna para proteger sus derechos, por lo que [...], lo que está en discusión no son los derechos individuales de propiedad de los accionistas, sino los derechos comerciales y “patrimoniales” de Tabacalera Boquerón S.A., la que no se encuentra amparada por la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁵⁵

Por su parte, la Corte IDH tuvo oportunidad de pronunciarse sobre este punto a propósito de la interposición de una excepción preliminar por parte de Argentina en el caso *Cantos*. El Estado sostenía que la CADH no era aplicable a personas jurídicas y, por tanto, sus cláusulas no protegían a las empresas del Sr. Cantos. En su decisión, el Tribunal Interamericano diferenció los derechos de los accionistas de una empresa de los de la empresa en sí misma:

En general, los derechos y obligaciones atribuidos a las personas morales se resuelven en derechos y obligaciones de las personas físicas que las constituyen y que actúa en su nombre o representación. [...] [E]sto no restringe la posibilidad que bajo determinados supuestos el individuo pueda acudir al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos para hacer valer sus derechos fundamentales, aún cuando los mismos estén cubiertos por una figura o ficción jurídica creada por el mismo sistema de Derecho.⁵⁶

En el caso en comento, la Corte IDH siguió adelante con el procedimiento al comprobar que los trámites judiciales y los recursos internos presentados habían sido hechos por el Sr. Cantos por derecho propio y en nombre de sus empresas.

En el caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, la Corte IDH confirmó y ahondó el criterio del caso *Cantos*. Al someter la disputa, la CIDH señaló la violación a la libertad de expresión de accionistas, directivos y empleados del medio de comunicación por la falta de renovación de la concesión por parte del Estado. La Corte IDH señaló que:

[...] los medios de comunicación son, generalmente, asociaciones de personas que se han reunido para ejercer de manera sostenida su libertad de expresión, por lo que es inusual en la actualidad que un medio de comunicación no esté a nombre de una persona jurídica, toda vez que la producción y distribución del bien informativo requieren de una estructura organizativa y financiera que responda a las exigencias de la demanda informativa. De manera semejante, así como los sindicatos constituyen instrumentos para el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores y los partidos políticos son vehículos para el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, los medios de comunicación son mecanismos que sirven al ejercicio del derecho a la libertad de expresión de quienes los utilizan como medio de difusión de sus ideas o informaciones. [...] En consecuencia, la Corte Interamericana considera que *las restricciones a la libertad de expresión frecuentemente se materializan a través de acciones estatales o de particulares que afectan, no solo a la persona jurídica que constituye un medio de comunicación, sino también a la pluralidad de personas naturales, tales como sus accionistas o los periodistas que allí trabajan, que realizan actos de comunicación a través de la misma y cuyos*

55 CIDH. Informe n.º 47/97. *Tabacalera Boquerón S.A.* Paraguay. 16 de octubre de 1997, párrs. 25 y 27.

56 Corte IDH. *Caso Cantos vs. Argentina*. EP. 2001, pp. 57 y 59.

derechos también pueden verse vulnerados. Igualmente, la Corte resalta, como lo afirmó la Comisión, que para determinar si una acción estatal que afectó al medio como persona jurídica también tuvo, por conexidad, un impacto negativo, cierto y sustancial sobre la libertad de expresión de las personas naturales, se debe analizar el papel que cumplen las presuntas víctimas dentro del respectivo medio de comunicación y, en particular, la forma en que contribuían con la misión comunicacional del canal [...].⁵⁷

1.2.2.2. Comunidades indígenas y pueblos tribales

Las comunidades indígenas y los pueblos tribales constituyen una de las excepciones al requisito de que las presuntas víctimas de una violación sean personas físicas. De acuerdo a la jurisprudencia constante de la Corte IDH, estos grupos pueden ser considerados como presuntas víctimas de manera colectiva,⁵⁸ dicha titularidad es consecuencia de la evolución actual del derecho internacional,⁵⁹ de acuerdo con la Corte IDH:

de dicha protección se desprende que en la medida en que el ejercicio de algunos [*sic*] derechos de los miembros de las comunidades indígenas y tribales se realiza conjuntamente, la violación de dichos derechos tiene una dimensión colectiva y no puede circunscribirse a una afectación individual. Las afectaciones aludidas acarrearán entonces consecuencias para todos los miembros de la comunidad y no únicamente para algunos determinados en una situación específica. [...] De acuerdo a lo anterior, la Corte concluye que, por disponerlo varios instrumentos jurídicos internacionales, de los que son partes los Estados del Sistema interamericano, y algunas de sus legislaciones nacionales, las comunidades indígenas y tribales, por encontrarse en una situación particular, deben ser consideradas como titulares de ciertos derechos humanos. Adicionalmente, ello se explica en atención a que, en el caso de los pueblos indígenas su identidad y ciertos derechos individuales, como por ejemplo el derecho a la propiedad o a su territorio, solo pueden ser ejercidos por medio de la colectividad a la que pertenecen.⁶⁰

1.2.2.3. Sindicatos, federaciones y confederaciones

Otra de las excepciones al reconocimiento de personas no físicas como presuntas víctimas de violaciones de derechos humanos, son los sindicatos, las federaciones y las confederaciones. Dicho reconocimiento se basa en el texto del artículo 8.1.a del Segundo Protocolo a la CADH sobre los DESC.⁶¹ Este instrumento permite la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la CADH.

57 Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. EPFRC. 2015, párrs. 148 y 151. (énfasis agregado y notas al pie omitidas). La Corte IDH se apoya de la sentencia del TEDH en el caso *Groppera Radio AG y otros vs. Suiza*, en donde el Tribunal Europeo señaló que: “[...] el accionista de una radiodifusora, sus empleados, en su ejercicio laboral como periodistas, y sus oyentes tenían un interés directo frente a la continuidad de la señal del medio de comunicación, por lo que debían ser acreditados como presuntas víctimas”, y en el Comité DHONU en el caso *Singer vs. Canadá*, párrs. 149 y 150 de sentencia *Granier y otros*.

58 Ver la sección especial sobre ‘Pueblos Indígenas y la Corte IDH. Fondo y Reparaciones’, la cual forma parte del Comentario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

59 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2016, párr. 81.

60 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2016, párrs. 82 y 83. (notas al pie omitidas)

61 El artículo 8.1.a) del Protocolo de San Salvador establece lo siguiente: “[a]rtículo 8. Derechos Sindicales. 1. Los Estados Partes garantizarán: a. El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente; b. [e]l derecho a la huelga.” Es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador, la Corte IDH tiene competencia para decidir sobre casos contenciosos en torno a los derechos sindicales –artículo 8.1.a–, y al derecho a la educación –artículo 13–.

Con motivo de una opinión consultiva solicitada por Panamá en la que el Estado pidió a la Corte IDH responder diversas preguntas relacionadas con la titularidad de los derechos de las personas jurídicas en el SIDH, la Corte IDH aplicó diversos métodos de interpretación, incluyendo el artículo 29 de la CADH y los artículos 31 y 32 de la CVDT, para concluir que sindicatos, federaciones y confederaciones pueden presentarse ante el SIDH en defensa de sus propios derechos:

la Corte entiende entonces que cuando el artículo señala que los Estados “permitirán”, lo que la norma busca es que los Estados hagan posible el libre funcionamiento de los sindicatos, las federaciones y confederaciones, así como que se asocien y formen federaciones y confederaciones nacionales, y organizaciones sindicales internacionales. Ese libre funcionamiento implica que estas organizaciones colectivas tienen la capacidad de, por ejemplo, crear sus propios estatutos, elegir a sus representantes o manejar sus finanzas. Asimismo, asociarse y formar otras organizaciones colectivas también supone que tienen la capacidad para llevar a cabo esos actos. La capacidad de obrar implica la existencia de la personalidad jurídica de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones. Ello conlleva a la Corte a concluir que el uso del término “permitir” en el marco del artículo 8 del Protocolo presupone entonces que los sindicatos, las federaciones y las confederaciones constituyen personas jurídicas distintas a sus asociados con capacidad diferente a las de ellos para contraer obligaciones, y adquirir y ejercer derechos, tales como, al libre funcionamiento. Además, las organizaciones sindicales tendrían el derecho de asociarse y formar federaciones y confederaciones nacionales, y organizaciones sindicales internacionales. [...] Sumado a lo anterior, cuando el artículo 8.1.a indica que “como proyección” del derecho de los trabajadores, el Estado permitirá a los sindicatos, las federaciones y las confederaciones actuar libremente así como a los sindicatos asociarse y formar federaciones y confederaciones nacionales, y organizaciones sindicales internacionales, lo que la norma hace es darle un alcance al derecho de los trabajadores más amplio que el solo hecho de poder organizar sindicatos y afiliarse al de su elección. Esto lo logra especificando los medios mínimos a través de los cuales los Estados garantizarán el ejercicio de dicho derecho. En consecuencia, el derecho que la norma consagra a favor de los trabajadores constituye un marco a través del cual se generan derechos más específicos en cabeza de los sindicatos, las federaciones y confederaciones como sujetos de derechos autónomos, cuya finalidad es permitirles ser interlocutores de sus asociados, facilitando a través de esta función una protección más extensa y el goce efectivo del derecho de los trabajadores.⁶²

1.2.2.4. Niñas y niños como presuntas víctimas

Las niñas y niños pueden ser considerados como presuntas víctimas siempre y cuando así lo hayan manifestado. En un caso en el que tres niñas que contaban con 12, 13 y 17 años de edad al momento del procedimiento ante la Corte IDH, y en el que existían escritos en donde ambos padres manifestaban que actuaban en su representación ante esa instancia, la Corte IDH determinó que era necesario una manifestación precisa respecto a si, por un lado, estaban de acuerdo con la representación que ejercían sus padres, y si, por otro lado, deseaban tener la calidad de presuntas víctimas.⁶³

La Corte IDH llevó a cabo una diligencia con dos de las niñas tomando en cuenta los estándares internacionales sobre el derecho de las niñas y los niños a ser oídos. Tras dicha diligencia determinó que podrían tener la calidad de presuntas víctimas toda vez que “[d]e las manifestaciones rendidas [...] y teniendo en cuenta el desarrollo progresivo de los derechos de los niños y las niñas, [...] observ[ó] que [ambas] expresaron de manera libre e independiente sus propias opiniones y juicios formados sobre los hechos del caso que [les atañían], así como algunas de sus expectativas e intereses en la resolución del presente caso”.⁶⁴

62 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2016, párrs. 91 y 92.

63 Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. FRC. 2012, párr. 67.

64 Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. FRC. 2012, párrs. 69 y 70. Respecto a la tercera niña, quien no pudo

1.2.3. Respeto del Estado denunciado

Para comprender el alcance de la competencia de la Comisión en relación con los Estados que pueden ser denunciados por violaciones a derechos protegidos por el derecho interamericano, es necesario vincular el texto del artículo con lo dispuesto por el Estatuto de la CIDH en el artículo 20.b, respecto de aquellos Estados que son miembros de la OEA, pero que no son Estados parte de la CADH.

El Reglamento de la CIDH regula el tema en su artículo 23, y dedica el Capítulo III a las peticiones referentes a Estados que no son partes del texto convencional, estableciendo en el artículo 51 la facultad de la Comisión para recibir y examinar peticiones que contengan denuncias a presuntas violaciones de derechos consagrados en la DADDH, y en el 52 la aplicación del procedimiento general con excepción de las normas que ordenan la remisión de casos a la Corte IDH.

1.3. Competencia *ratione materiae*

La CIDH solo puede examinar peticiones que contengan violaciones a derechos humanos protegidos por la CADH o alguno de los instrumentos interamericanos vigentes. El artículo 23 del Reglamento de la CIDH completa el alcance de la competencia material señalando cada uno de los instrumentos del derecho interamericano cuya violación habilita la presentación de peticiones ante la propia Comisión, en los propios términos que el respectivo instrumento establezca y de conformidad con el Estatuto y el Reglamento, a saber: la DADDH, la CADH, el Protocolo de San Salvador, el Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la CIPST, la CIDFP y la Convención de Belém do Pará. En este punto es importante verificar si el Estado denunciado hubiera formulado alguna reserva legítima relacionada con el derecho cuya violación se denuncia. La CADH establece en su artículo 75 que el régimen aplicable a las reservas se regirá por lo establecido en el artículo 29 del mismo texto convencional y la CVDT.⁶⁵

1.4. Competencia *ratione temporis*

De conformidad con el principio de irretroactividad, la Comisión solo puede conocer respecto de hechos ocurridos con posterioridad a la entrada en vigor en el Estado del instrumento cuya violación se denuncia. En el mismo sentido, el momento en que el Estado parte denuncia la CADH marca el fin de la competencia de la CIDH respecto de peticiones que se relacionen con ese Estado.⁶⁶

La CIDH ha tenido ocasión de resolver la aplicación consecuente de la DADDH y la CADH, en los siguientes términos:

41. La Comisión considera que una vez que la Convención entró en vigor en el Estado, esta, y no la Declaración, se convirtió en fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua. [...]
42. Sin embargo, el derecho a la salud y al bienestar (art. XI) y a la seguridad social en relación con el deber de trabajar y aportar a la seguridad social (arts. XVI, XXXV y XXXVII) contemplados en la Declaración [Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre], no se encuentran protegidos de manera específica por la Convención [Americana sobre Derechos Humanos]. La Comisión considera que esta circunstancia no excluye su competencia por razón de la materia, pues en virtud del artículo 29(d) de la Convención “ninguna disposición de

estar en la diligencia por causas de fuerza mayor, la Corte no encontró elementos para considerar que se encontraba en una condición distinta a la de sus hermanas, “[s]in embargo, para efectos de las reparaciones la autoridad nacional competente para la infancia deb[ía] constatar en forma privada la opinión libre de la niña V. sobre si desea[ba] ser considerada parte lesionada”. *Ibidem*, párr. 71.

65 Sobre las reservas a la CADH, *ver* comentario al artículo 75 a cargo de Gabriela Rodríguez.

66 La CADH establece en su artículo 78 algunas condiciones para la denuncia. En el momento en que este comentario se suscribe, únicamente han sido dos los países que han denunciado el instrumento convencional: Trinidad y Tobago el 26 de mayo de 1998, y Venezuela el 10 de septiembre de 2012.

la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”. Por tanto, la Comisión examinará estos alegatos de los peticionarios sobre violaciones de la Declaración.⁶⁷

Asimismo, la CIDH se ha declarado competente para revisar peticiones que aleguen violaciones a la CADH, cuyo principio de ejecución sea anterior a la entrada en vigor de dicho instrumento para el Estado parte, pero que se trate de un delito continuado, por ejemplo en los casos de desaparición forzada de personas o negación de justicia. En ese sentido, en un caso contra Brasil en el que se alegaban violaciones anteriores a la ratificación por parte del Estado de la CADH, la CIDH resolvió que tenía competencia:

ratione temporis para conocer y decidir del [...] caso conforme a la Declaración, en relación con las violaciones alegadamente ocurridas antes de la ratificación de la Convención, así como conforme a la Convención en lo que se refiere a las actuaciones y procedimientos realizados por la justicia brasileña en tanto estos puedan constituir una violación continuada de los artículos 8 y 25 de la Convención, en relación con el artículo 1.1. de la misma.⁶⁸

1.5. Competencia *ratione loci*

Conforme a lo establecido en el artículo 1.1. del texto convencional, la CIDH solo puede revisar denuncias de violaciones a la CADH que hayan tenido lugar en la jurisdicción de algún Estado parte.⁶⁹

La competencia *ratione loci* de la CIDH se extiende a casos en los que que el Estado ejercite su jurisdicción extraterritorialmente. En un caso contra Estados Unidos relacionado a la interdicción de balseos haitianos en alta mar y su posterior repatriación a Haití sin la concesión de audiencias para que pudieran reclamar la condición de refugiados, la CIDH estableció responsabilidad estatal por la práctica descrita, a la luz de la DADDH y de instrumentos del derecho internacional de los refugiados.⁷⁰

Asimismo, como mencionaremos más adelante en el análisis del artículo 45, la CIDH se pronunció sobre su competencia *ratione loci* en relación a las comunicaciones interestatales en un caso en que Ecuador denunció a Colombia.

1.6. Fondo de Asistencia Legal del SIDH

En junio de 2008, la Asamblea General de la OEA,⁷¹ dispuso la creación del Fondo de Asistencia Legal (FALSIDH), destinado a facilitar el acceso al sistema de las personas que no cuenten con los recursos necesarios y constituido por contribuciones voluntarias de los Estados miembros de la OEA. Este fondo se administra con dos cuentas separadas: una para la CIDH y otra para la Corte IDH.

El Reglamento para el funcionamiento del fondo fue aprobado un año después, en noviembre de 2009, por el pleno del Consejo Permanente de la OEA.⁷² Este Reglamento 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, de acuerdo a sus propios Reglamentos.

67 CIDH. Informe n.º 03/01. Caso 11.670. *Amílcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros*. Argentina. 19 de enero de 2001.

68 CIDH. Informe n.º 60/99. Caso 11.516. *Ovelário Tames*. Brasil. 13 de abril de 1999, párr. 28.

69 El artículo 1.1. establece que: “[l]os Estados Partes [...] se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

70 CIDH. Informe n.º 51/96. Caso 10.675. *Personas haitianas*. Estados Unidos. 13 de marzo de 1997.

71 OEA. Res. AG/RES. 2426 (XXXVIII-O/08).

72 OEA. Res. CP/RES. 963 (1728/09).

En marzo de 2011, entró en vigor el Reglamento de la CIDH que regula el FALSIDH en el seno de dicho órgano.⁷³ Según lo ahí estipulado, 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. Solo podrán solicitarlo aquellas personas que demuestren la carencia de recursos suficientes para cubrir total o parcialmente gastos (art. 3), 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 (art. 4). La CIDH “incluirlá en las recomendaciones del informe sobre los méritos de una petición [...] la estimación de los gastos que hayan sido realizadas con cargo al Fondo de Asistencia Legal para que el Estado en cuestión disponga su reintegro a dicho Fondo” (art. 9).

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

2. Comunicaciones interestatales

2.1. Formalidades

El artículo 45 de la CADH establece la facultad que se le otorga a la CIDH para recibir y examinar comunicaciones interestatales en las “que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en [la] Convención”. Los Estados interesados en reconocer formalmente esta competencia de la Comisión deben hacerlo a través de una declaración a efectuarse “en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de [la] Convención, o en cualquier momento posterior” (párr. 1). En la misma declaración, los Estados pueden optar por hacer el reconocimiento por tiempo indefinido, o limitarlo a un periodo determinado, o para casos específicos (párr. 3).

Como requisito excluyente, la CIDH solo puede admitir comunicaciones interestatales bajo condiciones de reciprocidad, es decir, para aquellos casos en que ambos Estados afectados hayan reconocido esa competencia explícitamente. Sin embargo, el inciso 1 del artículo 50 de su Reglamento establece que todos los Estados partes son susceptibles de ser denunciados:

[I]a comunicación presentada por un Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que ha aceptado la competencia de la Comisión para recibir y examinar tales comunicaciones contra otros Estados partes, será transmitida al Estado parte aludido, sea que este haya aceptado o no la competencia de la Comisión. En caso de no haberla aceptado, la comunicación será transmitida a los efectos de que dicho Estado pueda ejercer su opción bajo el artículo 45, párrafo 3, de la Convención, para reconocer esa competencia en el caso específico objeto de la comunicación.⁷⁴

2.2. Casos

Existen dos antecedentes de comunicaciones interestatales presentadas y examinadas por la Comisión. En el primer antecedente, el 6 de febrero de 2006, Nicaragua presentó una comunicación en la que alegaba que Costa Rica había incumplido con su deber de brindar las debidas garantías de protección de

73 La Corte IDH aprobó su Reglamento para el funcionamiento del FASIDH en febrero de 2010, el cual entró en vigor el 1 de junio del mismo año.

74 (énfasis agregado). Hoy en día son diez los Estados Americanos capaces de presentar comunicaciones interestatales: Argentina, quien realizó declaración el 5 de septiembre de 1984, Bolivia el 27 de julio de 1993, Chile el 21 de agosto de 1990, Colombia el 21 de junio de 1985, Costa Rica el 2 de julio de 1980, Ecuador el 13 de agosto de 1984, Jamaica el 7 de agosto de 1978, Nicaragua el 6 de febrero de 2006), Perú (el 21 de enero de 1981) y Uruguay (el 19 de abril de 1985).

los derechos humanos a la población migrante nicaragüense bajo su jurisdicción. Al momento de analizar su competencia *ratione personae*, la CIDH encontró que la comunicación interestatal presentada contra Costa Rica se refería no solo a presuntas víctimas debidamente individualizadas, sino también a un conjunto de potenciales víctimas generalizadas como población migrante nicaragüense en Costa Rica en situación de vulnerabilidad.

La Comisión Interamericana recordó que de acuerdo al artículo 44 de la CADH “para que una petición sea admisible deben existir víctimas concretas, individualizadas y determinadas, o se refieran a un grupo de víctimas específico y definido compuesto de individuos determinables”,⁷⁵ posteriormente analizó si:

194. [...] el artículo 45 de la Convención Americana p[odía] ser interpretado bajo los mismos criterios que el artículo 44, es decir, si las comunicaciones entre Estados al igual que las peticiones individuales deben individualizar las presuntas víctimas de una violación para que la comunicación sea admitida, o si, por el contrario, los Estados están facultados para presentar comunicaciones con el fin de asegurar la observancia de las obligaciones convencionales *erga omnes* partes, como un mecanismo de acción de garantía colectiva.
195. [...] la Comisión observ[ó] que la redacción de los artículos 44 y 45 de la Convención es similar pero no idéntica [...] para las peticiones presentadas conforme al artículo 44 la Convención se refiera a “denuncias o quejas de violación de esta Convención”, mientras que para comunicaciones presentadas conforme al artículo 45 la Convención se refiera a alegaciones de “violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención”, [lo cual de acuerdo a la Comisión] deja entrever una intención de que los Estados puedan poner en conocimiento de la C[omisión] no solo situaciones que hayan afectando a víctimas individualizadas o determinables sino también situaciones generalizadas de violaciones masivas o sistemáticas a los derechos humanos.
196. Lo anterior [de acuerdo con la CIDH] no significa que los Estados puedan presentar [...] casos abstractos que no tengan por objeto proteger los derechos y libertades de personas protegidas por la Convención; significa únicamente que si un Estado Parte considera que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones generalizadas a los derechos humanos, puede acudir a la Comisión denunciando esta situación sin necesidad de individualizar a cada una de las posibles víctimas.
[...]
200. [la CIDH señaló que] está llamada a interpretar el mecanismo consagrado en el artículo 45 de la Convención no como un derecho de un Estado con el propósito de exigir el cumplimiento de sus derechos o intereses particulares, sino con el propósito de generar la actuación de la Comisión sobre posibles violaciones al orden público regional [...] esta interpretación [...] permite la realización del mecanismo de garantía colectiva que se encuentra previsto en el artículo 45.

Por su parte, en el momento de evaluar su competencia *ratione temporis*, la CIDH señaló que, a los efectos de garantizar el cumplimiento del requisito de reciprocidad en las comunicaciones entre Estados, su competencia surge a partir del momento en que ambos Estados parte de la comunicación han llevado a cabo el acto de reconocimiento por medio de la declaración correspondiente; lo cual se constata desde la fecha en que se efectuó el último reconocimiento por parte de los Estados involucrados.

Según lo resuelto en el Informe n.º 11/07 del 8 de marzo de 2007,⁷⁶ la petición fue finalmente declarada inadmisibles conforme a los artículos 46 de la CADH, y 31 del Reglamento de la Comisión vigente en el momento de los hechos. No obstante esta situación, el precedente sirvió para aclarar

75 Sobre el desarrollo de la Comisión y la Corte Interamericanas acerca del concepto de víctima, ver: CIDH. Informe n.º 51/02. Caso 12.404. *Janet Espinoza Feria y otras*. Perú. 10 de octubre de 2002. CIDH. Informe no 48/96. Caso 11.553. *Emérita Montoya González*. Costa Rica. 16 de octubre de 1996. CIDH. Informe n.º 28/98. Caso 11.625. *María Eugenia Morales de Sierra*. Guatemala. 6 de marzo de 1998. y Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. FRC. 2001.

76 CIDH. Informe n.º 11/07. Caso interestatal 01/06 *Nicaragua vs. Costa Rica* (PI-01). 8 de marzo de 2007.

algunas cuestiones de admisibilidad propias de este tipo de comunicaciones, así como su naturaleza diferenciada de las peticiones individuales, y demostrar la posibilidad de que los Estados se denuncien por violaciones a la CADH.

En el segundo antecedente, el 11 de junio de 2009, Ecuador denunció a Colombia alegando la violación de derechos humanos garantizados en una serie de artículos de la CADH en perjuicio del ciudadano ecuatoriano Franklin Guillermo Aisalla Molina, por su presunta ejecución extrajudicial por parte de agentes de la fuerza pública de Colombia, en el marco de una operación militar transfronteriza conocida como ‘Operación Fénix’ llevada a cabo el 1 de marzo de 2008 en territorio ecuatoriano.

En el Informe n.º 112/10 del 21 de octubre de 2010,⁷⁷ la petición fue declarada admisible. Al analizar su competencia *ratione loci*, la CIDH debió responder a los cuestionamientos del Estado colombiano que sostenía que “al tener carácter territorial el concepto de jurisdicción consagrado en el artículo 1.1. de la Convención Americana, la muerte del Sr. Aisalla, de nacionalidad ecuatoriana y ocurrida en Ecuador, no está sujeta a la jurisdicción del Estado colombiano.”⁷⁸ Sin embargo, en línea con otros organismos internacionales, la Comisión consideró que tenía indicios suficientes para concluir que Colombia había ejercido jurisdicción extraterritorial sobre la zona sujeta al ataque, y reafirmó la extraterritorialidad del ámbito de aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos:

[...] los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos y no se basan en su ciudadanía o ubicación. Bajo el Derecho Interamericano de los Derechos Humanos, cada Estado está obligado en consecuencia a respetar los derechos de todas las personas dentro de su territorio y de aquellas presentes en el territorio de otro Estado pero sujetas al control de sus agentes.⁷⁹

En cuanto a la competencia *ratione materiae*, para responder a los alegatos del Estado denunciado que enmarcaba los hechos de la ‘Operación Fénix’ en el DIH, la CIDH recordó que:

Por su complementariedad y el hecho de que ambas normativas se basan en los mismos principios y valores, el derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario pueden influirse y reforzarse mutuamente [...] La Comisión Interamericana está obligada por su Estatuto a examinar las denuncias que alegan la violación de un derecho protegido en el marco de la Convención o Declaración Americanas. El hecho de que la resolución de tal denuncia pueda requerir referencia a otro tratado no impide la jurisdicción, y la Corte Interamericana ha respaldado la práctica de la Comisión de invocar “otros tratados relacionados con la protección de los derechos humanos” en sus resoluciones e informes.⁸⁰

De esta manera, la CIDH se declaró competente, ya que en la comunicación interestatal se alegaron violaciones a derechos humanos protegidos por la CADH.

2.3. La designación de jueces/juezas *ad hoc* en el SIDH

El artículo 45 de la CADH adquiere singular importancia en relación con el nombramiento de jueces/juezas *ad hoc* en los casos ante la Corte IDH.⁸¹ Desde los primeros procedimientos contenciosos,

77 CIDH. Informe n.º 112/10. Petición interestatal Admisibilidad. *Franklin Guillermo Aisalla Molina. Ecuador vs. Colombia* (PI-02). 21 de octubre de 2010.

78 CIDH. Informe n.º 112/10. Petición interestatal Admisibilidad. *Franklin Guillermo Aisalla Molina. Ecuador vs. Colombia* (PI-02). 21 de octubre de 2010, párr. 80.

79 CIDH. Informe n.º 86/99. Caso 11.589. *Armando Alejandro Jr y otros. Cuba*. 13 de abril de 1999, párr. 91. (énfasis agregado)

80 CIDH. Informe no 112/10. Petición interestatal. Admisibilidad. *Franklin Guillermo Aisalla Molina. Ecuador vs. Colombia* (PI-02). 21 de octubre de 2010, párrs. 171 y 173. Citando a Corte IDH. Opinión Consultiva OC-1/82. “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte. 1982, párr. 43.

81 La designación de jueces/juezas *ad hoc* se rige por el artículo 55 de la CADH, el artículo 10 del Estatuto y el artículo 20 del Reglamento, ambos instrumentos de la Corte IDH actualmente vigentes (arts. 17, 18 o 19 en Reglamentos anteriores).

la Corte IDH permitió la designación de jueces/juezas *ad hoc* en todos los casos bajo su conocimiento originados de peticiones individuales, cuando entre los/as miembros de la Corte IDH no hubiese alguno/a de la nacionalidad del Estado demandado. Esta práctica fue fuertemente cuestionada por diversos actores de la comunidad internacional que destacaban los efectos adversos de esta designación para la imparcialidad e independencia de la Corte IDH, para la igualdad procesal en el litigio, y para la legitimidad de las decisiones del Tribunal. La crítica fue consistente con la posición de la CIDH,⁸² las víctimas,⁸³ la doctrina,⁸⁴ y organizaciones no gubernamentales.⁸⁵

A partir de una solicitud de opinión consultiva sobre el tema presentada por Argentina, la Corte IDH revisó el procedimiento de nombramiento a la luz de la CADH, y resolvió por unanimidad:

Que conforme al artículo 55.3. de la C[ADH], la posibilidad de los Estados Partes en el caso sometido a la Corte Interamericana, de nombrar un juez *ad hoc* para que integre este Tribunal cuando en el mismo no hubiere un juez de su nacionalidad, *se restringe a aquellos casos contenciosos originados en comunicaciones interestatales* (art. 45 de dicho instrumento), y que *no es posible derivar un derecho similar a favor de los Estados Partes en casos originados en peticiones individuales* (art. 44 de dicho tratado).⁸⁶

Esta opinión produjo la modificación del artículo del Reglamento de la Corte IDH referido a la figura de jueces/juezas *ad hoc*, el que hoy se establece con mayor precisión:

Artículo 20. Jueces *ad hoc* en casos interestatales

1. Cuando se presente un caso previsto en el artículo 45 de la Convención, la Presidencia, por medio de la Secretaría, advertirá a los Estados mencionados en dicho artículo la posibilidad de designar un juez *ad hoc* dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la demanda.
2. Cuando apareciere que dos o más Estados tienen un interés común, la Presidencia les advertirá la posibilidad de designar en conjunto un juez *ad hoc* en la forma prevista en el artículo 10 del Estatuto. Si dentro de los 30 días siguientes a la última notificación de la demanda, dichos Estados no hubieren comunicado su acuerdo a la Corte, cada uno de ellos podrá proponer su candidato dentro de los 15 días siguientes. Pasado ese plazo, y si se hubieren presentado varios, la Presidencia escogerá por sorteo un juez *ad hoc* común y lo comunicará a los interesados.
3. Si los Estados interesados no hacen uso de su derecho dentro de los plazos señalados en los párrafos precedentes, se considerará que han renunciado a su ejercicio.
4. El secretario comunicará a la Comisión Interamericana, a los representantes de la presunta víctima y, según el caso, al Estado demandante o al Estado demandado la designación de jueces *ad hoc*.
5. El juez *ad hoc* prestará juramento en la primera sesión dedicada al examen del caso para el cual hubiese sido designado.
6. Los jueces *ad hoc* percibirán emolumentos en las mismas condiciones previstas para los jueces titulares.

82 CIDH. Caso 11.681. *Masacre de las Dos Erres*. Guatemala. Posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la figura del Juez *Ad hoc*, 30 de julio de 2008. Corte IDH. *Caso Gómez Paquiyauri*. Perú. Resolución de 18 de noviembre de 2002.

83 Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. EPFRC. 2008, párr. 6.

84 Ver Faúndez Ledesma, H. "La Independencia e Imparcialidad de los Miembros de la Comisión y la Corte: Paradojas y Desafíos", en *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica. 1998, p. 195.

85 Ver Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). *Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Documento de coyuntura n.º 5. Buenos Aires, Argentina, Cejil, 2008.

86 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-20/09. *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 2009. (énfasis agregado)

3. Admisibilidad de las peticiones

Los artículos 46 y 47 regulan la etapa de admisibilidad de las peticiones, estableciendo los requisitos que se deben satisfacer para abrir la instancia internacional, así como el régimen de excepciones.

3.1. Regla general del previo agotamiento de los recursos internos y sus excepciones

3.1.1. Regla general: artículo 46. 1. a) de la CADH

La regla del previo agotamiento de los recursos internos es uno de los elementos a partir de los cuales se evalúa y decide la admisibilidad de las peticiones realizadas ante la CIDH. Esta regla tiene una relevancia fundamental en el derecho internacional y en el carácter subsidiario del SIDH. Su objetivo es permitir que se conozca a nivel nacional la supuesta violación del derecho, y que el Estado nacional tenga la posibilidad de solucionar la misma antes de que se habilite una instancia internacional.⁸⁷ Asimismo, se ha considerado como un medio de defensa en beneficio del Estado y por tanto renunciabile:

[...] según los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos y la práctica internacional, la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios. Se le ha considerado así como un medio de defensa y como tal, renunciabile, aun de modo tácito. Dicha renuncia, una vez producida, es irrevocable.⁸⁸

A juicio de la Corte IDH, la referencia a “los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos” que contiene el artículo, indica que los mismos deben ser considerados tanto para el análisis de la regla establecida en el artículo 46.1.a) como para sus excepciones, es decir, la determinación de en qué situaciones se exime del agotamiento según lo establecido en el artículo 46.2.⁸⁹

El artículo 46.1.a) también ha sido interpretado en el sentido que “exige el agotamiento de los recursos internos [...] en el momento en que se decida sobre la admisibilidad de la petición y no [en] el momento de la presentación de la misma”.⁹⁰ En el caso de la *Comunidad Campesina Santa Bárbara vs. Perú*, la CIDH explicó las razones que fundamentan este criterio:

en un número importante de casos se presentan modificaciones y/o actualizaciones sobre la situación de cumplimiento de los requisitos de admisibilidad [...] conforme a la Convención y las reglas aplicables, la etapa de admisibilidad tiene precisamente el fin que los Estados presenten información adicional sobre la idoneidad y efectividad de los recursos internos, cuando las peticiones se basan en argumentos sobre la aplicabilidad de las excepciones a la regla de agotamiento previo de los recursos internos. [De acuerdo con la CIDH] [l]a evaluación de toda esta información culmina al momento de tomar la decisión sobre la admisibilidad de la petición [...] [y] toda la información que se recibe con posterioridad a la petición inicial es estrictamente sometida a contradictorio.⁹¹

87 CIDH. Informe n.º 92/08. Petición 12.305. Inadmisibilidad. *Julio César Recabarren y María Lidia Callejos*. Argentina. 31 de octubre de 2008, párr. 35.

88 Corte IDH. *Asunto de Viviana Gallardo y otras*. Resolución. 1981, párr. 26.

89 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. EP. 1987, párr. 87.

90 CIDH. Informe n.º 146/10. Petición 212-05. Admisibilidad. *Manuel Santiz Culebra y otros (Masacre de Acteal)*. México. 1 de noviembre de 2010, párr. 39. Corte IDH. *Caso Wong Ho Wing vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 34. Es importante señalar que de manera reciente este tema generó debate entre los miembros de la Corte IDH, por lo que el pronunciamiento del Tribunal Interamericano en la sentencia *Wong Ho Wing* de 2015 refleja la posición de la mayoría al respecto. Sobre las posiciones que señalan que el examen del previo agotamiento de recursos internos debe realizarse en el momento en que la petición es recibida, ver los votos del juez Eduardo Vio Grossi en la misma sentencia *Wong Ho Wing* y en Corte IDH. *Caso Galindo Cárdenas y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015.

91 Corte IDH. *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 38.

Sobre este aspecto, la Corte IDH también ha señalado:

[...] la presentación de la petición, la transmisión de la misma al Estado y la emisión del Informe de Admisibilidad son tres momentos diferentes: el primero derivado de un acto del peticionario y los otros dos derivados de actos de la Comisión Interamericana. El Reglamento de la Comisión Interamericana regula específicamente dichas etapas. De acuerdo con los artículos 28.h) (actualmente 28.8.), 29 y 30 de dicho Reglamento, antes de transmitir una petición al Estado se realiza una revisión inicial en la cual se analiza, entre otros, si la petición contiene información sobre “las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 [de dicho] Reglamento”. Una vez transmitida la petición al Estado se inicia la etapa de admisibilidad y por ende el contradictorio sobre si se cumplen con los requisitos de admisibilidad de la petición, entre ellos, el requisito de agotamiento de los recursos internos. Según el mencionado Reglamento, es al momento de analizar la admisibilidad donde la Comisión decide si la petición cumplió o no con dicho requisito, o si resulta aplicable alguna de las excepciones previstas en la Convención. En este sentido, el Reglamento de la Comisión hace una distinción entre el momento en que se realiza la revisión inicial, cuando se examina solamente si la petición incluyó información sobre “las gestiones emprendidas para agotar los recursos [...] o la imposibilidad de hacerlo”, y el momento de decidir la admisibilidad, cuando se determina si ya se agotaron los mismos o aplica alguna excepción a este requisito.⁹²

Adicionalmente, la Corte consideró que sería contrario al principio de economía procesal que se inadmitieran peticiones con base en que al momento de la presentación inicial no se habían agotado recursos internos, si al momento en que se analiza la admisibilidad esos recursos ya fueron agotados.⁹³

3.1.1.1. Los recursos disponibles a nivel interno deben ser adecuados y efectivos

La jurisprudencia consolidada del SIDH ha señalado que deben agotarse aquellos recursos que sean adecuados y efectivos. Se entiende por adecuados aquellos recursos cuya función dentro del sistema del derecho interno sea idónea para proteger la situación jurídica infringida.⁹⁴ “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 [...]”.⁹⁵

Por su parte, un recurso es efectivo cuando es capaz de producir el resultado para el cual ha sido creado. La Corte IDH ha entendido que 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”.⁹⁶

Ante la denuncia de desaparición forzada de una persona en Ecuador, el Estado argumentó la falta de satisfacción de este requisito alegando que se encontraban disponibles recursos como la acción de protección, la acción por incumplimiento y el recurso de hábeas corpus, los cuales no habían sido agotados en el caso concreto. La CIDH dio curso a la admisibilidad de la petición al considerar que:

[...] toda vez que se cometa un delito perseguible de oficio, el Estado tiene la obligación de promover e impulsar el proceso penal y que, en esos casos, esta constituye la vía idónea para esclarecer los hechos, juzgar a los responsables y establecer las sanciones penales correspondientes, además de posibilitar otros modos de reparación de tipo pecuniario. La Comisión considera que los hechos expuestos por los peticionarios relativos a la desaparición de César

92 Corte IDH. *Caso Wong Ho Wing vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 26. (notas al pie omitidas)

93 *Ibidem*, párr. 28.

94 Corte IDH. *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras*. EPFRC. 2015, párr. 31.

95 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. F. 1988, párr. 64.

96 Sobre la efectividad de recursos durante estados de excepción, ver Corte IDH. *Caso Galindo Cárdenas y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015, párrs. 50 a 53.

Gustavo Garzón Guzmán se traducen en la legislación interna en conductas delictivas perseguibles de oficio cuya investigación y juzgamiento debe ser impulsada por el Estado mismo.⁹⁷

En otro caso, la Corte IDH decidió sobre la idoneidad de la competencia contencioso-administrativa y de los procesos disciplinarios en relación con el agotamiento del recurso:

[I]a Comisión ha sostenido reiteradamente que dichas vías no constituyen recursos idóneos a efectos de analizar la admisibilidad de un reclamo de la naturaleza del presente ante la Comisión. La jurisdicción disciplinaria no constituye una vía suficiente para juzgar, sancionar y reparar las consecuencias de violaciones a los derechos humanos. La jurisdicción contencioso administrativa, por otra parte, es un mecanismo que procura la supervisión de la actividad administrativa del Estado, y que únicamente permite obtener una indemnización por daños y perjuicios causados por la acción u omisión de agentes del Estado. Consecuentemente, no constituye el recurso idóneo a los efectos de analizar la admisibilidad del presente caso.⁹⁸

Asimismo, de acuerdo con la interpretación de la cláusula convencional, no es necesario que las presuntas víctimas agoten todos los recursos que tengan disponibles:⁹⁹ “[...] si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional debe considerarse cumplida”.¹⁰⁰

De manera que, en términos generales, el agotamiento de una vía interna puede eximir del agotamiento de vías adicionales. Sin embargo, esto no conlleva “a descartar automáticamente el análisis de argumentos estatales sobre los diversos recursos procedentes, al menos cuando existe una diferencia entre el objeto o fin de la vía interna instada o desarrollada y aquella aludida por el Estado.”¹⁰¹

En un caso en que la CIDH centró su examen de admisibilidad en la investigación de los hechos por tratarse de delitos que se persiguen de oficio, y el Estado señaló la falta de interposición de, *inter alia*, la acción de hábeas corpus, la Corte IDH aclaró que la finalidad de ambos recursos era distinta, y estableció que el examen sobre los recursos internos debe realizarse:

41. [...] *con cierto grado de flexibilidad* atendiendo a las circunstancias particulares de cada situación, de modo de poder evaluar si en el caso fue posible dar al Estado la oportunidad de resolver la situación en el ámbito interno [...] *la circunstancia de que las violaciones a derechos humanos alegadas se vinculen a delitos perseguibles de oficio no exime por sí misma de la necesidad de evaluar argumentos sobre otros recursos internos*. Es que, aún de considerarse que son pertinentes deberes oficiosos del Estado, debe evaluarse en cada caso si el afectado (u otras personas o entidades en su nombre o interés) tuvo y ejerció la posibilidad, mediante el uso de recursos disponibles de dar oportunidad al Estado de solucionar el asunto por sus propios medios.¹⁰²

97 CIDH. Informe n.º 70/10. Petición 11.587. Admisibilidad. *César Gustavo Garzón Guzmán*. Ecuador. 12 de julio de 2010, párr. 28.

98 CIDH. Informe n.º 47/10. Petición 1325-05. Admisibilidad. *Masacre Estadero “El Aracatazzo”*. Colombia. 18 de marzo de 2010, párr. 53.

99 CIDH. Informe n.º 12/10. Caso 12.106. Admisibilidad. *Enrique Hermann Pfister Frías y Lucrecia Pfister Frías*. Argentina. 16 de marzo de 2010, párr. 41. CIDH. Informe n.º 76/09. Petición 1473-06. Admisibilidad. *Comunidad de la Oroya*. Perú. 5 de agosto de 2009, párr. 64. CIDH. Informe no 40/08. Petición 270-07. Admisibilidad. *I.V. Bolivia*. 23 de julio de 2008, párr. 70. CIDH. Informe n.º 12/08. Petición 12.305. Inadmisibilidad. *Julio César Recabarren y María Lidia Callejos*. Argentina. 31 de octubre de 2008, párr. 35.

100 CIDH. Informe n.º 12/10. Caso 12.106. Admisibilidad. *Enrique Hermann Pfister Frías y Lucrecia Pfister Frías*. Argentina. 16 de marzo de 2010, párr. 41.

101 Corte IDH. *Caso Galindo Cárdenas y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 39. En la nota al pie 28 de la sentencia, la Corte IDH señala que “[d]e acuerdo a la circunstancias de cada caso, esta consideración sería en principio distinta cuando se trate de recursos cuyo objeto o fin es esencialmente el mismo”.

102 Corte IDH. *Caso Galindo Cárdenas y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 41. (énfasis agregado). Al determinar el criterio del análisis de los recursos internos con ‘cierta flexibilidad’ la Corte IDH se apoya en diversas sentencias del TEDH, ver nota al pie 30 de la sentencia.

En cuanto al análisis de los recursos por la CIDH, esta examinará la información remitida por las partes al momento de recibir la petición, y hasta la emisión del informe de admisibilidad, dicha información deberá ser actualizada, necesaria y suficiente.¹⁰³

En un procedimiento contencioso ante la Corte IDH, en el cual el Estado señaló que diversas sentencias subsanaban el hecho ilícito internacional, y por lo tanto, la petición debía declararse inadmisibles por la Comisión, la Corte IDH:

[c]onstató que las sentencias de la Corte Constitucional posteriores al año 2009, las cuales, según lo indicado por el Estado, subsanaban completamente “el hecho ilícito internacional” en perjuicio del señor Duque y le brindaban recursos para solicitar la pensión de sobrevivencia [...], no estaba en conocimiento de la Comisión al momento de la emisión del Informe de Admisibilidad [...]. Además, a pesar de los avances informados a la Comisión por el Estado respecto de ciertos cambios jurisprudenciales, no existía, en ese momento, claridad sobre el posible efecto retroactivo de la sentencia [...] ni sobre la forma de acreditar la unión marital de hecho para parejas del mismo sexo. En consecuencia, la Comisión no contaba con elementos de información suficientes que le hubiesen permitido analizar y eventualmente llegar a concluir que el señor Duque aún contaba con recursos que no habían sido agotados ante las instancias internas con la posibilidad de conseguir resultados diferentes a los que ya había planteado en el año 2002. Tampoco se acreditó por parte del Estado que existieran recursos que permitieran el reconocimiento con carácter retroactivo de la pensión solicitada por el señor Duque, esto es a partir del año 2002 [...].¹⁰⁴

Como puede inferirse, la apreciación respecto del agotamiento del recurso interno requiere una evaluación de cada caso concreto.

3.1.1.2. Posible agotamiento de recursos internos por personas jurídicas

La Corte IDH ha señalado que a partir de una interpretación del artículo 46 de la CADH encaminada a producir un efecto útil, las personas jurídicas pueden agotar recursos internos, los cuales podrán ser posteriormente tomados en cuenta para las denuncias que realicen personas naturales o físicas ante el SIDH.

103 Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. EPFRC. 2016, párr. 42. Sobre el agotamiento de recursos internos para la reclamación de reparaciones para las víctimas, ver caso *Sandoval Chinchilla vs. Guatemala*. En esta sentencia, el Estado argumentó la falta de agotamiento del recurso ordinario civil con el cual los familiares de la víctima podían reclamar indemnización por la muerte de la Sra. Chinchilla, quien al momento de su fallecimiento se encontraba recluida en un centro penitenciario para cumplir una condena penal. Por su parte, la CIDH señaló que dicho recurso no debía agotarse, ya que la muerte debió haber sido investigada por oficio por las autoridades, la Corte IDH señaló que: “[r]especto del juicio ordinario civil para reclamar daños y perjuicios, el cual no fue intentado por la señora Chinchilla Sandoval ni por sus familiares [...] la Corte reitera que, en razón de las posibles responsabilidades asociadas a los hechos alegados, a saber, la falta de tratamiento adecuado en salud y la muerte de una persona bajo custodia estatal, correspondía al Estado esclarecer de oficio las circunstancias en que ocurrieron, lo cual no podía depender de una gestión de intereses particulares. Consecuentemente, no podría exigirse el agotamiento de acciones a instancia de parte en la vía civil señaladas por el Estado, cuyo objeto era, según indicó este, la determinación de daños o perjuicios y, de constatarlos, fijar la indemnización correspondiente [...]. En otros casos, la Corte ha considerado que, “de existir mecanismos nacionales para determinar formas de reparación [que satisfagan] criterios de objetividad, razonabilidad y efectividad para reparar adecuadamente las violaciones de derechos reconocidos en la Convención declaradas”, tales procedimientos y sus resultados “pueden ser valorados” [...]. De tal modo, determinados procesos activados por las víctimas a nivel interno pueden ser relevantes tanto en la calificación y definición de determinados aspectos o alcances de la responsabilidad estatal, como en la satisfacción de ciertas pretensiones en el marco de una reparación integral. Por ello, lo decidido a nivel interno en esos procesos ha sido tomado en cuenta al momento de valorar las solicitudes de reparaciones en un caso ante el Sistema Interamericano [...]. Sin embargo, tales procesos han sido relevantes y valorados en casos en que han sido efectivamente intentados por personas afectadas por violaciones a sus derechos o por sus familiares, valoración que debe realizarse en atención a las circunstancias de cada caso específico, según la naturaleza del derecho que se alega violado y de las pretensiones de quien lo ha incoado”. Corte IDH. *Caso Chinchilla Sandoval vs. Guatemala*. EPFRC. 2016, párr. 25.

104 Corte IDH. *Caso Duque vs. Colombia*. EPFRC. 2016, párr. 42. (notas al pie omitidas)

Este criterio se sustenta en las “[c]ircunstancias en las cuales [no existan] recursos a favor de las personas naturales, [o] no est[é]n disponibles o no result[en] procedentes frente a la acción estatal concreta dirigida contra la persona jurídica”,¹⁰⁵ por lo que podría resultar “[d]esproporcionado obligar a una presunta víctima a interponer recursos inexistentes, cuando se comprueba que el recurso idóneo y efectivo era el agotado por parte de la persona jurídica”.¹⁰⁶

Al ahondar este criterio, la Cortr IDH señaló lo siguiente:

[...] si a través de un recurso en sede interna que fue resuelto a favor de una persona jurídica se protegieran los derechos de las personas individuales, la Corte no encuentra razón alguna para entender que dicho recurso no pueda llegar a ser idóneo y efectivo, según el análisis de cada caso. [...] En concreto, [...] se deben tener por agotados los recursos internos en cumplimiento del artículo 46.1.a) de la Convención cuando: i) se compruebe que se presentaron los recursos disponibles, idóneos y efectivos para la protección de sus derechos, independientemente de que dichos recursos hayan sido presentados y resueltos a favor de una persona jurídica, y ii) se demuestre que existe una coincidencia entre las pretensiones que la persona jurídica alegó en los procedimientos internos y las presuntas violaciones que se argumenten ante el Sistema Interamericano. [...] “lo que se busca es que exista una coincidencia material entre las reclamaciones formuladas en el proceso que fue agotado a nivel interno y aquellas presentadas ante la [Comisión], con el objeto de asegurarse que las autoridades nacionales conocieron sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, tuvieron la oportunidad de solucionarla antes de que sea conocida por una instancia internacional”.¹⁰⁷

3.1.2. Excepciones: artículo 46.2. de la CADH

En el artículo 46.2., la CADH establece algunas causales de excepción a la regla del agotamiento de los recursos internos. Estas excepciones se refieren, en los incisos a. y b., a situaciones en las que los recursos internos no pueden ser agotados por encontrarse indisponibles por una razón legal o de facto.¹⁰⁸ Así, el inciso a. alude a los casos en que la ley interna no garantiza el debido proceso legal, mientras que el inciso b. se refiere a los casos en que sí existen recursos en la jurisdicción interna, pero su acceso es negado a las personas, o se les impide hacer uso de ellos. En el apartado c. se incluye el supuesto de retardo injustificado en la decisión sobre los recursos interpuestos.

En sus primeras sentencias sobre excepciones preliminares, la Corte IDH estableció que:

[...] la fundamentación de la protección internacional de los derechos humanos radica en la necesidad de salvaguardar a la víctima del ejercicio arbitrario del poder público. 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 solo estar justificada sino ser urgente. En esos casos [...] la oportunidad para decidir sobre los recursos internos debe adecuarse a los fines del régimen de protección internacional.

105 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2016, párr. 132.

106 *Ibidem*, párr.133.

107 *Ibidem*, párrs. 134 y 136. Asimismo, la Corte IDH dejó claro que el reconocimiento era independiente del análisis que realiza sobre las posibles violaciones en la etapa de fondo, y que en ningún caso se trataba de imponer obligaciones a los Estados para modificar su legislación y otorgar legitimación activa a las personas naturales: “[...] es preciso resaltar que el análisis que se realice sobre el cumplimiento de las reglas de admisibilidad contenidas en el artículo 46.1 en este tipo de casos, es independiente del análisis sobre el fondo de la petición, especialmente en lo que se refiere a los artículos 1.1., 8 y 25 de la Convención Americana. Así, cuando se dé por cumplido el agotamiento de los recursos internos a través de un recurso interpuesto por una persona jurídica, no se pretende imponer una obligación adicional a los Estados en el sentido de modificar su legislación interna para otorgar legitimación activa a las personas naturales. Este tipo de consideraciones se relacionan con el fondo del caso y deberán ser analizadas según el contenido de los derechos individuales reconocidos por la Convención”. *Ibidem*, párr. 138.

108 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-11/90. *Excepciones al agotamiento de los recursos internos*. 1990, párr. 17.

De ninguna manera la regla del previo agotamiento debe conducir a que se detenga o se demore hasta la inutilidad la actuación internacional en auxilio de la víctima indefensa. Esa es la razón por la cual el artículo 46.2. establece excepciones a la exigibilidad de la utilización de los recursos internos como requisito para invocar la protección internacional precisamente en situaciones en las cuales, por diversas razones, dichos recursos no son efectivos. Naturalmente cuando el Estado opone, en tiempo oportuno, esta excepción, la misma debe ser considerada y resuelta, pero la relación entre la apreciación sobre la aplicabilidad de la regla y la necesidad de una acción internacional oportuna en ausencia de recursos internos efectivos, puede aconsejar frecuentemente la consideración de las cuestiones relativas a aquella regla junto con el fondo de la materia planteada, para evitar que el trámite de una excepción preliminar demore innecesariamente el proceso.¹⁰⁹

En su opinión consultiva sobre la *excepción al agotamiento de los recursos internos*, la Corte IDH evaluó el alcance de la excepción prevista en el artículo 46.2.b) en relación con la existencia de una situación de miedo generalizado que llevó a que los/las abogados/as no prestaran asistencia legal por temor a sufrir represalias, y concluyó que en tal situación se estaría frente a una de las causales de excepción.¹¹⁰

Por su parte, la CIDH se pronunció en un caso en el que el proceso judicial por la muerte de un ciudadano mexicano por parte de un integrante del ejército fue atraído por el fuero militar, indicando que:

[l]os tribunales militares [no constituyen el] foro [idóneo] para el examen de presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la fuerza pública. De la misma forma, la Corte Interamericana ha señalado que la justicia militar solo es un foro adecuado para el juzgamiento de militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos pertenecientes al orden militar. En este sentido y a los efectos de la admisibilidad del presente reclamo, la Comisión toma en consideración que la justicia militar ha sido empleada para investigar la muerte del civil Mirey Trueba, juzgar y sancionar al miembro del ejército. En este sentido, considera que se configura una presunta falta de acceso a un recurso judicial adecuado e independiente para la investigación, juzgamiento y sanción del responsable del fallecimiento de la víctima y por lo tanto, se configura la excepción prevista en el artículo 46. 2. b) de la Convención Americana.¹¹¹

De manera más reciente, el caso *Brewer Carías vs. Venezuela* constituye un precedente importante para determinar la procedencia y operatividad de las excepciones previstas en el artículo 46.2. De acuerdo al marco fáctico establecido por la CIDH, el caso se relacionaba con la falta de garantías judiciales y protección judicial en el proceso seguido contra la presunta víctima por el delito de conspiración para cambiar violentamente la Constitución de ese país, y su supuesta vinculación con la redacción del llamado ‘Decreto Carmona’. El Sr. Brewer Carías había salido del país antes de que se realizara la acusación formal en su contra y se empezara a citar a las partes a la audiencia preliminar, la cual, hasta el momento en que la Corte IDH dictó la sentencia, no se había llevado a cabo.

Si bien la CIDH había invocado las excepciones establecidas en el artículo 46.2., la Corte IDH concluyó que dicha excepción no operaba, ya que no se habían agotado los recursos idóneos y efectivos y, por lo tanto, no procedían las excepciones invocadas.

El punto medular fue la interposición del recurso de nulidad por la defensa del Sr. Brewer en los procedimientos internos por la supuesta “violación a la presunción de inocencia por declaraciones de

109 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. EP. 1987, párr. 93.

110 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-11/90. *Excepciones al agotamiento de los recursos internos*. 1990, párrs. 32 y ss. En el mismo sentido, la Corte consideró que no puede exigirse el agotamiento a aquellos/as reclamantes que aleguen una situación de indigencia tal que les impida utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención.

111 CIDH. Informe n.º 48/08. Petición 515-01. Admisibilidad. *Mirey Trueba Arciniega*. México. 24 de julio de 2008, párr. 50.

miembros del Poder Judicial [...] así como la alegada violación a la independencia e imparcialidad derivada de la provisionalidad de jueces y fiscales vinculados a la causa”.¹¹² De acuerdo a la CIDH el lapso de más de tres años en la resolución del recurso de nulidad, era un factor que se encuadraba en la excepción prevista en el artículo 46.2. c) en razón de un retardo injustificado. Asimismo, la CIDH:

otorgó especial relevancia en el análisis [de admisibilidad] a la problemática de la provisionalidad de los jueces y fiscales, así como al riesgo que esta problemática implica[ba] para la satisfacción de las garantías de independencia e imparcialidad de que son titulares los y las justiciables y que, evidentemente, *constitu[ían] el presupuesto institucional para que las personas [contaran con] recursos idóneos y efectivos que les sea exigible agotar[.]* [De acuerdo a la CIDH] el Estado no [habría] present[ado] [...] información sobre la existencia de recursos adecuados para cuestionar la asignación o remoción de jueces y juezas en dicha situación [...] la remoción de varios jueces provisionales en el [...] caso, tras la adopción de decisiones relativas a la situación de la presunta víctima, p[udo] haber afectado su acceso a los recursos de la jurisdicción interna y por lo tanto correspond[ía] eximir este aspecto del reclamo del requisito bajo estudio.¹¹³

La Corte IDH cuestionó entonces que la CIDH encontrara fundadas las excepciones establecidas en el artículo 46.2. de la CADH.¹¹⁴ La Corte IDH centró su análisis en la etapa temprana en la que se encontraba el proceso penal,¹¹⁵ en particular el hecho de que la audiencia preliminar aún no se había

112 Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014, párr. 22.

113 Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014, párr. 22. (énfasis agregado)

114 Al analizar la procedencia de la excepción establecida en el artículo 46.2. de la CADH, la Corte IDH señaló que un alegado contexto generalizado de provisionalidad no era suficiente para determinar el no agotamiento de los recursos internos, pues de acuerdo al Tribunal Interamericano ello implicaría que a partir de una argumentación de tipo general sobre la falta de independencia o imparcialidad del Poder Judicial se pudiera subsanar este requisito. *Ver*; párr. 105 de la sentencia.

En cuanto a la excepción del artículo 46.2.b), para el Tribunal Interamericano fue un error de la Comisión Interamericana haber considerado que las decisiones adoptadas respecto a algunos de los jueces temporales y provisorios que intervinieron en la causa se relacionaban directamente con el Sr. Brewer, de manera más concreta: “en términos de los debates sobre si procedía esta excepción, la Corte reitera que el momento procesal en el que se encuentra el presente caso [...] impide una conclusión *prima facie* respecto al impacto de la provisionalidad en la garantía de independencia judicial en orden a establecer como procedente una excepción al agotamiento de los recursos internos basada en el artículo 46.2.b de la Convención [...] Cabe resaltar que en la segunda solicitud de nulidad interpuesta por la defensa del señor Brewer se alegó que estos problemas asociados a la forma como fue dejado sin efecto el cargo de algunos jueces provisorios que intervinieron en el proceso afectarían su garantía de ser juzgado por su juez natural, dado que “no se ha garantizado su autonomía, independencia e imparcialidad”. La Corte considera que a partir de la intervención de los jueces internos al resolver ese alegato, podría haberse determinado con mayor claridad si la provisionalidad tenía o no un impacto tal como para que operara la excepción prevista en el artículo 46.2.b y, de ser el caso, analizar el fondo del caso”, párrs. 108, 100-112.

Finalmente, en lo correspondiente al análisis de la excepción prevista en el artículo 46.2.c la Corte IDH examinó, por un lado, el término para dar respuesta a las solicitudes de nulidad interpuestas y, por otro lado, la falta de resolución como consecuencia de la no comparecencia del Sr. Brewer en la audiencia preliminar por encontrarse fuera del país. Sobre el primer punto, la CIDH había considerado que un lapso de más de tres años para la resolución del recurso era suficiente para encuadrar la situación en la excepción del artículo 46.2.c, sin embargo, la Corte IDH se percató de dos interpretaciones distintas dadas por diversos órganos judiciales del país, sobre el momento en que debía resolverse el contenido del recurso. Tras analizar el contenido, características, complejidad y extensión del escrito interpuesto por los Representantes de la presunta víctima en el procedimiento ante el Tribunal Interamericano, la Corte concluyó que cualquiera que fuera el lapso, este no debía resolverse en un plazo de tres días. En relación al segundo punto, sobre la falta de comparecencia del Sr. Brewer en la audiencia preliminar, la Corte IDH señaló que su ausencia trajo como resultado que la misma no pudiera llevarse a cabo, por lo que e[ra] posible afirmar que el retardo en la resolución de las nulidades [era] imputable a su decisión de no someterse al proceso e implica un impacto en el análisis del retardo injustificado o plazo razonable. “En consecuencia, constituye una contradicción del informe de admisibilidad de la Comisión haber considerado que no podía atribuir un retardo injustificado al Estado pero estimar, por otra parte, que la falta de resolución del recurso de nulidad era un indicio de demora atribuible al Estado”. *Ver*; párrs. 133 y ss.

115 Para una crítica sobre el desarrollo del concepto de etapa temprana por parte de la Corte IDH y de la decisión adoptada por la mayoría, *ver* el voto conjunto disidente de los jueces Manuel E. Ventura Robles y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en el *caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014.

llevado a cabo, y no se había dado inicio al juicio oral, por lo cual, de acuerdo con el Tribunal, no era posible determinar el impacto negativo que podría tener una decisión en el proceso.

Para la Corte IDH resultaba imposible entonces “pronunciarse sobre la presunta vulneración de las garantías judiciales, debido a que todavía no habría certeza sobre cómo continuaría el proceso y si muchos de los alegatos presentados podrían ser subsanados a nivel interno. Lo anterior, sin perjuicio del posible análisis que se pu[diera] hacer respecto al alegado retardo injustificado o plazo razonable”.¹¹⁶

Si bien habían sido interpuestas por la defensa del Sr. Brewer diversas solicitudes de nulidad y de otro tipo, no se habían interpuesto los recursos que, de acuerdo al Estado, resultaban idóneos y efectivos en el caso concreto.¹¹⁷ En este sentido la Corte IDH señaló que, sin perjuicio del análisis que corresponde a las excepciones al previo agotamiento de los recursos internos establecidos en el artículo 46.2 de la CADH, era importante valorar los diferentes recursos señalados en el ordenamiento interno que pudieran corregir o subsanar las irregularidades cometidas en etapas tempranas del proceso.¹¹⁸

3.1.3. Identificación por parte del Estado de recursos pendientes de agotarse

La etapa de procedimiento de admisibilidad ante la CIDH es también la oportunidad procesal oportuna para que el Estado alegue la existencia de recursos internos que no han sido agotados. Esta interpretación que ha dado la Corte IDH al artículo 46.1.a) de la Convención por casi tres décadas está en conformidad con el derecho internacional, por lo cual, se entiende que luego de dicho momento procesal opera el principio de preclusión procesal.¹¹⁹

Asimismo, el Estado tiene la carga probatoria para demostrar la existencia de recursos,¹²⁰ ya que:

[...] no compete a los órganos internacionales subsanar la falta de precisión de los alegatos del Estado. De lo anterior se desprende que la invocación por el Estado de la existencia de un recurso interno no agotado debe no solo ser oportuna, sino también clara, identificando el recurso en cuestión y también cómo el mismo, en el caso, sería adecuado y efectivo para proteger a las personas en la situación en que se hubiere denunciado. En ese sentido no es suficiente señalar la existencia del recurso sino demostrar [su] disponibilidad.¹²¹

La obligación del Estado de identificar plenamente los recursos que están pendientes de agotarse abarca, inclusive, los nuevos recursos que puedan existir durante el trámite ante la CIDH, como consecuencia, por ejemplo, de una reforma legislativa.¹²² Una vez acreditada esta disponibilidad, la carga de la prueba se traslada a la parte denunciante.¹²³

Lo anterior no impide que haya una evaluación respecto del agotamiento del recurso interno susceptible de ser replanteada cuando el caso se encuentra en conocimiento de la Corte IDH. Este replanteamiento se realiza mediante excepciones preliminares mismas que tienen por objeto impedir

116 Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014, párr. 88.

117 Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014, párrs. 90 y 97.

118 Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014, párr. 96. Igualmente, la Corte IDH señaló que: “al finalizar una etapa intermedia o durante el juicio p[odía] llegar a declararse la existencia de dichas irregularidades y proceder a la anulación de todo lo actuado o la recomposición del proceso en lo pertinente. Lo anterior cobra[ba] mayor relevancia [...] [al tenerse] en cuenta que las solicitudes de nulidad involucraban algunos de los alegatos que fueron presentados ante e[l] Tribunal respecto a la presunta violación a la independencia e imparcialidad judicial, derecho a la defensa, controversias en torno a pruebas que habrían sido rechazadas, posibilidades de contrainterrogar o estar presentes en ciertas declaraciones o modificaciones en las acusaciones, entre otras garantías judiciales [...] Por otra parte, en el marco específico de las controversias sobre admisibilidad[,] [...] y debido a la etapa en que se enc[ontraba] el proceso, no e[ra] posible determinar la eficacia de los recursos indicados por el Estado porque hasta [ese momento] no ha[bía]n operado”. Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014, párrs. 98 y 99.

119 Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*. EPFRC. 2015, párr. 28.

120 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. EP. 1987, párr. 88. Corte IDH. *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras*. EP. 1987, párr. 87.

121 Corte IDH. *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. EPFRC. 2015, párr. 21.

122 Cfr: Corte IDH. *Caso Mémoli vs. Argentina*. EPFRC. 2013, párrs. 49 y 50.

123 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-11/90. *Excepciones al agotamiento de los recursos internos*. 1990, párr. 41.

la continuación del procedimiento o el pronunciamiento sobre el fondo del asunto;¹²⁴ en ese caso, los argumentos deberán guardar consistencia con aquellos que fueran oportunamente presentados durante el trámite ante la CIDH.¹²⁵

Asimismo, la Corte IDH puede realizar un examen de control de legalidad de las actuaciones de la CIDH, incluyendo desde la etapa de revisión inicial de las peticiones.¹²⁶ Este control se realiza una vez que el asunto esté bajo el conocimiento de la Corte IDH, y de manera excepcional cuando exista un error grave que vulnere el derecho de defensa de las partes.¹²⁷ “[L]a parte que afirma que una actuación de la Comisión durante el procedimiento ante la misma ha sido llevada de manera irregular afectando su derecho de defensa debe demostrar efectivamente tal perjuicio. A este respecto, no resulta suficiente una queja o discrepancia de criterios en relación con lo actuado por la Comisión Interamericana”.¹²⁸

La Corte IDH ha señalado que el trámite de las peticiones individuales se encuentra regido por garantías que aseguran a las partes el ejercicio del derecho de defensa en el procedimiento. Tales garantías son: a) las relacionadas con las condiciones de admisibilidad de las peticiones (arts. 44 a 46 de la CADH),¹²⁹ y b) las relativas a los principios de contradictorio (art. 48 de la CADH), equidad procesal y seguridad jurídica.¹³⁰

3.1.4. Reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado

Es importante señalar también que cuando un Estado efectúa un reconocimiento de responsabilidad se entiende que ha aceptado la plena competencia de la Corte IDH, por lo que la interposición de una excepción preliminar por la falta de recursos internos es, en principio, incompatible con el referido reconocimiento.¹³¹ La consecuencia jurídica del reconocimiento de responsabilidad es dejar sin objeto la excepción planteada, por lo que la Corte IDH podrá analizar el fondo del asunto.

124 Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. EPFRC. 2010, párr. 35.

125 Corte IDH. *Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 25. Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015, párrs. 24 y 26. En esta última sentencia, la Corte IDH estableció que cuando se haya efectuado un reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado ante la CIDH, que se relacione con una de las excepciones a la regla del no agotamiento, el Estado “no [podrá] variar su posición al argumentar ante la Corte nuevamente que no se ha verificado el agotamiento de los recursos internos, sino que ha aceptado implícitamente la competencia de la Corte para conocer del [...] caso”, párr. 27.

126 Corte IDH. *Caso Mémoli vs. Argentina*. EPFRC. 2013, párrs. 29 a 42.

127 En un caso, el Estado argumentó que la inclusión de víctimas en el informe de fondo, no contempladas originalmente en el informe de admisibilidad, era en detrimento de su seguridad jurídica e igualdad procesal, por lo cual la Corte IDH debía ejercer control de legalidad sobre el informe de fondo. El Tribunal Interamericano señaló que resultaba incuestionable que el Estado hubiera tenido conocimiento de los hechos que sustentaban la presunta violación de los artículos de la CADH en perjuicio de las presuntas víctimas incluidas con posterioridad al informe de admisibilidad, por lo que, de considerarlo pertinente, habría podido expresar su consideración durante el trámite ante la CIDH. Más aún, de acuerdo con el Tribunal Interamericano “se desprend[ía] del expediente que en un periodo de más de siete años, el Estado [había] contado durante el trámite de fondo con al menos seis oportunidades procesales para controvertir los hechos alegados incorporados por los peticionarios sobre la supuesta violación del artículo 5 de la Convención y, luego, respecto a la plena identificación de los familiares como presuntas víctimas”. De esta manera, para la Corte IDH resultaba claro que el Estado había contado con oportunidades procesales para ejercer su derecho de defensa. Así, la fundamentación de la CIDH de incluir en su consideraciones del informe de fondo la violación de derechos de la CADH en perjuicio de los familiares “fundamentándose en el principio *iura novit curia* y tomando en cuenta que [–citando a la CIDH–] “los hechos que lo sustenta[ban] surg[ían] de la información y los documentos aportados por las partes en el transcurso del trámite del presente caso y respecto de los cuales el Estado ha[bía] tenido la posibilidad de defenderse y presentar alegatos al respecto”, no implic[aba] una vulneración al derecho de defensa del Perú”. Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015, párrs. 55 y 67.

128 Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. EPFRC. 2006, párr. 66. Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014, párr. 102. (notas al pie omitidas)

129 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. EP. 1987, párr. 85. Corte IDH. *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. EPFRC. 2012, párr. 49.

130 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-19/05. *Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. 2005, párr. 27. Corte IDH. *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. EPFRC. 2012, párr. 49.

131 Cfr. Corte IDH. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia*. EP. 2005, párr. 30. Corte IDH. *Caso de las*

3.1.5. Análisis del previo agotamiento de recursos internos con el fondo del asunto

En algunas ocasiones, el análisis de las excepciones contenidas en el artículo 46.2. podrán estar relacionadas con el fondo del asunto, en especial en lo que concierne a los artículos 8 (derecho a las garantías judiciales) y 25 (derecho a la protección judicial) de la CADH.

La Corte IDH ha sostenido que “cuando se invocan ciertas excepciones a la regla del no agotamiento de los recursos internos, como son la ineffectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal, no solo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas por la Convención”. De esta manera, surge la interrogante sobre si las excepciones señaladas en el artículo 46.2. constituyen, a su vez, una violación directa de los derechos consagrados en la CADH. La Corte IDH ha tratado de dar respuesta al establecer que el artículo 46.2., por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo, y que ambas etapas –admisibilidad y fondo– se rigen por diferentes estándares de apreciación:

[e]l examen que realiza la Comisión [IDH] en la etapa inicial de admisibilidad supone el análisis de las excepciones contenidas en el artículo 46.2. de la C[ADH] como normas con contenido autónomo “*vis à vis* las normas sustantivas de la Convención Americana”. Esto significa que si bien el análisis realizado por la Comisión en la etapa de admisibilidad puede tener una relación directa con las posibles violaciones a los artículos 8 y 25 de la Convención, el estándar de apreciación es distinto en ambas etapas. En consecuencia, resulta necesario diferenciar la figura del retardo injustificado a que se refiere el artículo 46.2. de la Convención, aplicable en la etapa de admisibilidad de una petición, del estándar de plazo razonable, aplicable al análisis de posibles violaciones al artículo 8.1 de la Convención, en el estudio del fondo de la controversia.¹³²

Sin embargo, hasta el momento no se han establecido mayores pautas para determinar la diferencia entre los estándares aplicables en ambas etapas,¹³³ esperemos que la jurisprudencia que se emita en un futuro ayude a tener mayores elementos al respecto.

3.2. Plazo para la presentación

El procedimiento interamericano establece ciertos plazos para la presentación de peticiones atendiendo, de este modo, a la necesidad de garantizar certidumbre y estabilidad jurídica frente a una decisión adoptada.¹³⁴

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 32 del Reglamento de la CIDH se contemplan dos diferentes escenarios, (i) en los casos en que se haya agotado el recurso interno, el plazo máximo para la presentación de las peticiones es de 6 meses, y (ii) en aquellos en que sea aplicable alguna de las excepciones a la regla del agotamiento se establece como pauta la del ‘plazo razonable’ para la presentación de peticiones.

En relación con el requisito del artículo 46.1.b), de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, el plazo de seis meses debe computarse desde la notificación al presunto lesionado de la decisión

Masacres de Ituango vs. Colombia. [Fondo, Reparaciones y Costas] 2006, párr. 104. Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. FR. 2012, párr. 30. En similar sentido, ver Corte IDH. *Caso Montero Aranguen y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. EPFRC. 2006, párr. 50. Corte IDH. *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. EPFRC. 2010, párr. 27.

132 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-22/16. *Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 2016, párr. 126. (notas al pie omitidas)

133 Cfr: Corte IDH. *Caso Brewer Carías vs. Venezuela*. EP. 2014, párr. 101.

134 CIDH. Informe n.º 28/98. Caso 11.625. *María Eugenia Morales de Sierra*. Guatemala. 6 de marzo de 1998.

definitiva.¹³⁵ Asimismo, la CIDH ha valorado su cumplimiento a la luz del principio general de que dentro de ciertos límites de temporalidad y razonabilidad la justicia no puede ser sacrificada en función de una excesiva ritualidad formal, de allí que algunos requisitos de procedimiento pueden ser dispensados si eso no conlleva un desequilibrio entre la justicia y la seguridad jurídica.¹³⁶

En un caso en el que se habían agotado los recursos internos, y la petición se presentó un día después del plazo de 6 meses, la CIDH declaró su admisibilidad con base en que es un principio aceptado por el SIDH que el sistema procesal es un medio para alcanzar justicia, y por tanto esta no puede ser sacrificada a favor de priorizar meras formalidades.¹³⁷

En otro caso en el que la CIDH debía analizar el plazo de admisibilidad en función de las diferencias entre la fecha indicada en la petición y la fecha de recepción por correo postal de la misma, y estableció que “[a]unque no se t[enía] certeza sobre la fecha en la cual fue enviada [la petición], [...] consider[ó] que e[ra] razonable tomar en cuenta un lapso entre el envío por correo postal y la recepción[, ante lo cual] once días e[ra] una demora razonable para presentar la petición”.¹³⁸

Por su parte, las excepciones del artículo 46.2. no están sujetas a la exigencia del plazo de los seis meses, toda vez que estas no requieren del agotamiento de los recursos internos. Como ya se señaló, en estos casos el parámetro de análisis lo constituye el concepto de plazo razonable.¹³⁹ El artículo 32.2. del Reglamento de la CIDH señala como pautas para su consideración la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de derechos denunciada y las circunstancias de cada caso. En un caso de desaparición forzada, la Comisión determinó que la petición había sido presentada en un plazo razonable, tomando en consideración “el carácter continuado de la supuesta desaparición forzada [...], la falta de esclarecimiento sobre [el] paradero [de la presunta víctima], la ausencia de determinación de responsabilidades y la alegada denegación de justicia en el proceso sobreseído”.¹⁴⁰

3.3. Litis pendencia internacional: artículo 46.1.c)

A efectos de comprender el alcance que el derecho interamericano asigna a este artículo es necesario tener presente el alcance de diversas disposiciones. Primero, la CADH establece como requisito para la admisibilidad de la petición que la materia no esté pendiente de otro procedimiento internacional; segundo, el artículo 47. d) del mismo instrumento convencional, indica que se declarará inadmisibles aquellas peticiones que reproduzcan una petición ya examinada por la CIDH u otro organismo internacional; y, tercero, el artículo 33 del Reglamento establece que en aquellos casos en los cuales exista un procedimiento en otro organismo internacional, la CIDH continuará con el trámite de la petición, siempre y cuando el procedimiento ante el otro organismo se limite a un examen general, o cuando el peticionario ante la CIDH sea la víctima o su familiar, y en el otro procedimiento el peticionario sea un tercero o una entidad no gubernamental sin mandato de la víctima o de sus familiares.

Por su parte, la Corte IDH ha señalado que la frase “sustancialmente la reproducción” se refiere a la identidad entre los casos, la misma que se configura cuando haya identidad entre las partes, el objeto y la base legal.¹⁴¹ Para ello, debe haber coincidencia entre los sujetos activos y pasivos de la violación, y debe referirse a las mismas conductas violatorias de un derecho humano.¹⁴²

135 Corte IDH. *Caso Galindo Cárdenas y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 30.

136 *Cfr.* Corte IDH. *Caso Cayara vs. Perú*. EP. 1993, párr. 42.

137 CIDH. Informe n.º 12/10. Caso 12.106. Admisibilidad. *Enrique Hermann Pfister Frías y Lucrecia Pfister Frías*. Argentina. 16 de marzo de 2010.

138 CIDH. Informe n.º 20/09. Petición 235-00. Admisibilidad. *Agustín Zegarra Marín*. Perú. 19 de marzo de 2009, párr. 66.

139 Corte IDH. *Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú*. EPFRC. 2013, párr. 23.

140 *Idem*.

141 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. EP. 1999, párr. 53. Corte IDH. *Caso J. vs. Perú*. EPFRC. 2013, párr. 30.

142 Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. EP. 1999, párr. 43.

En una ocasión en la que el Estado alegó la duplicidad de procedimientos entre el SIDH y la OIT, la Corte IDH afirmó:

[...] el objeto tampoco es el mismo, mucho menos cuando ante la OIT [...] conoció únicamente lo relativo al derecho a la libertad sindical y sobre el derecho laboral en general y, ante la Corte, se planteó la violación de una serie de derechos no comprendidos en la denuncia interpuesta ante el Comité de Libertad Sindical, tal como lo es, entre otros, el derecho al debido proceso legal. [...] Además, 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 (art. 67), y de obligatorio cumplimiento (art. 68.1).¹⁴³

La CIDH sostuvo un criterio similar al rechazar la duplicidad de procedimientos en un caso en el que Ecuador alegó litis pendencia internacional ante el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU en los siguientes términos:

La Comisión, a su vez, ha sostenido que para que se considere que en un caso hay duplicación o cosa juzgada internacional se requiere que la petición esté siendo considerada, o haya sido decidida, por un organismo internacional que tenga competencia para adoptar decisiones sobre los hechos específicos contenidos en la petición, y medidas tendientes a la efectiva resolución de la disputa de que se trate. La Comisión considera, en virtud de esta norma, que el Grupo de Trabajo antes mencionado no pertenece a la categoría de órganos internacionales cuyo mandato pueda generar la duplicación a la que se refieren los artículos 46(1)(c) y 47(1)(d) de la Convención Americana. En efecto, se trata de un mecanismo que puede plantear situaciones concretas de desapariciones con los Estados pero no tiene un sistema de casos que tenga como objetivo emitir decisiones que atribuyan responsabilidades específicas. Además, el Estado no ha presentado antecedentes que permitan establecer que la situación de la presunta víctima en el presente reclamo haya sido aclarada por dicho organismo.¹⁴⁴

3.4. Requisitos formales: artículo 46.1.d) de la CADH

La petición debe incluir los datos personales de quien somete el escrito, entre ellos, nombre, nacionalidad, profesión, domicilio, y firma. Asimismo, de acuerdo con el artículo 28 del Reglamento, en el caso de entidades no gubernamentales será necesaria la firma y el nombre del representante legal.

3.5. Caracterización de los hechos alegados: artículo 47 de la CADH

La naturaleza complementaria de la protección interamericana se deriva del Preámbulo de la CADH al reconocer que los derechos esenciales del hombre “justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados”.

Como consecuencia de la complementariedad –característica compartida con otros sistemas supranacionales de protección de derechos humanos–, el SIDH ha limitado su función de velar por la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados al hacerse parte de la Convención, excluyendo la posibilidad de funcionar como un tribunal revisor de la actuación de los organismos judiciales a nivel internacional; función a la cual se le ha denominado ‘fórmula de la cuarta instancia’.¹⁴⁵

143 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. EP. 1999, párrs. 56 y 57.

144 CIDH. Informe n.º 70/10. Petición 11.587. Admisibilidad. *César Gustavo Garzón Guzmán*. Ecuador. 12 de julio de 2010, párr. 38.

145 La “fórmula de la cuarta instancia” fue elaborada por la Comisión Interamericana en el Caso Wright. Ver CIDH. Resolución n.º 29/88. Caso 9260. Jamaica. 14 de septiembre de 1988.

El SIDH no tiene facultades para revisar “las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y aplicando las debidas garantías judiciales, a menos que encuentre que se ha cometido una violación de alguno de los derechos amparados por la Convención Americana”,¹⁴⁶ de allí que la caracterización de los hechos alegados deba detallar las violaciones autónomas al derecho interamericano que los mismos constituyen.

En este sentido, la CIDH delineó algunos límites del sistema de protección interamericano al señalar que:

La Comisión es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre su fundamento cuando esta se refiere a una sentencia judicial nacional que ha sido dictada al margen del debido proceso, o que aparentemente viola cualquier otro derecho garantizado por la Convención. Si, en cambio, se limita a afirmar que el fallo fue equivocado o injusto en sí mismo, la petición debe ser rechazada conforme a la fórmula [de la cuarta instancia] arriba expuesta. 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.¹⁴⁷

En un caso en el que se imputaba responsabilidad estatal por la muerte de una persona en un hospital por la presunta precaria atención médica recibida, y frente a la cual el Poder Judicial a nivel nacional había considerado no acreditada la relación causal directa entre la muerte y la supuesta atención médica deficiente, la CIDH resolvió que no era competente para revisar las pruebas que habían sido valoradas por los tribunales nacionales, a menos que hubiera evidencia de vulneración de las garantías del debido proceso consagradas en la CADH.¹⁴⁸

En cuanto a la declaratoria de inadmisibilidad de peticiones o comunicaciones cuando sean la reproducción sustancial de otra petición o comunicación resuelta con anterioridad por la Comisión o Corte IDH, o por otro organismo internacional –conforme a lo establecido en el inciso d) del artículo 47–, en un caso en el que el Estado señaló la identidad de algunas violaciones alegadas por la CIDH y la Representante de la víctima sobre las condiciones de detención de la víctima en un centro penitenciario, con otro caso contra el mismo Estado resuelto con anterioridad por la Corte IDH, esta misma Corte determinó que si bien había identidad en cuanto a las partes en el caso, y que algunos de los hechos coincidían con las situaciones descritas en el caso anterior, la diferencia entre ambos radicaba en el examen que la Corte IDH haría sobre el artículo 5.4. de la CADH.¹⁴⁹ Este aspecto no había sido analizado en la sentencia previa contra el Estado, por lo cual, la Corte IDH determinó que el artículo 47.d) no era aplicable.

146 CIDH. Informe n.º 8/98. Caso 11.671. *Carlos García Saccone*. Argentina. 2 de marzo de 1998, párr. 53.

147 CIDH. Informe n.º 39/96. Caso 11.673. *Santiago Marzióni*. Argentina. 15 de octubre de 1996, párr. 51.

148 CIDH. Informe n.º 12/08. Petición 12.305. Inadmisibilidad. *Julio César Recabarren y María Lidia Callejos*. Argentina. 31 de octubre de 2008, párr. 44.

149 Por la ausencia de separación de la señora J. de los condenados durante el tiempo que estuvo detenida en el Penal Castro Castro. *Ver* Corte IDH. *Caso J. vs. Perú*. EPFRC. 2013, párr. 31.

Sección 4. Procedimiento

Artículo 48

1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:
 - a) si reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación solicitará informaciones al Gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada, transcribiendo las partes pertinentes de la petición o comunicación. Dichas informaciones deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso;
 - b) recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar el expediente;
 - c) podrá también declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición o comunicación, sobre la base de una información o prueba sobrevinientes;
 - d) si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión realizará, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias;
 - e) podrá pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibirá, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados;
 - f) se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.
2. Sin embargo, en casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan solo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.

Artículo 49

Si se ha llegado a una solución amistosa con arreglo a las disposiciones del inciso 1.f) del artículo 48 la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados Partes en esta Convención y comunicado después, para su publicación, al secretario general de la Organización de los Estados Americanos. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicitan, se les suministrará la más amplia información posible.

Artículo 50

1. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, esta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inciso 1.e) del artículo 48.

2. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo.
3. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.

Artículo 51

1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.
2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competen para remediar la situación examinada.
3. Transcurrido el periodo fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.

Bibliografía

Normas relevantes

Estatuto de la CIDH - Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado en 1979.

Reglamento de la CIDH - Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado en 2009. Última modificación marzo de 2013, entrada en vigor el 1 de agosto de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C n.º 240. En adelante: Corte IDH. *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana*. EPFRC. 2012.

Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C n.º 248. En adelante: Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia*. EPFRC. 2012.

Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C n.º 252. En adelante: Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. FRC. 2012.

Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012. Serie C n.º 253. En adelante: Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala*. FRC. 2012.

Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2013. Serie C n.º 262. En adelante: Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala*. Interpretación de la Sentencia de FRC. 2013.

Corte IDH. *Caso Mémoli vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C n.º 265. En adelante: Corte IDH. *Caso Mémoli vs. Argentina*. EPFRC. 2013.

Corte IDH. *Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C n.º 270. En adelante: Corte IDH. *Caso Operación Génesis vs. Colombia*. EPFRC. 2013.

Corte IDH. *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Serie C n.º 273. En adelante: Corte IDH. *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México*. FRC. 2013.

Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C n.º 279. En adelante: Corte IDH. *Caso del Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile*. FRC. 2014.

Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C n.º 283. En adelante: Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. EPFRC. 2014.

Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C n.º 287. En adelante: Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*. EPFRC. 2014.

Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de abril de 2015. Serie C n.º 292. En adelante: Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Canales Huapaya y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C n.º 296. En adelante: Corte IDH. *Caso Canales Huapaya y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C n.º 299. En adelante: Corte IDH. *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*. EPFRC. 2015.

Corte IDH. *Caso García Ibarra y otros vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C n.º 306. En adelante: Corte IDH. *Caso García Ibarra y otros vs. Ecuador*. EPFRC. 2015.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIDH. Informe n.º 32/02. Petición 12.046. Solución amistosa. *Mónica Carabantes Galleguillos*. Chile. 12 de marzo de 2002.

CIDH. Informe n.º 95/03. Caso 11.289. Solución amistosa. *José Pereira*. Brasil. 24 de octubre de 2003.

CIDH. Informe n.º 36/08. Caso 12.487. Fondo. *Rafael Ignacio Cuesta Caputi*. Ecuador. 18 de julio de 2008.

CIDH. Informe n.º 85/09. Caso 11.607. Acuerdo de cumplimiento. *Víctor Hugo Maciel*. Paraguay. 6 de agosto de 2009.

CIDH. Informe n.º 85/11. Petición 12.306. Solución amistosa. *Juan Carlos de la Torre*. Argentina. 21 de julio de 2011.

Contenido

1. Procedimiento de admisibilidad	953
2. Procedimiento de solución amistosa	956
3. Procedimiento de fondo	957
3.1. Marco fáctico establecido en el informe de fondo	958
3.2. Víctimas señaladas en el informe de fondo	958

1. Procedimiento de admisibilidad

El artículo 48 de la CADH establece las bases del procedimiento para las presentaciones ante la CIDH. El Estatuto de la Comisión, aprobado por la Asamblea General de la OEA, le otorga potestades para la elaboración de su propio Reglamento, y en los artículos 23 y 24 le impone la determinación vía reglamentaria de los procedimientos a seguir en caso de peticiones o comunicaciones en las que se aleguen violaciones a derechos imputables a Estados que sean o no parte de la CADH. Por lo tanto, una comprensión detallada del procedimiento requiere de una lectura combinada de la CADH, el Estatuto, y el Reglamento.

Como se mencionó en el comentario al artículo 46,¹⁵⁰ la Comisión tiene autonomía e independencia en el ejercicio de su mandato, en particular respecto de las funciones que derivan de los artículos 44

150 Ver apartado '3.1.3. Identificación por parte del Estado de recursos pendiente de agotarse' del comentario al artículo 46 en la sección anterior.

a 51 de la CADH. A su vez, la Corte IDH ha determinado que “[e]l control de legalidad del procedimiento ante la Comisión es una situación aplicable solo en aquellos casos en que se demuestre la existencia de un error grave en perjuicio del derecho a la defensa del Estado que justifique la inadmisibilidad de un caso ante el Tribunal”.¹⁵¹ Por tanto, el control de legalidad de las actuaciones de la Comisión es excepcional.

El trámite de las peticiones se inicia con la presentación ante la CIDH por intermedio de su Secretaría Ejecutiva, quien de acuerdo con el artículo 26 del Reglamento, es responsable de la revisión inicial y verificación del cumplimiento de los requisitos de forma detallados en el artículo 28 del mismo cuerpo normativo, a saber:

Artículo 28. Requisitos para la consideración de peticiones.

Las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener la siguiente información:

1. El nombre de la persona o personas denunciadas o, en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, su representante o representantes legales y el Estado miembro en el que esté legalmente reconocida;
2. Si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado, y las razones respectivas;
3. La dirección de correo electrónico para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección postal;
4. Una relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas;
5. De ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada;
6. La indicación del Estado que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la C[ADH] y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga una referencia específica al/los artículo(s) presuntamente violado(s);
7. El cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del [...] Reglamento;
8. Las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del [...] Reglamento, y
9. La indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del [...] Reglamento.

Los pasos iniciales del trámite se establecen en el artículo 29 del Reglamento. Al dar entrada a una presentación, la Secretaría Ejecutiva la registra e identifica con un número precedido de la letra ‘P’, lo que indica que se trata de una petición, posteriormente remite una carta de acuse de recibo al peticionario. En este momento, la CIDH hace una primera revisión de la presentación a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos, en caso que los mismos no estuvieran completos puede solicitar a los peticionarios la información adicional que sea necesaria.

Según el criterio establecido reglamentariamente, la CIDH estudiará las peticiones según su orden de entrada, aunque se fijan algunas situaciones excepcionales ante las cuales puede darse trámite preferente a la evaluación, entre ellas: cuando el transcurso del tiempo prive a la petición de su efecto útil, en particular, si la víctima es una persona adulta mayor o un niño o niña, o padezca de enfermedad terminal, o pueda ser sometida a pena de muerte, o el objeto de la petición guarde conexión con una medida cautelar o provisional vigente; cuando se trate de personas privadas de libertad; cuando el Estado formalice su intención de entrar en un proceso de solución amistosa; cuando la decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales graves que tengan un impacto en el goce de derechos humanos o pueda impulsar cambios legislativos o de práctica estatal y evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto.

151 Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*. EPFRC. 2014, párr. 54.

La CIDH se reserva la facultad de acumular peticiones y darles trámite en un único expediente, esto se realiza cuando varias peticiones versan sobre hechos similares, involucran a las mismas personas, o revelan un mismo patrón de conducta (art. 29.5. del Reglamento). Asimismo, la CIDH puede desglosar la información contenida en una presentación en varias peticiones cuando se trate de violaciones de derecho sin conexión en el tiempo o el espacio (art. 29.4. del Reglamento). En todos estos supuestos se deberá notificar por escrito al peticionario.

Una vez que se ha verificado el cumplimiento de los requisitos, la petición es trasladada al Estado denunciado concediéndole un plazo de tres meses para dar respuesta, este plazo puede ser eventualmente prorrogado previa solicitud del Estado, la cual debe estar debidamente fundada y será evaluada por la Secretaría Ejecutiva. Al hacer esta evaluación se tendrá en cuenta que no podrán concederse prórrogas que excedan de cuatro meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado (art. 30.3. del Reglamento). El artículo 30.5. del Reglamento establece que la CIDH podrá invitar a las partes a presentar observaciones adicionales por escrito o en el marco de una audiencia relacionada con la admisibilidad.

El Reglamento contempla la posibilidad de acelerar los tiempos del procedimiento en casos de gravedad, urgencia o cuando se considere en peligro real e inminente la vida o la integridad de una persona. En estos casos, la Secretaría Ejecutiva notificará a la CIDH tal situación al momento de su revisión inicial (art. 29.7.), posteriormente, y en ocasión del traslado al Estado, la CIDH podrá solicitar su pronta respuesta en casos de gravedad y urgencia o cuando la vida o integridad personal de la presunta víctima se encuentre en peligro real e inminente (art. 30.4. del Reglamento). De igual manera, la CIDH puede unificar las observaciones sobre admisibilidad y fondo del asunto en cuestión (arts. 30.7. y 36.4.), en tal caso deberá emitir una resolución fundada que incluya un análisis de las circunstancias excepcionales que ameritan el ejercicio de esta facultad.

Es menester señalar que ni la CADH ni el Reglamento de la CIDH establecen plazo alguno para que la Comisión realice la revisión inicial de las peticiones. Asimismo, tampoco se exige un acto expreso sobre la admisión de una denuncia, ni se establecen los requisitos o contenido del Informe de Admisibilidad.¹⁵²

La aprobación del Informe de Admisibilidad (art. 36 del Reglamento) supone que se han satisfecho los requisitos establecidos por la CADH, y que *prima facie*, los hechos revelan una posible violación a derechos protegidos por alguno de los instrumentos interamericanos, sin que esto suponga ningún tipo de prejuzgamiento respecto del fondo del asunto. Adicionalmente, hay un cambio en el estatus del trámite que se evidencia en una nueva denominación al pasar de ‘petición’ a ‘caso’.

El procedimiento admite la posibilidad de que en cualquier momento del trámite el peticionario desista, por escrito, de su presentación. De ser el caso, la CIDH resolverá al respecto haciendo lugar al pedido o continuando el trámite si lo considera necesario para proteger un determinado derecho (art. 41 del Reglamento).

La CIDH tiene también la facultad de decidir sobre el archivo de un trámite en cualquier estado del procedimiento cuando verifique que no existen o subsisten los motivos de la denuncia, o no cuenta –a pesar de los esfuerzos realizados– con información necesaria para alcanzar una decisión sobre la petición o caso, o cuando exista una inactividad procesal injustificada del peticionario que configure serio desinterés en la tramitación de la petición (art. 42 del Reglamento). En cualquier supuesto, deberá solicitarse a los peticionarios la información requerida advirtiéndoles sobre una posible decisión de archivo (art. 42.2. del Reglamento).

La decisión de archivo tomada por la CIDH será definitiva salvo error material, hechos supervinientes, información nueva que la hubiera afectado o fraude (art. 42.3. del Reglamento).

152 Ver Corte IDH. *Caso Mémoli vs. Argentina*. EPFRC. 2013, párr. 39.

2. Procedimiento de solución amistosa

Durante todo el procedimiento, tanto en la etapa de petición como en la de caso, la CIDH estará a disposición de las partes para iniciar un proceso de solución amistosa. Esta instancia procesal abre un espacio de negociación entre las partes con vistas a alcanzar la resolución del caso por una vía no contenciosa. El rol de la CIDH en este escenario es el de facilitador de la negociación entre las partes. El artículo 40 del Reglamento de la Comisión establece algunas características de esta instancia procesal. Adicionalmente, también se refiere a ella el artículo 37.4. del Reglamento, estableciendo que antes de pronunciarse sobre el fondo de la petición, la CIDH invitará a las partes a que manifiesten su interés en este procedimiento.

El proceso de solución amistosa requiere del consentimiento de las partes, tanto para su inicio como para su manutención. Cualquiera de ellas puede manifestar su voluntad de no continuar con la negociación de una solución amistosa si considera, por ejemplo, que no existe voluntad real de la contraparte para llegar a un acuerdo. El artículo 40.5. del Reglamento impone a la CIDH verificar que la víctima haya dado su consentimiento en relación con el acuerdo. De igual modo, el acceder a este proceso supone la suspensión de los plazos del trámite contencioso.

El curso esperado de un proceso de solución amistosa culmina con un acuerdo cuyo contenido es pactado entre las partes y que incluye un relato de los hechos que motivaron la petición, el reconocimiento de la violación de derechos por parte del Estado, de ser el caso, y las medidas de reparación integral que deberán implementarse.

Una vez cumplido el acuerdo de solución amistosa, la CIDH aprueba un informe incluyendo el texto del mismo, el que es publicado previa transmisión a las partes.

Es importante mencionar que cuando existe voluntad real por parte de los Estados estos procesos tienen el potencial para alcanzar acuerdos sobre reparaciones aún más amplios que aquellos que podría ordenar la CIDH e inclusive la propia Corte IDH. Algunos acuerdos de solución amistosa han motivado, entre otros, reformas legales,¹⁵³ retiros de reservas a instrumentos internacionales,¹⁵⁴ o el diseño e implementación de políticas públicas específicas.¹⁵⁵

Asimismo, durante el trámite es posible que la CIDH decida emitir el informe de fondo. El artículo 23.2. de su Estatuto señala que “[d]e no llegarse a la solución amistosa referida en los artículos 44 al 51 de la Convención, la Comisión redactará dentro del plazo de 180 días el informe requerido por el artículo 50 de la Convención”.¹⁵⁶ De tal suerte que “[c]orresponde a la Comisión valorar las circunstancias existentes en cada caso tomando en cuenta dichos parámetros, para determinar que no se llegará a una solución amistosa y proceder a la redacción del informe de fondo observando el referido plazo”.¹⁵⁷

Finalmente, aun alcanzado un acuerdo sobre los contenidos de una solución amistosa, es posible denunciar el mismo si el Estado no cumple con los compromisos asumidos, en esta situación se retoma el trámite contencioso del caso en el momento procesal en que se encontraba al momento de la apertura de la negociación amistosa.

153 CIDH. Informe n.º 85/11. Petición 12.306. Solución amistosa. *Juan Carlos de la Torre*. Argentina. 21 de julio de 2011. CIDH. Informe n.º 32/02. Petición 12.046. Solución amistosa. *Mónica Carabantes Galleguillos*. Chile. 12 de marzo de 2002.

154 CIDH. Informe n.º 85/09. Caso 11.607. Acuerdo de cumplimiento. *Víctor Hugo Maciel*. Paraguay. 6 de agosto de 2009.

155 CIDH. Informe n.º 95/03. Caso 11.289. Solución amistosa. *José Pereira*. Brasil. 24 de octubre de 2003.

156 El artículo 45.7. del Reglamento de 1980, así como los artículos 41.2. y 41.4. del Reglamento de 2000, y 40.2. y 40.4. del Reglamento de 2009, establecían la posibilidad de que la Comisión diera por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa, si advirtiera que el asunto no era susceptible de resolverse por esta vía, o alguna de las partes no consintiera en su aplicación, decidiera no continuar en él, o no mostrara la voluntad de llegar a una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos humanos.

157 Corte IDH. *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana*. EPFRC. 2012, párr. 29.

3. Procedimiento de fondo

Con posterioridad a la aprobación de la admisibilidad del caso, y de no alcanzar una solución amistosa, la CIDH dará curso a la discusión sobre el fondo del asunto. El artículo 37 de su Reglamento complementa algunas pautas específicas para esta etapa del trámite.

La Comisión fijará un plazo de 4 meses para que los peticionarios presenten sus alegaciones adicionales sobre el fondo del caso, las que serán transmitidas al Estado para que emita sus observaciones en un plazo también de 4 meses. En casos de gravedad o urgencia, o cuando la vida o integridad de una persona se encuentre en peligro real e inminente, la CIDH podrá solicitar el envío de estas observaciones ‘dentro de un plazo razonable’ que será fijado por ella misma de acuerdo a las circunstancias del caso. Asimismo, la Comisión podrá evaluar la concesión de prórrogas a estos plazos, siempre que sus peticiones estén debidamente fundadas y que no excedan el plazo de 6 meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de observaciones a cada parte.

En este momento del procedimiento, la Comisión cuenta con algunas herramientas adicionales para obtener información necesaria para el debate de fondo de la cuestión. En este sentido, puede, por ejemplo, convocar audiencias de oficio o a pedido de parte de conformidad con los procedimientos detallados en el Capítulo VI del Reglamento, así como realizar observaciones *in loco* de conformidad con el Capítulo IV del Reglamento.

Posteriormente, la CIDH iniciará el debate sobre el fondo del asunto en el que, previo examen de las alegaciones y pruebas producidas durante el trámite del caso e información pertinente que sea de público conocimiento, deliberará en pleno y votará para tomar una decisión.

El artículo 44 del Reglamento ordena las diferentes situaciones que pueden darse como consecuencia de la decisión de la CIDH, en los siguientes términos:

Artículo 44. Informe sobre el fondo.

Luego de la deliberación y voto sobre el fondo del caso, la Comisión procederá de la siguiente manera:

1. Si establece que no hubo violación en un caso determinado, así lo manifestará en su informe sobre el fondo. El informe será transmitido a las partes, y será publicado e incluido en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA.
2. Si establece una o más violaciones, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al Estado en cuestión. En tal caso, fijará un plazo dentro del cual el Estado en cuestión deberá informar sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones. El Estado no estará facultado para publicar el informe hasta que la Comisión adopte una decisión al respecto.
3. Notificará al peticionario la adopción del informe y su transmisión al Estado. En el caso de los Estados partes en la Convención Americana que hubieran aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, al notificar al peticionario la Comisión dará a este la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. Si el peticionario tuviera interés en que el caso sea sometido a la Corte, deberá presentar los siguientes elementos:
 - a. la posición de la víctima o sus familiares, si fuera distintos del peticionario;
 - b. los fundamentos con base en los cuales considera que el caso debe ser remitido a la Corte; y
 - c. las pretensiones en materia de reparaciones y costas.

El llamado ‘informe artículo 50’ es un documento en el que se establecen los hechos con fundamento en las pruebas producidas, se determinan cuáles han sido las violaciones al derecho interamericano que tales hechos han ocasionado, y se asigna el alcance de la responsabilidad estatal por las mismas. Es importante señalar que ni la CADH ni el Reglamento de la CIDH exigen que el informe se

encuentre motivado, sin embargo, tal y como la Corte IDH lo ha señalado, una debida “motivación de los informes [...] permitiría al Estado conocer que sus defensas fueron considerados por dicho órgano al momento de tomar la decisión”.¹⁵⁸

3.1. Marco fáctico establecido en el informe de fondo

El marco fáctico establecido en el informe de fondo tiene una importancia fundamental para el procedimiento ante la Corte IDH. Los hechos contenidos en ese documento son la base para la determinación de las violaciones de derechos humanos y la consecuente responsabilidad internacional del Estado, ante ello, las partes no podrán alegar nuevos hechos distintos de los contenidos en el informe durante el procedimiento ante la Corte IDH, esto “sin perjuicio de exponer aquellos que permitan aclarar o desestimar los que hayan sido mencionados en el mismo y hayan sido sometidos a consideración de la Corte [IDH]. La excepción a este principio son los hechos que se califican como supervinientes, siempre que se encuentren ligados a los hechos del proceso”.¹⁵⁹

Lo anterior no debe confundirse con la posibilidad de invocar otros derechos no establecidos en el informe de fondo. Las víctimas o sus representantes pueden invocar otros derechos siempre y cuando las violaciones se desprendan del marco fáctico establecido por la Comisión.¹⁶⁰ De igual modo, la valoración sobre la calificación jurídica de determinados hechos que realice la CIDH puede válidamente cambiar a lo largo del proceso, el aspecto medular es que el Estado conozca siempre con antelación los hechos.¹⁶¹

3.2. Víctimas señaladas en el informe de fondo

Las presuntas víctimas que se señalen en el informe de fondo deben estar plenamente identificadas,¹⁶² ya que una vez que el informe artículo 50 es sometido a la Corte IDH, no será posible añadir nuevas presuntas víctimas.¹⁶³ El artículo 35.2 del Reglamento de la Corte IDH, establece circunstancias ex-

158 Corte IDH. *Caso Mémoli vs. Argentina*. EPFRC. 2013, párr. 39. Corte IDH. *Caso García Ibarra y otros vs. Ecuador*. EPFRC. 2015, párr. 31.

159 Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*. FRC. 2012, párr. 34. (notas al pie omitidas). Sin embargo, es importante señalar que “[s]i bien los hechos del informe de fondo sometidos a la consideración de la Corte IDH constituyen el marco fáctico del proceso ante el Tribunal, este no se encuentra limitado por la valoración probatoria y la calificación de los hechos que realiza la Comisión en el ejercicio de sus atribuciones. El Tribunal realiza su propia determinación de los hechos del caso, valorando la prueba ofrecida por la Comisión y las partes y la solicitada para mejor resolver, respetando el derecho de defensa de las partes y el objeto de la *litis*. Durante el proceso ante la Corte el Estado cuenta con oportunidades procesales para ejercitar su derecho de defensa y controvertir y desestimar los hechos sometidos a la consideración de la Corte”. Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia*. EPFRC. 2012, párr. 32. (notas al pie omitidas)

160 En este sentido, la Corte IDH ha señalado “[...] respecto a la conclusión en el Informe de Fondo [n.º] 66/11 por parte de la Comisión de violación de derechos que no habían sido indicados previamente en el Informe de Admisibilidad, es pertinente recordar la jurisprudencia de la Corte en cuanto a que los derechos indicados en el informe de admisibilidad de la Comisión son el resultado de un examen preliminar de la petición que se encuentra en curso, por lo que no limitan la posibilidad de que en etapas posteriores del proceso puedan incluirse otros derechos o artículos que presuntamente hayan sido vulnerados, siempre y cuando se respete el derecho de defensa del Estado y se mantengan dentro del marco fáctico del caso bajo análisis”. Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 63. (notas al pie omitidas)

161 Corte IDH. *Caso Canales Huapaya y otros vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 39. (notas al pie omitidas)

162 Lo cual no excluye la posibilidad de que los nombres se mantengan en confidencialidad durante el proceso si así lo solicitan las partes. Ver Corte IDH. *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México*. FRC. 2013, párr. 27. Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. EPFRC. 2014, referencia con signo de asterisco en la primera página de la sentencia. En esta última sentencia, la Corte elaboró una versión con los nombres para la notificación de las partes y otra únicamente con las iniciales para su publicación.

163 Ver Corte IDH. *Caso del Pueblo Indígena Mapuche vs. Chile*. FRC. 2014, párr. 29. En esta sentencia, la Corte señaló que: “[...] la situación de que otras personas [pudiesen] enc[ontrarse] de alguna forma vinculadas a los hechos del caso no es suficiente para que la Corte [las considere] como presuntas víctimas y eventualmente declarar violaciones en su perjuicio. Si bien es cierto que los procedimientos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos no pueden ser de un formalismo rígido pues su principal y determinante cuidado es la debida y completa protección

cepcionales en las que se podrán incluir otras víctimas por tratarse de casos masivos o colectivos con dificultades para identificar o contactar a todas las presuntas víctimas. Así, la Corte IDH ha señalado como causales:

la presencia de un conflicto armado [...], el desplazamiento [...] o la quema de los cuerpos de las presuntas víctimas [...], o en casos en que familias enteras han sido desaparecidas, por lo que no habría nadie que pudiera hablar por ellos [...]. [Asimismo] la dificultad de acceder al área donde ocurrieron los hechos [...], la falta de registros respecto de los habitantes del lugar [...], el transcurso del tiempo [...], así como características particulares de las presuntas víctimas del caso, por ejemplo, cuando estas han conformado clanes familiares con nombres y apellidos similares [...], al tratarse de migrantes [...]. Igualmente, ha considerado la conducta del Estado, por ejemplo, cuando existen alegatos de que la falta de investigación contribuyó a la incompleta identificación de las presuntas víctimas [...].¹⁶⁴

En estos casos, la víctima deberá estar razonablemente identificada, la Corte IDH deberá contar con un mínimo de certeza sobre la existencia de las personas,¹⁶⁵ y decidirá en su oportunidad si las considera víctimas.¹⁶⁶

De igual manera, es importante señalar que una vez que se acredita la calidad de víctima, ya sea por procedimiento ante la Corte IDH, o por reconocimiento de responsabilidad del Estado, dicha calificación se rige exclusivamente por el derecho internacional.¹⁶⁷

Con respecto a la valoración de las pruebas, la CIDH toma en cuenta los criterios elaborados por la Corte IDH. Aun cuando la carga de la prueba en el proceso ante la Comisión corresponde en principio a la parte denunciante, si el Estado no contradice los hechos del fondo ni produce pruebas destinadas a cuestionarlos, la CIDH puede presumirlos verdaderos, siempre que no existan elementos de convicción que pudieran hacerla concluir de otra manera. Esto se encuentra estipulado en el artículo 38 de su Reglamento:

Se presumirán verdaderos los hechos alegados en la petición cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al Estado en cuestión, si este no suministra información relevante para controvertirlos dentro del plazo fijado por la Comisión conforme al artículo 37 del presente Reglamento, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.

En este sentido, la CIDH ha establecido que:

de esos derechos, también es cierto que determinados aspectos procedimentales permiten preservar las condiciones necesarias para que los derechos procesales de las partes no sean disminuidos o desequilibrados. Por lo tanto, no es posible prescindir del procedimiento ante la Comisión contemplado en los artículos 48 a 50 de la Convención, toda vez que cumple determinadas funciones que van en beneficio tanto de los peticionarios individuales como de los Estados. [...] ello no excluye la posibilidad de que el Estado, en caso de comprobarse la semejanza con los hechos del presente caso, pueda discrecionalmente adoptar medidas reparatorias a su favor”, párrs. 36 y 37. (notas al pie omitidas)

164 Corte IDH. *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara vs. Perú*. EPFRC. 2015, párr. 57.

165 Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador*. FRC. 2012, párr. 54.

166 Corte IDH. *Caso Operación Génesis vs. Colombia*. EPFRC. 2013, párrs. 38 y 39.

167 Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*. Interpretación de la Sentencia de FRC. 2013, párr. 61. En esta sentencia, derivada de una solicitud de interpretación, el Estado señaló que debía seguirse un proceso sucesorio interno para que los familiares de las víctimas reclamaran las indemnizaciones fijadas en la sentencia de fondo. A partir de la información proporcionada por la CIDH y los Representantes en la etapa de fondo, los familiares habían acreditado previamente su identidad y relación de parentesco ante la Corte Interamericana, asimismo, habían sido considerados como víctimas por derecho propio de ciertas violaciones declaradas en la sentencia. La Corte IDH señaló que: “la determinación de las víctimas beneficiarias de las reparaciones establecidas en la Sentencia, fue realizada al momento de dictar la Sentencia, con base en lo alegado por los intervinientes en el caso y el acervo probatorio aportado al proceso, a la luz de la normativa de la Convención Americana y los principios que la informan. En consecuencia, esa determinación no p[odía] ser modificada por el Estado invocando disposiciones de su derecho interno [...]. En razón de ello, la Corte advirt[ió] que, en el ámbito interno no p[odía] exigirse prueba adicional de su condición de víctimas o familiares de las víctimas desaparecidas o beneficiarias de las reparaciones a personas que ya ha[bían] sido expresamente declaradas como tales por la Corte en la Sentencia, pues esto implicaría reabrir cuestiones de hecho y de derecho ya decididas en la misma [...]”.

[...] se encuentra facultada para solicitar informaciones a las partes, para realizar investigaciones *in loco* respecto a asuntos sometidos a su conocimiento, y para recabar las pruebas que estime pertinentes. El Estado, a su vez, además de la carga de probar hechos en que fundamenta su defensa, tiene la obligación de colaborar, lo que incluye suministrar la información que le sea solicitada por la Comisión y proporcionar todas las facilidades necesarias para las investigaciones que disponga efectuar la Comisión. La Corte [IDH] ha señalado que en los procesos sobre violaciones de derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado.¹⁶⁸

En el informe artículo 50, la CIDH también recomienda al Estado que adopte una serie de medidas que considera reparatorias de las violaciones de derecho probadas, concediéndole un plazo para su cumplimiento.¹⁶⁹

De acuerdo a la última reforma del Reglamento de la Corte IDH, en el supuesto en que el caso sea remitido al órgano judicial, el informe artículo 50 será la demanda que abre la instancia. Por ello, resulta relevante detenernos en algunos de sus elementos debido a las implicaciones que pueden tener a futuro en el curso del procedimiento.

Si el plazo expira sin que se hayan cumplido las recomendaciones, la CIDH deberá optar entre la elaboración de un informe definitivo (en el marco del artículo 51 de la CADH y el 47 del Reglamento), y su posterior publicación en función de los avances que se produzcan en el cumplimiento de las recomendaciones, o bien, la remisión del caso a la Corte IDH, en aquellos casos en que el Estado involucrado haya reconocido la competencia contenciosa del Tribunal Interamericano.

De acuerdo al artículo 45 del Reglamento, en los casos en que la CIDH considere que no se han cumplido las recomendaciones del informe de fondo, la decisión de remitir el caso a la Corte IDH será el criterio general, salvo decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

Si bien esta decisión toma en consideración la posición de la víctima y sus representantes, la Comisión tiene competencia exclusiva para decidir si remite el informe de fondo a la Corte IDH. A este respecto, el artículo 45.2 del Reglamento detalla que “la Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes elementos: la posición del peticionario; la naturaleza y gravedad de la violación; la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; y el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los países miembros”.

Si el Estado así lo solicita, la CIDH podrá considerar la suspensión del plazo previsto en el artículo 51.1. de la CADH para someter el caso a la Corte IDH, siempre que concurran las condiciones establecidas en el artículo 46 del Reglamento, a saber: “que el Estado haya demostrado voluntad y capacidad de implementar las recomendaciones mediante la adopción de medidas concretas e idóneas para su cumplimiento para lo que podrá tomar en cuenta la existencia de leyes internas que establezcan mecanismos de cumplimiento de sus recomendaciones, y, que acepte de forma expresa e irrevocable que renuncia a interponer excepciones preliminares respecto del cumplimiento de este plazo en un eventual procedimiento ante la Corte”.

El Reglamento establece algunos criterios que orientan sobre el plazo de suspensión, tales como la complejidad del asunto y de las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones indicadas por la CIDH, en particular cuando involucren diferentes poderes estatales, o requieran coordinación entre gobiernos centrales y regionales, las medidas adoptadas antes de la solicitud de suspensión destinadas a cumplir las recomendaciones, y la posición del peticionario.

168 CIDH. Informe n.º 36/08. Caso 12.487. Fondo. *Rafael Ignacio Cuesta Caputi*. Ecuador. 18 de julio de 2008, párr. 37.

169 Cabe destacar que este informe no es público y es remitido al Estado en su totalidad y a las víctimas y/o sus representantes en forma parcial.