

REFLEXIONES SOBRE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO*

Miembro de El Colegio Nacional

SUMARIO. I. Introducción. II. Antecedentes y evolución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. III. Derechos tutelados por el Sistema Interamericano. IV. Integración de los órganos protectores del Sistema Interamericano. V. Atribuciones de ambos órganos del Sistema. VI. Medidas precautorias o cautelares. VII. Cumplimiento de los fallos definitivos de la Corte Interamericana. VIII. Perspectivas del Sistema Interamericano y particularmente de la Corte. IX. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos es el organismo jurisdiccional internacional en el cual se pueden plantear controversias para la tutela de los derechos humanos que han sido establecidos en los instrumentos internacionales reconocidos por los gobiernos del Continente Americano. Debe hacerse la aclaración que dicha Corte Interamericana no debe considerarse como una instancia superior externa ante la cual puedan combatirse en apelación o casación las resoluciones de los tribunales internos de la Región, sino que únicamente pueden reclamarse ante ella las violaciones de los derechos establecidos en dichos instrumentos internacionales.¹

* Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ex Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹ Hablamos de instrumentos internacionales en virtud que dentro de ellos deben comprenderse no sólo los tratados multilaterales en sentido estricto, sino también la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de mayo de 1948, ya que sin ser propiamente un tratado posee actualmente un carácter vinculatorio.

2. A este respecto debe hacerse la distinción entre los *tribunales internacionales* y los que poseen carácter *transnacional*, si bien las dos categorías poseen naturaleza *supranacional*. El primer sector al cual pertenece la Corte Interamericana, así como otros organismos jurisdiccionales, como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional en el nivel universal o mundial, en su calidad de órganos de las Naciones Unidas, así como las Cortes Europea, Interamericana y Africana de Derechos Humanos, esta última todavía en formación, los que tienen carácter regional. En tanto que los que podemos calificar como transnacionales son los organismos jurisdiccionales que se sitúan en el nivel más alto de los sistemas de integración y que por ello aplican de manera final y definitiva las normas que podemos calificar comunitarias o de integración, que se encuentran en el nivel intermedio entre las de carácter nacional y las de la esfera internacional. Entre estos últimos debemos situar el Tribunal de la Unión Europea y los Tribunales situados en nuestra Región como el del Acuerdo de Cartagena, para la comunidad andina con residencia en Quito; la Corte Centroamericana en la ciudad de Managua, y el muy reciente del Mercosur, que funciona en Asunción, Paraguay.²

3. Debemos tener en cuenta esta diferenciación, ya que ante la Corte Interamericana, por intermedio de la Comisión Interamericana, ambos de derechos humanos, se pueden presentar reclamaciones de los particulares o de grupos sociales contra las violaciones de los derechos humanos consagrados en los mencionados instrumentos internacionales contra los Estados de nuestro Continente que los ratificaron y aprobaron, y además que se hubiesen sometido expresamente a su competencia contenciosa o jurisdiccional, aun cuando también es posible que los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos puedan demandar directamente a otros por la infracción a los derechos establecidos en dichos instrumentos (lo que no ha ocurrido hasta la actualidad).

4. Esta precisión es fundamental, ya que como lo señalaremos más adelante con mayor detalle (ver *infra* párrafo 75), deben tomarse en cuenta dos factores esenciales: a) que las controversias ante la misma Corte Interamericana se pueden promover respecto de las violaciones de dere-

² “Las relaciones entre los tribunales nacionales y los internacionales”, aparecido primeramente en la obra *Transnational Aspects of Procedural Law. International Association of Procedural Law. X World Congress on Procedural Law. General Reports*, Università di Catania, Milano, Giuffrè Editore, 1998, tomo I, pp. 181-311, reproducido posteriormente en el libro del mismo autor, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2001, pp. 533-640, esp. pp. 581-622.

chos humanos realizadas por *cualesquiera de los agentes del Estado* señalado como responsable, y no únicamente contra resoluciones judiciales, y b) que el citado tribunal internacional (lo que se aplica a los organismos jurisdiccionales de la misma categoría), es *subsidiario y complementario* respecto de los órganos de carácter interno, y no están facultados para revisar o casar un fallo de carácter interno, sino únicamente determinar la comprobación de las violaciones de los derechos humanos cometidos por los agentes de los Estados señalados como responsables y establecer la reparación de dichas violaciones en beneficio de las víctimas y sus familiares.

5. Una reflexión final de carácter introductorio nos conduce a la afirmación de que no obstante su denominación la Corte Interamericana debe considerarse en realidad como un *tribunal internacional latinoamericano*, si se toma en consideración de que todos los gobiernos de Latinoamérica se han sometido a su competencia jurisdiccional (y algunos otros del caribe angloamericano), pero no lo han hecho los dos Estados más extensos y poderosos de nuestro Continente que son miembros de la Organización de Estados Americanos, es decir, los Estados Unidos y Canadá, los que tampoco han ratificado la Convención Americana, y no parece que lo hagan en un futuro más o menos cercano.

II. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

6. Para poder comprender dichos antecedentes, es preciso señalar que deben tomarse en cuenta los dos organismos que han contribuido a la formación y desarrollo del *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, ya que ambos organismos funcionan de manera interrelacionada y complementaria, y no es posible examinar al tribunal de manera aislada respecto de la Comisión.

7. Los ensayos de formación de una Unión de Estados Americanos se inició con el Tratado suscrito en Panamá en 1826 y que se revivió muchos años después con el establecimiento de la Unión Panamericana que comenzó sus actividades con la reunión en México en 1901, pero en realidad dichos esfuerzos se concretaron en el año de 1948 con el establecimiento de la *Organización de los Estados Americanos*. El Texto original de la Carta de la OEA fue expedido en la ciudad de Bogotá, Colombia, el 18 de abril del citado año de 1948 (en vigor el 13 de diciembre de 1951), no

contiene una declaración de derechos de la persona humana, ya que se limitó a señalar los derechos y deberes fundamentales de los Estados que suscribieron dicha Carta. Fue con posterioridad, es decir, en el Protocolo de Reformas a la citada Carta de la Organización de los Estados Americanos suscrito en Buenos Aires el 27 de febrero de 1967, cuando se hizo una referencia genérica a la tutela de los derechos humanos en el artículo 3o. de dicha Carta, que se refiere a los principios que reafirman los Estados Americanos y cuyo inciso k) dispone: “Los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.”

8. En la Conferencia Internacional Americana reunida en la ciudad de Bogotá los días 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, ya que se desarrolló en condiciones excepcionalmente dramáticas (en virtud de la sublevación popular conocida como “Bogotazo”), no obstante lo cual fue extraordinariamente fructífera en el campo de los derechos humanos, particularmente en la esfera sustantiva, puesto que se expidió la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* en la sesión final de la citada Conferencia, así como en la misma fecha la *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales*. Además, la mencionada Conferencia encomendó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto para la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana, destinada a garantizar los derechos humanos.³

9. La mencionada Declaración ha tenido una gran trascendencia en el sistema interamericano, pues no sólo antecedió a la Declaración Universal, suscrita el 10 de diciembre del mismo año de 1948, sino que también debe considerarse como el antecedente de la Convención de San José, y, además, ha adquirido valor jurídico vinculante, en particular respecto de los Estados de nuestro Continente que no han ratificado la Convención (ver *infra* párrafo 37). Este carácter imperativo fue destacado

³ Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias internacionales americanas. Segundo suplemento 1945-1954*, segunda reimpresión, México, 1990, pp. 109-219; Fernández del Castillo, Germán, “La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”, en la obra *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1948, pp. 149-166; Gros Espiell, Héctor, “La Declaración Americana de los Derechos del Hombre. Raíces conceptuales de la historia y el derecho americano”, en el libro del mismo autor, *Estudios sobre Derechos Humanos, II*, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, 1988, pp. 87-117; Zovatto, Daniel, *Antecedentes de la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1983, pp. 207-254.

por la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva número 10 pronunciada el 14 de julio de 1989 a solicitud del Gobierno de Colombia, ya que en ella se sostuvo que la mencionada Declaración, si bien no es un tratado, tiene efectos vinculatorios para los Estados miembros de la OEA en virtud de la incorporación que se ha hecho de la misma en tratados multilaterales, tales como la Carta de la Organización y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴

10. Pero sin duda la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* debe considerarse como el instrumento jurídico convencional de mayor importancia en el derecho sustantivo internacional americano; radica en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, la que fue suscrita en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 durante la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos,⁵ y entró en vigor el 18 de julio de 1978.⁶

11. Al reunirse la mencionada Conferencia Especializada en la ciudad de San José, ya se habían expedido varios instrumentos convencionales internacionales sobre derechos humanos, tales como la Convención Europea suscrita en Roma en 1950, y los Pactos de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, y además existía una amplia experiencia en la tutela de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de 1948, por conducto del funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que había iniciado sus actividades en el año de 1960. Se advierte en las discusiones respectivas que se tuvieron en cuenta estos antecedentes, además de las Declaraciones Americana y Universal por lo que se refiere a los derechos tutelados, y específicamente la Convención Europea por lo que respecta a los órganos principales de protección, pero en ambas esferas, sustantiva y procesal, se introdujeron aspectos peculiares que se han acentuado con posterioridad.

12. El sistema interamericano se inició con la creación de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* por resolución de la Quinta Reunión de

⁴ Opinión consultiva número 10, 14 de julio de 1949.

⁵ Cfr. Hitters, Juan Carlos, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, tomo I, Convenio Europeo de los Derechos Humanos. *Carta social europea*, tomo II. El sistema interamericano. *El pacto de San José, Costa Rica*. Buenos Aires, Ediar, 1991 y 1993, tomo I, pp. 175-190; Trejos, Gerardo, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Convención Americana*, San José, Costa Rica, 1989, pp. 65-68.

⁶ Dicha Convención Americana fue ratificada por el Gobierno de México y aprobada por el Senado Federal, con publicación en el Diario Oficial de la Federación de 7 de mayo de 1981.

Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, como una medida provisional en tanto se aprobara la Convención Interamericana entonces en preparación.⁷ El Estatuto de la Organización se aprobó por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos el 23 de mayo de 1960 y los primeros miembros de la citada Comisión fueron designados el 29 de junio de ese mismo año.

13. Es evidente que en la creación de la Comisión Interamericana se tuvo en cuenta a la Comisión Europea de Derechos Humanos, que como se ha dicho había iniciado sus funciones en la ciudad de Estrasburgo desde el año de 1954, pero como todavía no se había suscrito un verdadero tratado en el cual se hubiese apoyado su establecimiento, a dicha Comisión se le otorgaron inicialmente facultades muy limitadas dirigidas en esencia a la simple promoción de los derechos establecidos por la Declaración Americana de 1948. De acuerdo con su primer Estatuto, dicha Comisión sólo estaba facultada para estimular la conciencia de los derechos humanos; formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros de la OEA para perfeccionar la situación de los derechos humanos; preparar estudios o informes, solicitar informaciones a los propios gobiernos y servir de cuerpo consultivo de la mencionada Organización.⁸

14. En virtud de que las disposiciones del primer Estatuto de la Comisión carecían de precisión, sus integrantes pudieron ampliar paulatinamente en la práctica esas atribuciones originales por medio de una combinación equilibrada de prudencia y valentía, por medio de la cual logró la aprobación de dicha extensión de sus atribuciones, primero tácita y posteriormente expresa de los Estados y de los órganos directivos de la OEA. En tal virtud la Comisión evolucionó de una simple actividad de promoción hacia la defensa de los derechos humanos por conducto de la admisión y tramitación de las quejas presentadas por individuos particulares y organizaciones no gubernamentales contra las violaciones de los derechos humanos establecidos en la Declaración Americana de 1948, por parte de los Estados miembros de la Organización.⁹

⁷ Cfr. Vasak, Karel, *La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme*, Paris, Librairie de Droit et de Jurisprudence, 1968, pp. 32-36.

⁸ Cfr. Uribe Vargas, Diego, *Los derechos humanos y el sistema interamericano*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1972, pp. 138-140; Vasak, Karel, obra citada en la nota anterior, pp. 51-54.

⁹ Cfr. Sepúlveda, César, "México. La Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en la obra *La protección internacional de los derechos del*

15. La labor de la Comisión Interamericana, como se ha dicho se inició con la simple promoción de los derechos humanos, de conformidad de su Estatuto y su primer reglamento, ambos de 1960, se extendió progresivamente en las sucesivas reformas a dicho Reglamento de 1961, 1962, 1966 y 1967, para asumir la función más importante de la tutela de los derechos humanos en relación con los países miembros de la OEA, al recibir y tramitar quejas tanto individuales como de grupos no gubernamentales, labor que fue reconocida e institucionalizada en varias reuniones de los órganos de la propia OEA, entre las cuales pueden citarse la VII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, efectuada en Punta del Este, Uruguay, en enero de 1962; la Segunda Conferencia Extraordinaria de la Organización y particularmente la revisión sustancial de la Carta de la propia Organización que tuvo lugar en la Reunión de Buenos Aires en febrero de 1967, ya que ésta elevó a la Comisión Interamericana a la jerarquía de órgano principal de la OEA (actualmente en los artículos 52, inciso c) y 111 de dicha Carta).¹⁰

16. En efecto, de acuerdo con las reformas al Estatuto original adoptadas en dichas reuniones y que se incorporaron al reglamento interno de la Comisión, ésta se transformó formalmente en una institución tanto promotora como protectora de los derechos humanos entonces consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, incluyendo las facultades de recibir reclamaciones individuales o de grupos privados; solicitar información a los gobiernos pertenecientes a la OEA; formular un informe anual ante la Asamblea General sobre el cumplimiento de la citada Declaración y comprobar si se aplicaban los procedimientos y remedios nacionales para la tutela de los mencionados derechos humanos.

hombre. Balances y Perspectivas, México, UNAM, 1983, pp. 198-199; Fix-Zamudio, Héctor, “El sistema americano de protección de los derechos humanos”, en el libro del mismo autor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos*, 3a. ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003, pp. 150-151.

¹⁰ El primero de dichos preceptos establece: “La Organización de los Estados Americanos realizaba sus fines por medio de (...) e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, y el segundo dispone “Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá como función principal la de promover la observancia y *defensa de los derechos humanos* y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Una Convención Interamericana sobre Derechos Humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como de los otros órganos encargados de esta materia”. (El cursivo es del autor).

17. Como lo sostuvo acertadamente el destacado internacionalista mexicano César Sepúlveda (que desempeñó de manera brillante sus funciones de miembro y Presidente de la citada Comisión Interamericana), dicha Comisión ganó sus espuelas poco a poco y merecidamente, al obtener el respeto de los Estados y de la OEA misma, a pesar de los obstáculos naturales y de los elementos adversos que militaron en su contra, lo que confirmó el fenómeno de lo que se ha calificado como *desarrollo funcional* (y progresivo) de los organismos internacionales, en particular los dedicados a la protección de los derechos humanos.¹¹

18. En relación con la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, ésta tiene como antecedente inmediato la resolución que se tomó en la mencionada Novena Conferencia Extraordinaria reunida en Bogotá en 1948 en la cual se encomendó al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto para crear dicha Corte Interamericana (ver *supra* párrafo 8). Pero también puede mencionarse un antecedente remoto en el establecimiento de la *Corte Centroamericana*.

19. Dicho Tribunal fue creado por la Convención suscrita en Washington, D. C., el 20 de diciembre de 1907 por Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, y tenía un carácter predominantemente jurisdiccional, ya que decidía en forma imperativa las controversias que le sometieran dichos Estados. La citada Corte Centroamericana se estableció primeramente en la ciudad de Cartago, Costa Rica, pero debido al terremoto que destruyó su sede en esa ciudad, se trasladó posteriormente a San José (en la que reside la actual Corte Interamericana). Funcionó hasta el año de 1918 en el que finalizó la vigencia de la Convención de Washington, que desafortunadamente ya no fue renovada.

20. La citada Corte Centroamericana podía conocer tanto de conflictos entre los Estados Partes como de reclamaciones individuales de personas residentes en uno de estos Estados, pero del cual no fueran nacionales, lo que constituyó el primer precedente mundial sobre el acceso de particulares ante un tribunal internacional. Por lo que respecta al primer sector, la propia Corte estaba facultada para resolver, según el artículo I de la Convención: “Todas las controversias o cuestiones que entre ellas (las partes en la Convención) pudieran sobrevenir, de cualquier naturaleza que sea y cualquiera que sea su origen, en caso de que las respectivas Cancillerías no hubiesen llegado a un avenimiento. Además, el some-

¹¹ En su estudio ya mencionado, “México. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, cit. *supra* nota 9, pp. 199-203.

timiento de los Estados partes en el tratado no era potestativo sino obligatorio.

21. La atribución más significativa y que puede considerarse como un antecedente de las que se confieren a la Corte Interamericana radica en la facultad de la Corte Centroamericana, para resolver en los términos del artículo II de la Convención:

Las cuestiones que inicien los particulares de un país Centroamericano contra alguno de los otros Gobiernos contratantes por violación de Tratados o Convenciones y en los demás casos de carácter internacional, sea que su Gobierno apoye o no dicha reclamación, y con tal que se hubiesen agotado los recursos que las leyes del respectivo país concedieren contra tal violación o se demostrare denegación de justicia.” (El cursivo es del autor).¹²

III. DERECHOS TUTELADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO

22. Por lo que respecta a los *derechos sustantivos* que deben aplicar los dos organismos del sistema interamericano, es decir, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, deben considerarse los establecidos tanto en la *Declaración como en la Convención Americanas*, a las que nos hemos referido con anterioridad, pero también los consagrados en los dos *Protocolos adicionales a la misma Convención*, como lo son en *Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Protocolo de San Salvador),¹³ y el *Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte*.¹⁴ A estos instrumentos deben agregarse las Convenciones expedidas por la Asamblea General de la OEA, es decir, *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*,¹⁵ *Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Perso-*

¹² Cfr. Pasos Argüello, Luis, *La Corte de Justicia Centroamericana*, Managua, Nicaragua, 1986; Hitters, Juan Carlos, *Derecho internacional de los derechos humanos*, tomo I, pp. 199-200; Nikken, Pedro, *La protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo*, p. 69.

¹³ Dicho Protocolo fue suscrito en la ciudad de San Salvador el 17 de noviembre de 1988, y fue ratificado por México el 16 de abril de 1966 y aprobado por el Senado Federal con publicación en el Diario Oficial de primero de septiembre de 1998.

¹⁴ Aprobado en la ciudad de Asunción, Paraguay, el 18 de junio de 1990, y entró en vigor el 28 de agosto de 1991.

¹⁵ Aprobada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985 y entró en vigor el 28 de febrero de 1987, ratificada por el Gobierno de México el 19 de abril del mismo año, y aprobada por el Senado Federal con publicación en el Diario Oficial de 6 de mayo siguiente.

nas;¹⁶ *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*;¹⁷ y *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*.¹⁸

IV. INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN Y DE LA CORTE INTERAMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS

23. A). En cuanto a la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, que como hemos dicho anteriormente, se estableció desde 1960 (ver *supra* párrafo 12), fue incorporada a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 34-51), y su nuevo Estatuto fue expedido por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en la Paz, Bolivia, en octubre de 1979.

24. La citada Comisión Interamericana de Derechos Humanos representa a todos los miembros de la Organización, se integra con siete miembros, quienes deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocido conocimiento en materia de derechos humanos. Son elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos (que pueden llegar a ser tres en cada caso, y uno puede ser nacional de otro Estado), propuestos por los Gobiernos de los Estados miembros. Duran en su cargo cuatro años con la posibilidad de una sola reelección (artículos 34-37 de la Convención; 2 a 4 del Estatuto y 1 a 2 del Reglamento).

25. La Directiva de la Comisión está integrada por el Presidente y dos Vicepresidentes, con duración de un año con posibilidad de reelección. Dicha Directiva es apoyada por una Secretaría Ejecutiva, que se conforma por el Secretario Ejecutivo, y al menos por un Secretario Ejecutivo Adjunto, así como por el personal técnico y administrativo necesario para sus funciones (artículos 14 del Estatuto y 6 a 11 del Reglamento).

¹⁶ Adoptada por la Asamblea General de la OEA en la ciudad de Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en vigor el 28 de febrero de 1997, ratificada por México el 9 de abril de 2002 y aprobada por el Senado de la República con publicación en el Diario Oficial de 6 de mayo del mismo año.

¹⁷ Aprobada en la ciudad de Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1995; en vigor el 5 de marzo de 1995; ratificada por México el 12 de noviembre de 1998 y aprobada por el Senado Federal con publicación en el Diario Oficial el 19 de enero de 1999.

¹⁸ Aprobada en la ciudad de Guatemala el 7 de junio de 1999. Ratificada por el Gobierno de México el 25 de enero de 2001, aprobada por el Senado Federal y publicada en el Diario Oficial de 12 de marzo del mismo año.

26. B) La *Corte Interamericana de Derechos Humanos* fue creada en la Convención Americana (artículos 52-56). Su Estatuto fue expedido por la Asamblea General de la OEA en la Paz, Bolivia, en octubre de 1979. La Corte ha expedido varios Reglamentos, el primero de 1980, segundo de 1991, tercero de 1997 y el último aprobado en la sesión del 16-25 de noviembre de 2000, con entrada en vigor el primero de junio de 2001, pero con reformas en 2002.

27. La citada Corte Interamericana se compone de siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales, conforme a la ley del Estado del que sean nacionales o de aquel que los postule como candidatos. No puede haber más de un miembro de la misma nacionalidad (Artículo 52 de la Convención y 4 del Estatuto).

28. Los jueces son designados en votación secreta por mayoría absoluta de votos de los Estados Partes de la Convención reunidos en la Asamblea General de la OEA, de una lista propuesta por estos mismos Estados, los que pueden presentar hasta tres candidatos que sean nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro miembro de la Organización. El cargo dura seis años y los jueces sólo pueden ser reelegidos una vez (artículos 53 y 54 de la Convención Americana y 5 a 9 del Estatuto).

29. No obstante que esta materia ha sido objeto de discusiones doctrinales, la Convención Americana siguió el ejemplo de la Corte Internacional de Justicia y estableció el sistema de los jueces *ad hoc*, de acuerdo con el cual, el juez que sea nacional de alguno de los Estados Partes en el caso sometido a la Corte conserva su derecho a conocer del mismo. En caso de excusa, ese Estado u otro Estado parte en el asunto que no cuente con juez nacional, puede designar a una persona de su elección que integre la Corte. Una vez que el Estado respectivo ha designado al juez *ad hoc* y éste ha tomado posesión, forma parte de la Corte y no puede ser removido sino por alguna de las causas de responsabilidad aplicables a los restantes jueces del Tribunal.

30. En el supuesto de que entre los jueces que conozcan de una controversia ninguno fuera de la nacionalidad de los Estados, cada uno de estos podrá designar un juez *ad hoc*, pero si varios tuvieran un mismo interés en el caso, se consideran como uno solo para el efecto de la designación. Estos jueces especiales deben reunir las calidades señaladas para

los titulares (artículos 55 de la Convención, 10 del Estatuto y 18 del Reglamento).¹⁹

31. Los jueces de la Corte Interamericana eligen entre ellos al Presidente y al Vicepresidente por el plazo de dos años, con posible reelección. El segundo sustituye al primero en sus ausencias temporales y ocupa su lugar en caso de vacancia. En el último caso, la Corte designará un vicepresidente que reemplace al anterior por el resto de su mandato, y el mismo procedimiento se sigue cuando el propio Vicepresidente deje de formar parte de la Corte o renuncie antes de la expiración normal de sus funciones. El Presidente dirige el trabajo de la Corte, la representa, ordena el trámite de los asuntos que se sometan al tribunal y dirige sus sesiones (artículos 12 del Estatuto y 3 del Reglamento).

32. Además se estatuye una Comisión Permanente integrada por el presidente, el vicepresidente y un juez o varios nombrados por el primero, según las necesidades del tribunal. Dicha Comisión ayuda y asesora al Presidente en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de que la Corte pueda designar otras comisiones para tratar temas especiales, las que en caso de urgencia podrán ser nombradas por el presidente (artículo 6 del Reglamento). También existe una secretaría cuyo titular es designado por la Corte por un periodo de cinco años y podrá ser reelegido. El Secretario deberá poseer los conocimientos jurídicos y la experiencia requeridos para ejercer las funciones del cargo y tener conocimiento de los idiomas de trabajo del tribunal. El Secretario General de la Organización nombra un secretario adjunto, en consulta con el titular, que auxilia a este último en sus funciones y lo suplente en sus ausencias temporales (Artículos 14 del Estatuto y 8 del Reglamento).

V. ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

33. A) Por lo que respecta a la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Consideramos conveniente concentrarnos en sus actividades a

¹⁹ Cfr. Dunshee de Abranches, C.A., "La Corte Interamericana de Derechos Humanos", en la obra *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, D. C., Secretaría General de la OEA, 1980, p. 108. La práctica ha consistido en que, si bien no en todos, sí en varios casos, cuando más de uno se entable contra el mismo Estado, éste designa un juez *ad hoc* en cada caso, facultad que le corresponde, pero que complica el funcionamiento de la Corte.

partir de su incorporación a la Convención Americana, la que entró en vigor, como se ha dicho, el 18 de julio de 1978 (artículos 34 a 51). El Estatuto de la Comisión fue aprobado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979; el Reglamento fue expedido por la propia Comisión en abril de 1980 y reformado en varias ocasiones. Fue reelaborado en diciembre de 2000 y modificado nuevamente en octubre de 2002.

34. La Convención, también de acuerdo con lo señalado anteriormente, reconoció expresamente las diversas facultades que se le habían otorgado a la Comisión Interamericana de manera paulatina.²⁰ Haremos especial mención de su atribución esencial de recibir y tramitar reclamaciones individuales.²¹

35. De acuerdo con el artículo 32 de su Reglamento, la Comisión sólo podrá considerar las peticiones presentadas dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que la presunta víctima hubiese sido notificada de la decisión que agota los recursos internos, y cuando resulten aplicables las excepciones al requisito de previo agotamiento de dichos recursos, la reclamación deberá presentarse en un plazo razonable, a juicio de la Comisión.

36. Dichas peticiones pueden ser planteadas ante la Comisión por el afectado o por terceras personas (generalmente organizaciones no gubernamentales, especialmente las de carácter internacional), legitimación activa muy amplia que se aproxima a una *acción popular*.²² En otro escrito el reclamante puede designar a un abogado o a otra persona para representarlo ante la Comisión. De manera expresa el Reglamento establece que se puede invocar la violación de los derechos consagrados por la Convención Americana, pero también los establecidos por sus dos Protocolos y las diversas Convenciones Interamericanas sobre derechos específicos aprobados por la Asamblea General (ver *supra* párrafo 22) (artículo 23 del Reglamento vigente de la Comisión).

²⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Notas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en la obra coordinada por Domingo García Belaúnde y Francisco Fernández Segado, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 176-186.

²¹ Cfr. Faúndez Ledezma, Héctor, *El Sistema Americano de Protección de los Derechos Humanos: Aspectos Institucionales y Procesales*, 2a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, pp. 200-344.

²² El artículo 44 de la Convención Americana: “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”.

37. También es preciso señalar que la Comisión puede admitir reclamaciones en contra de Estados que no han suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que en ese supuesto el afectado puede invocar la infracción de los derechos consagrados por la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre de mayo de 1948 la que, como se ha dicho posee actualmente efectos vinculantes (ver *supra* párrafo 9). Para la tramitación de las denuncias apoyadas en dicha Declaración (artículos 29 y 50 del Reglamento de la Comisión). Además, la propia Comisión podrá iniciar *motu proprio* una petición que contenga, a su juicio, los requisitos necesarios (artículo 24 del propio Reglamento).

38. Para que una petición pueda ser admitida se requieren varios requisitos de forma y de fondo señalados por el artículo 28 del Reglamento. El Secretario Ejecutivo de la Comisión tiene a su cargo la tramitación inicial de las reclamaciones que cumplan dichos requisitos y por ello podrá solicitar al peticionario o a su representante que los complete, y en caso de duda debe consultar a la Comisión (artículo 26 del citado Reglamento).

39. Uno de los requisitos esenciales para la admisibilidad de las peticiones se refiere al *agotamiento de los recursos internos de acuerdo con los principios de derecho internacional generalmente reconocidos*, pero esta exigencia no se aplica en los supuestos establecidos por el artículo 31, parágrafo 2, del Reglamento.²³ Pero tanto la Comisión como la Corte Interamericana, ya que a esta última le corresponde la decisión final sobre esta materia, han establecido reglas adicionales a las reglamentarias sobre dicho agotamiento, de acuerdo con las situaciones concretas que se han presentado en los casos planteados.²⁴

40. El artículo 34 del Reglamento original de la Comisión establecía un procedimiento muy flexible debido a que en esa época varios de los Estados, especialmente los que tenían gobiernos autoritarios, se resistían

²³ Según este precepto, no existe dicha obligación de agotar los recursos internos, cuando: (...) “ a) no exista en la legislación interna del Estado en cuestión el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan hayan sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de jurisdicción interna, o ha sido impedido de agotarlos; c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos (...)”.

²⁴ La obra clásica en esta materia, desde el punto de vista general, es la redactada por el destacado jurista brasileño, juez y Presidente de la Corte Interamericana Cançado Trindade, Antonio, *O esgotamento dos recursos internos no Direito Internacional*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984; *Id.* “The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies”, en la obra *International Law*, Cambridge University Press, 1983.

a colaborar con la propia Comisión cuando se les solicitaban informes sobre las peticiones.²⁵ Dicho precepto fue interpretado por la Corte Interamericana en el sentido de que no exigía un pronunciamiento inicial expreso sobre la admisibilidad de la petición, ya que para iniciar la tramitación era suficiente que la propia Comisión aceptara en principio dicha admisibilidad.²⁶

41. Como la situación ha mejorado sustancialmente ya que la mayoría de los Estados miembros de la OEA han tenido un acercamiento paulatino con la Comisión, el Reglamento vigente exige un pronunciamiento previo y expreso sobre la admisibilidad de la petición para iniciar el procedimiento sobre el fondo. Para decidir sobre esta cuestión, se integra un grupo de trabajo que analiza la admisibilidad de las peticiones y formula recomendaciones al plenario de la Comisión. Una vez que ésta considera las peticiones de las partes decide públicamente sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de las denuncias, y dichas decisiones debe incluirlas en su informe anual a la Asamblea General de la Organización. El pronunciamiento sobre esta materia no prejuzga sobre el fondo del asunto, y en casos excepcionales y después de haber oído a las partes, la propia Comisión podrá abrir el caso pero diferir el pronunciamiento de la admisibilidad de la petición hasta el debate y la decisión sobre el fondo (artículos 29 a 37 del mismo Reglamento).

42. En teoría la Comisión Interamericana posee poderes de instrucción y de investigación bastante amplios (artículos 46 y 47 de la Convención y 38 a 41 de su Reglamento), es decir, que al declarar admisible una petición puede solicitar informes y documentos a los Estados involucrados, así como practicar todas las diligencias que considere convenientes, incluso una investigación *in loco*. En casos urgentes dicha visita se puede ordenar previa la autorización del Estado respectivo, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna los requisitos formales de admisibilidad. También la citada Comisión, a solicitud de cualquiera de las partes, o por iniciativa propia, se pondrá a disposición de las mismas a fin de llegar a una *solución amistosa* del asunto, la que en

²⁵ Lo anterior determinó la inclusión del artículo 42 del Reglamento original (actualmente, 39), el que disponía y ahora establece, con ligeras modificaciones, que: “*Se presumirán verdaderos los hechos alegados en la petición cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al Estado en cuestión, si éste no suministra información relevante para la controversia dentro del plazo fijado en el artículo 38 del presente Reglamento (dos meses) siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria*”. (El cursivo es del autor).

²⁶ Cfr. Gros Espiell, Héctor, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991, pp. 152-155.

todo caso debe apoyarse en el respecto de los Derechos Humanos establecidos por la Convención o la Declaración Americanas u otros instrumentos aplicables (artículos 48, parágrafo 1, inciso f) de la Convención y 41 de su Reglamento).

43. La Comisión tiene facultades para convocar a *audiencias* por iniciativa propia o a petición de las partes, las que tienen por objeto cuando se trata de peticiones o casos, de que las partes puedan presentar cualquier testimonio, informe pericial o elemento de prueba, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 63 del Reglamento de la propia Comisión.

44. En teoría, la Comisión posee poderes de instrucción y de investigación bastante extensos una vez que declara admisible una petición, pero dichas atribuciones son menos eficaces en la práctica debido a que si bien los Estados colaboran en la mayoría de los casos para aportar la información que requiere la propia Comisión, la misma no tiene el apoyo profesional y los medios económicos para allegarse y desahogar de manera plenamente contradictoria los elementos de convicción aportados por las partes.

45. Una vez tramitado el asunto la Comisión deberá adoptar una decisión sobre el fondo, por medio de un *informe*, en el cual examinará los alegatos, las pruebas suministradas por las partes, y la información obtenida durante las audiencias y, en su caso, de las visitas *in loco*. En el supuesto de que la Comisión llegue al convencimiento de que no existió violación de derechos por parte del Estado demandado, así debe consignarlo en el citado informe, el cual puede publicarlo de inmediato, sin perjuicio de que se incluya en el informe anual ante la Asamblea General. Cuando por el contrario, la Comisión considere que el Estado involucrado hubiese incurrido en una o más infracciones a los derechos de los reclamantes, debe elaborar un *informe preliminar con las proposiciones o recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al Estado en cuestión*. En este supuesto fijará un plazo dentro del cual dicho Estado deberá informar sobre las medidas que hubiere tomado para cumplir las recomendaciones de la Comisión, pero no tendrá la facultad de publicarlo (artículos 50 de la Convención Americana y 43 del Reglamento de la Comisión).²⁷

²⁷ Nos parece en lo personal que dicha prohibición no tiene sentido en la actualidad, ya que de acuerdo con el artículo 43, inciso 3, del Reglamento vigente de la Comisión, ésta debe comunicar a los afectados el informe provisional y su comunicación al Estado, y con frecuencia son los mismos afectados quienes dan a conocer públicamente ese informe y por el contrario el propio Estado no debe hacerlo.

46. El reglamento actual de la Comisión dispone que el inciso 3, al dar a conocer a los interesados el informe provisional, éste dará oportunidad a los primeros para que expresen dentro del plazo de un mes su posición respecto de la presentación del caso a la Corte Interamericana, en el supuesto de que el Estado involucrado hubiese reconocido la competencia jurisdiccional de la propia Corte y no hubiese cumplido con las observaciones y recomendaciones de la Comisión (artículo 50 de la Convención Americana y 43, inciso 3, del Reglamento).

47. De acuerdo con los artículos 51 de la Convención y 44 del Reglamento de la Convención, si ésta considera que el Estado respectivo no ha dado cumplimiento al informe provisional mencionado en los párrafos anteriores y el mismo se ha sometido a la jurisdicción contenciosa de la Corte, la Comisión debe interponer la demanda respectiva ante el tribunal en un plazo de tres meses contado a partir de la comunicación del informe provisional, salvo decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la misma. Desde nuestro punto de vista esta disposición debería invertirse, ya que el cumplimiento de este precepto daría por resultado que un número mayoritario de los casos tramitados por la Comisión se presentarían ante la Corte, lo que podría agobiar al Tribunal si se toma en cuenta que todos los Estados latinoamericanos y algunos del Caribe se han sometido expresamente a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, y que este Tribunal, como se verá más adelante, carece de la capacidad para tramitar y resolver un número tan elevado de controversias (ver *infra* párrafo 130).

48. Los artículos 51 de la Convención y 45 del Reglamento establecen que si en el citado plazo de tres meses el asunto no se ha solucionado o no hubiese sido sometido a la Corte, la Comisión por mayoría absoluta de votos redactará un *informe definitivo*, que contenga su opinión y conclusiones finales y recomendaciones. Dicho informe debe ser transmitido a las partes, las que deben presentar dentro del plazo fijado por la Comisión información sobre el cumplimiento de las recomendaciones respectivas. La propia Comisión deberá evaluar el cumplimiento de las citadas recomendaciones con base en la información disponible, y decidirá por la votación de la mayoría absoluta de sus miembros sobre la publicación del Informe, y posteriormente también sobre la inclusión de dicho informe definitivo en el de carácter anual que presenta a la Asamblea General.

49. Como en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos no existe un órgano equivalente al Comité de Ministros del

Sistema Europeo, el que tuvo a su cargo en los años en que funcionó la Comisión Europea (1954-1999) la de gestión y fiscalización del cumplimiento de las recomendaciones de esta última, y además los artículos 50 y 51 de la Convención no son lo suficientemente claros, se ha producido una situación general de incertidumbre en cuanto a la tramitación final de las peticiones sometidas a la Comisión Interamericana.

50. Para lograr una mayor precisión en esta materia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al decidir el 13 de julio de 1993 la Opinión consultiva número 13, que le fue solicitada por los Gobiernos de Argentina y Uruguay sobre ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana, estableció la interpretación, entre otros preceptos, de los citados artículo 50 y 51 de la Convención, respecto de los cuales señaló, en esencia, que los mismos se refieren a dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el *interin* por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones, y a los cuales la Convención ha conferido el nombre de *informes*, que tienen carácter, el primero de *preliminar* y el otro de *definitivo*.

51. De acuerdo con la citada opinión consultiva la Corte señaló que puede existir una *tercera etapa* con posterioridad al informe definitivo. En efecto, vencido el plazo que la Comisión hubiese otorgado al Estado para cumplir las recomendaciones contenidas en el citado segundo informe, sin que se acaten, la Comisión Interamericana decidirá si lo publica o no, decisión ésta que debe apoyarse en la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos. Concluyó la Corte en esa oportunidad, que el informe preliminar y reservado del artículo 50 no puede ser publicado (ver *supra* párrafo 45). El único que puede ser objeto de publicación es el informe definitivo previsto por el artículo 51 de la Convención y esto por decisión que tome la Comisión con posterioridad al plazo señalado al Estado para cumplir con las recomendaciones contenidas en el documento definitivo.

52. Por otra parte, consideramos conveniente la naturaleza de las *recomendaciones* contenidas en los informes elaborados por la Comisión Interamericana, ya que la misma se ha prestado a debates, y fue preciso que la Corte Interamericana tratara de establecer un criterio sobre esta materia. En efecto, cabe destacar que la solución adoptada por dicho Tribunal, tomó en consideración los puntos de vista expresados por la citada Comisión en cuanto solicitó a la Corte en varias ocasiones que declarase la responsabilidad de los Estados por violación al artículo 51, inciso 2, de

la Convención,²⁸ en el supuesto de que los gobiernos respectivos rechazaran o no cumplieran con las citadas recomendaciones, ya que la propia Comisión consideraba que éstas tenían carácter obligatorio de acuerdo con el principio internacional *pacta sunt servanda*.

53. Después de algunos intentos de solución, la Corte Interamericana, a partir de su decisión en el caso *Loayza Tamayo* contra Perú, resuelto el 17 de septiembre de 1997, y que aplicó en los asuntos posteriores en los que se planteó la misma cuestión, estableció el criterio de que según el artículo 51, inciso I, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el término *recomendaciones* debe ser interpretado de acuerdo con su sentido corriente. Sin embargo, de acuerdo con el principio de *buena fe* consagrado en dicho precepto, cuando un Estado firma y ratifica un tratado, especialmente si se trata de derechos humanos, debe realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de la Comisión, si además se toma en cuenta que el artículo 33 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que tanto la Comisión como la Corte Interamericanas son los organismos encargados de conocer del cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes, por lo que al ratificar la Convención, dichos Estados se han comprometido a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.

54. Lo anterior significa que las recomendaciones contenidas en los informes de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos no tienen ni pueden adquirir carácter obligatorio para las autoridades o los Estados a los que se dirigen, pero no por ello dejan de tener efectos jurídicos de importante significado, *con mayor razón si son aceptadas, pues entonces adquieren carácter imperativo, aun cuando no ejecutivo*, por lo que en la actualidad en un porcentaje importante son cumplidas por los entes públicos que deben restablecer a los afectados en el goce de sus derechos fundamentales.

55. Una cuestión de gran trascendencia y sobre la cual se ha presentado un debate sin que se hubiese llegado a una decisión verdaderamente satisfactoria, se refiere al criterio que debe adoptar la Comisión Interamericana para enviar un caso a la Corte, por medio de la demanda respectiva, ya que en la Convención no se precisa esta situación, por lo que hasta las

²⁸ Dicho precepto dispone en lo conducente, en relación con el llamado *informe definitivo*: "(...) 2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada (...)."

reformas introducidas en el Reglamento más reciente de la Comisión de diciembre del año 2000 y su nueva modificación de octubre de 2002. En efecto, en el actual artículo 44 del citado Reglamento de la Comisión se establecen varias reglas relativas al sometimiento de los casos a la Corte Interamericana. Al respecto se dispone en este precepto, que cuando la citada Comisión considere que el Estado respectivo no ha cumplido con las recomendaciones propuestas en el primer informe previsto por el artículo 50 de la Convención Americana, y dicho Estado se hubiese sometido a la competencia contenciosa de la Corte, el caso será sometido al Tribunal, salvo decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la propia Comisión, según se expresó con anterioridad (ver *supra* párrafo 47).

56. Para tomar dicha decisión, que debe apoyarse en la *obtención de la justicia en el caso particular*, para lo cual deben tomarse en cuenta los siguientes criterios: a) posición del peticionario; b) naturaleza y gravedad de la violación; c) la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; d) el eventual evento de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; y e) la calidad de la prueba disponible.

57. Desde nuestro particular punto de vista, es loable esta precisión de los criterios para someter un caso a la Corte y efectivamente se advierte un aumento considerable de asuntos planteados por la Comisión ante el Tribunal, pero no toma en cuenta que la Corte Interamericana no funciona de manera permanente, sino que sólo se reúne en los periodos en que su presupuesto, siempre exiguo, lo permite, de manera que si bien la mayoría de los criterios mencionados son correctos, consideramos que los mismos pueden apoyar una decisión muy razonada y cuidadosa para enviar casos a la Corte, de manera que en nuestra opinión, apoyada en la realidad del sistema interamericano, dicho artículo 44 del Reglamento, debiera modificarse para establecer que únicamente en casos muy calificados se aprobara la remisión, por votación de la mayoría absoluta de los Comisionados y no a la inversa, con objeto de no agobiar al Tribunal (ver *supra* párrafo 55).

58. b). De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de su Estatuto, la *Corte Interamericana posee dos atribuciones esenciales*: a) La primera de carácter *consultivo* sobre la interpretación de las disposiciones de la Convención Americana, así como la de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos; y b) la segunda que puede calificarse de *contenciosa*, que tiene naturaleza clara-

mente *jurisdiccional*,²⁹ para resolver las controversias que se le sometían respecto a la interpretación y aplicación de la propia Convención Americana y sus Protocolos.

59. a) La *competencia consultiva* de la Corte Interamericana, si bien puede calificarse de *judicial en sentido amplio*, no posee carácter jurisdiccional, como lo pretende un sector de la doctrina,³⁰ en virtud de que no implica la resolución de la controversia por un órgano público imparcial, sino exclusivamente la emisión de un dictamen u opinión sobre los preceptos cuya interpretación se solicita. En este sector en la cual la Convención Americana otorgó una gran amplitud a las atribuciones de la Corte, al tomar en cuenta la situación peculiar del Continente Americano, especialmente Latinoamérica, en la cual, por una experiencia histórica dolorosa, existe aun cuando se atenúa de manera progresiva, una desconfianza tradicional hacia el sometimiento de controversias a organismos internacionales.³¹

60. Además de una gran flexibilidad a la legitimación, ya que pueden solicitar opiniones consultivas a la Corte Interamericana, no sólo los Estados miembros de la Organización, la Comisión Interamericana sino también a otros órganos de la OEA, en lo que les compete.³² La facultad consultiva de la Corte se extiende no sólo a la interpretación de la Convención Americana, sino también a la de otros tratados en los cuales se tutelen derechos humanos y tengan aplicación en el Continente Americano.³³

²⁹ Cfr. Dunshee de Arranches, C. A., "La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la obra *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 19, p. 108.

³⁰ Cfr. Como por ejemplo Dunshee de Arranches, C. A., *op. ult. cit.* p. 111.

³¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Notas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", cit. *supra* nota 20, pp. 189-190.

³² Cfr. Cisneros Sánchez, Máximo, "Algunos aspectos de la jurisdicción consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en la obra *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estudios y Documentos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985, pp. 65-66; Buergenthal, Thomas; Norris, Robert y Shelton, Dinah, *La protección de los derechos humanos en las Américas*, trad. de Rodolfo Piza Escalante y Robert E. Norris, Madrid, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, 1990; García Bauer, Carlos, *Los derechos humanos en las Américas*, Guatemala, 1987, pp. 248-294; Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, pp. 577-610.

³³ Cfr. Buergenthal, Thomas, "The Advisory Practice of the Interamerican Human Rights Court", en la obra *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y Documentos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985; pp. 24-36; Lockwood, B.B., "Advisory Opinions of the Inter-American Court of Human Rights, en *Denver Journal of International Law and Policy*, otoño de 1984-invierno de 1985, pp. 245-267, Nieto

61. El concepto de *otros tratados* ha sido objeto de una interpretación extensiva por la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva número uno, solicitada por el Gobierno de Perú y resuelta el 24 de septiembre de 1982, en el sentido de que la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse en general sobre toda disposición concerniente a la protección de los derechos humanos de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados Americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral y aun cuando en el mismo sean Partes no sólo dichos Estados, sino otros ajenos al sistema interamericano.

62. Por otra parte, además de la interpretación de los tratados de derechos humanos a que se ha hecho mención (artículo 64.1 de la Convención Americana),³⁴ los Estados miembros de la OEA pueden solicitar la opinión de la Corte acerca de la compatibilidad entre cualesquiera de sus leyes internas y los referidos tratados internacionales (artículo 64, inciso 2, de la misma Convención).³⁵

63. En cuanto al *procedimiento para formular las opiniones consultivas*, además de las normas instrumentales del Título III del Reglamento de la Corte, ésta puede aplicar analógicamente, si lo estima compatibles, las disposiciones sobre el procedimiento contencioso (artículo 64 del citado Reglamento). La tramitación se inicia con la presentación de la solicitud respectiva, cuyas copias se envían a los Estados a los cuales pueda concernir el asunto, así como al Secretario General de la OEA para su remisión a los diversos órganos interesados. Al enviar dicho documento, el Secretario de la Corte informará a los interesados y a la Comisión Interamericana (cuando no es ella la que solicita la opinión de la Corte), que recibirá sus observaciones escritas dentro del plazo fijado por el Presidente del Tribunal (artículo 64 de la Convención y 61 a 64 del Reglamento de la Corte).

Navia, Rafael, *Introducción al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Bogotá, Editorial Temis-Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Ventura Robles, Manuel, "Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opiniones y resoluciones, 1983, 1984 y 1985", en *Revista Judicial*, San José, Costa Rica, Corte Suprema de Justicia, junio de 1988, pp. 118-126.

³⁴ Dicho precepto dispone: "Artículo 64. I. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo podrán consultarla, en los que les compete los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires (...)."

³⁵ La citada norma establece; "artículo 64. (...). 2. La Corte a solicitud de un miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales."

64. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la circunstancia de que un Estado miembro u otro organismo de la OEA presente una solicitud de consulta, en los términos del artículo 64.1 de la Convención, no significa que el tribunal sea competente *ipso iure* para contestarla, sino que debe examinar dicha petición para decidir si cumple con las condiciones requeridas por la propia Convención, y si es necesario la Corte puede reformular las preguntas en la forma que considere conveniente, y así lo ha hecho en varias ocasiones, ya que algunos Estados partes y con mayor frecuencia la Comisión Interamericana, han formulado observaciones sobre las consultas solicitadas.³⁶

65. Una institución significativa que se ha utilizado en las diversas consultas se inspira en el procedimiento judicial angloamericano y se refiere a los documentos presentados generalmente por organizaciones no gubernamentales que defienden los derechos humanos, en calidad de *amicus curiae*. Como lo ha señalado la doctrina, no existe en la Convención Americana ni en el Estatuto de la Corte disposición alguna que se refiera expresamente a las opiniones presentadas como *amicus curiae*, pero su procedencia puede fundamentarse en el actual artículo 44.1 del Reglamento de la Corte, en el cual se dispone que el Tribunal en cualquier estado de la causa, podrá: “1. Procurar de oficio toda prueba que considere útil. *En particular podrá oír en calidad de testigo, perito o por otro título, a cualquier persona cuyo testimonio, declaración u opinión estime pertinente.*” (El cursivo es del autor).³⁷

66. Una vez terminada la tramitación escrita, la Corte puede ordenar, ya sea directamente o por conducto de su Presidente, cuando se le delegue este cometido, la celebración de una o varias audiencias públicas para escuchar los puntos de vista de los representantes del Estado u organismo que ha solicitado la opinión, así como los de aquellos otros gobiernos u organismos que tengan interés en ser oídos en dichas audiencias, (artículo 62 del Reglamento de la Corte). Ha sido una práctica constante el que la Comisión Interamericana envíe delegados a estas audiencias, aun en los casos en los cuales ha pedido el dictamen del Tribunal.

67. Con la o las audiencias se termina el procedimiento y se inician las deliberaciones de los jueces para adoptar la opinión, la cual puede ser leída en público (artículo 63.4 del citado Reglamento).

³⁶ *Cfr.* Buergenthal, Thomas, “The Advisory Opinion Practice of the Inter-American Rights Court, cit. *supra* nota 33, pp. 103-114.

³⁷ *Cfr.* Moyer, Charles, “The Role of *Amicus Curiae* in the Inter-American Court of Human Rights”, en la obra *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*, cit. *supra* nota 33, pp. 103-114.

68. Hasta el momento la Corte Interamericana ha pronunciado *diecinueve opiniones consultivas*, todas ellas de gran importancia para la interpretación de la Convención Americana y otros tratados internacionales sobre derechos humanos. Rebasaría los fines de este estudio describir así sea sucintamente el contenido de las decisiones de la Corte en cada una de ellas, pero que han sido analizadas por la doctrina, a la cual nos remitimos.³⁸

69. Haremos referencia únicamente a las cuatro últimas. La número 16, solicitada por el Gobierno de México sobre el tema del derecho de todo detenido extranjero que enfrente la posibilidad de que la pena de muerte le sea aplicada, a ser notificado, desde el momento de su arresto, de su facultad de recurrir a las autoridades competentes del Estado de su nacionalidad y de contar con las garantías de un proceso debido el cual incluye los derechos a la información, notificación y comunicación y de asistencia consular y su vínculo con la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. La Corte Interamericana se pronunció sobre esta solicitud el primero de octubre de 1999. Hacemos especial referencia a esta opinión consultiva en virtud de que constituyó el antecedente directo de fallos posteriores de la Corte Internacional de Justicia sobre esta misma materia.³⁹

70. En los puntos resolutivos de dicha Opinión Consultiva número 16 se sostuvo esencialmente que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares *conciérne* a la protección de los derechos del nacional del Estado que envía y está integrada a la normativa internacional de los derechos humanos. Que la inobservancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido por el inciso 1 b) permite que adquiera eficacia, en los casos concretos, el *derecho al debido proceso*

³⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Notas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en la obra coordinada por Domingo García Belaúnde y Francisco Fernández Segado, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, pp. 193-195; García Ramírez, Sergio, Coordinador, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, 2001, *Segunda Parte, Opiniones Consultivas*, pp. 885-1117.

³⁹ Un resumen cuidadoso de esta decisión puede consultarse en la obra *La jurisprudencia de la Corte Interamericana*, citada en la nota anterior, pp. 1093-1117. El texto completo en español y en inglés, además de la publicación oficial de la Corte Interamericana puede consultarse en la obra *Opinión Consultiva C-16 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, que además contiene la intervención del diplomático mexicano Sergio González Gálvez, en la audiencia ante la Corte y un prólogo de Héctor Fix-Zamudio, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.

consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; precepto que establece garantías mínimas susceptibles de expansión a la luz de otros instrumentos internacionales, como la citada Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que amplían el horizonte de la protección de los justiciables.

71. Concluye el Tribunal que en estas circunstancias la *imposición de la pena de muerte* constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida *arbitrariamente* en los términos de las disposiciones relevantes de los derechos humanos (como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4) o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6), con las consecuencias jurídicas inherentes a una violación de esta naturaleza, es decir, las atinentes a la responsabilidad internacional del Estado y al deber de reparación, y que las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, incluso la consagrada en el mencionado artículo 36.1 b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares deben ser respetados por los Estados americanos Partes de las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria.

72. Sobre esta materia la Corte Internacional de Justicia dictó dos fallos sobre cuestiones similares a las planteadas en la citada Opinión Consultiva número 16. El primero fue resuelto por dicha Corte el 27 de junio de 2001, en el caso de los nacionales alemanes hermanos *Le Grand*, interpuesto por el Gobierno de la República Federal de Alemania contra el de los Estados Unidos de América, también por el incumplimiento de la obligación establecida por el artículo 36, párrafo 1, inciso b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963, en relación con el derecho del debido proceso establecido por otros tratados internacionales, para informar a los inculpados extranjeros sobre su derecho de acudir a sus respectivos cónsules para lograr su asistencia.

73. El segundo proceso fue resuelto por la mencionada Corte Internacional de Justicia el 31 de marzo de 2004 en el caso denominado *Avena y otros*, planteado por el Gobierno de México contra el de los Estados Unidos de América, y en el cual se debatió también la aplicación de la citada Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Las dos sentencias fueron pronunciadas a favor de los Gobiernos demandantes, y si bien el primero no tuvo efectos prácticos, ya que los citados hermanos *Le Grand* fueron ejecutados, no obstante medidas provisionales ordenadas por la Corte Internacional, y sólo se tradujo en disculpas del Gobierno estadounidense al de Alemania, el segundo, favorable a las pretensiones

del Gobierno mexicano, si bien ha sido acatado en su totalidad, ha sido el apoyo para revisar las sentencias de muerte dictada en distintas Entidades Federativas de los Estados Unidos contra acusados mexicanos, lo que debe considerarse un logro importante en la lucha infatigable de nuestro país a favor de los mexicanos sujetos a procesos penales en ese país. Si bien en los citados fallos la Corte Internacional de Justicia hace referencia a la mencionada Opinión Consultiva número 16 pronunciada por la Corte Interamericana, los argumentos esenciales en las sentencias mencionadas, son similares a los de la citada Opinión Consultiva, como lo ha señalado la doctrina.⁴⁰

74. Las opiniones consultivas más recientes pronunciadas por la Corte Interamericana son la número 17 sobre *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, resuelta el 28 de agosto de 2002, y la número 18 relativa a la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, resuelta el 17 de septiembre de 2003 y finalmente la número 19 pronunciada el 28 de noviembre de 2005, sobre *Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*.

75. b) La *función contenciosa* de la Corte Interamericana sigue el modelo europeo,⁴¹ puesto que requiere que los Estados americanos reconozcan de manera expresa la competencia jurisdiccional de la Corte, ya sea en forma incondicional, bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos, y en cuanto al ámbito de protección éste es más limitado en relación con las opiniones consultivas, ya que se refiere a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (artículo 62 de la misma), pero esta materia se ha ampliado de manera paulatina si se toma en consideración a los dos Protocolos vigentes de la propia Convención, y además con la posibilidad de aplicar otros tratados interamericanos sobre algunos derechos humanos específicos (ver *supra* párrafo 22). Por lo que respecta a la *legitimación activa* únicamente pueden acudir a la Corte Interamericana para plantear una controversia por violación de los derechos consagrados en la mencionada Convención, en primer término la Comisión Interamericana tratándose de reclamaciones individuales planteados ante ella, o bien un Estado parte de la Convención contra otro (esta última clase de controversias interes-

⁴⁰ Cfr. Gómez Robledo V., "El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México contra Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, V-2005, México, UNAM, 2005, pp. 173-220.

⁴¹ Cfr. Eissen, Marc-André, *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Trad. de Javier García de Enterrrial Velázquez, Madrid, Civitas, 1985, pp. 25-40.

tatales han sido muy escasas ante la Corte Europea, pero ninguna se ha interpuesto en el ámbito americano. Desde el punto de vista de la *legitimación pasiva*, puede ser parte demandada el Estado parte de la Convención que hubiese reconocido la función jurisdiccional de la Corte Interamericana, al cual se le atribuya la violación de los derechos establecidos en la propia Convención (artículo 62 de la Convención).

76. El *procedimiento contencioso o jurisdiccional* se inspiró esencialmente en el establecido para las Cortes Internacional de Justicia y Europea de Derechos Humanos, pero debido a la diversa situación imperante en nuestro Continente, en los sucesivos reglamentos expedidos por la Corte Interamericana se han introducido matices peculiares que se acentuaron de manera paulatina.⁴²

77. El primer reglamento de la Corte se expidió en 1980, cuando iniciaba sus actividades y estaba inspirado directamente en el Estatuto y en el Reglamento de la Corte Internacional de Justicia, pero con la experiencia de la tramitación de los primeros casos contenciosos que se presentaron en el año de 1986, dicho Reglamento fue reformado en varias ocasiones para ajustarlo a las controversias sobre derechos humanos, que son diferentes a las que se tramitan ante la citada Corte Internacional de Justicia, que en ocasiones también están relacionadas con los propios derechos humanos, como las que hemos citado anteriormente (ver *supra* párrafos 72-73), pero que se entablan directamente entre Estados en relación con el cumplimiento de sus obligaciones de carácter internacional.

78. El citado Reglamento de 1980 fue reformado en varias ocasiones en 1991, 1993, 1995, 1996, y reelaborado en 1997, pero nuevamente modificado en 1998, para ser sustituido por el actual expedido en noviembre de 2000, con vigencia a partir del primero de junio de 2001, y que fue reformado en diciembre de 2003, modificaciones que entraron en vigor el primero de enero de 2004. En estas reformas y reelaboraciones se

⁴² Cfr. Gros Espiell, Héctor, “El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, cit. *supra* nota 33, pp. 73-74; Hitters, Juan Carlos, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 5, tomo 2, pp. 467-475; Fix-Zamudio, Héctor, “Lineamientos de los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en la obra editada por Rafael Nieto Navia, *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994, pp. 147-188; Piza R. Rodolfo E., y Trejos, Gerardo, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: La Convención Americana*, San José, Costa Rica. Editorial Juricentro, 1989, pp. 289-324; Nieto Navia, Rafael, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 33, pp. 77-88; Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 21, pp. 348-574.

observa una tendencia progresiva hacia un procedimiento más flexible y concentrado (para lo cual, entre otras modificaciones, se disminuyeron paulatinamente los plazos procesales), a fin de que puedan resolverse con mayor celeridad los conflictos sobre violación de los derechos fundamentales.

79. Debe destacarse que el Reglamento actual de la Corte Interamericana mencionado en el párrafo anterior, estableció una importante innovación por lo que se refiere a la *legitimación activa de las víctimas, familiares y representantes*, durante toda la tramitación, que culminó la evolución que se advierte en los Reglamentos anteriores, que de manera paulatina estableció la intervención de las propias víctimas, familiares y representantes, las que con anterioridad al Reglamento vigente, participaban como *coadyuvantes* de la Comisión Interamericana, si lo solicitaban a la misma, la que los designaba como *asesores* de la propia Comisión, lo que informaba a la Corte ya sea en la misma presentación de la demanda o en etapas posteriores, y en esa condición participaban activadamente en la tramitación, especialmente en las audiencias públicas en las que podían interrogar libremente a los testigos y peritos, y así lo hicieron con bastante frecuencia. En el Reglamento 1997, además, se otorgó a las presuntas víctimas el derecho de presentar peticiones autónomas respecto de las reparaciones.⁴³

80. Al atribuir a las víctimas, familiares y representantes la calidad de *parte autónoma* en el Reglamento vigente, desde nuestro punto de vista, se establecen *dos partes actoras independientes* en el procedimiento contencioso de la Corte Interamericana, y si bien esta innovación puede considerarse como un avance en el reconocimiento de los afectados en sus derechos humanos por la conducta de los Estados, es preciso estar conscientes que se complica la tramitación, ya que entonces la relación jurídico procesal no comprende únicamente dos partes, es decir la Comisión Interamericana, que es la única facultada para interponer la demanda ante la Corte (salvo que se trate de controversias directas entre Estados)

⁴³ Cfr. Cancado Trindade, Antonio A., “El Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y su proyección hacia el futuro: La emancipación del ser humano sujeto de derecho internacional”, y Ventura Robles, Manuel, “El acceso directo de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un ideal y una lucha de Antonio A. Cancado Trindade”, ambos estudios publicados en la obra *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2005, pp. 23-117 y 209-284, respectivamente.

en los términos del artículo 61, fracción I, de la Convención Americana⁴⁴ y como contraparte el Estado demandado. De acuerdo con el Reglamento vigente la controversia se entabla entre *tres partes*, dos actoras y una demandada, lo que forzosamente se traduce en una multiplicación de los actos procesales.

81. De acuerdo con el Reglamento vigente de la Corte, la tramitación de los casos contenciosos ante la Corte Interamericana tiene dos etapas, una escrita y la otra de carácter oral. A) *El procedimiento escrito* se inicia con la presentación de la demanda ante la Secretaría del Tribunal, en los términos del artículo 61.1 de la Convención,⁴⁵ y en todos los asuntos hasta ahora tramitados por la Corte ha sido la Comisión la que ha presentado la demanda respectiva, que debe estar redactada en los idiomas de trabajo, que han sido hasta la fecha el español y el inglés. Si se elabora en sólo uno de ellos, no se suspende el trámite, pero la parte demandante debe presentar la traducción al idioma faltante en un plazo de treinta días (artículo 32 del Reglamento).⁴⁶

82. Dicha demanda debe contener todas las pretensiones solicitadas, incluidas las referidas a reparaciones y costas, con la exposición de hechos; las decisiones de apertura del procedimiento y de admisibilidad ante la Comisión; las pruebas ofrecidas con indicación de los hechos sobre las cuales versarán; la individualización de los testigos y peritos y el objeto de sus declaraciones; los fundamentos jurídicos y las conclusiones pertinentes. Además, la Comisión deberá consignar el nombre y dirección del denunciante original, así como los de las presuntas víctimas, de sus familiares y representantes debidamente acreditados, en el caso de ser posible. Finalmente también, si es la Comisión la que introduce el caso, debe acompañarse el escrito de demanda con el informe (provisional) de la propia Comisión regulado por el artículo 50 de la Convención (artículo 33 del Reglamento).

83. Una vez recibida por la Corte la citada demanda, el Presidente de la misma tiene la facultad de realizar un *examen preliminar* con el objeto

⁴⁴ La parte relativa de dicho precepto dispone: "I. Sólo los Estados Partes (en el supuesto de controversia directa entre ellos) y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte (...)" (El cursivo es del autor).

⁴⁵ Dicho precepto dispone: "Artículo 61. I. Sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a presentar un caso a la decisión de la Corte."

⁴⁶ Debe recordarse que el plazo para la presentación de la demanda es de tres meses contados a partir de la comunicación al Estado respectivo del informe provisional elaborado por la Comisión Interamericana, en los términos de los artículos 50 y 51 de la Convención.

de que si observare que no han sido cumplidos los requisitos fundamentales, solicite del demandante que subsane los defectos en un plazo de veinte días (artículo 34 del Reglamento).

84. Tan pronto se haya recibido la demanda, el Secretario de la Corte comunicará junto con una copia de la misma al presidente y a los jueces de la Corte, al Estado demandado, a la Comisión, si ella no es la promovente, al denunciante original, si se conoce, a la *presunta víctima, sus familiares y representantes debidamente acreditados* si fuera el caso. Una vez notificada la demanda a estos últimos, éstos disponen de un plazo de treinta días para presentar *autónomamente* a la Corte, sus solicitudes, argumentos y pruebas (esto último, de acuerdo con la evolución que otorga mayor participación a las víctimas en el proceso ante la Corte Interamericana. Además, el Secretario debe informar sobre la presentación de la demanda a los otros Estados Partes, al Consejo Permanente de la OEA a través de su Presidente, y al Secretario General de la Organización (artículo 35 del Reglamento de la Corte).

85. Por lo que respecta a la *contestación de la demanda*, ésta debe presentarse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la propia demanda y deberá cumplir con todos los requisitos formales y materiales que se exigen para esta última de acuerdo con el artículo 33 del Reglamento, y en esa respuesta el demandado deberá declarar si acepta los hechos y las pretensiones o si los contradice, y la Corte podrá considerar como aceptados aquellos hechos y pretensiones que no hayan sido expresamente negados o controvertidos (artículo 37 del mismo Reglamento).

86. En los Reglamentos anteriores de la Corte Interamericana, la etapa relativa a las *excepciones preliminares*, es decir aquellas que comprenden las que en el proceso común como dilatorias (que deben resolverse de inmediato), y aquellas relaciones con los presupuestos procesales y las que se refieren al objeto del proceso, y estas últimas pueden resolverse conjuntamente con la cuestión de fondo, debía plantearse previamente a la contestación de la demanda. En el Reglamento vigente, debido a los requerimientos de la economía procesal, dichas excepciones preliminares *deben ser opuestas en el escrito de contestación de la demanda*, con la exposición de los hechos referentes a las mismas, los fundamentos de derecho, las conclusiones y los documentos que las apoyen así como el ofrecimiento de los medios de prueba que el promovente pretende hacer valer. Una regla importante que se estableció desde los primeros reglamentos fue la de que la presentación de excepciones preliminares *no suspende el proce-*

dimiento en cuanto al fondo ni lo plazos ni los términos respectivos (artículo 36 del Reglamento).

87. Los problemas relativos a las excepciones preliminares son complejas, pues dentro de ellas pueden quedar comprendidas cuestiones procesales de diversa naturaleza, como son las relativas a la competencia de la Corte, las condiciones de admisibilidad (como por ejemplo, la conclusión del procedimiento contradictorio ante la Comisión Interamericana), los presupuestos procesales propiamente alegados, y algunas otras cuestiones que pueden estar relacionadas con el fondo entre estas últimas se encuentra el agotamiento de los recursos internos, que es uno de los requisitos esenciales para la procedencia de las reclamaciones individuales ante la Comisión (artículos 46 de la Convención y 31 del Reglamento de la propia Comisión), y que como se ha dicho anteriormente, con la independencia de la apreciación de esta última, la Corte tiene libertad para examinar nuevamente si lo considera necesario (ver *supra* párrafo 39), y así lo ha hecho en varias ocasiones.

88. En un porcentaje importante de las controversias que se han introducido ante la Corte Interamericana se han planteado excepciones preliminares por parte de los gobiernos demandados, y con pocas excepciones dichas excepciones se han desechado por la Corte, de acuerdo con el criterio de que debe tratarse de cuestiones que realmente impidan por motivos de gravedad el conocimiento en cuanto al fondo, y además algunas de estas excepciones se han reservado su conocimiento conjunto con el fondo, en particular las hipótesis relativas al agotamiento de los recursos internos, y ello debido a que en general las excepciones interpuestas han estado vinculadas con problemas de carácter formal del procedimiento, o bien se trataba de errores u omisiones que no afectan seriamente los derechos de defensa de los gobiernos demandados.

89. En los casos excepcionales en los cuales la Corte ha determinado el sobreseimiento por haberse aceptado los argumentos expresados en excepciones preliminares, se ha seguido el criterio de que el Tribunal "(...) debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional (...)".⁴⁷

⁴⁷ Cfr. Caso Cayara. Excepciones Preliminares. Resolución de 3 de febrero de 1993. San José, Costa Rica, Unión Europea-Secretaría de la Corte, 1994, párrafos 43-63. Sobre esta materia también puede consultarse a Hitters, Juan Carlos, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 5, tomo I, pp. 489-491; y Reina, Ana María, "Las excep-

90. Puede existir un acto adicional de la tramitación escrita, en el supuesto de que contestada la demanda y con la anterioridad a la iniciación del procedimiento oral, las partes soliciten del Presidente se efectúen otros actos procesales. En este caso, si el Presidente lo considera pertinente, fijará los plazos para la presentación de los documentos respectivos (artículo 38 del Reglamento).

91. b). La *fase oral* del procedimiento ante la Corte Interamericana se inicia en cuanto el Presidente señale la celebración de las *audiencias* que fueren necesarias. En ellas el mismo Presidente dirigirá los debates y determinará el orden en que tomarán la palabra las personas que puedan intervenir y dispondrá las medidas pertinentes para la mejor realización de las propias audiencias. Ha sido práctica constante del Tribunal de realizar audiencias informales con los representantes de las partes con anterioridad a las audiencias, con el objeto de que la Corte llegue a un acuerdo con ellas sobre las condiciones en que se desarrollen las audiencias respectivas.

92. Por lo que respecta a las intervenciones durante los debates, los jueces están facultados para formular las preguntas que estimen pertinentes a toda persona que comparezca ante la Corte. Los testigos, peritos y toda otra persona que la Corte decida oír, podrán ser interrogados durante las audiencias por las partes y sus representantes bajo la moderación del Presidente del Tribunal, el que está facultado para resolver sobre la pertinencia de las preguntas formuladas y para dispensar de responderlas a las personas a las que vayan dirigidas, a menos que la Corte resuelva otra cosa. No serán admitidas las preguntas que induzcan las respuestas (artículo del Reglamento de la Corte).

93. En materia de *instrucción*, así como de *recepción y valoración de las pruebas* la Corte Interamericana posee amplias facultades, tanto para actuar a petición de parte como de oficio, ya que los lineamientos formativos del derecho procesal internacional de los derechos humanos requieren de mayor concentración y de impulso procesal que los lineamientos que se aplican a otras materias de conflicto internacional o supranacional.⁴⁸ Por lo que respecta a los elementos de convicción éstos

ciones preliminares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en la obra *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 33 (edit. Nieto Navia), pp. 421-444.

⁴⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Lineamientos procesales ante la Corte Interamericana", cit. *supra* nota 33, pp. 156-158; *Id.* "Orden y valoración de las pruebas en la función contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en la obra *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del siglo XXI. Memoria del Semina-*

únicamente serán admitidos si son ofrecidos en la demanda y su contestación, y en su caso, en el escrito de excepciones preliminares y en su contestación, y respecto de las presuntas víctimas, sus familiares y representantes, deben hacerlo, como ya se ha dicho dentro de los veinte días contados a partir de la notificación de la demanda, o con motivo de la presentación de excepciones preliminares. Excepcionalmente la Corte podrá admitir una prueba si alguna de las partes alegare fuerza mayor, un impedimento grave o hechos supervinientes en momento distinto de los señalados, siempre que se garantice a las partes contrarias el derecho de defensa (artículo 43 del Reglamento de la Corte).

94. Por lo que se refiere a las medidas de instrucción ordenadas de oficio por la Corte, éstas pueden tomarse en cualquier estado de la causa en relación con toda prueba que el Tribunal considere útil, y en particular, podrá oír en calidad de testigo, perito o por otro título a cualquier persona cuyo testimonio, declaración u opinión estime pertinente, requerir de las partes el suministro de algún medio de convicción que esté a su alcance o de cualquier explicación o declaración, que a su juicio pueda ser útil. También está facultada la Corte a solicitar de cualquier entidad, oficina, órgano o autoridad de su elección que obtenga información, que expresa una opinión o que haga un informe o dictamen sobre un punto determinado. Mientras la Corte no lo autorice, los documentos respectivos no serán publicados. Finalmente el Tribunal puede comisionar a uno o varios de sus miembros para que realicen cualquier medida de instrucción (artículo 44 del Reglamento respectivo).

95. Algunas breves palabras sobre la *terminación anticipada del proceso*, lo cual puede ocurrir en tres hipótesis; a) la primera cuando la parte actora notifica al Secretario de la Corte su intención de *desistir*: Si las otras partes aceptan dicho desistimiento, la Corte puede ordenar el archivo del expediente, después de conocer los puntos de vista de la Comisión Interamericana; b) en segundo lugar, también puede ordenarse el archivo del asunto por *sobreseimiento*, cuando las partes en un caso ante la Corte comuniquen a ésta la existencia de una *solución amistosa, de una avenencia o de otro hecho apto para proporcionar una solución al conflicto*, para lo cual debe oír previamente al denunciante original, de la presunta víctima o de sus familiares. c) Una tercera forma de terminación anticipada del proceso consiste en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado demandado sobre los hechos que se imputan y que equivalen a un *allanamiento*.

rio. Noviembre de 1999, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, tomo I, pp. 197-215; Hitters, Juan Carlos, *Op. Ult. Cit.*, tomo II, pp. 471-475.

En este sector se advierte en la conducta de los Estados de nuestro Continente que en varios casos han reconocido su responsabilidad, lo que indica la voluntad de reparar las violaciones que se les han imputado con anterioridad a que la Corte pudiese dictar una sentencia condenatoria. En ese supuesto el Tribunal procederá cuando fuere el caso, a determinar las reparaciones y costas correspondientes. Aun cuando se presenten alguna o algunas de las hipótesis mencionadas, la Corte está facultada para resolver que se prosiga en el examen del caso, teniendo en cuenta las responsabilidades que le incumben de proteger los derechos humanos. (Artículos 53 y 54 del Reglamento.)

96. *Resoluciones y sentencias.* De acuerdo con la clasificación generalmente aceptada, la Corte Interamericana, y en su caso su Presidente (únicamente las primeras), pueden dictar tres clases de resoluciones: *decretos, autos y sentencias*. De manera implícita esta clasificación está regulada por el artículo 29 del Reglamento, de acuerdo con el cual las sentencias y las resoluciones que pongan fin al proceso son de la competencia exclusiva de la Corte, pero las demás resoluciones serán dictadas al Presidente, cuando el Tribunal no estuviere reunido, salvo disposición en contrario. Además toda decisión del Presidente que no sea de mero trámite es recurrible ante la Corte. El mismo Reglamento de acuerdo con la práctica, ha conferido el nombre de sentencia no sólo a la que pone fin al conflicto al decidir el fondo de la controversia, que por ello podemos calificar de *definitiva* sino también a las resoluciones que deciden excepciones preliminares o establecen los aspectos específicos de indemnizaciones y reparaciones y que corresponden a lo que algunos códigos procesales denominan tradicionalmente *sentencias interlocutorias*.

97. Por lo que respecta a la *sentencia definitiva*, una vez que ha terminado la instrucción y se han celebrado las audiencias de fondo, la Corte delibera en privado y aprobará dicho fallo, que será comunicado a las partes por la Secretaría. Todo juez que hubiese participado en un caso tiene derecho a formular un voto razonado, ya sea concurrente o disidente que sólo puede referirse a lo tratado en el fallo y que deberá ser presentado dentro del plazo señalado por el Presidente de manera que pueda ser conocido por los restantes jueces con anterioridad a la notificación de la sentencia.

98. El *fallo de fondo es definitivo e inapelable* de acuerdo con el artículo 67 de la Convención, lo que significa que adquiere la *autoridad de cosa juzgada*. Por este motivo no admite ningún medio ordinario o extraordinario de impugnación. Sin embargo se ha planteado la duda doctrinal de si la sen-

tencia firme de la Corte Interamericana puede ser combatida por medio del *recurso excepcional de revisión*, es decir aquel que se apoya en hecho nuevo, o algún otro desconocido por la Corte y que no pudo ser razonablemente conocido por la parte respectiva, el que pueda afectar la sustancia del caso resuelto. Este medio de impugnación se regula en forma expresa por el artículo 80 vigente del Reglamento de la Corte Europea de Derechos Humanos y tiene su origen en el artículo 61 del de la Corte Internacional de Justicia. El destacado internacionalista Héctor Gros Espiell considera, a nuestro modo de ver acertadamente, que dicho recurso de revisión en los supuestos excepcionales en que lo admite el citado Reglamento de la Corte Europea, también resulta procedente contra los fallos firmes de la Corte Interamericana, por aplicación de los principios generales del derecho procesal.⁴⁹

99. Sin embargo, si bien es discutible que pueda considerarse como un medio de impugnación sino más bien un *remedio procesal* de acuerdo con la doctrina general, se ha consagrado en el artículo 67 de la Convención Americana una instancia que puede interponerse contra las decisiones firmes ya sea respecto de fondo de la controversia como respecto de las de reparaciones, cuando estas últimas no han sido establecidas conjuntamente con el propio fondo, instancia que recibe la denominación de *interpretación de sentencia*, y tiene como antecedentes los artículos 60 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y 56 del Reglamento original de la Corte Europea (79 del actualmente en vigor). Está regulado por el actual artículo 58 del Reglamento de la Corte Interamericana.⁵⁰

100. La solicitud (que se califica de demanda), puede presentarse por cualquiera de las partes ante la Corte Interamericana en el supuesto de desacuerdo sobre el sentido o alcance de la resolución dentro de los noventa días contados a partir de la fecha de pronunciamiento del fallo (el precepto respectivo del Reglamento de la Corte Europea establece el plazo de un año). La doctrina ha debatido sobre la naturaleza de este procedimiento, pues en tanto que el destacado procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo consideró que era “uno de los mecanismos más

⁴⁹ En su artículo: “El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos” y su libro *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos*, ambos citados *supra* notas 42 y 26, pp. 181 y 190-191, respectivamente.

⁵⁰ Dicho precepto reglamentario dispone en su fracción I: “La demanda de interpretación a que se refiere el artículo 67 de la Convención podrá promoverse en relación con la sentencia de fondo o de reparaciones y se presentará en la Secretaría de la Corte indicándose en ella, con precisión, las cuestiones relativas al sentido o alcance de la sentencia cuya interpretación se pida (...)”

absurdos que se pueda imaginar”.⁵¹ A su vez, el también cultivador del derecho procesal internacional Juan Carlos Hitters, estima que dicha instancia puede asumir el ropaje de un recurso en la medida que se solicite la enmienda de un error material o la suplencia de una omisión, en la decisión definitiva, y que en cambio no lo es cuando la aclaratoria tiende a perfeccionar el pronunciamiento por medio de una verdadera *interpretación* del mismo.⁵² Este procedimiento se ha interpuesto y resuelto por la Corte Interamericana en algunos casos.

VI. MEDIDAS PRECAUTORIAS O CAUTELARES

101. De acuerdo con la concepción general del derecho procesal, especialmente a partir de la obra clásica del ilustre jurista italiano Pero Calamandrei,⁵³ las medidas precautorias o cautelares calificadas como *provisionales* en el derecho internacional, son las que tienen por objeto preservar la materia de la controversia y evitar a las partes daños y perjuicios irreparables o difíciles de reparar, con motivo de la duración del proceso, para lo cual es preciso ya sea detener la actividad de las propias partes o bien, en ciertos supuestos, adelantar provisionalmente algunos efectos del pronunciamiento de fondo por medio de una apreciación preliminar de la existencia del derecho que se debate, lo que también se ha calificado como *existencia del buen derecho*. El efecto de esas medidas o providencias se prolonga hasta la decisión definitiva y firme de la controversia, salvo que hubiese un cambio de situación jurídica, ya que entonces el juzgador puede modificarlas.

102. Consideramos muy acertada la observación del distinguido internacionalista uruguayo Héctor Gross en el sentido de que el sistema interamericano se encuentra más desarrollado en esta materia que el europeo, el que tiene su fuente original en la regulación del procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia (artículo 41 del Estatuto y 73-79 del Reglamento de esta última).⁵⁴

103. El inciso 2 del artículo 63 de la Convención Americana regula las medidas precautorias o cautelares con una gran amplitud, en cuanto dis-

⁵¹ En su libro *Protección procesal internacional y derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1975, pp. 75-78.

⁵² *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 5, tomo II, pp. 512-513.

⁵³ Calamandrei, medidas cautelares.

⁵⁴ *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 26, pp. 184-185.

pone de que en casos *de extrema gravedad y urgencia*, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte podrá tomar las medidas provisionales que considere conveniente en los asuntos en que esté conociendo. Pero además dicho precepto establece que si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión. El artículo 25 del Reglamento de la Corte Interamericana, al transcribir el citado precepto de la Convención, dispone que cuando se trate de asuntos tramitados ante la Corte, ésta puede decretarlas en cualquier estado de procedimiento, ya sea de oficio o a petición de cualquiera de las partes, pero en el supuesto de que el asunto todavía no se le hubiese planteado, sólo puede actuar a solicitud de la Comisión Interamericana.

104. La Corte Interamericana ha decretado de oficio o a solicitud de las partes varias medidas precautorias desde los primeros casos contenciosos que le fueron sometidos, pero han sido más frecuentes las promovidas por la Comisión Interamericana en los asuntos que se tramiten ante ella, en especial cuando se encuentra en riesgo la vida, la libertad o la integridad física de las presuntas víctimas, debido a la situación de inestabilidad en que se encuentran algunos países de la región. Como ocurre con las medidas precautorias o cautelares en los procesos internos, podemos dividir dichos instrumentos procesales, en las medidas de *urgencia* y aquellas en que la situación no es tan apremiante y requieren de mayor información de las partes. Tratándose de las de urgencia, el mismo precepto reglamentario establece que cuando la Corte no estuviere reunida, el Presidente, en consulta con la Comisión Permanente y, de ser posible, con los demás jueces, requerirá del gobierno respectivo que dicte las medidas urgentes necesarias a fin de asegurar la eficacia de las citadas medidas provisionales, que posteriormente se someten a la Corte en Pleno para su confirmación o modificación.

105. Tanto el Presidente como el Tribunal podrán convocar a las partes a una audiencia pública sobre las medidas provisionales, y además la Corte debe incluir en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización las medidas cautelares que hubiese ordenado en el periodo del informe y cuando dichas medidas no hayan sido debidamente ejecutadas, formulará las recomendaciones pertinentes. Las providencias cautelares que ha decretado la Corte Interamericana han sido muy numerosas, en gran parte solicitadas por la Comisión Interamericana, las que en un gran porcentaje han sido acatadas con eficacia por los gobiernos involucrados.

106. Debe señalarse que el artículo 25 del Reglamento de la propia Comisión Interamericana le otorga la facultad de decretar lo que con mayor precisión califica como *medidas precautorias* en los supuestos señalados por la Convención, ya sea por el Presidente en casos de urgencia y después sometidos a la propia Comisión, por conducto de un procedimiento similar al que se sigue ante la Corte. Dichas medidas se han pedido con frecuencia, pero carecen de obligatoriedad para los Estados, si bien éstos deben atenderlas y dar una respuesta a la recomendación de la Comisión, y por ello la propia Comisión ha acudido a la Corte para que ésta ordene que se tomen las medidas necesarias para evitar daños irreparables a las personas en situaciones de extrema gravedad y urgencia, en los términos de las disposiciones del citado artículo 63, inciso 2 de la Convención Americana.

107. En esta materia que no es tan sencilla como a primera vista aparece, bastante complicada, la Corte Interamericana para decidir sobre la necesidad de las medidas precautorias cuando sean solicitadas por la Comisión, en los supuestos en que el asunto no le ha sido sometido a su conocimiento, sino que se encuentra en trámite ante la propia Comisión, es preciso que esta última debe reunir, de manera preliminar, que hagan presumir la veracidad de los hechos denunciados y la existencia, así sea de manera sumaria, de la existencia de extrema gravedad y urgencia que pueda causar daños irreparables a la persona, con el objeto de que el Tribunal pueda ordenar las medidas de urgencia con las debidas rapidez y eficacia.⁵⁵

VII. CUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS DEFINITIVOS Y FIRMES DE LA CORTE INTERAMERICANA

108. Las sentencias condenatorias pronunciadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos deben considerarse como *obligatorias* y *no ejecutivas* (pero no estrictamente declarativas), de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 63, inciso I, de la Convención Americana, el cual dispone que si la Corte decide que hubo violación de un derecho o libertad protegidos por la misma Convención, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce del derecho o la libertad conculcados, y dispondrá

⁵⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Notas sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", cit. *supra* nota 20, pp. 199-201.

asimismo, si ello fuera posible, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

109. Desde los primeros casos contenciosos resueltos por la Corte Interamericana,⁵⁶ decidió otorgar *directamente* a los familiares de las víctimas, que fueron objeto en ambos casos de desaparición forzada, una indemnización pecuniaria, pero la forma, la cuantía y las modalidades de la misma fueron establecidas directamente por el Tribunal, al tomar en cuenta la deficiente regulación de los procedimientos internos de los países latinoamericanos para cubrir las reparaciones pecuniarias que debían cubrir los Estados responsables,⁵⁷ con lo cual se separó del modelo europeo, en el cual se confiere al Estado responsable la facultad de decidir la forma de cumplir con el fallo condenatorio. Posteriormente y de manera paulatina la Corte Interamericana ha perfeccionado tanto los aspectos relativos a la indemnización pecuniaria como las otras medidas de reparación con el objeto de restablecer a los afectados en el goce de sus derechos.⁵⁸ También se ha realizado una evolución respecto del procedimiento para establecer las reparaciones, en cuanto se ha procurado, y así ha sido la práctica en los casos más recientes, que las reparaciones se determinan, en cuanto es posible, en la misma sentencia de fondo, con el objeto de abreviar la tramitación, pero cuando se requiere mayor información, una vez establecida la responsabilidad del Estado en el fallo definitivo, se realiza un procedimiento posterior para establecer las reparaciones, en una resolución que recibe el nombre de *sentencia de reparaciones* (artículo 56 del Reglamento de la Corte).

110. Debemos tomar en consideración que en esta materia tan complicada de las reparaciones, existen todavía deficiencias en las legislacio-

⁵⁶ Es decir los casos de *Velázquez Rodríguez y Godínez Cruz*, contra el Gobierno de Honduras, resueltos en cuanto al fondo el 19 de julio de 1988 y 20 de enero de 1989, respectivamente, y conjuntamente en cuanto a las reparaciones el 21 de julio de 1989.

⁵⁷ De acuerdo con el 68, inciso 2, de la Convención Americana: "La parte del fallo que establezca *indemnización compensatoria* se podrá ejecutar en el respectivo país por el *procedimiento interno vigente* para la ejecución de las sentencias contra el Estado." (El cursivo es del autor).

⁵⁸ *Cfr.* Aguiar A. Asdrúbal, "La responsabilidad internacional del Estado por violación de Derechos Humanos", en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, núm. 17, enero-junio de 1993, pp. 9-46; Fix-Zamudio, Héctor, "La responsabilidad internacional del Estado en el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", en la obra *La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, pp. 205-242. Más recientemente, García Ramírez, Sergio.

nes internas para establecer un procedimiento adecuado para el cumplimiento de las sentencias condenatorias en el sistema interamericano por lo que es necesario que se expidan normas internas que regulen el procedimiento para el cumplimiento de las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana.

111. Si pasamos revista a la legislación latinoamericana podemos señalar que son muy escasas las normas en esta fundamental materia. a) En primer término, es posible destacar *el ordenamiento peruano*. Si se toma en consideración que el artículo 205 de la Carta Fundamental vigente de 1993 (que tiene su antecedente en el artículo 305 de la Constitución anterior de 1979), dispone que: “Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce, puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según los tratados o convenios de los que Perú es parte.”

112. El precepto fundamental de la Constitución de 1993 estaba reglamentado por los preceptos relativos de la Ley de Habeas Corpus y de Amparo, publicada originalmente el 8 de diciembre de 1982, con fundamento en la Constitución anterior de 1979, el que con varias modificaciones siguió vigente hasta hace poco tiempo. El Título V de dicha Ley intitulado *De la jurisdicción internacional*, contenía varios preceptos, entre los cuales destaca el artículo 40, *el cual en esencia establecía que la resolución del organismo internacional a cuya jurisdicción obligatoria se hubiese sometido el gobierno peruano no requería para su validez y eficacia de reconocimiento, revisión o examen previo alguno.*⁵⁹

113. Sin embargo, recientemente se sustituyeron estos preceptos por la Ley 27775 publicada el 7 de julio de 2002, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales que establece dos tipos de procedimiento: el primero, para la ejecución del fallo que ordena el pago de una suma determinada, y el segundo para la entrega de suma por determinar. Además, el citado ordenamiento regula el trámite del procedimiento abreviado para fijar la responsabilidad patrimonial y el monto indemnizatorio, si la sentencia contiene declaración de que la parte ha sufrido daños y perjuicios distintos al derecho conculcado como consecuencia del juzgamiento internacional.

⁵⁹ En el mismo precepto se disponía, además, que: “(...) La Corte Suprema de Justicia de la República, recepcionará las resoluciones emitidas por el organismo internacional y dispondrá su ejecución y cumplimiento de conformidad con las normas y procedimientos internos vigentes sobre ejecución de sentencia.”

114. El artículo 8o. dispone que para el pago de suma por determinar y el proceso para fijar la reparación patrimonial y el monto indemnizatorio, las partes (el Estado demandado y el particular afectado), pueden acudir al arbitraje y, además el artículo 5o. regula el derecho de repetición, en virtud del cual una vez establecida la responsabilidad personal de la autoridad, funcionario o empleado público que dio motivo al procedimiento internacional, el Estado iniciará el proceso judicial respectivo para obtener la reparación de daños y perjuicios. Un precepto significativo del citado ordenamiento es el que establece el procedimiento de ejecución de las llamadas *medidas provisionales* (precautorias o cautelares) (ver *supra* párrafos 101-107), que deben ser cumplidas por el juez peruano dentro del plazo de veinticuatro horas, contada a partir del recibo de la declaración respectiva.

115. También deben tomarse en consideración los actuales artículos 114 a 116 del Título X, *Jurisdicción Internacional* del *Código Procesal Constitucional* publicado el 31 de mayo de 2004, que establece los principios básicos sobre la competencia de los organismos internacionales, entre los cuales menciona el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por los tratados internacionales que obliguen al Perú (artículo 114). (Se advierte la omisión no corregida en el nuevo ordenamiento, sobre la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia contenciosa fue reconocida expresamente por el Perú desde 1981). Además, se establece la ejecución de las resoluciones internacionales,⁶⁰ así como la obligación de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional de proporcionar documentos y antecedentes a los citados organismos internacionales, así como todo otro elemento que a juicio del organismo internacional sea necesario para su ilustración y para mejor resolver el asunto sometido a su competencia (artículo 116).

⁶⁰ El artículo 115 de dicho ordenamiento dispone al respecto: “Las resoluciones de los organismos jurisdiccionales a cuya competencia se haya sometido expresamente el Estado peruano, no requieren para su validez y eficacia, de reconocimiento, revisión o examen previo alguno. Dichas resoluciones son comunicadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente del Poder Judicial, quien a su vez se remite al tribunal donde agotó la jurisdicción interna y dispone su ejecución por el juez competente, de conformidad con lo previsto por la Ley número 27775 (mencionada en el párrafo del texto), que regula el procedimiento de ejecución de las sentencias emitidas por tribunales internacionales”.

116. Por otra parte, si bien sólo a nivel reglamentario se expidieron los decretos supremos 014 y 015 en diciembre del año 2000, por los cuales se establece el procedimiento para el seguimiento de recomendaciones de órganos internacionales en materia de derechos humanos de naturaleza no jurisdiccional, de acuerdo con los cuales se encarga a la Comisión Especial de Seguimiento y Atención de Procedimientos Internacionales coordinar, en consulta con el Presidente del Consejo Nacional de Derechos Humanos, el seguimiento de las recomendaciones contenidas en informes o resoluciones adoptados en procedimientos internacionales no jurisdiccionales de derechos humanos. Estos dos ordenamientos fueron complementados por el decreto supremo 005-2002-JUS, publicado el 26 de febrero de ese año, que conformó la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativas al comunicado conjunto, suscrito el 22 de febrero de 2001, entre el gobierno peruano y dicha Comisión Interamericana.⁶¹

117. Otro ordenamiento latinoamericano que ha legislado sobre esta materia es *Colombia* por conducto de la Ley 288, publicada en 8 de julio de 1996, en la cual se establecen instrumentos específicos para hacer efectivas indemnizaciones establecidas por determinados organismos internacionales de derechos humanos, en beneficio de las víctimas de violaciones de tales derechos. Si bien el artículo 2o. de esta ley se refiere para tal efecto al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas establecido por el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una interpretación por mayoría de razón este precepto debe incluir a la Corte Interamericana, si se toma en cuenta que el gobierno colombiano se sometió expresamente a su jurisdicción en 1985.

118. Finalmente, *el ordenamiento mexicano* reconoció muy recientemente la *responsabilidad patrimonial del Estado de carácter objetivo y directo*, por conducto de la reforma del artículo 113 de la Carta Federal,⁶² así como la

⁶¹ Cfr. Castañeda Otsu, Susana Ynes, "Jurisdicción supranacional, en la obra colectiva por la misma autora: *Derecho procesal constitucional*, Lima, Jurista Editores, 2003, pp. 520-531.

⁶² El citado artículo 113 de la Constitución Federal en su texto actualmente en vigor, establece: "La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause a los bienes o derechos de los particulares, será *objetiva y directa*. Los particulares tendrán derecho a indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes." (Las cursivas son del autor). El promotor de

modificación de la denominación del Título V de la misma Constitución que actualmente se titula *De las responsabilidades de los servidores y patrimonial del Estado*, por decreto legislativo publicado el 14 de junio de 2002, que fue desarrollado por la *Ley Federal de la Responsabilidad Patrimonial del Estado* publicada el 31 de diciembre de 2004, con vigencia a partir del primero de enero de 2005.⁶³

119. Debe destacarse respecto de la materia que examinamos que el artículo 2o. de la citada Ley Reglamentaria, establece que las disposiciones de la misma, tanto en su procedimiento como en los derechos que reconoce, tienen aplicación para el *cumplimiento de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en vista de que nuestro país reconoció expresamente la competencia contenciosa de dicho Tribunal de acuerdo con la declaración de 16 de diciembre de 1998,⁶⁴ así como respecto de las *recomendaciones que dirija a nuestro país la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se refieran al pago de indemnizaciones, si las mismas son aceptadas por el gobierno mexicano* (pues entonces se convierten en obligatorias, ver *supra* párrafo 53-54).

120. El tercero y último párrafo del citado artículo 2o. de la citada Ley Reglamentaria, precisan que la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones respectivas deberán llevarse a cabo por el ente público federal que ha sido declarado responsable, y lo mismo deberá observarse para la ejecución de los fallos jurisdiccionales de reparación. La Secretaría de Relaciones Exteriores será el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aceptadas por el Gobierno mexicano, como de las sentencias de la Corte Interamericana, según corresponda. Estas normas deben considerarse como un notorio avance en nuestro derecho positivo, si se toma en cuenta, por una parte y como lo hemos dicho, que son escasos los ordenamientos latinoamericanos que han establecido procedimientos para el cumplimiento de fallos y reco-

esta reforma constitucional ha sido el jurista mexicano Álvaro Castro Estrada quien realizó constantes e intensivas gestiones ante los miembros del Congreso de la Unión. Sus propuestas aparecen en varias obras entre las cuales destaca su libro *Responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 1997.

⁶³ Cfr. Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002. En dicha obra se contiene el proyecto de ley reglamentaria que sirvió de base al Congreso de la Unión para aprobar la publicada el 31 de enero de 2004, mencionada en el texto.

⁶⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2a. ed., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999.

mendaciones de organismos internacionales, y por la otra, debido a que por mucho tiempo el ordenamiento mexicano se encontraba en notorio retraso para el reconocimiento de la responsabilidad objetiva y directa de la responsabilidad patrimonial del Estado tanto en el orden interno como en el internacional.

121. Si bien los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han logrado un cumplimiento efectivo bastante amplio en el ámbito interno de los Estados de nuestra Región, sería conveniente que se legislara de manera específica en esta materia en los ordenamientos latinoamericanos que carecen de procedimientos adecuados para lograr una efectiva ejecución de las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (y en su caso, de las resoluciones aceptadas de la Comisión Interamericana), para resolver las dificultades que con frecuencia se encuentran en la práctica.

VIII. PERSPECTIVAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO Y PARTICULARMENTE DE LA CORTE DE DERECHOS HUMANOS

122. Primero intentaremos hacer una reseña muy breve de los intentos de modificaciones que se han propuesto tanto por parte de la OEA como por los órganos del sistema, así como por parte de la academia y por las organizaciones no gubernamentales en los últimos años, ya que todos ellos coinciden en la necesidad de una reforma sustancial de todo el sistema.

123. Debido a la experiencia de los Protocolos ya aprobados a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (ver *supra* párrafo 22), se ha tenido la intención desde hace varios años de lograr el perfeccionamiento del Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos, por medio de un nuevo Protocolo que establezca una reestructuración de los órganos de tutela del sistema, así como las modificaciones procesales adecuadas que minen la evolución desarrollada por los reglamentos tanto de la Comisión como de la Corte Interamericanas.⁶⁵

124. Para hacer referencia únicamente a las actividades más recientes podemos mencionar el Seminario sobre el Sistema Interamericano de

⁶⁵ Puede consultarse como ejemplo el documento elaborado por el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos el 26 de noviembre de 1966 intitulado *Hacia una nueva visión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser G. CP./doc. 2838/96.

Derechos Humanos organizado por la Comisión Interamericana, con participación de la Corte Interamericana en la ciudad de Washington, D. C. durante los días 2 a 4 de diciembre de 1996, cuyo objeto esencial fue el debatir el futuro del referido sistema.⁶⁶ Varios de los temas examinados en esa reunión fueron incorporados en el libro *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*.⁶⁷ Ese Seminario puede considerarse como el inicio hacia un movimiento de posibles reformas a la Convención Interamericana con el objeto de perfeccionar el sistema de protección y particularmente sus dos organismos tutelares, ya que marcó un camino para realizar posteriores reuniones y debates sobre el sistema interamericano. En esta dirección es importante mencionar que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos dedicó a este tema el número 30-31 de su *Revista IIDH*, al *Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*.⁶⁸

125. La polémica sobre el tema prosiguió, ya que la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Comisión Permanente de la OEA, con el objeto de cumplir un mandato de la Asamblea General, convocó una sesión especial efectuada también en la ciudad de Washington en abril de 1997 con un grupo de expertos gubernamentales. Además, en la Asamblea General reunida en la ciudad de Lima, Perú, en junio de 1997, se reiteró la necesidad de continuar las deliberaciones sobre el futuro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos con la colaboración del citado Instituto Interamericano.

126. A su vez, la Corte Interamericana promovió un conjunto de actividades para realizar aportaciones para el mejoramiento del sistema en general y del propio tribunal en particular y así, en su periodo de sesiones realizadas en su sede de San José, Costa Rica, del 18 al 29 de enero de 1999 tomó la decisión de estudiar los posibles medios para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos, y para ese objeto designó como relator al notable internacionalista juez Antonio A. Cancado Trindade y a una Comisión de Seguimiento integrada por el mismo relator y los jueces Máximo Pacheco Gómez, Hernán Salgado Pesantes y Sergio García Ramírez.

127. La referida Comisión de Seguimiento organizó varios eventos, el primero de los cuales se realizó en la misma ciudad de San José, Costa

⁶⁶ Los debates de esa reunión fueron consignados en el Documento OEA/Ser/L/II. 95. Doc. 28 de 11 de marzo de 1997.

⁶⁷ San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

⁶⁸ San José, Costa Rica, 2001.

Rica, los días 23 y 24 de noviembre de 1999, por conducto del Seminario intitulado “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI”, en el cual se presentaron numerosas ponencias por los miembros de la Corte y de la Comisión Interamericanas, así como por destacados juristas e integrantes de organizaciones no gubernamentales, las que fueron publicadas en un grueso volumen con el título *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del Seminario de Noviembre de 1999*.⁶⁹

128. La Corte Interamericana organizó en su sede cuatro reuniones de expertos sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano, que se realizaron las primeras en septiembre y noviembre del mismo año de 1999 y las últimas en el mes de febrero de 2000, en las cuales se alcanzaron valiosas conclusiones. Todo el material fue reunido por el Relator, el juez Antonio A. Cancado Trindade, en esa época Presidente de la Corte, en una extensa relatoría. Tanto las actas de estas reuniones de expertos como la citada relatoría y otros documentos fueron publicados en la obra *Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para fortalecer su Mecanismo de Protección. Relator: Antonio Cancado Trindade*.⁷⁰ La obra más reciente sobre esta materia es la coordinada por los jueces de la Corte Interamericana Antonio Augusto Cancado Trindade y Manuel Ventura Robles, *El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.⁷¹

129. Como puede observarse, existe un amplio material de estudio y un conjunto de propuestas para la elaboración del proyecto de Protocolo a la Convención Americana dirigido al perfeccionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de sus dos organismos tutelares. No es nuestro propósito analizar toda esa documentación, lo que excedería los límites de este estudio, sino exclusivamente señalar las propuestas esenciales sobre esta materia, dirigidas esencialmente hacia la Corte Interamericana, pero sin olvidar a la Comisión, pues como ya se ha dicho estos dos organismos deben actuar conjuntamente y de manera interrelacionada.⁷²

⁶⁹ Tomo I, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001.

⁷⁰ Tomo II, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, mayo del año 2001.

⁷¹ 3a. ed., San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, 2005.

⁷² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en la obra *Jornadas de Derecho Internacional. Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos*, organizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad

130. De manera sumaria podemos sintetizar nuestros puntos de vista sobre las reformas que deben introducirse en un posible Protocolo a la Convención Americana, relacionados específicamente con la Corte Interamericana, pero éstos no pueden realizarse sin cambios paralelos en la Comisión Interamericana. Pero para que las propuestas puedan realizarse en la práctica y en primer lugar deben modificarse los sistemas de financiamiento de la Organización respecto de los dos organismos del Sistema Interamericano. En efecto, no obstante las numerosas declaraciones de la Asamblea General de la OEA sobre el fortalecimiento del sistema, la realidad es que dicho financiamiento ha sido muy exiguo y notoriamente insuficiente inclusive respecto de las actividades actuales de los dos órganos, en especial de la Corte Interamericana, ya que el número de los casos que le ha sometido la Comisión han aumentado considerablemente en los últimos años, sin que se incremente el presupuesto de manera adecuada, e inclusive se le han hecho descuentos sobre las sumas aprobadas. Ha sido tanta la penuria del Tribunal, que sólo le ha sido posible hacer publicaciones no sólo de sus fallos sino también de reuniones académicas e institucionales; fortalecer la Biblioteca (que es conjunta con el Instituto Interamericano), así como incorporar la tecnología de la informática a sus actividades, debido a los programas que ha patrocinado desde hace varios años la Unión Europea.

131. Al menos se ha logrado un pequeño avance, pero significativo en el fortalecimiento de la Corte Interamericana, al obtenerse de la Organización, después de prolongadas y constantes gestiones con apoyo en la *independencia* de la propia Corte establecida implícitamente por la Convención y de manera expresa por su Estatuto,⁷³ el reconocimiento de su *autonomía presupuestal y administrativa*, lo que le ha permitido incrementar su personal profesional y técnico, pero todavía insuficiente para la realización de sus actividades actuales.

132. Haremos una referencia muy sintética, a las diversas propuestas que se han formulado, y abordaremos en primer término las relativas

Nacional Autónoma de México, y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 2002, OEA, Secretaría General, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos, 2002, pp. 287-310.

⁷³ El artículo primero del Estatuto de la Corte, que tiene como epígrafe *Naturaleza y régimen jurídico*, dispone: “La Corte Interamericano de Derechos Humanos es una *institución* (sería más propio hablar de organismo) *judicial autónoma* cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte ejerce sus funciones de conformidad con las disposiciones de la citada Convención y del presente Estatuto”. (El cursivo es del autor).

a) *la composición y funcionamiento del Tribunal* respecto de las cuales existe la opinión mayoritaria de que debe transformarse en un *tribunal permanente*,⁷⁴ pero consideramos que esa situación no resulta factible de manera inmediata, en especial en virtud de las dificultades financieras que hemos señalado, pero en cambio tendría mayores posibilidades un cambio paulatino, el que podría realizarse en varias etapas.

133. Resulta evidente que la evolución que ha experimentado el sistema interamericano requiere de un aumento en el número de comisionados y de jueces en los dos órganos que lo integran ya que el número de siete es notoriamente insuficiente no sólo por lo que respecta a las labores que tienen encomendadas y que se han incrementado en los últimos años, sino también debido a que se ha ampliado el número de países que han suscrito la Convención Americana y se han sometido a las facultades jurisdiccionales de la Corte y por ello sería no sólo conveniente sino indispensable que un número mayor de dichos países pudiesen contar con comisionados y jueces de su nacionalidad, pero no sería posible que el Tribunal se formase con jueces de cada uno de los países que hubiesen ratificado la Convención y reconocido su competencia contenciosa. Por lo que un *incremento de siete a once* de los jueces y de los comisionados podría tener efectos favorables en las actividades de ambos órganos, en virtud de que les permitiría formar dos salas de cinco miembros cada una y por ello duplicar el número de sesiones, sin perjuicio de que el Pleno pudiese reunirse en algunas ocasiones en las que fuese necesario tomar decisiones de carácter general.

134. Por otra parte, esa organización más compleja requeriría que los Presidentes de la Comisión y de la Corte Interamericanas *tuvieran carácter permanente, residieran en la sede*, y que además no integraran las Salas, sino únicamente la dirección del Pleno con el fin de que pudiesen realizar de manera continuada su difícil labor de la tramitación de los asuntos respectivos y la fiscalización de las actividades administrativas del Tribunal, todo ello con el apoyo de la Comisión Permanente de la propia Corte.

135. Existe consenso en diversos foros y en la doctrina en la necesidad de revisar la situación de los *jueces ad hoc* que pueden designar los Gobiernos si el juez de su nacionalidad se excusa de intervenir en un asunto

⁷⁴ Cfr. Ventura Robles, Manuel, "La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Camino hacia un tribunal permanente", en la obra *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 71, pp. 121-172.

que los afecta o si no existe en la integración de la Corte un juzgador nacional de ese país (artículos 55 de la Convención, 10 del Estatuto y 18 del Reglamento). Esta institución se inspiró en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, lo que se justifica debido a que dicho tribunal conoce de conflictos entre los Estados y se ha considerado conveniente que uno de sus jueces sea experto en el derecho nacional de cada parte, lo que ya no resulta tan evidente en relación con un tribunal de derechos humanos. Es cierto que la institución de los *jueces ad hoc* también está reconocida por la Convención Europea en su actual artículo 27, inciso 2, pero debido a que la Corte respectiva se integra por un juez por cada Estado miembro, se acude con poca frecuencia a esa figura.

136. En la experiencia de la Corte Interamericana varios de los jueces *ad hoc* se han desempeñado con independencia e imparcialidad, pero el problema no resulta tanto de la conducta de dichos juzgadores, sino en la complicación que se produce en la integración del tribunal que debido a su composición reducida, con frecuencia debe funcionar para el conocimiento y decisión de los diversos asuntos, en unos con la participación de dichos jueces *ad hoc* y en otros sólo con los titulares. Además esa composición se complica, como ya ha ocurrido, cuando un Estado designa más de un juez de su nacionalidad cuando existen varias controversias en las que ha sido demandado, ya que la regulación sobre esta materia lo ha permitido, lo que resulta inconveniente para el funcionamiento de la Corte.

137. Un aspecto de gran importancia es el relativo a la de la *sede de los órganos del sistema*, ya que actualmente la residencia de ambos órganos se encuentra en lugares muy alejados geográficamente (es decir, la Comisión en Washington y la Corte en San José Costa Rica), debido a circunstancias históricas que actualmente no se justifican. Debido a que se trata de dos organismos tutelares, que como hemos señalado en varias ocasiones, deben funcionar permanentemente de manera coordinada, es preciso que se encuentren en la misma sede como ocurrió con el sistema europeo durante los años en que estuvo en actividad la Comisión respectiva, ya que tanto ésta como la Corte residieron desde sus inicios en la misma ciudad, Estrasburgo, Francia, e inclusive durante varios años en el mismo edificio, lo que les permitió una interrelación constante y fluida. Además, tanto la Corte como la Comisión Europea hasta la supresión de esta última por el Protocolo número 11 de la Convención Europea que entró en vigor el primero de noviembre de 1998, funcionaron en varias

salas, que la Corte ha aumentado en virtud de que en la actualidad cuenta con 46 jueces, uno por cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa que han suscrito la citada Convención.⁷⁵

138. Debe tomarse en consideración que en la actualidad la Corte Interamericana ha tenido el reconocimiento expreso y con efectos permanentes de todos los Estados latinoamericanos y algunos del Caribe angloamericano, por lo que como hemos señalado debe considerarse una *Corte Latinoamericana de Derechos Humanos*. En virtud de lo anterior estimamos que los dos organismos deben residir en la ciudad de San José, Costa Rica, ya que debe considerarse injustificado que los reclamantes deban acudir hasta Washington para presentar sus quejas, aun cuando en esta ciudad se encuentre la oficina central de la OEA. Por otra parte si bien tanto la Corte como la Comisión deben reunirse periódicamente por mandato expreso de la Asamblea General de la Organización, y han hecho el esfuerzo por realizar dichas reuniones conjuntas, las mismas han sido escasas, onerosas y complicadas, por lo que la residencia en la misma ciudad es la solución más adecuada tanto para los promoventes como para los representantes de los Estados que se han sometido a la competencia de la Corte.

139. c) La cuestión más complicada es la relativa al *acceso directo de las víctimas, sus familiares y representantes* ante la Corte Latinoamericana, por la cual ha luchado con tanto empeño el notable internacionalista, juez y Presidente de la Corte Interamericana profesor Antonio Cancado Trindade, tanto en su cuidadosa y documentada relatoría resultado de los diversos foros y reuniones organizados por la propia Corte (ver *supra* párrafo 128), como en estudios doctrinales y gestiones ante la Organización,⁷⁶ y parecía confirmarlo la sustancial reforma al sistema europeo de derechos humanos por conducto del Protocolo número 11 a la Convención de Roma, que hemos citado, y por el cual se estableció el principio

⁷⁵ La bibliografía sobre el Sistema Europeo es muy abundante, pero como el examen del mismo no es objeto de este modesto estudio, nos limitamos a citar la obra más reciente sobre la situación actual del Tribunal, *Cfr.* Marguénaud, Jean Pierre, *La Cour Européenne des Droits de L'Homme*, 3a. ed., Paris, Dalloz, 2005.

⁷⁶ *Cfr.* Cancado Trindade, Antonio Augusto, entre otros estudios: "A personalidade e capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito do direito internacional", en la obra *Jornadas de Derecho Internacional*, cit. *supra* nota 128, pp. 311-347; *Id.* "La consolidación de la personalidad y capacidad jurídica internacionales del ser humano en la agenda de los derechos humanos del siglo XXI", en la obra *El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 71, pp. 173-192.

del *acceso directo de la víctima, sus familiares y representantes ante la Corte Europea de Derechos Humanos*, lo que se consideró como un gran avance en la tutela de la persona humana en su calidad de sujeto de derecho internacional.

140. Los resultados muy desfavorables de esta modificación europea, que además suprimió la Comisión que había servido de apoyo esencial a las labores de la Corte, confirma el principio que ha predominado en la doctrina del derecho internacional sobre el carácter *subsidiario y complementario de los organismos internacionales* en relación con la protección de los derechos humanos por parte de los organismos nacionales, ya que esta última es la que debe considerarse como la primaria y fundamental. El ideal del acceso directo es una aspiración muy atractiva, pero la realidad nos señala que uno de los problemas más acuciantes de la impartición de justicia en nuestra época en el ámbito interno, pero con mayor razón en el internacional se centra en el agobio de los organismos jurisdiccionales contemporáneos por el aumento de los litigios jurídicos y su creciente tecnificación.

141. La situación de rezago de los tribunales en nuestra época puede calificarse de dramática y por ello se ha tratado de encontrar soluciones al fenómeno del *acceso a la justicia*.⁷⁷ ya que además de los problemas relativos a la posibilidad de que personas de escasos recursos puedan acudir a los tribunales y en general a los organismos de solución de conflictos, los primeros son lentos y onerosos, y por ello se trata de encontrar los medios necesarios para que las controversias puedan resolverse dentro de un *plazo razonable*, de acuerdo como lo exigen los preceptos de los tratados de derechos humanos para el ámbito interno.⁷⁸ Esta situación es todavía más evidente en relación con los organismos internacionales de derechos humanos. Por ello hemos insistido en la necesidad de tomar como base la diferencia entre *tribunales internacionales y los de naturaleza transnacional* (ver *supra* párrafo 2-5), ya que los primeros deben considerarse como *subsidiarios y complementarios* respecto de los organismos nacionales de tutela de los derechos humanos, y el olvido de este principio básico condujo a un fracaso la aplicación del Protocolo número 11 a la Convención de Roma, ya que en la actualidad la Corte Europea se encuentra totalmente rebasada por el número de asuntos que debe conocer, y ha sido necesaria otra *reforma radical*.

⁷⁷ Cfr. Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *Acceso a la Justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁷⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, eficacia de los instrumentos internos, debido proceso.

142. Este cambio sustancial ha culminado en la suscripción de *un nuevo Protocolo, el número 14*, aprobado en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004, con el compromiso de los Estados miembros del Consejo de Europa de ratificarlo en el plazo de dos años, por lo que se considera que entrará en vigor a más tardar en junio de 2006. En un documento publicado por el citado Consejo de Europa para explicar las razones que condujeron a la suscripción de dicho Protocolo,⁷⁹ se señala que después de cuidadosos estudios en numerosas reuniones y con el auxilio de expertos, se consideró necesaria dicha reforma, ya que en vía de ejemplo se señaló que sólo en el año de 2003 la Corte declaró inadmisibles 17 270 quejas individuales o las envió al archivo, y únicamente admitió 753 asuntos, es decir, desechó el 96% de los asuntos presentados ante el tribunal.

143. En el mismo año la Corte resolvió 703 casos, de los cuales un 60% se referían a cuestiones reiterativas. Se partió entonces de la base de que las violaciones de los derechos humanos deberían tutelarse esencialmente en el *nivel nacional*, por lo que los instrumentos internos deberían perfeccionarse, en cuanto los Estados miembros deberían cerciorarse que su legislación y la práctica administrativa estuvieran de acuerdo con los preceptos de la Convención de Roma y de la jurisprudencia de la Corte Europea, y para ello contaban con el asesoramiento de los organismos internacionales del mismo Consejo de Europa.

144. Como sería muy complicado explicar todas las modificaciones que introduce dicho nuevo Protocolo, podemos señalar que además de cambios en la estructura de la Corte Europea, especialmente con la designación de jueces individuales para examinar la admisibilidad de las peticiones individuales, pero conservando a los Comités de tres juzgadores para decidir de esta cuestión creados en el Protocolo número 11, se introducen dos principios básicos para la procedencia de las instancias ante el Tribunal: a) *la importancia y la gravedad de las infracciones a los derechos humanos*, y b) *que sólo son admisibles las quejas que planteen asuntos novedosos y no reiterativos*, con lo cual se introdujo, así sea de manera flexible, un *certiorari*, es decir, el criterio discrecional de la Corte para admitir sólo aquellos asuntos que considere *paradigmáticos* lo que se traducirá, al entrar en vigor dicho Protocolo número 14, en una selección mucho más rigurosa que la actual, y por lo tanto, que sólo un número muy reducido de asuntos serán conocidos por dicho Tribunal.

⁷⁹ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.ht>, de 10 de marzo de 2005.

145. Lo anterior significa que el acceso directo llevó a una multiplicación exagerada de asuntos planteados ante la Corte Europea, y por ello tendrá que reducirse dramáticamente el acceso, para lograr que dicho organismo jurisdiccional pueda realizar su tarea de manera efectiva y dentro de plazos razonables. En mi opinión personal fue un error la supresión de la Comisión debido a la labor de apoyo a la Corte, pero como sería difícil restablecerla, se han tenido que tomar medidas extremas para evitar el colapso del Tribunal. Esto no significa que la tutela de los derechos humanos se debilite o se reduzca, ya que en la práctica se observa que la solución se ha producido de manera natural, debido a la tendencia creciente de los organismos internos, para tutelar en el ámbito nacional no sólo los derechos establecidos en los ordenamientos internos, sino también aquellos consagrados en los tratados internacionales que han incorporado a dichos ordenamientos y que deben estimarse como *derechos nacionales de fuente internacional*. En esta situación tanto los organismos internos como los internacionales coinciden en la necesidad de interpretar los mismos derechos, pero desde un ángulo diferente. Por ello es cada vez más frecuente que las decisiones de los organismos internos, especialmente los tribunales de mayor jerarquía, utilicen la jurisprudencia de los tribunales internacionales.

146. Los razonamientos anteriores y la experiencia del sistema europeo nos llevan a la conclusión de que no debe reiterarse en el sistema interamericano el error en que incurrió el europeo en el Protocolo número 11 y por ello, sería inconveniente suprimir la Comisión Interamericana, sino perfeccionarla para que pueda proporcionar un mayor apoyo a la Corte, y tampoco, llegar a establecer el acceso directo ante esta última, ya que resultaría ilusorio como ocurrió en Europa. La solución en nuestra opinión personal consiste en fortalecer y vigorizar la protección de los derechos humanos tanto internos como los de fuente internacional y además, incrementar la tendencia que también se advierte en nuestro Continente, de que los organismos internos, especialmente los de mayor jerarquía, utilicen de manera creciente la jurisprudencia de la Corte Interamericana, como ya está ocurriendo.⁸⁰

⁸⁰ Cfr. Colmenares, Carmen María, “Aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito del derecho interno, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 5, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 67-90; Sagües, Nestor Pedro, “La jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia Argentina (1997-1999), en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 1999, pp. 461-487, esp. pp. 475-481; García Sayán, Diego, “Una viva inteacción: Corte Interamericana

147. d) Finalmente otra modificación indispensable en el sistema interamericano es la necesidad de establecer en la Organización un organismo similar al Comité de Ministros del Consejo de Europa, que tenga la función esencial de supervisar la ejecución de las recomendaciones aceptadas de la Comisión, aceptadas por los Gobiernos respectivos, así como los fallos de la Corte, ya que el actual sistema de encomendar esta tarea a la Asamblea General, que generalmente se reúne anualmente en distintos países del Continente, ha resultado totalmente ineficaz.⁸¹ Resulta complicado proponer una solución concreta sobre esta cuestión, pero lo que sí es necesario es que esta responsabilidad recaiga en un organismo integrado por un número reducido de titulares, sin perjuicio del auxilio de personal técnico, que funcione de manera permanente y no esporádica, con el suficiente nivel para lograr el respeto y atención de los Estados miembros.

IX. CONCLUSIONES

148. Los anteriores razonamientos nos llevan a las siguientes conclusiones:

149. *Primera.* Si bien el estudio se refiere específicamente al análisis de la estructura y funciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe tomarse en consideración de que dicho Tribunal opera conjuntamente con la Comisión Interamericana, por lo que el examen del Tribunal no debe aislarse de los aspectos relativos a la estructura y funciones de dicha Comisión, que conjuntamente deben considerarse como los dos órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

150. *Segunda.* El análisis de la estructura y funciones de la Corte Interamericana debe partir de las siguientes premisas: a) la primera cuestión básica que debe tomarse en consideración es que la tutela de los derechos humanos corresponde esencialmente a los organismos internos, ya

y tribunales internos” en la obra *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo. 1999-2004*, cit. *supra* nota 58, pp. 323-374.

⁸¹ Cfr. entre otros, *Ventura Robles, Manuel*, “La necesidad de establecer en la Organización de los Estados Americanos un grupo de trabajo permanente dedicado a supervisar el cumplimiento por los Estados Partes en la Convención Americana, de las sentencias y medidas provisionales que dicta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (voto razonado en el caso *Caesar contra Trinidad y Tobago*”, en la obra *Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 71, pp. 311-359.

que lo de carácter internacional, como lo es la Corte Interamericana tiene carácter *subsidiario y complementario* de la protección nacional: b) es preciso destacar la separación entre los *tribunales internacionales* y los de *carácter transnacional*, ambos de naturaleza *supranacional*, pero que con frecuencia se confunden ya que los primeros no constituyen una instancia de revisión o casación de la decisión de los organismos internos de protección de los mismos derechos humanos, en tanto que los segundos se configuran como los órganos de último grado respecto de los tribunales internos de los países que forman uniones o asociaciones de integración o comunitarios, por lo que las resoluciones tienen naturaleza definitiva y firme, por lo que se imponen obligatoriamente a los organismos nacionales. La razón de lo anterior es que las dos categorías de tribunales aplican diverso tipo de normas, los internacionales, las disposiciones de este carácter y las transnacionales las normas de integración o comunitarias, las que se encuentran en un nivel intermedio entre las internacionales y las de derecho interno.

151. *Tercera.* Con apoyo en las anteriores proposiciones podemos sostener que la Corte Interamericana de Derechos Humanos es un *tribunal internacional* que tiene por objeto la aplicación y la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en la ciudad de San José de Costa Rica, en noviembre de 1969 (y por ello también se le califica como Convención de San José), pero también de sus dos Protocolos, el relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, y el que se refiere a la prohibición de la pena de muerte. Pero los derechos sustantivos cuyo cumplimiento corresponde a la Corte Interamericana también comprenden los lineamientos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la ciudad de Bogotá en mayo de 1948, la que ha llegado a adquirir efectos jurídicos vinculantes para los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, como lo ha precisado la misma Corte Interamericana. Además, la citada Organización ha aprobado otras Convenciones Interamericanas, las que deben ser también tomadas en cuenta por el tribunal.

152. *Cuarta.* El sistema interamericano integrado por sus dos organismos se inspiró inicialmente en el modelo que se estableció en la Convención Europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales suscrita en la ciudad de Roma en el año de 1950, la que estableció dos organismos similares iniciaron sus funciones en 1954 y 1959, respectivamente, pero de manera paulatina se separaron y en la actualidad existen diferencias sustanciales en los dos sistemas, sin abandonar ciertos elementos comunes.

153. *Quinta.* Tanto la Corte como la Comisión Interamericana, cuyas funciones se encuentran interrelacionadas, han evolucionado paulatinamente tanto en sus ordenamientos como en su práctica, y en la actualidad efectúan una actividad tutelar creciente en intensidad y extensión, pero ese desarrollo ha puesto de relieve su debilidad e insuficiencia para realizar sus funciones con la prontitud y eficacia que se requieren en la actualidad. Se pueden advertir varias carencias: a) en primer lugar el financiamiento es muy exiguo, e impide que se reúnan con la frecuencia que requiere la tramitación de un número creciente de asuntos, no obstante los grandes esfuerzos que han realizado para darles solución; b) en segundo lugar su integración y su personal de apoyo profesional y técnico son insuficientes; c) la evolución del sistema se dirige a su transformación en órganos permanentes, de acuerdo con el ejemplo de la Corte Europea.

154. *Sexta.* Debido a la necesidad de perfeccionar el sistema interamericano se han realizado desde hace varios años diversas reuniones de estudio; se han creado grupos de trabajo, y se han hecho propuestas para elaborar un nuevo Protocolo a la Convención Americana que permitan la mejora sustancial de la estructura y funcionamiento del propio sistema interamericano. Las proposiciones han sido numerosas y algunas muy valiosas, pero hasta el momento no han pasado de la fase declamatoria de buenas intenciones por parte de la Organización, de sus organismos y de los Estados que la integran.

155. *Séptima.* Si la Organización y los Estados que la integran llegaran a la decisión firme de elaborar y aprobar dicho Protocolo, dentro de las proposiciones que se han formulado, es posible destacar las que consideramos de mayor trascendencia, pero como condición previa es preciso que los Estados miembros de la OEA tengan la intención seria de mejorar sustancialmente sus contribuciones ordinarias (y no exclusivamente las cuotas voluntarias, que son esporádicas), para aumentar el financiamiento de los dos órganos del sistema, pues de otra manera ninguna reforma podrá intentarse, por modesta que sea. Aun cuando consideramos que la idea de que los órganos del sistema puedan funcionar de manera permanente debe prevalecer, en virtud de la situación actual, sería conveniente un avance paulatino, que con el tiempo permita llegar a esa solución que es la que puede considerarse definitiva.

156. *Octava.* Estamos convencidos que a mediano plazo pudiera aprobarse el citado Protocolo, en el cual se incorporen las siguientes medidas de perfeccionamiento paulatino: a) el aumento de siete a once miem-

bros de la Comisión y de la Corte Interamericanas, lo que permitiría integrar dos salas de cinco comisionados y de cinco jueces, que podrían duplicar el número de sesiones, pero al efecto se requeriría que los Presidentes de ambos organismos tengan carácter permanente y residan en la sede respectiva, sin que integren las Salas, para que puedan dedicarse íntegramente a la instrucción de los asuntos y de la supervisión de las actividades administrativas de ambos organismos. El Pleno se reuniría cuando fuese necesario bajo la coordinación del Presidente para tomar las decisiones generales que fuesen convenientes. b) Otra medida indispensable sería la que los dos organismos tuvieran la misma sede, ya que actualmente funcionan en lugares muy alejados geográficamente, debido a razones históricas que ya no son válidas, y la sede común debería estar en la ciudad de San José, Costa Rica, en la cual reside la Corte Interamericana desde su fundación, pues además de que ambos organismos deben actuar coordinadamente y de manera continua y no esporádica, esa ciudad centroamericana es la más adecuada debido a que todos los Estados latinoamericanos han reconocido la competencia contenciosa de la Corte, y por ello tiene carácter de *Corte Latinoamericana*, en tanto que los países más poderosos del Continente, es decir los Estados Unidos y Canadá no han suscrito la Convención Americana y por ello no han reconocido la competencia jurisdiccional de la Corte, ni parece que lo hagan en un futuro próximo. c) También resulta necesario establecer en el seno de la Organización un órgano equivalente al Comité de Ministros del Consejo de Europa que se encargue, como el europeo, de la supervisión del cumplimiento tanto de los fallos de la Corte, como de las recomendaciones aceptadas de la Comisión Interamericana, ya que esta tarea actualmente encomendada a la Asamblea General de la Organización, ha demostrado su total ineficacia.

157. *Novena.* No consideramos adecuado adoptar el principio del *acceso directo de las víctimas, familiares y representantes*, de acuerdo con el modelo del Protocolo número 11 de la Convención Europea que entró en vigor el primero de noviembre de 1998, el que suprimió la Comisión y concentró las reclamaciones de los afectados de manera directa en la Corte, ya que si bien dicho principio es muy atractivo dentro de la evolución de las personas y grupos sociales como sujetos de derecho internacional, en la práctica ha producido el colapso de la misma Corte Europea, no obstante las medidas muy rigurosas de admisibilidad que se adoptaron en dicho Protocolo número 11. Este fracaso se ha hecho evidente con la suscripción por parte del Consejo de Europa el 13 de mayo de 2004, del Proto-

colo número 14 a la Convención de Roma, que se espera entre en vigor en junio de 2006 y que modifica muy sustancialmente la situación actual del Protocolo 11, y establece medidas muy rigurosas de admisibilidad, que se traducen en un *certiorari*, es decir, en facultades discrecionales de la Corte para sólo conocer de asuntos paradigmáticos, que se apoyan en el principio esencial de que la protección de los derechos humanos realizada por los órganos internos debe ser considerada como la básica y fundamental y la de los organismos internacionales como subsidiaria y complementaria. Por tanto consideramos que no debe suprimirse la Comisión Interamericana como se hizo con la europea, sino por el contrario perfeccionarla para que sirva de mayor apoyo y colaboración con la Corte, que también debe mejorar sustancialmente su estructura y funciones por medio del proyectado Protocolo a la Convención Americana.