

la competencia de la Comisión para considerar tales comunicaciones, según lo dispone el artículo 45 de la Convención Americana.

3. Funciones de la Comisión Interamericana respecto de los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que han dado competencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el marco de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana es el organismo encargado de someter los casos al Tribunal respecto de una presunta violación a la Convención Americana y otros tratados del Sistema Interamericano por un Estado Parte. De igual modo, la Comisión comparece ante la Corte Interamericana, ya que actualmente sus actuaciones están reguladas mediante el Reglamento aprobado por la Corte en su LXXXV Periodo Ordinario de sesiones, realizado del 16 al 28 de noviembre de 2009. En esta línea, la Comisión actúa en los procedimientos oral y escrito del trámite de los casos sometido ante el Tribunal, pero la posibilidad de ofrecer declarantes y peritos, así como de preguntar a los ofrecidos por los Estados y los representantes de las presuntas víctimas, depende de que se afecte de manera relevante el orden público interamericano, tal como lo disponen los artículos 35, inciso 1o., letra f), y 52, inciso 3o., del Reglamento de la Corte.

V. EL TRÁMITE DE PETICIONES INDIVIDUALES ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Ante la violación a un derecho protegido en el ámbito interamericano, la persona afectada, sus familiares o alguna persona o entidad en su representación, puede presentar una denun-

cia o petición ante la Comisión Interamericana. De forma que es la Comisión el primer órgano que conoce de las peticiones individuales a través de un procedimiento contradictorio y de inmediatez procesal entre el Estado y los peticionarios en el que se establece la existencia o inexistencia de responsabilidad internacional del Estado por la violación a uno o varios de los derechos humanos contenido en los instrumentos interamericanos. Ahora bien, en los casos seguidos contra los Estados que no son parte de los tratados del Sistema Interamericano, se aplica como base normativa la Declaración Americana, a diferencia de los casos en que la presunta violación se atribuye a un Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y para proteger los derechos específicos contenidos en otros instrumentos interamericanos, según lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento de la Comisión, casos en los cuales si la violación se atribuye a un Estado Parte en dichos instrumentos y siempre que aquel tratado le otorgue competencia a la Comisión, el procedimiento que se aplicará es el de la Convención Americana. Para que una comunicación pueda ser conocida por el órgano internacional, es necesario que se cumplan requisitos de dos tipos: de competencia y de admisibilidad.

1. Requisitos de competencia

Al establecer su competencia para conocer de los casos que se le sometan, la Comisión debe examinar la naturaleza de las personas que intervienen en el procedimiento, ya sea como denunciante o denunciado; la materia objeto de la petición o comunicación; el lugar en el que han ocurrido los hechos objeto de la denuncia, y el momento en que se habría cometido la supuesta violación al derecho humano, requisito que reviste particular importancia en relación con los casos en que se pretende aplicar la Convención Americana y los tratados interamericanos, para lo cual se debe tener en consideración la entrada en vigor de dichos instrumentos en el Estado denunciado de que se trate.

1.1. *Competencia racione personae*

En su legitimación activa, el sistema de peticiones individuales se entiende como una *actio populari*, toda vez que permite a cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, presentar quejas a la Comisión Interamericana según lo dispone el artículo 23 del Reglamento de la Comisión. Asimismo, permite que aquéllas actúen ante la misma activando el procedimiento y llevándolo adelante sin que ella o ellas tengan que ser por fuerza la o las víctima/s de la violación que se alega, y sin que el denunciante tenga que ser el representante de la víctima de la violación o una persona directamente vinculada con dicha víctima, o que deba contar con el consentimiento —expreso o tácito— de la presunta víctima, y sin que sea siquiera sea necesaria la intervención de la víctima. Así lo ha establecido la propia Comisión, cuando señala “[q]ue quien denuncia un hecho violatorio de los derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no requiere de autorización de la víctima”.¹⁷ Además, con base en el artículo 24 del Reglamento de la Comisión, la propia Comisión también podrá, *motu proprio*, iniciar la tramitación de una petición que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin.

Ahora bien, para tener *legitimatío ad causam*, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como peticionarios, deben estar reconocidas en cualquiera de los Estados miembros de la OEA, sin importar si éste es o no el Estado denunciado. Para el caso de que una petición sea presentada por una ONG que no se encuentre reconocida en ninguno de los Estados miembros de la OEA, la misma no puede ser rechazada, sino que debe admitirse a tramitación bajo la figura de presentación efectuada por un “grupo de personas”, lo cual ya fue establecido por la Corte Interamericana.¹⁸

¹⁷ Resolución No. 59/81, Caso 1954 Uruguay, 16 de octubre de 1981, Considerando 2.

¹⁸ Cf. *Caso Castillo Páez vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 30 de enero de 1996. Serie C No. 24, párr. 77.

Sin embargo, la existencia de un *actio popularis* no debe confundirse con el hecho de que, para que la comunicación sea admisible en el sistema de peticiones individuales, debe existir por lo menos una víctima determinada en un caso concreto —identificada e individualizada—, sin que pueda procederse a estudios de casos abstractos.¹⁹ Por tanto, cuando en el sistema de peticiones individuales se han presentado demandas colectivas, la Comisión las ha aceptado, e incluso, cuando un caso de esta naturaleza ha llegado a conocimiento de la Corte, ésta lo ha permitido, siempre que las personas puedan ser individualizadas con posterioridad.²⁰ No obstante, como refiere la Corte Interamericana, esta postura de la Comisión se refiere a sus facultades en cuanto al examen de un caso individual, pero cabe recordar que la Comisión tiene otras facultades en el marco de la Convención Americana, entre ellas la que estipula el artículo 41, letra b), de dicho instrumento, mediante la cual puede opinar sobre una ley *in abstracto*.²¹ Por otra parte, con base en la competencia *ratione personae*, los derechos de las presuntas víctimas se resuelven en su calidad de “ser humano”. Por consiguiente, los derechos y las obligaciones atribuidos a las personas morales (personas jurídico-colectivas) se resolverán en derechos y obligaciones de las personas físicas (ser humano) que las constituyen o que actúan en su nombre o representación.²²

Ahora bien, en su legitimación pasiva, sólo los Estados pertenecientes al Sistema Interamericano, tanto por ser partes en la Convención Americana como por ser miembros de la OEA, pueden ser sujetos pasivos del procedimiento

¹⁹ Cf. *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párr. 49, e Informe No. 88/03, Petición 11.533, Inadmisibilidad, Parque Natural Metropolitano, Panamá, 22 de octubre de 2003, párrs. 28-33.

²⁰ Cf. *Caso “Instituto de Reeduación del Menor” vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrs. 107 a 109, y *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 178.

²¹ Cf. *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *op. cit.*, n. 24, párr. 49.

²² Cf. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 123 a 125, y *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, *op. cit.*, n. 12, párrs. 105 y 106.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

ante la Comisión, la cual respecto de ellos tiene sólo la facultad de examinar su conducta y asignarles responsabilidad internacional. En ese sentido, la Comisión únicamente puede pronunciarse sobre la responsabilidad internacional de los Estados Partes del Sistema Interamericano, sin que le concierna manifestarse sobre la conducta de los individuos en relación con los órganos del Estado, ni aun en el caso de que dicha conducta pueda calificarse de subversiva. Al respecto, la Comisión Interamericana ha observado que, cuando hay “incriminationes recíprocas [no puede] abrir una investigación en la cual el denunciante fuera el Gobierno [...] porque la Comisión no tramita casos contra grupos acusados de subversión”.²³

1.2. *Competencia ratione materiae*

La Comisión sólo puede conocer de hechos que constituyan una violación a los derechos humanos consagrados en los instrumentos vinculantes del Sistema Interamericano. En relación con aquellos Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención Americana, son las normas de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre las que sustentan la competencia material de la Comisión. Respecto de los Estados Partes de la Convención Americana, la competencia material de la Comisión se encuentra en la propia Convención, con base en la Declaración Americana. Además, de conformidad con el artículo 23 de su Reglamento, la Comisión puede conocer de peticiones en que se alegue la violación a obligaciones establecidas en otros instrumentos de carácter regional que le otorguen competencia a la Comisión y—como requisito—de los cuales los Estados sean parte.

1.3. *Competencia ratione temporis*

De acuerdo con el Derecho Internacional, las obligaciones de los Estados Partes en el marco de la Convención Americana se presentan desde que la Convención entra en vigor para cada uno de

²³ Informe No. 6/91, Caso No. 10.400, Guatemala, 22 de febrero de 1991, párr. 90.

ellos y no se aplica a situaciones anteriores a esa fecha, como indica el artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Por tanto, cuando se alegue la violación a la Convención, la Comisión debe asegurarse de que la petición o comunicación recae sobre hechos ocurridos con posterioridad a la entrada en vigor de dicho instrumento respecto del Estado denunciado y mientras ella permanezca en vigor sobre el mismo, toda vez que la Convención no tiene aplicación con efecto retroactivo.²⁴ No obstante, la Comisión es competente para conocer de una petición o comunicación que denuncie, por un lado, la continuación de una violación a los derechos humanos que se inició antes del momento en que la Convención entró en vigor para el Estado denunciado (por ejemplo, una detención arbitraria o ilegal, un recurso que ha excedido una duración razonable),²⁵ en la medida en que dicha violación haya subsistido después de la entrada en vigor de la Convención Americana para ese Estado y sólo respecto de los hechos ocurridos en ese lapso posterior y, por otro, la violación a derechos humanos continuada que se mantiene en el tiempo (por ejemplo, una desaparición forzada). Si la entrada en vigor de la Convención Americana marca para los Estados el punto a partir del cual los hechos que configuren una violación a los derechos humanos pueden ser denunciados ante la Comisión, la denuncia de la Convención por parte de un Estado pone término a la competencia de la Comisión para recibir peticiones que aleguen violaciones a los derechos humanos en dicho Estado. Sin embargo, según el artículo 78 de la Convención, esa denuncia sólo puede producirse después de transcurrido un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando al Secretario General de la OEA para que informe a las otras partes.²⁶

²⁴ Cf. Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Al respecto, *cf.* *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 99.

²⁵ Cf. Resolución No. 26/88, Caso No. 10109, Argentina, 13 de septiembre de 1988, párrs. 4 a 6 de las Conclusiones.

²⁶ Al respecto, puede consultarse el *Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

Asimismo, la circunstancia de que los hechos denunciados hayan ocurrido antes de la entrada en vigor de la Convención Americana para un Estado Parte en la misma, no significa necesariamente que dicha petición deba ser desestimada, ya que la Comisión conserva su competencia para conocer de ese caso debido a que los Estados miembros de la OEA tienen obligaciones internacionales en materia de derechos humanos independientes de la Convención y anteriores a ella, porque la ratificación de la Convención complementa la protección internacional de los derechos humanos en el Sistema Interamericano pero no extingue la vigencia anterior y posterior de la Declaración Americana, de modo que la Comisión conserva su competencia para conocer sobre las normas de la Declaración Americana respecto de los Estados miembros del Sistema Interamericano que no han ratificado la Convención Americana o que han denunciado dicha Convención, o cuando los hechos denunciados ocurran antes de la entrada en vigor de la citada Convención para el Estado Parte, siendo el punto de referencia su ingreso en la OEA.

1.4. Competencia racione loci

En el marco de la Convención Americana, aun cuando no hay una disposición expresa sobre esta materia, la Comisión Interamericana debe establecer su competencia en razón del lugar en que se pueda haber cometido la supuesta violación a los derechos reconocidos en la Convención. En tal virtud, la Comisión sólo puede conocer de comunicaciones que se refieran a hechos que afectan a personas bajo la jurisdicción del Estado supuestamente responsable de las violaciones a los derechos humanos alegadas. En efecto, de acuerdo con el artículo 10., los Estados Partes en la Convención se comprometen a respetar los derechos en ella reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté "sujeta a su jurisdicción".

2. Admisibilidad de la petición

La Comisión Interamericana inicia la tramitación de un caso al dar curso a una petición o denuncia, o bien, por iniciativa propia en aplicación del artículo 24 de su Reglamento. Los artículos 44 a 51 de esta Convención, así como el título II del Reglamento de la Comisión, prevén reglas procesales específicas que norman el trámite de las peticiones individuales. De conformidad con el artículo 29 del Reglamento de la Comisión, el procedimiento de admisibilidad comienza con la tramitación que haga la Comisión, a través de su Secretaría Ejecutiva, a las peticiones que reúnan los requisitos previstos conforme a su Reglamento. En el trámite inicial, la Secretaría debe, en primer término, registrar la petición y acusar recibo de ella al peticionario, pudiendo solicitarle, si es el caso, que complete los requisitos previstos. Acto seguido, la Comisión debe enviar las partes pertinentes de la petición al Estado en cuestión (este envío no prejuzga sobre la presunta admisibilidad de la denuncia). Éste tiene un plazo de dos meses contados desde la fecha de transmisión para hacer observaciones sobre la denuncia, pero puede solicitar prórroga de manera fundada, la que será evaluada para su concesión. Sin embargo, en términos del artículo 30, inciso 3o., no se concederán prórrogas que excedan de tres meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado.

En la etapa de admisibilidad se trata de examinar la denuncia en su aspecto puramente formal para determinar si la misma sugiere la violación a alguno de los derechos humanos que el Estado se ha comprometido a respetar, en apego a la Carta de la OEA, la Declaración Americana, la Convención Americana u otros tratados del Sistema Interamericano, según sea el caso, de conformidad con el artículo 34, le tras a) y b) del Reglamento de la Comisión. Si se decide que la petición cumple con los requisitos respectivos, se transmite al Estado, el cual tendrá dos meses para presentar su respuesta. En caso contrario, antes de notificar al Estado, la Secretaría puede rechazar la petición o solicitar más información

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

a los peticionarios, según lo dispuesto en el artículo 29 del Reglamento de la Comisión.

Transcurrida la tramitación de la primera etapa, la Comisión está en condiciones de pronunciarse sobre la inadmisibilidad de la petición, pero puede invitar a las partes a presentar observaciones adicionales, ya sea por escrito o en una audiencia, conforme con lo establecido en el Capítulo VI del Reglamento, si lo estima pertinente. En términos del artículo 36 de su Reglamento, la Comisión declara la decisión final sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en forma expresa a través de un informe público y, además, lo incluye en su Informe Anual. Si la Secretaría determina la admisibilidad de la petición, ésta será registrada como un caso propiamente y se iniciará el procedimiento sobre el fondo. Por tanto, la Comisión dará comienzo a la fase contenciosa del procedimiento, para lo que solicitará información al Gobierno en cuestión, la cual será transmitida al peticionario para que someta sus comentarios o refute la versión del Estado. Sin embargo, de conformidad con el artículo 37, inciso 3o., de su Reglamento, en circunstancias excepcionales y luego de haber solicitado información a las partes, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo, por lo que la apertura del caso se efectuará mediante comunicación escrita.

Además, de conformidad con el artículo 34, letra c), de su Reglamento, la Comisión tiene la facultad para determinar la inadmisibilidad cuando aparezca una información o prueba sobreviniente y ésta sea presentada a la Comisión. En consecuencia, en materia de admisibilidad no se ha recurrido a soluciones rígidas e inflexibles. El artículo 26, inciso 2o., del Reglamento de la Comisión dispone que, cuando ésta observe que la petición está incompleta, se lo debe notificar al peticionario, solicitándole que complete los requisitos omitidos en la petición. De este modo, no obstante haber declarado en un principio admisible una petición o comunicación, la Comisión Interamericana siempre puede declararla inadmisibile o improcedente, con base en informaciones o pruebas sobrevinientes obtenidas en una fase posterior del pro-

cedimiento, o simplemente a partir de una reconsideración posterior de los mismos hechos. Lo que supone, por parte de la Comisión, la posibilidad de reconsiderar la admisibilidad de una petición o comunicación conjuntamente con la cuestión de fondo que ésta plantea.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 28 del Reglamento de la Comisión, las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener la siguiente información: nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciantes, o el nombre y firma de su representante o representantes legales en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental. Si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado, la petición deberá incluir la dirección para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección de correo electrónico; una relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas; de ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tenido conocimiento del hecho o situación denunciada; la indicación del Estado de que el peticionario considera responsable, por acción u omisión, de la violación a alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga referencia específica al artículo presuntamente violado; el cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del Reglamento de la Comisión; las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del Reglamento de la Comisión, y la indicación cuando la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional según el artículo 33 del Reglamento de la Comisión.

Conforme a lo anterior se desprende que, en principio, la petición debe someterse por escrito, condición que se encuentra implícita en el artículo 28, letra a), del Reglamento de la Comisión, que requiere que las peticiones estén debidamente "firmadas", aunque la Comisión ha recibido peticiones orales en el curso de sus investigaciones *in loco*²⁷ y

²⁷ Cf. Resolución No. 26/83, Caso No. 5671, Argentina, 1983-1984, párrs. 24 a 26.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

aun recibido y tramitado peticiones formuladas por vía telefónica²⁸ cuando existen suficientes garantías de la seriedad de la denuncia y de quien la presenta. La sencillez de este procedimiento no requiere de la intervención de un abogado para su presentación o tramitación; obviamente, sin perjuicio del derecho que tiene el peticionario de designar a uno para que lo asista o represente ante la Comisión, ya sea en el momento de presentar la denuncia o después de introducida ésta.

Respecto de las presuntas víctimas, cuando se trata de violaciones a comunidades enteras y son muchas las víctimas, será suficiente que las presuntas víctimas sean identificables, determinables y capaces de ser individualizadas con posterioridad. Para ello, deberán proporcionarse datos objetivos que permitan la identificación de las víctimas y su pertenencia a un grupo de personas sujetas a las mismas violaciones. Por su parte, en casos especiales, donde por temor las presuntas víctimas no quieran que sus nombres se conozcan, los peticionarios pueden solicitar a la Comisión que guarde en confidencialidad su identidad, lo cual también es una práctica dentro del trámite.²⁹

Aunado a los requisitos antes referidos, según el artículo 46 de la Convención Americana y los artículos 31 a 34 del Reglamento de la Comisión, las peticiones deben reunir ciertos requisitos adicionales para ser admitidas a tramitación. Estas condiciones se refieren a las circunstancias que rodean la introducción de la petición o comunicación, y conciernen al agotamiento de los recursos de la jurisdicción local, a la presentación oportuna de la petición, a la ausencia de *litis pendencia* ante otra instancia internacional, a la circunstancia de que el mismo asunto no haya sido ya resuelto y a que la petición tenga fundamento.

2.1. Agotamiento de recursos de jurisdicción interna

El artículo 46, inciso 1o., letra a), de la Convención y 31 del Reglamento de la Comisión prevén que para que una petición

²⁸ Cf. Resolución No. 11/84, Caso No. 9274, Uruguay, 3 de octubre de 1984, párr. 127.

²⁹ Cf. Informe No. 38/96, Caso No. 10.506, Argentina, 15 de octubre de 1996, párr. 52.

o comunicación presentada ante la Comisión se considere admisible, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios de Derecho Internacional generalmente reconocidos. Esta regla implica que ante una violación a los derechos humanos se debe acudir primero a las instancias internas y si de esta manera no se repara o se pone fin a la violación, se puede entonces recurrir al Sistema Interamericano, a fin de evitar que se sometan a la jurisdicción internacional reclamaciones que podrían ser resueltas en el ámbito doméstico, ello en función del principio de complementariedad contenido en el segundo párrafo del Preámbulo de la Convención Americana, que caracteriza a los sistemas internacionales a los que se accede como último recurso respecto de los sistemas de protección internos. Dichos recursos deben ser adecuados y eficaces.³⁰

Sin embargo, la objeción a la supuesta falta de agotamiento de los recursos internos se debe presentar en el momento procesal oportuno, esto es, en la etapa de admisibilidad del procedimiento ante la Comisión; de lo contrario, el Estado habrá perdido la posibilidad de presentar esa defensa.³¹ Además, el Estado que alega el no agotamiento debe señalar los recursos internos que deben agotarse y proporcionar la prueba de su efectividad.³² Sin embargo, en virtud de que el objeto del Sistema es la efectiva protección de los derechos de las personas, el artículo 46, inciso 2o., de la Convención Americana y 31, inciso 2o., del Reglamento de la Comisión establecen las causales de excepción a la obligación del peticionario de cumplir con esta norma cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados, que no se haya permitido al presunto lesiona-

³⁰ *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 64 y 66.

³¹ *Cf. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 88, y *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 20.

³² *Cf. Caso Velásquez Rodríguez, op. cit.*, n. 36, párr. 88, y *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 49.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

do en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, que el presunto lesionado en sus derechos haya sido impedido de agotar el recurso de jurisdicción interna o que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Aunado a lo anterior, la Corte Interamericana ha razonado como excepción a la regla del previo agotamiento de recursos internos que una persona se vea impedida de hacer valer los derechos que la Convención le garantiza debido a su posición económica —específicamente la indigencia—, pues queda en una situación de discriminación a causa de su posición económica y en condición de desigualdad ante la ley —al no poder pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso—, lo que infringe el artículo 10., inciso 10., leído a la luz del artículo 24 de la Convención Americana. Si el Estado no proporciona esa asistencia legal de manera gratuita a aquellos que no están en condiciones de pagarla, no podrá sostener que los recursos internos no fueron agotados y la Comisión podrá conocer del caso sin exigir este agotamiento, implicando inclusive una posible violación al artículo 80., si se puede probar que esa circunstancia afectó el debido proceso.³³ También, a la luz de la regla contenida en el artículo 46, inciso 20., letra b), es objeto de excepción cuando un individuo es incapaz de obtener asistencia letrada debido a un temor generalizado en círculos jurídicos de hacerse cargo de su caso.³⁴

2.2. *Plazo de interposición de la petición*

De acuerdo con el artículo 46, inciso 10., letra b, y 32 del Reglamento de la Comisión, para que la petición o comunicación pueda ser admitida es necesario que ésta sea sometida al escrutinio de la Comisión dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que la persona lesionada en

³³ Cf. *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990*. Serie A No. 11, párrs. 22 a 27.

³⁴ Cf. *ibid.*, párrs. 32 y 35.

sus derechos fue notificada de la decisión definitiva que agotó los recursos internos. En caso de que sean aplicables las excepciones al agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo que, a juicio de la Comisión, sea razonable. Para ello, tendrá en cuenta la fecha del hecho denunciado y las circunstancias de cada caso concreto.

2.3. No duplicidad de procedimientos

La petición no debe encontrarse pendiente de resolución ante otro procedimiento de arreglo internacional. En la misma línea, la petición no debe ser sustancialmente la reproducción de una petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional. Con esta regla lo que se intenta evitar es la utilización de los órganos del Sistema Interamericano como una instancia para conocer de una petición que ya ha sido objeto de un pronunciamiento previo en la esfera internacional que no difiere de la anterior ni en los hechos denunciados ni en los derechos cuya violación se alega. Salvo las excepciones contenidas en el artículo 33, inciso 2o., del propio Reglamento de la Comisión, las cuales consisten en que el procedimiento seguido ante el otro organismo se limite a un examen general sobre derechos humanos en el Estado en cuestión y no haya decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición ante la Comisión o no conduzca a su arreglo efectivo o que el peticionario ante la Comisión sea la víctima de la presunta violación o su familiar, y a que el peticionario ante el otro organismo sea una tercera persona o una entidad no gubernamental, sin mandato de los primeros.

Al respecto, la Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación cuando sea sustancialmente la reproducción de peticiones o comunicaciones anteriores en trámite o ya examinadas por la Comisión u otro organismo internacional. La Corte Interamericana ha interpretado que la frase "sustancialmente la reproducción" significa que debe existir identidad entre los casos, misma que requiere la presencia de

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

tres elementos: mismas partes, mismo objeto e idéntica base legal. En relación con el *sujeto*, la Corte recordó que el concepto de personas tiene que ver con los sujetos activos y pasivos de la violación, sobre todo con estos últimos, es decir, las víctimas. Respecto del *objeto*, la Corte recordó que el mismo corresponde a la conducta o el suceso que implicó violación a un derecho humano, es decir, los hechos. En cuanto al *fundamento legal*, el Tribunal se refirió a la base normativa, que en su caso es la Convención Americana para los Estados que la han ratificado y la Declaración Americana para los demás Estados.³⁵

2.4. *Fundamento de la petición*

Se deben exponer las presuntas violaciones a los derechos garantizados en los instrumentos interamericanos sobre derechos humanos, es decir, el relato de la violación a la Convención Americana o a otro tratado interamericano ratificado por el Estado denunciado y respecto del cual éste no haya formulado alguna reserva que le impida conocer del mismo. En lo que concierne a los Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención, la petición debe referirse a un derecho reconocido en la Declaración Americana, todo ello en virtud de que la Comisión no es competente para examinar peticiones que reflejen un desacuerdo o disconformidad con la decisión emitida por las autoridades internas en que no se argumenta la violación a un derecho consagrado en los instrumentos interamericanos, ya que dicho organismo tiene la imposibilidad de actuar como una “cuarta instancia” respecto de los tribunales internacionales.³⁶

³⁵ Cf. *Caso Durand y Ugarte vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 28 de mayo de 1999. Serie C No. 50, párr. 43, y *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párrs. 53 a 58.

³⁶ Cf. Informe No. 98/06, Petición 45-99, Inadmisibilidad, Rita Ortiz c. Argentina, 21 de octubre de 2006, párrs. 49 y 51.

3. Examen de los méritos de la petición

En cuanto queda establecida la admisibilidad de la petición, el paso siguiente está dirigido al establecimiento de los hechos que motivaron la denuncia y el derecho aplicable, todo ello en el marco del principio del contradictorio. Es en esta etapa, aunque en capítulos diferentes, que el Reglamento de la Comisión somete sustancialmente al mismo procedimiento tanto las denuncias dirigidas en contra de Estados Partes en la Convención Americana como aquellas que contienen quejas en contra de Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención.

Según el artículo 36, inciso 2o., del Reglamento de la Comisión, luego de la adopción del informe sobre admisibilidad, la petición será registrada como caso y se iniciará el procedimiento sobre el fondo. Una vez tomada esa decisión, el artículo 37 del Reglamento dispone que, con la apertura del caso, la Comisión fijará un plazo de tres meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales sobre el fondo. Las partes pertinentes de dichas observaciones serán transmitidas al Estado en cuestión a fin de que presente sus observaciones dentro del plazo de tres meses; éste podrá ser prorrogado a petición de las partes, pero la Comisión no concederá prórrogas que excedan de cuatro meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de observaciones a cada parte, de conformidad con el artículo 37, incisos 2o. y 3o., de su Reglamento. En caso de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real e inminente, y una vez abierto el caso, la Comisión solicitará al Estado que envíe sus observaciones adicionales sobre el fondo dentro de un plazo razonable de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Asimismo, la Comisión podrá requerir a las partes a presentar observaciones adicionales por escrito. Ahora bien, cuando la información aportada por el Estado sea imprecisa o insuficiente, la Comisión puede —ya sea por propia iniciativa o a solicitud del peticionario— requerirle información adicional.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

Aunque en esta etapa lo que se busca es, primordialmente, el establecimiento de los hechos, también pueden plantearse cuestiones incidentales relativas, en particular, al desglose o acumulación de peticiones que se refieran a un mismo hecho. En efecto, el artículo. 29, inciso 1o., letra c), del Reglamento de la Comisión prevé la posibilidad de que, en una misma petición, se expongan hechos distintos que se refieran a más de una persona y que podrían constituir diversas violaciones a los derechos humanos consagrados en la Convención, sin que exista entre ellas conexión en el tiempo o el espacio. De acuerdo con lo señalado por esta misma disposición, a condición de que estas denuncias reúnan los requisitos de admisibilidad aplicables a cada caso, ellas serán desglosadas y tramitadas en expedientes separados. Por otro lado, por razones de economía procesal y para facilitar la tramitación de las peticiones individuales, el artículo 29, inciso 1o., letra d), del Reglamento prevé también la situación inversa al desglose, señalando que cuando dos peticiones versen sobre los mismos hechos y personas, tales peticiones serán acumuladas y tramitadas en un mismo expediente.

4. La prueba ante la Comisión Interamericana

A fin de obtener la evidencia necesaria para establecer los hechos que motivan la petición o denuncia sometida a su decisión, la Comisión puede aceptar todas las pruebas que las partes estimen pertinentes. Ésta es una materia que no ha sido regulada por los instrumentos que fijan los procedimientos ante la Comisión, de forma que corresponde a la propia Comisión resolver los problemas que puedan suscitarse al momento de conocer de un caso.

En cuanto a la carga de la prueba, por regla general la carga de probar le corresponde al peticionario, pero en circunstancias excepcionales, así como en ciertos casos y condiciones, existe la posibilidad de revertir la carga de la prueba.

Al respecto, la carga de la prueba para demostrar la existencia de recursos internos y su eficacia se ha distribuido entre los peticionarios y el Estado demandado. Por ende, corres-

ponde al peticionario demostrar el agotamiento de los recursos internos o la existencia de alguna de las excepciones previstas por la Convención. No obstante, en el artículo 31, inciso 3o., del Reglamento de la Comisión se ha previsto que si el Estado alega que no se han agotado los recursos internos, le corresponde a éste demostrar que los recursos internos no han sido agotados, a menos que ello se deduzca claramente del expediente. Por otra parte, la Corte ha sostenido también que si el Estado prueba tanto la existencia de determinados recursos internos que deberían haberse utilizado como su efectividad,³⁷ el peso de la prueba se invierte y corresponde al autor de la petición o comunicación demostrar que esos recursos fueron agotados o que el caso cae dentro de alguna de las excepciones del artículo 46, inciso 2o., de la Convención, pues “no se debe presumir con ligereza que un Estado Parte en la Convención ha incumplido con su obligación de proporcionar recursos internos eficaces”.³⁸

En relación con los medios de prueba, el Reglamento sólo hace mención expresa de la documental, la testimonial y la pericial. No obstante, a través de sus criterios la Comisión ha indicado que pueden ser utilizados además otros medios probatorios, como la circunstancial, los indicios y las presunciones.

4.1. *La prueba documental*

En lo que concierne a los documentos públicos, la Comisión ha considerado textos de leyes o de decretos administrativos, documentos emitidos por autoridades administrativas, registros de inmigración, pasaportes y sentencias de tribunales nacionales. En cuanto a documentos privados, la Comisión ha recibido y considerado cartas privadas, fotografías, grabaciones, recortes de prensa y cualquier otro material que pueda servir para establecer los hechos.

³⁷ Cf. *Caso Castillo Páez*, *op. cit.*, n. 23, párr. 40, y *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 31 de enero de 1996. Serie C No. 25, párr. 40.

³⁸ *Caso Velásquez Rodríguez*, *op. cit.*, n. 35, párr. 60.

4.2. La prueba testimonial

La prueba testimonial ha sido utilizada en forma muy amplia ante la Comisión, la cual, en esta materia, no se ha visto constreñida por reglas que declaren inhábiles para testificar a personas determinadas. Desde luego, que se reciban esos testimonios no significa que el valor probatorio de los mismos no sea debidamente evaluado, teniendo en cuenta las objeciones formuladas por la contraparte. Igualmente, pueden ser admitidas las declaraciones rendidas por los familiares de las víctimas, siempre y cuando concuerden con el objeto del interrogatorio y sean valoradas en el conjunto del acervo probatorio.

Referente a su ofrecimiento, la parte que proponga testigos para una audiencia deberá manifestarlo en su solicitud, identificando al testigo y el objeto de su testimonio. De esta manera, al decidir sobre la solicitud de audiencia, la Comisión determinará asimismo la recepción de la prueba testimonial. En cumplimiento con el principio del contradictorio, el ofrecimiento de los testimonios por una de las partes será notificado a la otra parte por la Comisión a fin de que manifieste lo que a su derecho corresponda.

En cuanto a su desahogo, se prevé que durante la audiencia las partes puedan presentar cualquier testimonio, ya sea a petición de parte o de oficio. La Comisión oír a un testigo a la vez, y los restantes permanecerán fuera de la sala. Los testigos no podrán leer sus presentaciones ante la Comisión. Antes de su intervención, los testigos deberán identificarse y prestar juramento o promesa solemne de decir verdad. A solicitud expresa del interesado, la Comisión podrá mantener en reserva la identidad del testigo cuando sea necesario para proteger a éstos o a otras personas.

4.3. La prueba pericial

A petición de parte o de oficio, la Comisión podrá recibir la declaración de peritos en las audiencias que para tal efecto ésta designe. La parte que proponga peritos para una au-

dencia deberá manifestarlo en su solicitud, identificando al perito y el objeto de su peritaje. Al decidir sobre la solicitud de audiencia, la Comisión determinará asimismo la recepción de la prueba pericial propuesta. El ofrecimiento de la pericial por una de las partes será notificado a la otra parte por la Comisión. Antes de intervenir, los peritos deberán identificarse y prestar juramento o promesa solemne de decir verdad. A solicitud expresa del interesado, la Comisión podrá mantener en reserva la identidad del perito cuando se requiera para proteger a éste o a otras personas.

4.4. *Las presunciones*

Para recabar evidencias y con base en el análisis de los elementos probatorios así recogidos, la Comisión puede dar por probados hechos que se infieren de lo que ya está suficientemente acreditado, esto es, que a partir de un hecho conocido se puede presumir como cierto otro que se desconoce, pero que suele seguir al anterior y que es posible asociar con éste. Teniendo en cuenta la dificultad de probar una violación cualquiera a los derechos humanos, la Comisión ha recurrido a la prueba de presunciones en más de una oportunidad.

Por lo demás, en el procedimiento seguido ante la Comisión se prevé la existencia de presunciones *de jure*, consistentes en la presunción de veracidad de los hechos prevista por el artículo 38 del Reglamento de la Comisión, para los casos en que el Estado no coopere ni proporcione —dentro del plazo estipulado— la información que le solicite la Comisión, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión diferente y que se haya formulado el apercebimiento previo, advirtiendo al Estado que ésta puede ser la consecuencia de su falta de respuesta a la solicitud de información. Al respecto, la Comisión ha tenido buen cuidado en señalar que la sola falta de comparecencia de un Estado o su omisión de suministrar información no transforman, *per se*, los hechos denunciados en verdaderos, sino que debe realizarse un análisis de los mismos a la luz de criterios que permitan establecer si, en los términos del Reglamento, no

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

existen otros elementos de convicción susceptibles de conducir a una conclusión distinta de aquella presentada por el peticionario,³⁹ debido a que no se puede recurrir a esta presunción de manera automática, sin ningún esfuerzo adicional para determinar lo que ocurrió. Por tanto, en armonía con lo dispuesto por el artículo 38 del Reglamento, la Comisión ha sostenido que los hechos no se presumen ciertos por el mero hecho de la no comparecencia del Estado, sino que debe realizarse un análisis de los hechos alegados a la luz de su consistencia, credibilidad y especificidad para que puedan presumirse ciertos. En todo caso, debe observarse que se trata simplemente de una presunción de veracidad de los hechos que no se extiende a la calificación jurídica de los mismos ni a la aceptación de las pretensiones del peticionario. Dicha presunción no solamente se aplica en los casos en que el Estado no aporte los antecedentes o no preste información, sino también en los cuales la información no es la apropiada o es insuficiente.⁴⁰

4.5. Valoración de la prueba

Toda vez que la Convención Americana, el Estatuto o el Reglamento de la Comisión Interamericana no establecen los criterios con que la Comisión deberá valorar las pruebas rendidas ante ella, será la Comisión quien las aprecie en función de su objetividad, considerando la independencia e imparcialidad de la fuente de la cual provienen. La Comisión podrá desechar la prueba presentada si ésta no es "objetiva, independiente e imparcial".⁴¹ En tal sentido, la Comisión ha sostenido que las declaraciones de agentes o funcionarios policiales que desvirtúen las declaraciones de la propia víctima, unidas a un cuadro generalizado de actos arbitrarios de la autoridad y de la impunidad imperante en el Estado denuncia-

³⁹ Cf. Informe No. 5/96, Caso No. 10.970, *Raquel Martín de Mejía contra Perú*, 1 de marzo de 1996, pp. 184 y ss.

⁴⁰ Cf. Informe No. 1/91, Caso No. 9999, Perú, El Salvador, 1990-1991, p. 96.

⁴¹ Informe No. 7/94, Caso No. 10.911, Flor de Ma. Hernández Rivas, El Salvador, 11 de febrero de 1994, p. 204.

do, carecen de objetividad, independencia e imparcialidad,⁴² y ha considerado que si alguna de las partes en el procedimiento ha presentado evidencia de segunda mano que no ha podido ser adecuadamente examinada por la contraparte, la Comisión no le puede atribuir el mismo peso que a las pruebas que las partes han tenido oportunidad de confrontar directamente.

Asimismo, la Comisión —invocando el principio de *ultra petita*— se ha abstenido de valorar ataques anteriores perpetrados contra las víctimas, pero ha señalado que esa información le permite establecer un marco de referencia y determinar en qué contexto se produjo la violación a los derechos humanos objeto de la denuncia.⁴³

5. Celebración de audiencias ante la Comisión Interamericana

Las audiencias sobre peticiones o casos que se celebren ante la Comisión Interamericana durante sus sesiones ordinarias y extraordinarias tendrán por objeto recibir exposiciones verbales y escritas de las partes sobre hechos nuevos e información adicional a la que ha sido aportada durante el procedimiento. Según el artículo 61 del Reglamento, las audiencias podrán celebrarse por iniciativa de la propia Comisión o a solicitud de parte interesada. Pero, en este último caso, la solicitud deberá ser presentada por escrito, con una anticipación no menor de 50 días al inicio del correspondiente periodo de sesiones de la Comisión, debiendo indicar los datos del caso, su objeto y la identidad de quienes participarán en ella en representación de la parte que la solicita, todo ello de acuerdo con el artículo 64, inciso 2o. del Reglamento de la Comisión. No obstante, si una parte debidamente notificada no llegara a comparecer, la Comisión proseguirá con la audiencia; no obstante, el propósito de estas audiencias es escuchar a ambas partes en el caso.

⁴² Cf. *idem*.

⁴³ Cf. Informe No. 11/94, Caso No. 11.128, Haití, 1 de febrero de 1994, p. 333, párr. 18.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

Al respecto, las partes deberán indicar en la solicitud de audiencia si se presentarán declaraciones orales de testigos y/o peritos, a fin de que la Comisión evalúe su pertinencia. En estos casos, se debe identificar al declarante e indicar el objeto de su testimonio o experticia. Recibida la solicitud, la Comisión la analizará y decidirá si la concede o no. En el primer caso, la Secretaría Ejecutiva informará a las partes acerca de la fecha, lugar y hora de la audiencia, con una anticipación no menor de un mes de su celebración. Este plazo, sin embargo, puede ser reducido por circunstancias excepcionales.

De acuerdo con el artículo 63 del Reglamento, el Estado en cuestión deberá otorgar las garantías pertinentes a todas las personas que concurran a una audiencia o que durante ella suministren a la Comisión informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter. Las audiencias son encabezadas por el Presidente de la Comisión o por un comisionado designado al efecto, y el panel es conformado por el pleno o por un grupo de comisionados.

Las audiencias son por regla general de carácter público. Sin embargo, en circunstancias excepcionales la Comisión puede disponer limitaciones en relación con las personas que pueden presenciarla. En términos del artículo 70 del Reglamento de la Comisión, de cada audiencia se hará un acta resumida, en la que constará el día y la hora de celebración, los nombres de los participantes, las decisiones adoptadas y los compromisos asumidos por las partes. Los documentos presentados por las partes en la audiencia se agregarán como anexos al acta. Las actas de las audiencias son documentos internos de trabajo de la Comisión. Si una parte lo solicita, la Comisión le extenderá una copia, salvo que, a juicio de ésta, su contenido pudiera implicar algún riesgo para las personas. La Comisión grabará los testimonios que se presenten durante las audiencias y los podrá poner a disposición de las partes que lo soliciten. Sin embargo, la audiencia previa es únicamente un recurso a disposición de la Comisión para recabar información y no debe ser vista como una etapa procesal o un trámite ineludible.⁴⁴

⁴⁴ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez*, *op. cit.*, n. 36, párr. 53.

6. Celebración de reuniones de trabajo ante la Comisión Interamericana

Las partes pueden solicitar a la Comisión una reunión de trabajo. Para dicha solicitud no existe una regulación específica, pero en la práctica de dicho órgano rigen las mismas reglas aplicables a las audiencias. Ahora bien, a diferencia de las audiencias, las reuniones de trabajo son más informales. En ellas es posible conversar con mayor cercanía entre las partes y los comisionados acerca de algún asunto que esté obstaculizando la resolución del caso. Además, pueden representar oportunidades de acercamiento entre las partes con el propósito de negociar las condiciones necesarias para iniciar un proceso de solución amistosa, acordar la implementación de medidas o recomendaciones dispuestas por la Comisión, etcétera.

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

7. Visitas *in loco* de la Comisión Interamericana

De acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de su Reglamento, si la Comisión lo considera necesario y conveniente podrá realizar una investigación *in loco*, para cuyo eficaz cumplimiento solicitará las facilidades pertinentes, que serán proporcionadas por el Estado en cuestión. Pero, en casos graves y urgentes, la Comisión puede realizar una investigación *in loco*, previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad; es decir, para emprender esta investigación no es indispensable que previamente se haya producido un pronunciamiento sobre la admisibilidad de la petición, pues por tratarse de un caso grave y urgente basta con la presentación de una petición que no sea manifiestamente inadmisibile.

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

Finalmente, las observaciones *in loco* tampoco deben ser vistas como una etapa procesal ineludible. En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha concluido que las investigaciones *in loco*, como instrumento de comprobación de los hechos, están sujetas a la apreciación discrecional de la Comisión para acordarlas ya sea de oficio o a petición de las partes, dentro de las hipótesis previstas por las citadas disposiciones normativas, sin que sean obligatorias dentro del procedimiento regulado por el artículo 48 de la Convención.⁴⁵

8. La presentación de *amicus curiae*

De igual manera, se prevé la participación de la institución del *amicus curiae*, muy utilizada en el Sistema Interamericano. Ésta implica la participación de un tercero con autorización para intervenir en el proceso y su objetivo es proporcionar, en este caso a la Comisión Interamericana, información o presentar argumentos en defensa del interés general. Pueden ser Organizaciones No Gubernamentales internacionales o individuos que no se constituyen como parte del litigio.

9. Decisión sobre los méritos

En el procedimiento previsto por la Comisión Interamericana para conocer de peticiones individuales, la misma está llamada a emitir su pronunciamiento, calificando los hechos que resulten comprobados de la petición o comunicación que se someta a su consideración, y formulando recomendaciones al Estado denunciado. En consecuencia, luego de establecidos los hechos con base en la evidencia obtenida en el curso del procedimiento, y ya sea que se hubiera recurrido o no al procedimiento de conciliación para procurar llegar a una solución amistosa, la Comisión debe adoptar una decisión sobre el caso. Ahora bien, la naturaleza, oportunidad y características de la decisión de la Comisión dependen de que el Estado denunciado sea o no parte en la Convención Americana.

⁴⁵ Cf. *ibid.*, párr. 49.

9.1. La decisión respecto de Estados no partes de la Convención Americana

Para los Estados miembros del Sistema Interamericano que no han ratificado la Convención, el pronunciamiento de la Comisión se emite en una sola etapa. De acuerdo con el artículo 44, inciso 1o., de su Reglamento, si la Comisión establece que no hubo violación a los derechos humanos, lo manifestará de este modo; dicho informe será transmitido a las partes, así como publicado e incluido en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA. Ahora bien, de conformidad con el artículo 44, inciso 2o., de su Reglamento, si la Comisión establece una o más violaciones a los derechos humanos, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes, que transmitirá al Estado fijándole un plazo para informar sobre las medidas adoptadas a fin de cumplir con sus recomendaciones; el Estado no estará facultado para publicarlo. Si este último no adopta las medidas recomendadas por la Comisión dentro del plazo señalado, ésta podrá emitir un informe final y decidir publicarlo, ya sea en el Informe Anual que la Comisión debe someter a la Asamblea General de la OEA o en cualquier otra forma que considere apropiada.

9.2. La decisión respecto de Estados Partes de la Convención Americana

De acuerdo con el artículo 44, inciso 1o., de su Reglamento, si la Comisión considera que no hubo violación a los derechos protegidos en un caso, ésta lo hará constar en un informe que se transmite a las partes y que posteriormente se publica. Por el contrario, si la Comisión establece una o más violaciones a los derechos humanos y no se llega a una solución amistosa, conforme al artículo 50 de la Convención Americana, la Comisión redactará un informe en el que expondrá los hechos, sus conclusiones y formulará las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas, las cuales el Estado deberá adoptar en un lapso no mayor de tres meses, mismo que puede ser prorrogado a fin de suspender la

Los procedimientos ante la Comisión Interamericana

aplicación de los plazos previstos en el artículo 51, inciso 1o., de la Convención Americana.⁴⁶ Este informe debe comunicarse a los Estados interesados, quienes no están facultados para publicarlo. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que, dentro de ciertos límites de temporalidad y razonabilidad, puede admitirse una solicitud de reconsideración del informe aprobado de acuerdo con el artículo 50, fundamentada en la voluntad de resolver un caso planteado ante la Comisión y en cuanto ésta se adecue al propósito general que tienen los procedimientos que, según la Convención, se siguen en la Comisión.⁴⁷

De conformidad con el artículo 51 de la Convención, si en el plazo de tres meses contado a partir de la remisión al Estado del informe de la Comisión el asunto no ha sido solucionado por un arreglo amistoso o por haber tomado el Estado las medidas recomendadas, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. De la misma manera, decidirá si publica o no su Informe. La decisión de un caso será definitiva con la publicación del informe final de la Comisión.

En relación con los informes regulados por los artículos 50 y 51 de la Convención Americana, la Corte Interamericana señala que:

[s]e trata, entonces, de dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones y a los cuales la Convención ha dado el nombre de “informes” y que tienen carácter, uno preliminar y el otro definitivo [por lo que] no pueden subsumirse en uno solo los dos informes regulados de manera separada por los artículos 50 y 51 de la Convención, ya que dichos preceptos establecen dos etapas diversas.⁴⁸

⁴⁶ Cf. *Caso Icher Bronstein vs. Perú*. Competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párrs. 12 y 13.

⁴⁷ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez, op. cit.*, n. 36, párr. 69.

⁴⁸ *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, párrs. 53 y 55.

9.3. La decisión respecto de los Estados Partes de la Convención Americana que han reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

De conformidad con el artículo 51, inciso 10., de la Convención Americana, tanto la Comisión como el Estado tienen un plazo de tres meses, contado a partir de la remisión al Estado del informe de la Comisión establecido en el artículo 50 de la Convención, para enviar el caso a la Corte, aunque dicho plazo no es fatal y, en consecuencia, puede ser prorrogado.⁴⁹

En relación con el sometimiento del caso ante la Corte Interamericana, de acuerdo con el artículo 44, inciso 30., de su Reglamento, la Comisión deberá notificar al peticionario de la adopción del informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención Americana y de su transmisión al Estado. En el caso de los Estados Partes en la Convención Americana que hayan aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte, al notificar al peticionario la Comisión dará a éste la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. Ésta es la única oportunidad del peticionario de influir en la decisión de remitir el caso a la Corte, ya que sólo la Comisión y los Estados pueden presentar casos ante la Corte, según lo dispuesto en el artículo 61, inciso 10., de la Convención Americana. Sobre este punto, el artículo 45, inciso 10., del Reglamento de la Comisión exige a ésta que someta a la Corte aquellos casos en los cuales los Estados incumplieron las recomendaciones, salvo que la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión llegue a la decisión fundada de no hacerlo. Además, el artículo 45, inciso 20., del Reglamento de la Comisión estipula que, al decidir si un caso debe ser referido a la Corte, la Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada, entre otros, en la posición del peticionario, la naturaleza y gravedad de la violación, la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema, y el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

⁴⁹ Cf. *Caso Velásquez Rodríguez*, *op. cit.*, n. 36, párr. 70.

10. Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana

En los casos contra un Estado que no ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte, en aquellos que la Comisión decide no presentar a la Corte y en los que la Corte Interamericana rechace la demanda por razón formal (por ejemplo, cuestiones de competencia),⁵⁰ el Reglamento de la Comisión establece un mecanismo de seguimiento para controlar el cumplimiento de las decisiones cuyos casos no son remitidos a la Corte.

En este sentido, de conformidad con el artículo 48 del Reglamento de la Comisión, una vez publicado el informe sobre el fondo en el cual la Comisión Interamericana haya formulado recomendaciones, ésta podrá adoptar las medidas de seguimiento que considere oportunas con el fin de verificar el cumplimiento de sus recomendaciones, como solicitar información a las partes y celebrar audiencias. Asimismo, la Comisión podrá informar, de la manera que considere pertinente, sobre los avances en el cumplimiento de dichas recomendaciones. Transcurrido el plazo fijado por la Comisión para que el Estado dé cumplimiento a sus recomendaciones, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, tanto si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas como si publica o no su informe.

11. Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

A partir del 1 de marzo de 2011 entró en vigor el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre

⁵⁰ La Comisión Interamericana ha señalado que en relación con dichos casos preserva la competencia material para hacer seguimiento a sus recomendaciones contenidas en el Informe realizado de conformidad con el artículo 50 de la Convención Americana y, de ser el caso, implementar las facultades que establece el artículo 51 de la Convención “en virtud de los principios de eficacia, utilidad y buena fe, que rigen las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos”. Informe No. 117/09, Caso No. 12.228, Fondo (Alfonso Martín del Campo Dodd), México, 12 de noviembre de 2009, párr. 110.

el Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a través del cual se regula el funcionamiento de dicho Fondo para las presuntas víctimas en el procedimiento ante la Comisión Interamericana. De conformidad con el artículo 2 del referido Reglamento, la Comisión podrá conceder recursos del Fondo de Asistencia Legal a solitud expresa del (de la) peticionario/a en una denuncia que haya sido declarada admisible o respecto de la cual la Comisión haya comunicado su decisión de acumular el análisis de admisibilidad con el fondo del asunto.

De conformidad con el artículo 4 del Reglamento del Fondo, el beneficio de asistencia legal se encuentra condicionado a que haya recursos disponibles para aquellas personas que demuestren la carencia de recursos suficientes para sufragar total o parcialmente los gastos de recolección y remisión de documentos probatorios, así como los gastos relacionados con la comparecencia de la presunta víctima, testigos o peritos a audiencias ante la Comisión, y otros gastos que ésta estime pertinentes para el procesamiento de una petición o de un caso. Por consiguiente, quien desee postularse al beneficio de asistencia legal, deberá demostrar, mediante declaración jurada y otros medios probatorios idóneos, que carece de recursos suficientes para solventar dichos gastos e indicar con precisión qué gastos requieren del uso de recursos del Fondo y su relación con la petición o caso. De acuerdo con el artículo 6 del Reglamento del Fondo, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana hará un examen preliminar de la solicitud y, de ser necesario, requerirá información adicional al solicitante. Una vez completado el examen preliminar, la Secretaría someterá la solicitud a consideración del Consejo Directivo del Fondo, el cual analizará la solicitud, determinará su procedencia e indicará qué aspectos del procesamiento de la denuncia podrán ser cubiertos con recursos del Fondo. En caso de otorgarse el beneficio, el o la beneficiaria recibirá los recursos asignados por adelantado y se le exigirá remitir los documentos de soporte de gastos con posterioridad.

Por último, en términos del artículo 9 del Reglamento del Fondo, la Comisión incluirá en las recomendaciones del informe sobre los méritos de la petición, la estimación de los gastos que hayan sido realizados con cargo al Fondo de Asistencia Legal para que el Estado concernido disponga su reintegro a dicho Fondo.

VI. EL TRÁMITE DE PETICIONES INTERESTATALES ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Cabe señalar que los Estados no hicieron uso de esta facultad sino hasta el año 2006, cuando el Estado de Nicaragua presentó una denuncia contra el Estado de Costa Rica; dicha comunicación interestatal fue recibida y examinada por la Comisión, misma que la declaró inadmisibile.⁵¹ De igual manera, la Comisión declaró la admisibilidad de un caso interestatal entre Ecuador y Colombia.⁵²

1. Cuestiones de competencia en el trámite de peticiones interestatales

El artículo 45 de la Convención Americana reconoce la facultad de la Comisión Interamericana para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones a los derechos humanos establecidos en la Convención. Para que la Comisión pueda recibir y examinar estas comunicaciones es necesaria una declaración de reconocimiento de competencia por parte del Estado. La declaración puede hacerse cuando se haga el de-

⁵¹ Cf. Informe No. 11/07, Caso Interestatal 01/06, Inadmisibilidad, Nicaragua c. Costa Rica, 8 de marzo de 2007.

⁵² Cf. Informe No. 112/10, Petición Interestatal PI-02, Admisibilidad, Franklin Guillermo Aisalla Molina, Ecuador – Colombia, 21 de octubre de 2010.