

ATRIBUCIONES JURÍDICAS FUNDAMENTALES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Alonso GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO

SUMARIO: I. *Orígenes*. II. *Protocolo de Buenos Aires de 1967*. III. *Estatuto de la Comisión de 1979*. IV. *Funciones y atribuciones*. V. *Presentación de denuncias o quejas ante la Comisión Interamericana*. VI. *¿Duplicidad de procedimientos o etapas sucesivas?* VII. *El papel del individuo o particular y la práctica internacional*.

I. ORÍGENES

Mediante la Resolución XXXI, propuesta por Brasil, en la IX Conferencia de Bogotá (1948), se encargó al Comité Jurídico Interamericano, preparar un Proyecto de Estatuto de una Corte Interamericana de Salvaguarda de los Derechos Humanos. Esto no desembocaría en ningún proyecto, ya que el Comité consideró prematuro el emprender una tarea de tal envergadura, en ausencia, según el Comité, de un derecho positivo en la materia, y que además ello implicaría una transformación radical de los sistemas constitucionales en vigor en los Estados americanos.¹

¹ Véase, “Informe del Relator de la Comisión Sexta en Actas”, *Actas y Documentos de la Novena Conferencia Internacional Americana*, vol. V, pp. 510-516. En esta importante Conferencia de Bogotá de 1948 se adoptaría la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, pero sin vincularla con la recientemente adoptada Carta de la OEA (Resolución XXX del 2 de mayo de 1948). Véase, Gross Espiell, Héctor, “Le système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l’homme”, *R.C.A.D.I.*, vol. II, 1975.

La creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no se lograría sino hasta 1959, durante la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (Resolución VIII).

En su origen, la Comisión parece ciertamente presentarse como una solución intermedia y parcial de un problema en sumo grado urgente, y que sólo la adopción de una Convención Interamericana de Derechos Humanos, podría llegar a resolver.

La Comisión, así originada, en momentos por demás difíciles, parecía destinada a desaparecer en un periodo que se pensaba breve, por lo que la misma fue dotada de un estatuto altamente ambiguo y de un papel del mismo carácter, marcado por la urgencia que envolvió su misma constitución.

Dado que la Comisión Interamericana no se encontraba enmarcada en la Carta de la OEA de 1948, el Consejo de la misma la designó como “entidad autónoma”, esto es un órgano *sui generis*.²

Pero como se demostraría en el futuro, si bien era cierto que el Estatuto limitaba la competencia de la Comisión para la protección y promoción de los Derechos Humanos, la Comisión misma a través de los años, y mediante una práctica audaz pero consistente, iría caso por caso, ampliando la competencia restrictiva que le había sido conferida en su origen.

II. PROTOCOLO DE BUENOS AIRES DE 1967

El estatus de la Comisión Interamericana vendría a modificarse en 1970, con la entrada en vigor del Protocolo de Buenos Aires de la Carta de la OEA.

El Protocolo de Buenos Aires enmienda la Carta y transforma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en un “órgano formal” de la Organización de Estados Americanos cuya principal función sería la de promover la observancia y protección de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la OEA en dichas materias.

² Véase, Vasak, Karel, *La Commission Interamericaine des Droits de l'Homme*, avant-propos de René Cassin, L.G.D.J., Pichon et Durand-Anzias-Paris, 1968, pp. 1-46. Véase el excelente estudio del profesor Héctor Fix-Zamudio, “El sistema americano de protección de los derechos humanos”, *Protección jurídica de los derechos humanos*, México, CNDH, 1991, en particular pp. 150-156.

Con esta reforma, la Comisión Interamericana llegó a adquirir una legitimidad institucional y rango constitucional, del cual antes no gozaba.³

De esta suerte, la Carta de la OEA va a estipular lo siguiente:

La Organización de los Estados Americanos realiza sus funciones por medio de:

- a) La asamblea general.
- b) La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.
- c) Los consejos.
- d) El Comité Jurídico Interamericano.
- e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- f) La Secretaría General.
- g) Las conferencias especializadas.
- h) Los organismos especializados.⁴

III. ESTATUTO DE LA COMISIÓN DE 1979

¿Cuáles van a ser los derechos que, de acuerdo a su Estatuto de 1979, van a ser protegidos por la Comisión Interamericana? En primer lugar, serán los derechos humanos definidos en la Convención Americana, y en segundo lugar, o paralelamente si se quiere —puesto que no hay jerarquía—, serán los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en relación obviamente con los demás Estados miembros (artículo 1o.).

La Comisión se va a componer de siete miembros, de “reconocida versación”, en materia de derechos humanos, representando a todos los Estados miembros de la OEA (artículo 2o. (1) y (2)). Así, queda establecido que será la *Comisión* como tal, la que va a representar a todos los miembros de la OEA, y no como se estipulaba anteriormente, los miembros de ésta.

3 Véase, Sohn, Louis y Buergenthal, Thomas, *International Protection of Human Rights*, USA, The Bobbis-Merrill Company, Inc., 1973, pp. 1284-1356.

4 Véase, artículo 51, capítulo X de la Carta de la OEA suscrita en Bogotá en 1948, y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, y en vigor a partir del 27 de febrero de 1970, *Instrumentos Básicos de la Organización de los Estados Americanos*, Serie Tratados Núm. 61, OEA/Ser X/II, Washington, 1981, pp. 1-56 (subrayado nuestro). En el capítulo XVIII, artículo 112 (1) de la Carta, se señala que habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la OEA en esta materia.

Estos siete miembros deben ser electos por un periodo de cuatro años, y en posibilidad de una sola reelección a título personal, pero su elección se lleva a cabo por la asamblea general (artículos 3o. y 6o.) , y no ya por el Consejo de la Organización (como lo previera el antiguo Estatuto) aun y cuando la función de llenar las vacantes que se presentan corresponde (artículo 11) al Consejo Permanente de la Organización.

Cada gobierno propone hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la OEA (artículo 3o. (2)) y mediante votación secreta de la asamblea general, se declararán elegidos los miembros con mayor número de votos, y la *mayoría absoluta* de los votos de los Estados miembros (artículo 5o.).

Si un miembro de la Comisión Interamericana ejerce actividades que pudieren afectar su independencia, imparcialidad, o dignidad y prestigio de su cargo, puede ser separado de su cargo, mediante la “declaratoria de incompatibilidad” (artículo 3o.) por parte de la asamblea general; pero se advierte que en dicha hipótesis no se invalidarán las actuaciones en las que éste hubiere intervenido.

Los miembros de la Comisión gozan, durante todo su mandato, de las inmunidades y privilegios reconocidos por el derecho internacional a los agentes diplomáticos, en los Estados miembros de la Organización que son parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 12 (1)). Se consagra en este Estatuto, que además del presidente que tendrá la Comisión, existirá un primer vicepresidente y un segundo vicepresidente, con un mandato de un año en el cargo, pudiendo ser reelegidos por una sola vez, por cada periodo de cuatro años (artículo 14 (1)).⁵

⁵ El anterior Estatuto de la Comisión fue aprobado el 25 de mayo de 1960, eligiéndose a los primeros miembros de la misma el 29 de junio de dicho año. En la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Punta del Este, Uruguay, 1962), se encomendó al Consejo de la Organización la reforma del Estatuto por considerarse que la misión de la Comisión se había entorpecido por la insuficiencia de atribuciones previstas en el Estatuto original. Véase “Texto del Estatuto original”, *Doc. OEA/SER/LIV/II*, del 26 de septiembre de 1960. La Comisión Interamericana, en el periodo de sesiones, celebrado en abril de 1966, modificaría su Estatuto de conformidad con lo resuelto por la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en 1965 en Río de Janeiro, Brasil. Véase, “Acta final de la Segunda Conferencia, OEA”, *Documentos Oficiales, OEA/SER I 13*, 1965, pp. 33 y 35. Por último, la asamblea general de la OEA, en su noveno periodo de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1929, aprobaría mediante la Resolución Núm. 447, el nuevo Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Véase el texto del Estatuto de octubre 1979 en *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano* (actualizado a abril de 1997), San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte de Derechos Humanos, 1997, pp. 77-84.

IV. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Un punto importante a destacar en el Estatuto de 1979, adoptado en La Paz, Bolivia, es el relativo a las funciones y atribuciones que posee la Comisión Interamericana.

En el Estatuto se distinguen claramente:

a) Las atribuciones de la Comisión, respecto a los Estados miembros de la OEA.

b) Las atribuciones de la Comisión, respecto a los Estados parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

c) Las atribuciones de la Comisión respecto de los Estados miembros de la OEA, que no son Estados parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

a) Estimular la conciencia de los derechos humanos.

b) Formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos y disposiciones para fomentar su respeto.

c) Preparar estudios e informes que considere convenientes.

d) Solicitar información por parte de los gobiernos sobre las medidas adoptadas en materia de derechos humanos.

e) Atender consultas formuladas por todo Estado miembro sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos en ese Estado.

f) Rendir un Informe Anual a la asamblea general de la OEA.

g) Practicar observaciones *in loco* en un Estado con anuencia del gobierno respectivo.

h) Presentar el “programa-presupuesto” de la Comisión al secretario general (artículo 18).

Respecto de los Estados parte en la Convención Americana de Derechos Humanos, la Comisión va a ejercer sus funciones de conformidad con las atribuciones previstas en la Convención misma, pero además tendrá las atribuciones que acabamos de señalar respecto de todos los Estados miembros de la OEA (artículo 18), en conjunción con las siguientes:

- a) Diligenciar las peticiones y otras comunicaciones
- b) Comparecer ante la Corte Interamericana en los casos previstos por la Convención.
- c) Solicitar a la Corte Interamericana adoptar las medidas y provisiones que considere pertinentes en asuntos graves y urgentes que pueden no haber sido aún sometidos a su formal conocimiento.
- d) Consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana o de otros tratados sobre la materia.
- e) Someter a consideración de la asamblea general proyectos de protocolos adicionales a la Convención Americana.
- f) Someter a la asamblea general, en lo que estime conducente, propuestas de enmienda a la Convención Americana (artículo 19).

Por último y por lo que toca a los Estados miembros de la OEA, que no son parte de la Convención Americana, la Comisión además de las atribuciones ya señaladas en el artículo 18, tendrá las siguientes:

a) *Prestar particular atención*, a la tarea de la observancia de los siguientes derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948:

1. Derecho a la vida, libertad, seguridad e integridad de la persona.
2. Derecho de igualdad ante la ley.
3. Derecho de libertad religiosa y de culto.
4. Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión.
5. Derecho al amparo de la justicia contra actos de autoridad.
6. Derecho de protección contra la detención arbitraria.
7. Derecho a la presunción de inocencia y al proceso regular.

b) *Examinar las comunicaciones* que le sean dirigidas y formular recomendaciones a cualquiera de los Estados miembros, que no son parte en la Convención, cuando ello sea apropiado para la mejor observancia de los “derechos humanos fundamentales”.

c) *Verificar, como medida previa* de ejercicio de la atribución prescrita inmediata anterior, si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro no parte en la Convención, son debidamente aplicados y agotados (artículo 20).

V. PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS O QUEJAS ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

De conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, en 1969, y en vigor a partir del 18 de julio de 1978, son competentes para presentar a la Comisión “peticiones” que contengan denuncias o quejas de violación a la Convención, los siguientes (artículo 44):

- a) cualquier persona.
- b) cualquier grupo de personas y
- c) cualquier entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA.

La jurisdicción de la Comisión para recibir tales quejas y denuncias, es una jurisdicción compulsoria, *i. e.*, no facultativa, para todo Estado que haya llegado a ser parte en la Convención. Desde el momento en que un Estado ha ratificado la Convención, la Comisión Interamericana tendrá jurisdicción para tramitar una “queja particular” en contra de un Estado parte.

En contraposición al derecho de petición que puede calificarse de cuasi absoluto, conferido a las personas o individuos, la competencia para un Estado parte de someter a la Comisión, “comunicaciones” en que un Estado alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones a la Convención, no es compulsivo, sino que se trata de una jurisdicción facultativa.

Así, un Estado parte puede, al momento del depósito de la ratificación o adhesión a la Convención o posteriormente, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las “comunicaciones” de otros Estados parte, aplicándose el principio de reciprocidad, *i. e.*, la Comisión (artículo 45 (1) y (2)) no admitirá ninguna “comunicación” contra un Estado parte que no haya hecho, él mismo, una “declaración” reconociendo la susodicha competencia de la Comisión.

Estas “declaraciones” de los Estados sobre reconocimiento de la competencia de la Comisión Interamericana, pueden hacerse por tiempo indefinido, o bien pueden realizarse para que la declaración rija para un tiempo determinado, o para un caso, o casos específicos.⁶

⁶ Véase, artículo 45, ordinal 3 de la Convención de San José. Dichas declaraciones de aceptación de la jurisdicción de la Comisión, se deben depositar en la Secretaría General de la Organización

Es cierto que la Convención Americana, al hacer de las comunicaciones interestatales de aceptación de la competencia de la Comisión, una facultad opcional, y no compulsiva, adopta una posición opuesta a la que se establece en la Convención Europea.

De conformidad con el artículo 24 de la Convención Europea de 1950, en vigor a partir del tres de septiembre de 1953, toda parte contratante puede someter a la Comisión, por interposición del secretario general para el Consejo de Europa, toda supuesta infracción a las disposiciones de la mencionada Convención sobre Derechos Humanos, que estime sea imputable a otra parte contratante.⁷

El profesor Thomas Buergenthal, al analizar ciertas diferencias y similitudes entre las convenciones Europea y Americana, ha expresado que es posible que la razón de ser del sistema de la Convención Americana, resida en la experiencia de América Latina con referencia a la intervención o injerencia ilegítima de un Estado en los asuntos internos de otra nación.⁸

Más adelante el profesor Buergenthal añade:

La experiencia nos indica que las denuncias entre los Estados tienden a politizar el sistema de protección de los derechos humanos... Si los gobiernos estudiaran bien los dos procedimientos, encontrarían que, al contrario de lo que la mayoría piensa, es un “mito” el argumento de que la concesión de la facultad de petición individual, constituye un peligro más sobre la soberanía de los Estados, que la facultad de petición entre Estados. Se evitó este error en la Convención Americana y en verdad se adoptó un sistema mucho más efectivo y menos vulnerable a la política.⁹

de Estados Americanos, y ésta va a transmitir copia de las mismas, no sólo a los miembros de la Convención, sino también a todo Estado miembro de la OEA, según lo establece el mismo artículo 45 en su ordinal 4.

7 Véase, “Article 24: Toute Partie contractante peut saisir la Commission, par l’intermédiaire du Secrétaire Général du Conseil de l’Europe, de tout manquement aux dispositions de la présente Convention qu’elle croira pouvoir être imputé à une autre Partie contractante”. *Convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales. Yearbook of the European Convention on Human Rights*, vol. 33, p. 11.

8 Véase, Buergenthal, Thomas, “Las convenciones Europea y Americana: algunas similitudes y diferencias”, en el volumen que recoge las ponencias del Seminario Regional referente a la Convención Americana, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, Secretaría General de la OEA, 1980, pp. 179-190.

9 Véase, Buergenthal, Thomas, *op. cit.*, pp. 182 y 183. Sin embargo, este reconocido jurista no deja de señalar que una queja entre Estados llega a tener un impacto político mucho mayor que la presentación de innumerables casos individuales, y de esta suerte convertirse en una arma más eficaz contra violaciones masivas de derechos humanos. Esto sucedió, dice Buergenthal, en el Consejo

Las condiciones de admisibilidad en la Comisión de una comunicación o una petición, se encuentran reguladas tanto por la Convención Americana como por el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰

De esta manera, para que una “petición” o “comunicación” pueda ser admisible por la Comisión, se requiere:

1. Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna conforme a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos.
2. Que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva.
3. Que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional.
4. Que el caso de peticiones individuales, de personas o grupo de personas, contengan el nombre, nacionalidad, profesión, domicilio y firma de las mismas, o del representante legal que somete la petición.¹¹

de Europa, cuando los gobiernos de Noruega, Suecia, Dinamarca y Holanda, presentaron una “denuncia conjunta”, en contra de la Junta Militar de Grecia. “Por eso, sería conveniente que los Estados partes de la Convención Americana hicieran la declaración opcional prevista en el artículo 45 de la Convención, que reconoce el procedimiento para quejas entre Estados. Si así lo hicieran, sería posible aplicar este procedimiento entre Estados en los casos excepcionales que justificaran esta clase de acción”. *Ibidem*, p. 183.

¹⁰ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su cuadragésimo noveno periodo de sesiones (abril de 1980), en su sesión 660a, aprobó su nuevo *Reglamento* (1980), el cual fue reformado en su 64 periodo de sesiones, en la sesión 840a., celebrada el 7 de marzo de 1985; en su 70 periodo de sesiones en la sesión 938a., celebrada el 29 de junio de 1987 y en su 90 periodo de sesiones, en la sesión 1282a., celebrada el 21 de septiembre de 1995. En su 96 periodo extraordinario de sesiones, celebrado del 21 al 25 de abril de 1997, la Comisión Interamericana modificó el artículo 71, párrafo 1 de su Reglamento, referente a la representación de la Comisión ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase, “Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos, op. cit.*, pp. 85-108 y pp. 13 y 14 (fe de erratas).

¹¹ Véase, artículo 46, párrafo 1 de la Convención Americana y artículos 31, 32, 33 y 34 del Reglamento de 1980 de la Comisión Interamericana. La Comisión puede, *motu proprio*, tomar en consideración cualquier información disponible que le parezca idónea, y en la cual se encuentren elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga a su juicio, los requisitos para dicho fin (artículo 26, ordinal 2 del Estatuto). Será la Secretaría de la Comisión quien tendrá la responsabilidad del estudio y tramitación inicial de las peticiones que se presentan, pudiendo la misma Secretaría, conforme al artículo 30 (2) del Estatuto, solicitar al peticionario o representante que complete los requisitos que no han sido reunidos en la comunicación o petición.

Sin embargo, tanto la Convención como el Reglamento de la Comisión estipulan que el requisito del previo agotamiento de los recursos internos, y el plazo fijado de seis meses para la presentación de la petición o comunicación, no serán exigidos en los tres casos siguientes:

1. En aquellos casos en que 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 presumen han sido violados.
2. En aquellos casos en que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o se le haya impedido el agotar dichos recursos.
3. En aquellos casos en que se demuestre que ha existido un *retardo injustificado* en la decisión sobre los mencionados recursos.¹²

Una vez declarada admisible la petición, para lo cual no deberá ser encontrada como manifiestamente “infundada o improcedente” (artículo 47 Convención, y 41 inciso C del Reglamento), la Comisión, si lo considera necesario y conveniente, podrá realizar una investigación *in loco*, y aceptar actuar como órgano de “solución amistosa”, y si llega a una solución de esta naturaleza, la Comisión va a redactar un Informe, que será posteriormente publicado (artículos 48 (1) f, 49, 50 y 51 de la C.A.D.H. y 44 y 45 del Reglamento).

Si la Comisión Interamericana no ha podido llegar a una solución amistosa del asunto (ya sea que haya actuado por iniciativa propia, o a solicitud de cualquiera de las partes), sea cual fuere la razón de fondo, *i. e.*, que la tramitación del caso no fuere susceptible, por su propia naturaleza, de una solución amistosa o no existiere, una voluntad real de una o ambas partes para llegar a este tipo de solución, entonces la Comisión va a examinar las pruebas suministradas por el gobierno aludido y el peticionario, y todas aquellas obtenidas a través de testigos, documentos, registros, publicaciones oficiales o eventualmente por una investigación *in loco*. Hecho esto se avocará a la preparación de un “informe”.

12 Artículo 46, ordinal 2 de la Convención Americana y 37 ordinal 2 del Reglamento de la Comisión Interamericana. Si el peticionario sostiene la imposibilidad de comprobar la regla del *local redress*, va a corresponder al gobierno, en contra de quien se endereza la petición, el demostrar a la Comisión que los recursos internos no habían sido previamente agotados, salvo que ello se pueda deducir, en forma clara, de los antecedentes contenidos en la petición (artículo 37, ordinal 3 del Reglamento de la Comisión).

Una vez elaborado el “informe” y transmitido a los Estados interesados, con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes, y si transcurrido un lapso de tres meses, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la Corte Interamericana, la Comisión podrá fijar un plazo dentro del cual, el gobierno o gobiernos, parte en la controversia, deberán tomar las medidas necesarias para poner remedio al problema en cuestión.

Una vez que ha transcurrido el plazo fijado, la Comisión va a decidir si realmente se han adoptado las medidas pertinentes por el Estado en cuestión, y va a decidir igualmente si se hace público el informe.¹³

Por último, si un Estado parte en la Convención Americana ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (artículo 62, CADH), la Comisión podrá someter el caso que se viene discutiendo ante la misma Corte, pero siempre y cuando con antelación se haya transmitido al gobierno del Estado aludido el informe respectivo; se notificará al peticionario, así como al gobierno respectivo.¹⁴

13 Véase: artículos 48, 49, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los informes son debatidos por la Comisión en privado, y “las incidencias, razonamientos y demás alternativas en debate serán condicionales”. Las actas referentes a las deliberaciones se van a limitar a mencionar el objeto del debate y la decisión alcanzada. El informe será válido si es firmado por una mayoría de los miembros de la Comisión (artículo 46, ordinal 6, este artículo quedó así modificado, junto con la incorporación de los incisos 3, 4, 5 y 7 referentes a la votación y confidencialidad de las deliberaciones, en las sesiones del 29 de abril al 3 de mayo de 1996, en el 92 periodo extraordinario de sesiones de la Comisión), y los votos salvados y razonados, serán firmados por quien o quienes lo sustentasen. En el Reglamento, a partir de una modificación realizada en el 90 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 11 al 22 de septiembre de 1995, se estipula expresamente que el informe que ha sido transmitido al Estado interesado, no podrá ser publicado por dicho Estado (artículo 47, inciso 6).

14 Véase: artículo 50 del Reglamento de la Comisión Interamericana, aprobado en el 49 periodo de sesiones, el 8 de abril de 1980. En aquellos casos en que el Estado parte no ha aceptado la jurisdicción de la Corte, la Comisión podrá instar al mismo Estado para que reconozca la jurisdicción de la Corte Interamericana, mediante la declaración de reconocimiento de la competencia del artículo 62, inciso 2, de la Convención, así sea únicamente para el caso específico objeto del informe (artículo 50, ordinal 3 del Reglamento. Hay que recordar que la CIDH, después de haber efectuado una visita *in loco* en México, del 15 al 24 de julio de 1996, emitió un extenso “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”, el 30 de septiembre de 1998, en donde analizó cuestiones varias relacionadas con el derecho a la libertad e integridad personal; el derecho a las garantías judiciales y su protección; la vigencia de los derechos políticos; la situación de los pueblos indígenas y de sus derechos; situación de los derechos humanos en los terrenos económico, social y cultural; la participación femenina en la actividad económica; problemas relativos a la protección de la libertad de pensamiento y de expresión, como componente esencial de un sistema democrático, etcétera. En cada uno de sus capítulos (once en total), la Comisión Interamericana después de la evaluación respectiva, emitió una serie de “Recomendaciones”, algunas de carácter específico y otras de carácter general, de las cuales se espera que el Estado en cuestión adopte las medidas necesarias para su cumplimiento, de acuerdo a los procedimientos constitucionales y legales internos. Véase, *International Legal Materials*, noviembre de 1998.

VI. ¿DUPLICIDAD DE PROCEDIMIENTOS O ETAPAS SUCESIVAS?

La Comisión Interamericana no puede admitir una petición o comunicación que esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, o que sea sustancialmente la reproducción de una comunicación o petición anterior, ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional (artículos 46.1 (c) y 47 (d) de la CADH).

Sin embargo, esta prohibición estipulada por la Convención, se puede decir que la encontramos atemperada por el Reglamento de la Comisión Interamericana, ya que según esta última la Comisión no va a inhibirse de conocer y examinar una petición cuando el procedimiento seguido ante la otra organización u organismo, se limite al “examen de la situación general” sobre derechos humanos en el Estado aludido, y no exista una decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición sometida a la Comisión, o que no conduzca a “un arreglo efectivo de la violación denunciada” (artículo 39 (2) a. del Reglamento).

De la misma suerte, la Comisión no va a inhibirse de conocer y examinar una petición según lo señalado en el artículo 39, numeral 2, inciso b) del Reglamento, si el peticionario ante la Comisión o algún familiar, sea la presunta víctima de la violación denunciada y el peticionario ante dichas organizaciones sea una tercera persona o una entidad no gubernamental que carezca de mandato por parte de los peticionarios familiares.

En realidad, el Reglamento de la Comisión postula dos diferentes categorías de inadmisibilidad, como bien señala el profesor Buergenthal: una categoría condicional o condicionada, y una categoría incondicional o incondicionada.

El hecho de que la denuncia se haya presentado ante otro sistema internacional para la protección de los derechos humanos, no hace que ello precluya automáticamente la acción de la Comisión para conocer de la queja, siempre y cuando el peticionario retire, subsecuentemente, su “petición” del procedimiento del otro sistema internacional.

Pero aún más allá que esto, hay que señalar que si el procedimiento seguido ante la otra organización u organismo no genera una decisión —de los hechos objeto de la petición—, o no conduce a un arreglo efectivo de la violación en cuestión, la Comisión no deberá de inhibirse del conocimiento y examen del caso.

En ambas hipótesis, y con base en el artículo 33 de su Reglamento, la Comisión notificará al peticionario que su demanda no reúne los requisitos de admisibilidad, otorgándole así, la oportunidad de encauzar su petición en debida forma, y por lo tanto, pudiendo declararla eventualmente como una petición legítimamente admisible.

Por el contrario, si el procedimiento llevado ante otra organización u organismo, produce una decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición sometida a la Comisión, conduciendo a un “arreglo efectivo de la violación denunciada”, entonces sí, su efecto será el convertir la petición sometida a la Comisión, en una petición absoluta y totalmente inadmisibile.¹⁵

Es importante señalar que en la opinión consultiva de “Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por los gobiernos de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay, éstos pidieron a la Corte Interamericana que diera su opinión respecto a los artículos 50 y 51 de la Convención, en el sentido de si era posible subsumir en un solo informe los dos informes que se especifican en dichos artículos, y si la Comisión Interamericana podía ordenar la publicación del informe a que se refiere el artículo 50, antes de que transcurra el plazo que se indica en el artículo 51.¹⁶

Para la Corte Interamericana, no cabrá duda que se trata de etapas sucesivas, dentro de las cuales la Comisión, siempre y cuando no se haya

15 Véase, Buergenthal, Thomas y Shetton, Dinah, *Protecting Human Rights in the Americas: Cases and Materials*, 4a. ed., Arlington, N. P. Engel, Publisher, Kehl Strasbourg, 1995, “The Inter-American Commission, drawing on the universality accepted principles of *res judicata*, very wisely makes absolute inadmissibility dependent, among other considerations, on the existence of a final decision or resolution of the dispute”, Buergenthal, Thomas, “The Inter-American System for the Protection of Human Rights”, en Meron, Theodor, *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, Oxford, Clarendon Press, 1984, vol. II, pte. III, cap. 12, p. 457.

16 Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, *Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993*, Serie A. N. 13, pp. 3-22. Las normas insertas en los artículos 50 y 51 de la Convención Americana se inspiraron en los artículos 31 y 32 de la Convención Europea de los Derechos Humanos, de acuerdo con las cuales, cuando la Comisión Europea considera que existen violaciones a los derechos humanos, puede enviar un informe al Comité de Ministros a fin de que éste disponga las medidas que el Estado afectado debe tomar, o someterlo en forma de demanda al conocimiento de la Corte Europea para su decisión. En esta opinión consultiva, la Corte señala que, dado que en el Sistema Interamericano no se llegó a establecer un órgano similar al del Comité de Ministros “...la Convención Americana atribuyó a la Comisión la facultad de determinar si somete el caso a la Corte o bien si continúa conociendo del mismo y redacta un informe final, que puede o no publicar”, *op. cit.*, OC 13/93. Serie A. N. 13, pp.18 y 19, ordinal 47.

alcanzado una solución amistosa, podrá exponer (1a. etapa) los hechos y sus conclusiones en un documento dirigido al Estado interesado, y con carácter de “informe preliminar”. En una segunda etapa (artículo 51), y después del lapso de tres meses, si el asunto no ha sido solucionado por el Estado en cuestión, la Comisión está facultada para decidir si somete el caso a la Corte, o bien “si continúa con el conocimiento del asunto”, dependiendo de aquello que pueda ser más favorable para la tutela de los derechos humanos.¹⁷

Por ello, la Corte Interamericana, en su fallo del 16 de julio de 1993, señala lo siguiente:

Que los artículos 50 y 51 de la Convención contemplan dos informes separados, cuyo contenido puede ser similar, el primero de los cuales no puede ser publicado. El segundo sí puede serlo, previa decisión de la Comisión adoptada por mayoría absoluta de votos después de transcurrido el plazo que haya otorgado al Estado para tomar las medidas adecuadas.¹⁸

VII. EL PAPEL DEL INDIVIDUO O PARTICULAR Y LA PRÁCTICA INTERNACIONAL

Cuando una petición introducida por un particular es declarada admisible por la Comisión Interamericana, pero no puede ser objeto de un arreglo amistoso, el peticionario no tiene la posibilidad de someter su caso ante la Corte Interamericana, con objeto de solicitarle dictar una

17 Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ciertas Atribuciones*, OC 13/93, *op. cit.*, apartado IV, numerales 45-53, pp. 18-21.

18 Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva 13/93 del 16 de julio de 1993*, *op. cit.*, p. 22, numeral 3 de la Opinión Consultiva. No obstante lo estipulado por la Convención Americana, por la práctica que se desprende de la Comisión Interamericana, por el Reglamento de la misma aprobado en su 49 periodo de sesiones, y por lo establecido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que los artículos 50 y 51 de la C.A.D.H. contemplan *dos informes separados*, cuyo contenido puede ser *similar* (similitud no equivale a igualdad) existen, sin embargo, estudiosos del sistema interamericano, que frontalmente sostienen, que bien estudiadas las cosas, se trata, en realidad, de “un solo informe sometido a dos exámenes sucesivos”. Véase en este sentido, el estudio de Santoscoy, Berta, *La Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme et le développement de sa compétence par le système des pétitions individuelles*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1995, “D’après la teneur de la Convention, il semble que la CIDH doit formuler deux rapports, car l’article 50, chiffre 1, parle d’un rapport exposant ‘les faits et conclusions’, alors que l’article 51, chiffre 1, stipule, que la CIDH pourra émettre ‘un avis et des conclusions...’. En réalité, comme on l’a vu, il s’agit d’un seul rapport soumis successivement à deux examens”, pp. 105-106.

decisión de carácter jurisdiccional, y por lo tanto obligatoria para el Estado en cuestión.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, no deja duda respecto a que solamente los Estados partes y la Comisión Interamericana poseen el derecho de someter un caso ante la Corte Interamericana (artículo 61(1)).

El papel entonces que podrá desempeñar la Comisión ante la Corte Interamericana será trascendental, pero su situación frente al peticionario original será muy peculiar, ya que de ninguna manera estaríamos en presencia de algo semejante al ejercicio de la protección diplomática, en donde el Estado “endosa” la reclamación de su nacional, convirtiendo el litigio, que en un principio era de derecho privado, en un diferendo interestatal.

En realidad, la Comisión Interamericana estará actuando en el interés del orden público interamericano, en nombre de la comunidad de Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (artículo 2 (2) del Estatuto de la Comisión de 1979 y artículo 1 (2) del Reglamento de la misma).

Podríamos decir que nos encontramos en presencia de una cierta categoría de ficción jurídica, bastante común por lo demás en la ciencia del derecho. Si el individuo no puede ser parte en el proceso ante la Corte, éste conserva como objeto esencial, el examen y análisis de su caso; es ni más ni menos que de su propia situación que se está tratando en el seno del Tribunal.

Así, cuando la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé (artículo 63 (1)) que “...la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados”, y disponiendo si fuere procedente la reparación y el “...pago de una justa indemnización a la parte lesionada”, no se entendería de cuál “parte lesionada” se trataría, si no es precisamente del particular que inicialmente introdujo la petición ante la Comisión, desencadenando todo el mecanismo ulterior de protección.

De la práctica internacional, sin embargo, se desprende que la Comisión Interamericana ha considerado que dentro de su misión de interés general, se encuadraba también, de alguna forma, el papel de intermediario entre el particular peticionario y la Corte, y esto por la buena razón y con el fin de permitir a la Corte el examinar el caso en condiciones

conformes a una buena administración de justicia, y a fin de preservar el principio del equilibrio entre los intereses en conflicto.¹⁹

En la jurisprudencia internacional emanada de la Corte Internacional de Justicia, como de su antecesora, podemos encontrar varios casos en que se planteó la cuestión de saber si podría dictar opiniones consultivas tratándose de instancias introducidas por particulares en contra de organizaciones internacionales.

En el caso sobre los “Juicios del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo en relación a las demandas en contra de la UNESCO”, se analiza el tema de la manera siguiente.

En este caso, cuatro funcionarios de la UNESCO, que habían sido despedidos por no plegarse a las exigencias norteamericanas del *loyalty board* de aquellos tiempos, introdujeron una demanda ante el Tribunal Administrativo de la OIT, del cual la UNESCO habría aceptado su jurisdicción. El Tribunal se consideró competente y otorgó diversas indemnizaciones a los demandantes por considerar que la no renovación de los contratos en la UNESCO había sido abusivo y por ello ilegal.

El Consejo Ejecutivo de la UNESCO decidió entonces llevar el caso ante la Corte de La Haya. El artículo XII del Estatuto del Tribunal Administrativo permitía someter a consideración de la Corte por la vía consultiva una opinión con la peculiaridad de poseer, en esta hipótesis, fuerza obligatoria.

En este caso, se sostuvo que había una desigualdad de derecho procesal, en la medida que los funcionarios no teniendo acceso directo a la Corte de La Haya, no podrían dar a conocer la argumentación jurídica en su favor. Precisamente, en este caso, se trató de remediar a esta “desigualdad”.

Primeramente, la UNESCO, actuando como intermediario, transmitió en anexos a su propia Memoria, las observaciones de los funcionarios interesados. Además, la Corte de La Haya en este caso, no va a abrir la fase oral del procedimiento, tratando de buscar así la más grande igualdad posible entre las partes, y los intereses en conflicto.

La Corte Internacional de Justicia, en su fallo del 23 de octubre de 1956, sostuvo que el Tribunal Administrativo de la OIT, sí era competente para conocer de las demandas introducidas por los funcionarios de

¹⁹ Véase, Medina Quiroga, Cecilia, *The Battle of Human Rights: Gross, systematic violations and the Inter-American System*, La Haya, Dordrecht, Nijhoff, 1988, pp. 216 y ss.

la UNESCO, y por 10 votos a favor y tres en contra, decidió que las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo, en sus juicios 17, 18, 19 y 21, no estaban sujetas a discusión, y por lo tanto eran jurídicamente válidos.²⁰

Este caso de la Corte Internacional de Justicia es muy revelador del problema planteado, ya que los individuos en sí, los particulares, personas privadas, aun y cuando careciendo de *ius standi* ante la Corte, sin embargo, y dado que las demandas de los funcionarios de la UNESCO formaban o integraban, el fondo mismo de los debates, la Corte consideró que para una *recta administración de justicia*, debía insistir para que las partes directamente interesadas, pudieran hacer valer sus argumentos en un mismo pie de igualdad.²¹

20 Véase, “Jugements du Tribunal Administratif de l’Organisation Internationale du Travail sur Requêtes contre l’UNESCO”, *Avis Consultatif du 23 octobre 1956. Recueil des Arrêts, 1956*, “Le principe de l’égalité entre les parties découle des exigences d’une bonne administration de justice”, *ibidem*, p. 86.

21 Véase, Lacharrière, R., “CIJ: Jugements du T.A.O.I.T., sur requêtes contre l’UNESCO”, *A.F.D.I.*, Paris, C.N.R.S., 1956, vol. II, pp. 383-397. En el incisivo estudio del profesor Tom Zwart sobre la admisibilidad de las peticiones de derechos humanos, en los casos de la Comisión Europea de Derechos Humanos y del Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966), su autor concluye, entre otras cosas, que para permitir a la Corte Europea de Derechos Humanos el poder continuar desahogando en buena forma, el cúmulo de casos que se ventilan, la Convención debería, a este efecto, ser enmendada para introducir una forma de jurisdicción discrecional comparable, dice Tom Zwart, “al *recurso de certiorari*” de la Suprema Corte de los Estados Unidos. Por lo que respecta a la Comisión, señala: “The Commission has moved from being a service organisation, providing all applicants with detailed decisions, to become in a commonwealth organisation, creating precedents which may affect the legal situation of the general public”, Véase, Zwart, Tom, *The Admissibility of Human Rights Petitions: the case law of the E.C.H.R. and the H.R.C.*, Dordrecht/Boston/Londres, Martinus Nijhoff, Colección sobre Estudios Internacionales de Derechos Humanos, vol. 36, p. 234.