

## EL SISTEMA AMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Breve relación de antecedentes.* III. *La creación y el desarrollo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* IV. *La Convención de San José y la organización y atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.* V. *Veinticinco años de protección de los derechos humanos.* VI. *Creación de la Corte Interamericana en la Convención de San José.* VII. *Organización y funcionamiento de la Corte.* VIII. *Relaciones entre los dos organismos tutelares.* IX. *El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.* X. *Perspectivas para el futuro.* XI. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

1. De acuerdo con las reglas tanto convencionales como generalmente reconocidas del derecho internacional que podemos clasificar como clásico, sólo los Estados podían intervenir ante los organismos internacionales; pero negaban a los individuos o grupos no gubernamentales el acceso a las instancias supranacionales, y si en algunos casos pudieron participar algunas personas destacadas no lo hicieron como verdaderos sujetos jurídicamente reconocidos.<sup>1</sup>

2. Fue en época relativamente reciente cuando se inició una tendencia dirigida a la aceptación de las personas individuales o de los grupos no gubernamentales para acudir a los organismos internacionales, y fue precisamente en este continente en el cual se advierte el primer ensayo, inclusive de carácter jurisdiccional, para introducir el acceso de los particulares de manera directa ante las instancias de carácter internacional.<sup>2</sup>

3. En efecto, puede afirmarse que la Corte de Justicia Centroamericana (1907-1918) (ver *infra* párrafos 9-12) fue el primer organismo, si se exceptúa el Tribunal Internacional de Presas Marítimas, creado por la Convención de La Haya de 1907, que aceptó las instan-

<sup>1</sup> Cfr. Uribe Vargas, Diego, *Los derechos humanos y el sistema interamericano*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1972, pp. 149-158.

<sup>2</sup> Cfr. Seara Vázquez, Modesto, "El individuo ante las jurisdicciones internacionales en la práctica actual", en *Comunicaciones al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1962, pp. 223-232.

cias directas de particulares afectados por actos de autoridad en sus derechos humanos; pero este experimento duró pocos años y además careció de una verdadera eficacia práctica.<sup>3</sup>

4. Sin embargo, en esta segunda posguerra se advierte un movimiento cada vez más vigoroso, pero todavía limitado, para modificar los principios tradicionales debido al principio de que los derechos humanos no constituyen sólo un problema estrictamente interno, sino que por el contrario rebasan el ámbito nacional, como lo demuestran los numerosos documentos aprobados por los organismos internacionales y la creación de instrumentos de protección de los propios derechos humanos que paulatinamente se han consolidado en los últimos años y que permiten el acceso ya sea directo o indirecto de los afectados.<sup>4</sup>

5. Dentro de esta evolución que pretende una tutela internacional o supranacional de los derechos humanos y el acceso de los particulares o de los grupos no gubernamentales ante los organismos internacionales, podemos situar el sistema americano que tuvo su apoyo en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, expedida en condiciones dramáticas en la ciudad de Bogotá, en el mes de mayo de 1948, y en cuya elaboración tuvieron una participación destacada los delegados mexicanos.<sup>5</sup>

6. La Carta de Bogotá estableció los principios esenciales que se fueron desarrollando de manera paulatina a través de un conjunto de instrumentos jurídicos, y posteriormente también procesales, para tutela de los derechos establecidos en dicha Carta, y después consignados en la Convención de San José en 1969.

7. De acuerdo con esta tendencia surgió primero la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al principio con facultades muy modestas; pero con su valiente y meritoria labor fue obteniendo atribuciones más amplias, y posteriormente se estableció su complemento, es decir, la Corte Interamericana especializada en la tutela de los derechos del hombre.

8. Finalmente, aun cuando no estrictamente relacionado con los citados derechos fundamentales, también debemos mencionar el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, que inició sus funciones

<sup>3</sup> Cfr. Seara Vázquez, Modesto, *op. ult. cit.*, pp. 228-232, considera que todavía es incipiente la tendencia hacia el reconocimiento de la instancia individual.

<sup>4</sup> Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *El derecho de acceso del individuo a jurisdicciones internacionales* [tesis profesional], México, 1965, pp. 69-185.

<sup>5</sup> Cfr. Fernández del Castillo, Germán, "La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre", en *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1948, pp. 149-166.

en enero de 1984, puesto que dicho organismo establece el acceso directo de personas jurídicas individuales y colectivas de carácter privado contra las decisiones de los órganos del Tratado que les causen perjuicio, y lo anterior puede derivar en una tutela judicial directa o indirecta de algunos derechos fundamentales de los gobernados pertenecientes a los países latinoamericanos que suscribieron el mencionado tratado, como lo ha señalado el destacado jurista italiano Mauro Cappelletti en relación con el Tribunal de Luxemburgo.<sup>6</sup>

## II. BREVE RELACIÓN DE ANTECEDENTES

9. En realidad podemos afirmar que el único antecedente que podemos señalar en nuestro continente del actual sistema interamericano de protección jurídica y procesal de los derechos humanos radica en la creación de la Corte de Justicia Centroamericana, de acuerdo con la Convención de Washington de 20 de diciembre de 1907 suscrita por Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador, la cual puede considerarse como un instrumento avanzado, al menos teóricamente, de acuerdo con la situación del derecho internacional de esta época, puesto que establece el acceso directo de las personas privadas afectadas.<sup>7</sup>

10. Este Tribunal se estableció de manera permanente el 25 de mayo de 1908, y funcionó durante dos quinquenios, el segundo inaugurado el 25 de julio de 1913, terminando definitivamente sus actividades en la sesión de clausura el 12 de enero de 1918, en virtud de que, por motivos políticos, no pudo renovarse el tratado que estableció su creación. Residió en Costa Rica, primero en Cartago y posteriormente en San José.

11. Su competencia establecida por la mencionada Convención de Washington y regulada por el Reglamento de la Corte de 2 de diciembre de 1911 y la Ordenanza de Procedimiento de 6 de diciembre de 1912, era bastante amplia, pues además de las controversias entre los Estados centroamericanos signatarios, establecía el acceso directo de los particulares afectados por actos de otro Estado diverso al de

<sup>6</sup> Cfr. Cappelletti, Mauro, en varios trabajos, entre otros, "Justicia constitucional supranacional" [trad. de Luis Dorantes Tamayo], *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 110, mayo-agosto de 1978, esp. pp. 359-366, califica a la protección de los derechos humanos en el derecho comunitario europeo como "jurisdicción constitucional supranacional".

<sup>7</sup> Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *El derecho de acceso del individuo*, cit. *supra* nota 4, pp. 119-123; Uribe Vargas, Diego, *Los derechos humanos y el sistema interamericano*, cit. *supra* nota 1, pp. 161-163.

su nacionalidad, aun cuando no fuesen respaldados por su gobierno, y sólo se les exigía el agotamiento de los recursos internos del país considerado infractor, o bien demostrar denegación de justicia. La instancia era todavía más amplia cuando ya hubiese acuerdo entre el particular demandante y el Estado respectivo para someter el caso a la Corte, pues entonces debía admitirse la reclamación sin condición alguna.

12. No obstante los buenos propósitos con los cuales se estableció este organismo jurisdiccional, los resultados prácticos fueron decepcionantes, puesto que de cinco reclamaciones individuales que se presentaron, ninguna fue resuelta favorablemente, ya sea por motivos procesales o de fondo, aun cuando algunos de los jueces formularon votos particulares con un criterio menos rígido que el de la mayoría, lo que resulta explicable dado la época y la situación política de los países centroamericanos.<sup>8</sup>

### III. LA CREACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

13. El primer organismo que se estableció en el sistema interamericano fue la Comisión, creada por una resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, reunida en Santiago de Chile, en el año de 1959, como un organismo para tutelar los derechos del hombre establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, expedida en Bogotá en mayo de 1948, y como una medida provisional en tanto se aprobaba la Convención Americana en preparación.<sup>9</sup>

14. El Estatuto se aprobó por el Consejo de la Organización de Estados Americanos el 25 de mayo de 1960 y los primeros miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fueron designados el 29 de junio de ese mismo año. Esa Comisión estaba integrada por siete miembros de elevada categoría moral y científica, y sus funciones eran bastante restringidas de acuerdo con los artículos 9 y 10 del citado Estatuto, puesto que se configuraba como un órgano

<sup>8</sup> Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *op. ult. cit.*, pp. 120-123; Uribe Vargas, Diego, *op. ult. cit.*, pp. 162-163; Alcalá-Zamora y Castillo Niceto, "La protección procesal internacional de los derechos humanos", *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM, 1974, p. 284, nota 36.

<sup>9</sup> Cfr. Vasak, Karel, *La Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme*, Paris, Librairie de Droit et de Jurisprudence, 1968, pp. 32-36.

de promoción del respeto a los derechos humanos de acuerdo con los lineamientos de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, para lo cual la mencionada Comisión sólo estaba facultada para estimular la conciencia de los derechos humanos, formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros, preparar estudios o informes, solicitar informaciones de los propios gobiernos y servir de cuerpo consultivo de la mencionada Organización.<sup>10</sup>

15. Debido a que las disposiciones del primer estatuto carecían de precisión, los miembros de la Comisión pudieron actuar ampliando en la práctica y de manera paulatina estas atribuciones primitivas, en tal forma que, con una combinación equilibrada de prudencia y valentía, lograron la aceptación, primero tácita y posteriormente de manera expresa, de los órganos directivos de la OEA, por lo que pasó de una simple función de promoción a la defensa activa de los derechos humanos, a través de la aceptación e investigación de quejas presentadas por individuos y por grupos no gubernamentales.<sup>11</sup>

16. Esta labor de la Comisión Interamericana, no se limitó a sus atribuciones formales de promoción, de acuerdo con lo establecido en su estatuto original, sino que tanto en su reglamento interno expedido en 1960 y reformado en 1961, 1962, 1966 y 1967, como en la práctica, asumió la función más importante de la defensa de los derechos humanos en los países miembros de la OEA, al recibir y tramitar tanto quejas individuales como de grupos no gubernamentales; labor que fue reconocida e institucionalizada en varias reuniones de las autoridades de la citada organización, entre las cuales pueden citarse la VIII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores efectuada en Punta del Este en enero de 1962; la Segunda Conferencia Extraordinaria de la OEA realizada en Río de Janeiro en 1965, y particularmente la revisión sustancial de la Carta de la Organización, que tuvo lugar en la Reunión de Buenos Aires, en febrero de 1967, ya que esta última elevó a la Comisión de Derechos Humanos a la jerarquía de órgano principal de la propia OEA.

17. En efecto, de acuerdo con las reformas al Estatuto original adoptadas en dichas reuniones y que se incorporaron al reglamento interno de la Comisión, la misma se transformó de una manera formal

<sup>10</sup> Cfr. Uribe Vargas, Diego, *Los derechos humanos y el sistema interamericano*, cit. *supra* nota 1, pp. 138-140; Vasak, Karel, *op. ult. cit.*, pp. 51-54.

<sup>11</sup> Cfr. Sepúlveda, César, "México. La Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, pp. 198-199.

en una institución tanto promotora como defensora de los derechos humanos, incluyendo sus facultades de recibir reclamaciones individuales o de grupos privados; solicitar información de los gobiernos pertenecientes a la OEA; formular un informe anual a la Conferencia o a la Reunión de Consulta sobre el progreso en el cumplimiento de la Declaración Americana de 1948, y comprobar si se aplicaron los procedimientos y remedios nacionales sobre protección de los derechos humanos.<sup>12</sup>

#### IV. LA CONVENCIÓN DE SAN JOSÉ Y LA ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

18. La evolución de la estructura y funciones de la Comisión culminó con la expedición de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, que entró en vigor el 18 de julio de 1978, una vez obtenido el número de ratificaciones requerido.

19. En esta Convención no sólo se consagró la obligatoriedad de la aplicación de los derechos humanos que consigna (predominantemente de carácter individual) para los países signatarios, sino que además estableció lineamientos más avanzados en cuanto a la Comisión Interamericana, recogiendo su excelente experiencia de diez años de actividad tutelar, y creó el órgano jurisdiccional complementario, siguiendo en cierta manera el modelo europeo, a través de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (artículo 33 de la Convención) (ver *infra* párrafos 54-57).<sup>13</sup>

20. Actualmente la citada Comisión Interamericana está regulada por los artículos 34 a 51 de la Convención de San José, reglamentados por el nuevo estatuto aprobado por la Asamblea General de la

<sup>12</sup> Cfr. Sepúlveda, César, *op. cit.* pp. 199-202; Vasak, Karel, *La Comisión Interamericana*, cit. *supra* nota 9, pp. 46-58; Robertson, A. H., "Pactos y protocolo opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre Derechos Humanos. Estudio comparativo", *La protección internacional de los derechos del hombre*, cit. nota anterior, pp. 175-180.

<sup>13</sup> Cfr. García Bauer, Carlos, "La observancia de los derechos humanos y la estructuración del sistema internacional de protección en el ámbito americano", en Secretaría General de la OEA, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, 1980, pp. 13-31; Trejos, Gerardo, "Órganos y procedimientos de protección de los derechos humanos en la Convención Americana", en Hernández, Rubén, *La tutela de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, Ediciones Juricentro, 1977, pp. 61-81; Gros Espiell, Héctor, "Los derechos humanos y el sistema interamericano", en la obra *Symbolae García Arias*, núms. 33-36 de la revista *Temis*, Universidad de Zaragoza, 1973, 1974, pp. 193-210.

OEA en su noveno periodo ordinario de sesiones celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979, así como el reglamento adoptado por la misma Comisión en su sesión celebrada el 8 de abril de 1980.<sup>14</sup>

21. Brevemente trataremos de proporcionar una visión panorámica de la estructura y funcionamiento de la Comisión de acuerdo con las anteriores disposiciones legislativas.

22. A) *Organización*. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se integra con siete miembros, quienes deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos del hombre, que representen a todos los miembros que integran la Organización de Estados Americanos. Son electos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos (que pueden llegar a tres en cada caso) propuestos por los gobiernos de los Estados miembros. Duran en su cargo cuatro años con la posibilidad de una sola reelección, y no puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado (artículos 34 a 37 de la Convención; 2o. a 7o. del Estatuto; 1o. y 2o. del Reglamento).

23. La directiva de la Comisión está compuesta por un presidente, un primer vicepresidente, un segundo vicepresidente, designados por mayoría absoluta de sus miembros por un periodo de cuatro años (artículos 14 del Estatuto y 5o. a 9o. del Reglamento).

24. Además, la Comisión cuenta con una secretaría integrada por un secretario ejecutivo, por un secretario ejecutivo adjunto y por el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus labores. Dicha secretaría se considera como parte de la Secretaría General de la Organización (artículos 40 de la Convención, 10-11 del Reglamento).

25. B) *Funciones*. De acuerdo con su nueva reglamentación, la Comisión, a través de su meritoria labor de más de veinte años, ha obtenido facultades muy amplias, como en términos genéricos lo consagran los artículos primero del Estatuto y del Reglamento respectivo, de acuerdo con los cuales: "La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos es un órgano de la Organización de los Estados Americanos creado para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia."

<sup>14</sup> Las fuentes legislativas pueden consultarse en el folleto editado por la Secretaría General de la OEA, Serv. C/V/II. 60. *Manual de normas vigentes en materia de derechos humanos en el sistema interamericano (actualizado a septiembre de 1983)*, Washington.

26. De acuerdo con las acertadas observaciones del distinguido internacionalista mexicano César Sepúlveda, actualmente presidente de la citada Comisión Interamericana, la misma realiza las siguientes funciones: a) *conciliadora*, entre un gobierno y los grupos sociales que se sienten afectados en los derechos de sus miembros; b) *asesora*, aconsejando a los gobiernos que lo soliciten para adoptar medidas adecuadas para promover los derechos humanos; c) *crítica*, al informar sobre la situación de los derechos humanos en un Estado miembro de la OEA, después de atender los argumentos y las observaciones del gobierno interesado y cuando persisten las violaciones; d) *legitimadora*, en los supuestos en que un gobierno, como resultado del informe de la Comisión sucesivo a una visita o a un examen, se aviene a reparar las fallas de sus procesos internos y corrige las violaciones; e) *promotora*, al efectuar estudios sobre temas de derechos humanos para promover su respeto, y f) *protectora*, cuando además de las actividades anteriores, interviene en casos urgentes para pedir al gobierno contra el cual se ha presentado una queja que suspenda su acción e informe sobre los hechos.<sup>15</sup>

27. C) *Atribuciones*. De acuerdo con los artículos 41 de la Convención y 18 del Estatuto, la Comisión Interamericana posee, en esencia, las siguientes facultades: a) *estimular la conciencia* de los derechos humanos en los pueblos de América; b) *recomendaciones*, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros; c) preparar los *estudios e informes* que considere adecuados para el desempeño de sus funciones; d) *solicitar* que los gobiernos de los Estados miembros le proporcionen *informes*; e) atender consultas formuladas por los mismos Estados miembros; f) *recibir e investigar las peticiones y otras comunicaciones* de personas privadas o entidades no gubernamentales, y g) *rendir un informe anual* a la Asamblea de la Organización.<sup>16</sup>

28. D) *Derechos tutelados por la Comisión*. Según lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo primero del Estatuto de la citada Comisión, la labor protectora del organismo se refiere a los derechos definidos en la Convención Americana por lo que se refiere a los Estados partes en la misma, y en segundo término, los derechos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, respecto a los demás Estados miembros.

<sup>15</sup> Cfr. Sepúlveda, César, "México. La Comisión...", cit. *supra* nota 11, pp. 201-202.

<sup>16</sup> Cfr. Volio, Fernando, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos"

29. De acuerdo con la doctrina, la Comisión no sólo tutela derechos de carácter individual, sino también los de naturaleza social así sea de manera indirecta, puesto que, según el artículo 42 de la mencionada Convención de San José, los Estados partes deben remitir a la Comisión Interamericana copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas de los Consejos Interamericanos, Económico y Social, y para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que la propia Comisión "*vele porque se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre la educación, ciencia y cultura, contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires*".<sup>17</sup>

30. E) *Legitimación*. Están legitimados para acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cualquier persona o grupos de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, en su propio nombre o en el de terceras personas, para presentar quejas o denuncias referentes a presuntas violaciones de los derechos humanos reconocidos ya sea en la Convención o en la Declaración Americana. Lo anterior significa, de acuerdo con la observación de la doctrina, que no se requiere que el quejoso o denunciante sea afectado directamente por la violación que impugna, y equivale, por tanto, a una acción *popular* (artículos 44 del Estatuto y 23 del Reglamento).<sup>18</sup>

31. También está facultado para instar ante la citada Comisión Interamericana el Estado parte de la Convención Americana que en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión a la misma Convención, o en cualquier momento posterior, declare que reconoce la competencia de la referida Comisión para recibir y

en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, Secretaría General de la OEA, 1980, pp. 80-81.

<sup>17</sup> Cfr. Volio, Fernando, op. ult. cit., p. 81; Gros Espiell, Héctor, "Los derechos humanos y el sistema interamericano", cit. *supra* nota 13, pp. 198-199. Además, debe tomarse en cuenta que el artículo 26 de la citada Convención Interamericana de San José establece que: "Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidos en la Carta de la Organización, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa y otros medios apropiados." Cfr. Buergenthal, Thomas y otros, *La protección de los derechos humanos en las Américas* [trad. de Rodolfo Piza Escalante], San José, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1984, pp. 119-164.

<sup>18</sup> Cfr. Trejos, Gerardo, "Órganos y procedimientos de protección...", cit. *supra* nota 13, pp. 108-109.

examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos por la propia Convención, siempre que este último también hubiese reconocido la referida competencia (artículos 45 de la Convención y 19 del Estatuto).

32. Por el contrario, desde el punto de vista de la legitimación pasiva, sólo puede ser parte demandada un Estado al cual se le atribuya la violación de los derechos humanos; pero tratándose de denuncias o reclamaciones individuales o de grupos o entidades no gubernamentales, éstas pueden enderezarse tanto contra los Estados partes de la Convención por desconocimiento de los derechos consagrados en ella, como respecto de aquellos que, no siendo partes, sean miembros de la Organización de Estados Americanos, pero sólo respecto de los derechos fundamentales reconocidos en la Declaración de Bogotá de 1948. En forma diversa, si el denunciante es un Estado parte de la Comisión, sólo puede presentarse la instancia contra otro Estado parte que también se hubiese sometido a la propia Comisión, en la inteligencia de que estas declaraciones sobre reconocimiento de competencia pueden hacerse para que éste rija por tiempo indefinido, por un periodo determinado o para casos específicos (en este último supuesto, puede consultarse lo dispuesto por el artículo 45, inciso 3, de la Convención).<sup>19</sup>

33. F) *Procedimiento*. La tramitación de las denuncias y reclamaciones, tanto privadas como de los Estados, puede dividirse en dos etapas: la primera se refiere a los requisitos de admisibilidad y la segunda consiste en una tramitación contradictoria,<sup>20</sup> las que el profesor Gerardo Trejos califica como presupuestos procesales y el contradictorio propiamente dicho.<sup>21</sup>

34. a) *Requisitos de admisibilidad o presupuestos del procedimiento ante la Comisión*. De acuerdo con la Convención Americana y el Reglamento de la Comisión, la denuncia o reclamación debe presentarse por escrito, con los datos necesarios para identificar a la persona o personas reclamantes; la relación de los hechos y situaciones violatorias, así como el Estado que se considera responsable. Además, la petición debe interponerse dentro de los seis meses contados a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos ha sido

<sup>19</sup> Cfr. Volio, Fernando, "La Comisión Interamericana...", cit. *supra* nota 16, califica a la denuncia de un Estado contra otro como "derecho de petición", p. 85.

<sup>20</sup> Cfr. Volio, Fernando, *op. ult. cit.*, pp. 85-86; Trejos, Gerardo, "Órganos y procedimientos de protección...", cit. *supra* nota 13, pp. 113-126.

<sup>21</sup> Cfr. Trejos, Gerardo, *op. ult. cit.*, pp. 126-133.

notificado de la decisión definitiva, en caso de agotamiento de los recursos internos, y en los casos excepcionales en que no se exija este último requisito, el plazo preclusivo se traduce en un periodo de tiempo razonable, a criterio de la Comisión, contado a partir de la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos, de acuerdo con cada caso concreto (artículos 46, incisos c y d de la Convención; 29 y 35 del Reglamento).

35. Además de los requisitos formales y de plazo mencionados en el párrafo anterior, la legislación respectiva exige que se cumplan otras exigencias esenciales. La primera se refiere a la interposición y agotamiento de los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos, salvo en los supuestos en que no exista en la legislación del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; no se haya permitido al presunto lesionado el acceso a los citados recursos nacionales, o se le haya impedido agotarlos; finalmente, cuando exista retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados instrumentos internos (artículos 46, inciso 2, de la Convención, y 34 del Reglamento).

36. Por otra parte, el inciso 3º del Reglamento de la Comisión establece que si el peticionario afirma la imposibilidad de comprobación del agotamiento de los recursos internos, corresponderá al gobierno en contra del cual se dirige la petición, demostrar a la Comisión que dichos recursos no han sido previamente agotados, a menos que ello se deduzca claramente de los antecedentes contenidos en la petición.

37. El segundo presupuesto para iniciar el procedimiento consiste en que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, o sea sustancialmente, la reproducción de una petición pendiente o ya examinada y resuelta por la Comisión u otro organismo internacional gubernamental de que sea parte el Estado aludido (artículos 46, inciso 1, letra c) de la Convención, y 36, inciso 1, del Reglamento).

38. Como la regla anterior puede dar lugar a situaciones de injusticia, el inciso 2 del artículo 36 del propio Reglamento de la Comisión dispone que no será impedimento para el examen de la denuncia o reclamación, la duplicidad de procedimientos, cuando el 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 peti-

ción sometida a la Comisión, o que no conduzca al arreglo efectivo de la violación denunciada y el solicitante ante dichas organizaciones sea una tercera persona o una entidad no gubernamental, sin mandato de los primeros.

39. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 30 del propio Reglamento, si la Comisión estima que la petición es inadmisibles o está incompleta, se notificarán al peticionario las deficiencias, solicitándole que complete los requisitos omitidos en la petición.

40. b) *Procedimiento contradictorio*. Una vez admitida de manera preliminar la petición respectiva, la Comisión solicita informes al gobierno del Estado aludido, transcribiendo las partes pertinentes, y en caso de urgencia o cuando se estime que la vida, la integridad personal o la salud de una persona se encuentra en inminente peligro, se pedirá al gobierno respectivo su más pronta respuesta utilizando para ello el medio que se considere más expedito. En condiciones normales el informe solicitado deberá ser remitido lo más pronto posible, dentro de 120 días a partir de la fecha del envío de la solicitud. Si se justifican los motivos, pueden otorgarse prórrogas de 30 días para presentar el informe siempre que no excedan los 180 días contados desde la fecha del envío de la comunicación al gobierno demandado (artículos 48 de la Convención y 31 del Reglamento).

41. Una disposición importante de carácter procesal es la consignada en el artículo 39 del Reglamento, según la cual se presumirán verdaderos los hechos relativados en la petición comunicados al gobierno respectivo, si éste no suministra la información correspondiente dentro del plazo máximo fijado por la Comisión Interamericana, siempre y cuando de otros elementos de convicción no resultare una conclusión diversa, lo que confirma el carácter contradictorio del procedimiento, puesto que ésta es la regla que se establece en los códigos procesales como consecuencia de la rebeldía de la parte demandada.<sup>22</sup>

42. El propio reglamento establece una etapa *preliminar* en la cual la Comisión examina los presupuestos procesales, es decir, los requisitos de admisibilidad antes mencionados en los párrafos 34 a 38, así como aquellas cuestiones que determinen su improcedencia manifiesta o la insubsistencia de los motivos de la petición; que resulten del expediente o que hayan sido planteados por las partes, o bien que la misma sea manifiestamente infundada, declarando la Comisión, en su caso, la inadmisibilidad de la propia reclamación y el archivo del expediente (artículos 32 y 38).

<sup>22</sup> Sobre la rebeldía del demandado en el derecho mexicano, cit., entre otros, Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, México, Harla, 1980, pp. 86-87.

43. c) *Audiencia e investigación in loco*. Una vez admitida en firme la denuncia o reclamación, la Comisión puede realizar una audiencia con el fin de comprobar los hechos, previa citación de las partes, y en la misma podrá pedir al representante del Estado demandado cualquier información pertinente, y recibir, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados. Además, cuando la misma Comisión lo considere necesario y conveniente, puede realizar una investigación, previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, la que se efectuará en casos urgentes, con la simple presentación de una petición que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad (artículos 48, inciso 1, letras d) y e) de la Convención, 40 y 41 del Reglamento).<sup>23</sup>

44. d) *Solución amistosa*. A través de la conciliación y en cualquier etapa del procedimiento, la Comisión Interamericana se pondrá a disposición de las partes, a solicitud de cualquiera de ellas o por iniciativa propia, a fin de obtener una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de los derechos humanos consagrados en la Convención de San José. Cuando se obtenga la conciliación, la Comisión debe comunicar el resultado al secretario general de la OEA para su publicación, a través de un informe en el cual se contendrá una breve exposición de los hechos y la solución lograda, suministrándose a las partes, cuando lo soliciten, la más amplia información posible (artículos 48, inciso 1, letra f), y 49 de la Convención; 42 del Reglamento).

45. e) *Decisión*. De no llegarse a una conciliación, la Comisión debe examinar las pruebas aportadas por las partes, las declaraciones de los testigos, así como documentos, registros, publicaciones oficiales o mediante la investigación *in loco*. Con todo este material la propia Comisión debe preparar lo que la legislación aplicable califica de "informe", pero que en nuestro concepto debe considerarse como una resolución, aun cuando la misma no pueda imponerse de manera coactiva al Estado que se considere responsable,<sup>24</sup> y así la califica el mismo Reglamento en su artículo 50, cuando se refiere al pronunciamiento de la Comisión tratándose de peticiones referentes a Estados que no sean partes de la Convención Americana.

46. En el llamado informe, la Comisión formula proposiciones y

<sup>23</sup> Cfr. Trejos, Gerardo. "Órganos y procedimientos de protección...", cit. *supra* nota 13, pp. 128-130.

<sup>24</sup> Cfr. Robertson, A. H., "Pactos y protocolo", cit. *supra* nota 12, p. 179, quien considera que debe estimarse como un compromiso acertado entre una decisión obligatoria y un simple dictamen.

recomendaciones que estima convenientes, las que no pueden considerarse como definitivas, puesto que si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión al Estado interesado de las citadas recomendaciones o proposiciones, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando la competencia de esta última, la propia Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de los votos de sus miembros, lo que puede considerarse *la decisión final*, con sus criterios y sus conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración, y además con las opiniones disidentes y las exposiciones verbales y escritas que hayan hecho las partes. Dicho documento se trasmite a las partes interesadas, las que no están facultadas para publicarlo (artículos 50 de la Convención, 43 y 44 del Reglamento).

47. f) *Publicación del fallo*. Transcurrido el plazo fijado, la Comisión debe resolver, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado responsable ha tomado o no las medidas adecuadas, y en su caso, si la Comisión publica o no la resolución respectiva, publicación que podrá efectuarse mediante su inclusión en el informe anual que la propia Comisión debe presentar a la Asamblea General de la Organización y en cualquier otra forma que considere apropiada (artículos 51, inciso 3, de la Convención y 45 del Reglamento). La publicación de la decisión de la Comisión así como sus observaciones sobre el cumplimiento de la misma por parte del Estado que se ha considerado responsable de la violación denunciada o reclamada, es el único instrumento de presión con el que cuenta la Comisión Interamericana cuando existe resistencia para adoptar sus proposiciones y reglamentaciones, salvo el supuesto en que someta el asunto a la Corte Interamericana, puesto que, como se ha dicho, la resolución de la propia Comisión no es imperativa, pero puede ser eficaz si se hace pública, en cuanto ningún gobierno de nuestra región estará complacido, y por ello procurará evitar que se le considere en el informe como renuente a aceptar las medidas y propuestas de la Comisión Interamericana para reparar las violaciones de los derechos humanos de sus habitantes.<sup>25</sup>

48. g) *Sometimiento del caso a la Corte Interamericana*. Cuando el Estado contra el cual se ha presentado una denuncia o reclamación ha aceptado la jurisdicción de la Corte, la Comisión tiene la facultad de decidir si somete el asunto a dicha Corte Interamericana, una vez que ha formulado la decisión sobre las infracciones imputadas al go-

<sup>25</sup> Cfr. Trejos. Gerardo, *op. cit.*, *supra* nota 13, p. 131.

bierno responsable y comunicado dicha resolución calificada como "informe" al propio demandado (ver *supra* párrafo 46). Si el Estado respectivo no reconoce la competencia de la Corte, la Comisión podrá invitarlo a que haga uso de la opción establecida por el artículo 62, inciso 2, de la Convención, para admitir dicha jurisdicción en el caso concreto que se pretende plantear ante el citado organismo judicial (ver *infra* párrafo 70) (artículo 47 del Reglamento de la Comisión).

## V. VEINTICINCO AÑOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

49. Como se señaló con anterioridad (ver *supra* párrafos 13 a 17), desde el momento de su establecimiento en 1960, la Comisión adoptó en la práctica una actitud no sólo de promoción de los derechos fundamentales de los habitantes de los países miembros de la OEA, sino también de carácter tutelar, al admitir e investigar numerosas denuncias y quejas de personas privadas o de grupos no gubernamentales, con lo cual obtuvo el respeto y el reconocimiento, primero de la comunidad interamericana, y después por conducto de las reformas de 1961 a 1967 de su primer Estatuto, las que incorporaron varias de las funciones que primero se habían ejercido por la Comisión.

50. Como lo sostiene acertadamente el conocido internacionalista mexicano y actual presidente de la Comisión Interamericana, profesor César Sepúlveda, la propia Comisión ganó sus espuelas poco a poco y merecidamente, obteniendo el respeto de los Estados y de la organización regional misma, a pesar de los obstáculos naturales y de los elementos adversos que militaron en su contra, con lo que se confirmó el fenómeno de lo que se califica como "desarrollo funcional" de los organismos internacionales.<sup>26</sup>

51. Además de las miles de reclamaciones de carácter individual o de grupos no gubernamentales que recibió e investigó durante estos veinticinco años,<sup>27</sup> la Comisión Interamericana efectuó intervenciones de gran trascendencia no sólo en el ámbito de nuestra región, sino en la esfera mundial de las relaciones internacionales.<sup>28</sup>

52. Podemos señalar al respecto dos ejemplos notorios, el prime-

<sup>26</sup> Cfr. Sepúlveda, César, *op. cit. supra* nota 11, pp. 199-203.

<sup>27</sup> Cfr. Volio, Fernando, *op. cit. supra* nota 16, pp. 88-89; Buerghenthal, Thomas y otros, *La protección de derechos humanos en las Américas*, cit. *supra* nota 17, pp. 165-227.

<sup>28</sup> Cfr. Vasak, Karel, *La Commission Interamericaine...*, cit. *supra* nota 9, pp. 103-124; Buerghenthal, Thomas, *op. ult. cit.*, pp. 229-305.

ro de los cuales se refiere a la intervención de la Comisión en el grave conflicto armado de la República Dominicana, y que le fue solicitada en mayo de 1965 por los dos grupos que se disputaban el poder. De acuerdo con las declaraciones de los dos sectores en las cuales se comprometieron a hacer respetar los derechos humanos enunciados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre expedida en Bogotá en 1948, la propia Comisión pudo evitar numerosas violaciones y por ello su permanencia en el territorio de la República Dominicana fue considerada por ambas partes como una garantía de la reconciliación nacional, prolongándose hasta que un nuevo gobierno surgido de elecciones generales pudo entrar en funciones.<sup>29</sup>

53. Otro suceso de gran significado y repercusión internacionales es el relativo a las gestiones de la Comisión Interamericana para solucionar el problema de la toma de la embajada de la República Dominicana en Bogotá, en el mes de abril de 1980, cuando, como es bien sabido, el grupo insurgente del M-19 mantuvo como rehenes a varios diplomáticos de diversos países que se habían reunido en dicha embajada. La intervención de la Comisión fue decisiva para lograr la liberación de los citados rehenes, no obstante lo difícil de las negociaciones respectivas.<sup>30</sup>

## VI. CREACIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA EN LA CONVENCION DE SAN JOSÉ

54. Desde la reunión de Bogotá en 1948 se tuvo la intención de crear un órgano jurisdiccional para conocer las controversias sobre la afectación de los derechos humanos consignados en la Declaración Americana expedida en esa oportunidad, por lo que se encomendó al Comité Jurídico Interamericano el estudio correspondiente. Sin embargo, la creación de la Corte Interamericana debió superar obstáculos más difíciles que los relativos al establecimiento de la Comisión (ver *supra* párrafos 13 y 14), en virtud de la resistencia de numerosos gobiernos de nuestro continente para someterse a un tribunal supranacional.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Cfr. Vasak, Karel, *op. ult. cit.*, pp. 153-173. Los informes sobre la actuación de la Comisión en la República Dominicana pueden consultarse en los documentos de la OEA, Ser. L/V. 13, doc. 14, rev. 1965, y Ser. L/V/11.15, doc. 6, rev. 1966.

<sup>30</sup> Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *25 años luchando por los derechos humanos en América*, Washington, OEA, 1984, esp. pp. 17-26.

<sup>31</sup> Cfr. Dunshee de Abranches, C. A., "La Corte Interamericana de Derechos

55. Por ello, fue hasta la suscripción de la Convención Americana de San José, en noviembre de 1969, que se introdujo la Corte Interamericana en el capítulo VIII, artículos 52 a 69 de la citada Convención, la que, como se ha dicho, entró en vigor en 1978.

56. El Estatuto de la Corte Interamericana fue adoptado por la Asamblea General de la OEA en su noveno periodo de sesiones celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979, con vigencia a partir del primero de enero de 1980. La propia Corte se instaló en la ciudad de San José, Costa Rica, el 3 de septiembre del propio año de 1979, y aprobó su reglamento en su tercer periodo de sesiones celebrado del 30 de julio al 9 de agosto de 1980.<sup>32</sup>

## VII. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE

57. A) *Organización*. La Corte Interamericana se compone de siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales, conforme a la ley del Estado del que sean nacionales o de aquel que los postule como candidatos. Como ocurre también con la Comisión (ver *supra* párrafo 22), no puede haber más de un miembro de la misma nacionalidad (artículos 52 de la Convención y 4º del Estatuto).

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

59. No obstante que esta materia ha sido objeto de discusiones doctrinales, la Convención siguió el ejemplo de la Corte Internacional de Justicia, y estableció el sistema de los jueces *ad hoc*, de acuerdo

Humanos", *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, cit. *supra* nota 16, pp. 91-98.

<sup>32</sup> Tanto el Estatuto como el Reglamento de la Corte pueden consultarse en el libro *Manual de normas vigentes en materia de derechos humanos*, cit. *supra* nota 14, pp. 155-190.

con el cual, el juez que sea nacional de algunos de los Estados partes en el caso sometido a la Corte, conserva su derecho a conocer del mismo, por lo que otro Estado parte en el mismo asunto puede designar una persona de su elección para que integre la Corte.

60. En el supuesto de que entre los jueces que conozcan una controversia, ninguno fuere de la nacionalidad de los Estados partes, cada uno de éstos podrá designar un juez *ad hoc*; pero si varios tuvieran un mismo interés en el caso, se considerarán como una sola parte para el efecto de la designación. Éstos jueces especiales deben reunir las calidades señaladas para los titulares (artículos 55 de la Convención, 10 del Estatuto y 17 del Reglamento).<sup>33</sup>

61. También se pueden designar *jueces interinos* por los Estados partes en la Convención en una sesión del Consejo Permanente de la OEA, a solicitud del presidente de la Corte, cuando sea necesario preservar el quórum (artículos 6, inciso 3, y 19, inciso 4, del Estatuto y 16 del Reglamento).

62. El quórum para las deliberaciones de la Corte Interamericana es de cinco jueces (artículos 56 de la Convención, y 23, inciso 1, del Estatuto). Las decisiones se toman por mayoría de los jueces presentes, con voto de calidad para el presidente, lo que se ha considerado inconveniente por la doctrina, en virtud de que, de acuerdo con este sistema, resoluciones importantes pueden tomarse por el voto de tres de los jueces, que son minoría respecto de los integrantes del tribunal, por lo que se ha propuesto la modificación de los preceptos respectivos para adoptar el criterio de la mayoría absoluta de los integrantes, como se estableció respecto de las decisiones de la Comisión Interamericana (ver *supra* párrafos 46 y 47) (artículos 23, inciso 2, del Estatuto, y 15, inciso 3, del Reglamento).<sup>34</sup>

63. Los jueces de la Corte Interamericana eligen entre ellos al presidente y al vicepresidente, por el plazo de dos años. El segundo sustituye al primero en sus ausencias temporales y ocupa su lugar en caso de vacancia. En el último caso, la Corte designará un vicepresidente que reemplazará al anterior por el resto de su mandato, y el mismo procedimiento se sigue cuando el propio vicepresidente deje de formar parte de la Corte o renuncie antes de la expiración normal de sus funciones. El presidente dirige el trabajo de la Corte, la representa, ordena el trámite de los asuntos que se sometan al

<sup>33</sup> Cfr. Dunshee de Abranches, C. A., "La Corte Interamericana...", cit. *supra* nota 31, p. 108.

<sup>34</sup> Cfr. Dunshee de Abranches, C. A., *op. ult. cit.*, p. 111.

tribunal y dirige sus sesiones (artículos 12 del Estatuto y 3º a 5º del Reglamento).

64. También existe una secretaría cuyo titular es designado por la Corte por un periodo de cinco años y podrá ser reelegido. El secretario deberá poseer los conocimientos jurídicos y la experiencia requeridos para ejercer las funciones del cargo y tener conocimiento de los idiomas de trabajo del tribunal. Además, la propia Corte nombra un secretario adjunto a propuesta del titular, el que auxilia a este último en sus funciones y lo suple en sus ausencias temporales (artículos 14 del Estatuto y 72 a 102 del Reglamento).

65. La Corte celebra dos periodos ordinarios de sesiones al año, uno al comienzo de cada semestre, en las fechas en que el tribunal decide en su sesión ordinaria inmediatamente anterior; pero en casos muy importantes, el presidente podrá cambiar estas fechas.

66. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el presidente o a petición de la mayoría de los jueces. En los casos de extrema gravedad y urgencia, cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, las referidas sesiones extraordinarias pueden ser convocadas a solicitud de cualquiera de los jueces. Las audiencias serán públicas a menos que la Corte en casos excepcionales decida lo contrario; pero las deliberaciones serán privadas y permanecerán en secreto, salvo que la propia Corte considere otra cosa. La sede permanente es la ciudad de San José, Costa Rica, pero la Corte podrá celebrar reuniones en cualquier Estado miembro de la Organización, cuando se considere conveniente por la mayoría de sus miembros y previa anuencia del gobierno respectivo. Dicha sede puede ser cambiada por el voto de los dos tercios de los Estados partes en la Convención, emitidos en la Asamblea General de la OEA (artículo 58 de la Convención, 3o. y 24 del Estatuto y 14 del Reglamento).

67. B) *Atribuciones*. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1o. y 2o. del Estatuto, la Corte Interamericana posee dos funciones esenciales: una de *carácter jurisdiccional* para resolver las controversias que sobre violación de derechos humanos le sometan la Comisión Interamericana o los Estados partes de la Convención, y otra de *naturaleza consultiva* para la interpretación de las disposiciones interamericanas, así como de la compatibilidad de los ordenamientos internos, sobre derechos humanos, con las primeras.

68. Al respecto, el primero de los preceptos mencionados establece que la propia Corte es una *institución judicial autónoma* cuyo obje-

tivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>35</sup>

69. C) *Legitimación procesal*. Ésta varía si se trata del procedimiento contencioso o bien de la tramitación de las consultas. En el primer supuesto sólo los Estados partes de la Convención y la Comisión Interamericana tienen capacidad procesal de carácter activo para presentar una demanda ante la Corte Interamericana (artículos 61, inciso 1, de la Convención y 25 del Reglamento). En forma diversa, cualquiera de los Estados miembros de la OEA puede solicitar a la propia Corte la interpretación de la Convención de San José, de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, así como respecto de la compatibilidad de cualesquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales. Los órganos de la OEA también están facultados para solicitar dictámenes de la Corte, en lo que les compete (artículos 64 del Estatuto, y 49 a 54 del Reglamento).

70. Puede ser parte demandada el Estado parte de la Convención al que se atribuya la violación de los derechos humanos consagrados en la misma; pero para ello es preciso que dicho Estado, así como el que interpone la instancia, cuando ésta no sea presentada por la Comisión Interamericana, hayan declarado en el momento de depósito del instrumento de ratificación o adhesión a la propia Convención o en cualquier momento posterior, que reconocen como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención. Esta declaración puede ser hecha incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos (artículo 62 de la Convención). También puede ser demandada la Comisión Interamericana cuando un Estado objete la decisión de la propia Comisión (artículo 25, inciso 1, del Reglamento).

71. Una situación especial es la establecida por el artículo 305 de la Constitución del Perú, al someter expresamente al gobierno a las instancias internacionales, en cuanto dicho precepto dispone que una vez agotada la jurisdicción interna (cuya última instancia corresponde en esta materia al Tribunal de Garantías Constitucionales), quien se considere lesionado en los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce, puede recurrir a los tribunales u orga-

<sup>35</sup> Cfr. Dunshee de Abranches, C. A. *op. ult. cit.*, pp. 119-120; Robertson A., H., "Pactos y protocolo...", cit. *supra* nota 12, pp. 186-187.

nismos internacionales constituidos según los tratados de los que es parte el Perú.<sup>36</sup>

72. Lo anterior significa que el sometimiento de los Estados partes a la Corte Interamericana es *potestativo*, a través de una declaración específica, al igual que lo es su sometimiento a la Comisión para el caso de comunicaciones estatales, contrariamente a lo que ocurre con la competencia de este último órgano tratándose de quejas o denuncias individuales, en que es *obligatoria* y no sólo para los que han ratificado la Convención de San José, sino también para los Estados miembros de la OEA, aun cuando en este segundo supuesto, sólo pueden interponerse reclamaciones contra violaciones de los derechos consignados en la Declaración de Bogotá (ver *supra* párrafos 31 y 32).

73. D) *Procedimiento*. Como lo hemos señalado anteriormente, la tramitación puede dividirse en dos categorías: judicial y consultiva. Examinaremos brevemente la primera.

74. a) *Procedimiento contencioso*. Éste se inicia con la presentación de la demanda por la Comisión Interamericana o por el Estado parte que hubiese reconocido su competencia, ya sea porque se considere que otro Estado parte (que también se hubiese sometido a la Corte) ha violado los derechos humanos consignados en la Convención, o en virtud de que exista inconformidad con la decisión de la propia Comisión (artículo 25 del Reglamento).

75. Una vez notificada la demanda y contestada por el Estado o la Comisión demandados, pueden presentarse las que el citado Reglamento de la Corte califica como "excepciones preliminares", que comprenden las que en el proceso común se califican como dilatorias y aquellas relacionadas con los presupuestos procesales (que deben ser resueltas de inmediato), y las que se refieren al objeto del proceso, que deben decidirse conjuntamente con la cuestión de fondo. Estas objeciones preliminares no suspenden el procedimiento y se analizan tomando en cuenta las exposiciones escritas y las pruebas de las partes (artículo 27 del Reglamento).

76. El procedimiento contradictorio comprende dos etapas: una escrita y otra oral en la inteligencia de que el presidente de la Corte, después de escuchar las opiniones de los representantes de las partes, señala los plazos en los cuales deben presentarse las instancias y otros documentos (artículos 28 y 29 del Reglamento).

<sup>36</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 152-154, 187-192.

77. La parte escrita del procedimiento comprende la presentación de una memoria y de una contramemoria; pero en circunstancias especiales la Corte puede autorizar también la formulación de réplica y dúplica (artículo 30 del Reglamento).

78. El presidente de la Corte fija la fecha de apertura del proceso oral, previa consulta con los representantes de las partes y delegados de la Comisión, procedimiento que se concentra en una audiencia en la cual se desahogan las declaraciones de los peritos, de los testigos y de otras personas que la Corte decida oír. Todos pueden ser interrogados por los jueces y también por los representantes de las partes, bajo la moderación del presidente del tribunal (artículos 32 a 41 del Reglamento).

79. El proceso puede terminar anticipadamente cuando la parte actora notifica al secretario su intención de desistir. Si las otras partes aceptan dicho desistimiento, la Corte puede ordenar el archivo del expediente, después de conocer los puntos de vista de la Comisión Interamericana. También puede ordenarse el archivo del asunto cuando en una causa presentada por la citada Comisión, ésta recibe comunicación de una solución amistosa, de una avenencia o de otro hecho apto para proporcionar una solución del litigio. No obstante lo anterior, la propia Corte está facultada para resolver que se prosiga el examen del caso (artículo 42 del Reglamento).

80. *Medidas precautorias o cautelares.* En cualquier etapa del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte podrá tomar las medidas provisionales que considere conveniente. Cuando se trate de asuntos que aún no están sometidos a su conocimiento, el tribunal podrá actuar a solicitud de la Comisión Interamericana. Dichas medidas se pueden decretar en cualquier momento, de oficio, a petición de una de las partes o de la Comisión (artículos 63, inciso 2, de la Convención y 23 del Reglamento).<sup>37</sup>

81. *Sentencia.* Una vez que ha terminado la instrucción y celebrada la audiencia, la Corte delibera en privado para establecer una votación preliminar, de acuerdo con la cual designa uno o más ponentes entre los jueces de la mayoría o minoría respectivas, fijándose entonces la fecha de la discusión y votación definitivas, en la que se aprueba la redacción de la sentencia, que se comunica a las partes en una audiencia pública. El fallo será firmado por todos los jueces que participaron en la votación, los que pueden formular opiniones de disi-

<sup>37</sup> Cfr. Trejos, Gerardo, *op. cit. supra* nota 13, pp. 106-114.

dencia o razonadas; pero es válida la resolución suscrita por la mayoría de los jueces (artículos 66 de la Convención y 46 del Reglamento).

82. El fallo es definitivo e inapelable. En el supuesto de desacuerdo sobre el sentido y alcance de la resolución, a solicitud de cualquiera de las partes presentada dentro de los noventa días a partir de la fecha de su notificación, la Corte Interamericana interpretará su decisión, pero sin que esta solicitud suspenda los efectos de la sentencia (artículos 66 y 67 de la Convención y 48 del Reglamento).

83. *Cumplimiento de la resolución.* No existe un procedimiento de ejecución forzosa, por lo que un sector de la doctrina considera que la sentencia de la Corte Interamericana es obligatoria pero no ejecutiva, en virtud de que, en los términos del artículo 68 de la Convención, los Estados partes de la misma que hubiesen reconocido la competencia de la propia Corte se comprometen a cumplir con la decisión del tribunal en todo caso en que sean partes.<sup>38</sup>

84. Existe, sin embargo, un medio de presión moral para lograr el cumplimiento del fallo, a través del informe anual que debe presentar la Corte Interamericana a la consideración de la Asamblea General de la OEA, en el que, de manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a su decisión (artículos 65 de la Convención y 30 del Estatuto de la Corte). Al respecto, el destacado internacionalista profesor A. H. Robertson, por desgracia recientemente desaparecido, considera que si bien la presentación de un informe anual es un procedimiento poco usual para un órgano judicial, puede ser un medio eficaz para lograr el cumplimiento del fallo, puesto que la publicidad del incumplimiento es algo que la mayoría de los gobiernos prefieren evitar.<sup>39</sup>

85. Por otra parte, si en la sentencia de la Corte se decide que hubo violación de un derecho o libertad protegidos por la Convención de San José, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados, y si ello fuere procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación violatorias. En este último supuesto, la indemnización compensatoria se podrá exigir en el país respectivo, a través del procedimiento interno vigente para

<sup>38</sup> Cfr. Dushee de Abranches, C. A., "La Corte Interamericana...", cit. *supra* nota 31, p. 125.

<sup>39</sup> Cfr. Trejos, Gerardo, *op. cit. supra* nota 13, pp. 139-140.

la ejecución de las sentencias contra el Estado (artículos 63, inciso 1, y 68, inciso 2, de la Convención).<sup>40</sup>

86. b) *Tramitación de las opiniones consultivas.* Como se ha señalado anteriormente (ver *supra* párrafo 65), tanto los Estados miembros de la OEA, como los órganos de la misma organización, pueden solicitar de la Corte Interamericana la interpretación de las disposiciones de la Convención de San José, de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, así como de las leyes internas en cuanto a su compatibilidad con los preceptos internacionales. El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud respectiva, cuyas copias se envían a cualesquiera Estados a quienes pueda concernir el asunto, así como al secretario general de la OEA para su remisión a sus diversos órganos interesados. Al enviar dicho documento, el propio secretario de la Corte informará a dichos interesados y a la Comisión Interamericana, que la Corte recibirá sus observaciones escritas dentro del lapso fijado por el presidente del tribunal (artículos 64 de la Convención, y 49 a 52 del Reglamento).

87. Una vez terminada la tramitación escrita se inician audiencias con procedimiento oral, en el cual la Corte dispone sobre el orden de presentación y límite de tiempo de las propias audiencias. Una vez que la Corte ha completado sus deliberaciones y adoptado su opinión, ésta es leída en público, y los jueces pueden hacer constar sus opiniones individuales, sean concurrentes o de disidencia. Pueden aplicarse, cuando se estime conveniente, las disposiciones del Reglamento relativas al procedimiento contencioso (artículos 53 y 54 del citado Reglamento).<sup>41</sup>

88. La Corte Interamericana es muy reciente, pues se instaló en San José, Costa Rica, el 3 de septiembre de 1979, por lo que su actuación todavía no se ha consolidado, si se toma en consideración que además de algunas opiniones consultivas, sólo ha fallado un solo proceso, planteado por el gobierno de Costa Rica en el caso de *Viviana Gallardo y otros*, para solicitar una decisión sobre si la muerte de un detenido por un guardia nacional y las heridas inferidas a otros, durante el periodo de prisión preventiva, debía considerarse como una violación a la Convención por parte de las autoridades de ese país.

<sup>40</sup> Cfr. Robertson, A. H., "Pactos y protocolo...", cit. *supra* nota 12, p. 187.

<sup>41</sup> En relación con las opiniones consultivas, cfr. los informes anuales de la Corte Interamericana correspondientes a los años de 1980, 1981, 1982, 1983 y 1984, documentos OEA/Ser.L/V/III.3, 5, 7, 9 y 10, doc. 13, Washington, 1980-1984.

89. Este asunto fue objeto de dos resoluciones de la Corte Interamericana: la primera, pronunciada el 13 de noviembre de 1981, declaró que el caso era inadmisibile por no haberse cumplido con presupuestos procesales, remitiéndose el expediente a la Comisión Interamericana, pero quedando abierto el juicio para cuando se cumplieran dichos requisitos.<sup>42</sup>

90. El segundo fallo de la propia Corte fue dictado el 8 de septiembre de 1983, y en el mismo se decidió suprimir de la lista de asuntos pendientes al proceso de referencia y se ordenó el archivo del expediente, en virtud de que la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, a la cual se le había enviado el asunto conforme a la resolución anterior de la Corte, estimó que de acuerdo con los informes sobrevinientes recibidos por dicha Comisión, el gobierno de Costa Rica había actuado de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sancionando con todo el rigor de la ley al responsable de los hechos denunciados, con lo cual era manifiesta la improcedencia de la petición formulada, al no subsistir los motivos que originaron su introducción.<sup>43</sup>

## VIII. RELACIONES ENTRE LOS DOS ORGANISMOS TUTELARES

91. No existe consenso doctrinal sobre la situación de la Comisión Interamericana en sus intervenciones a la Corte, puesto que las mismas pueden configurar diversos aspectos, tomando en consideración que, de acuerdo con el artículo 57 de la Convención de San José, "La Comisión comparecerá en todos los casos ante la Corte", lo que significa que en los supuestos de competencia del citado tribunal, ya sea jurisdiccional o consultiva, debe tomarse en cuenta a la propia Comisión.

92. A nuestro modo de ver, la Comisión Interamericana puede asumir varias posiciones en relación con la Corte. La primera de ellas y la más importante, en nuestra opinión, es la de *parte demandante*, cuando, al no lograr una solución amistosa, ni tampoco el cumplimiento de las recomendaciones que formula a determinado Estado miembro de la OEA, en virtud de que éste no efectúa las actividades necesarias para reparar la violación denunciada, la Comisión opta por

<sup>42</sup> Cfr. el texto del primer fallo en la revista *International Legal Materials*, Washington, vol. XX, núm. 6, noviembre de 1981, pp. 1424-1435, y en castellano en el *Informe anual de la Corte Interamericana*, 1983, cit. nota anterior, pp. 11-13.

<sup>43</sup> La segunda resolución en el *Informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 1983, cit. nota 41, pp. 37-39.

formular una instancia ante la Corte (la otra alternativa es publicar su decisión) (ver *supra* párrafo 47).

93. En este supuesto de que la Comisión decida promover una demanda ante la Corte Interamericana, debe nombrar delegados para que comparezcan en su nombre (artículos 66, inciso 1, letra c), del Reglamento de la Comisión y 21 del Reglamento de la Corte). En esta situación, la Comisión, a través de sus delegados, actúa en función similar a la del Ministerio Público en el proceso penal, es decir como parte acusadora en contra del Estado o Estados que hubiesen aceptado la competencia de la Corte y que se consideran, por la Comisión, como infractores de los derechos de los promoventes o denunciantes. Es muy clara al respecto la disposición del artículo 28 del Estatuto de la propia Corte Interamericana, de acuerdo con el cual, la propia Comisión "*comparecerá y será tenida como parte ante la Corte, en todos los casos relativos a la función jurisdiccional de ésta*".<sup>44</sup>

94. Pero también la Comisión puede figurar como parte demandada por un Estado que acepte la jurisdicción de la Corte Interamericana, cuando este último se encuentre en desacuerdo con las conclusiones de la propia Comisión que le afecten (artículo 25, inciso 1, del Reglamento de la Corte) (ver *supra* párrafo 67).

95. Finalmente, la Comisión puede participar en las atribuciones consultivas de la Corte Interamericana, ya sea como peticionaria de una opinión del tribunal, o bien convocada por la Corte a fin de que proporcione sus puntos de vista sobre una consulta formulada por un Estado parte de la Convención, de la OEA, o por los organismos de esta última (ver *supra* párrafo 86).

96. Por otra parte, la Comisión, como órgano principal de la OEA y además de carácter autónomo, no está subordinada a la Corte Interamericana (ver *supra* párrafo 25); pero las decisiones de la propia Comisión, tanto en materia de presupuestos procesales, por ejemplo en cuanto al agotamiento de los recursos internos por parte del peticionario o denunciante, o respecto de la decisión de fondo, pueden ser revisadas, y por tanto, modificadas o revocadas por la Corte Interamericana, cuyas decisiones son firmes, puesto que no pueden ser objeto de impugnación posterior (ver *supra* párrafo 82).

<sup>44</sup> Cfr. Trejos, Gerardo, *op. cit. supra* nota 13, p. 135.

## IX. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA

97. Expresamos con anterioridad que si bien dicho organismo jurisdiccional no tiene por objeto directo la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano y además posee un carácter subregional, sin embargo en forma incidental puede decidir problemas que afecten los derechos de los habitantes de los países andinos que forman parte del citado Acuerdo de Cartagena (ver *supra* párrafo 8).

98. Brevemente podemos describir la organización y las atribuciones del citado tribunal, especialmente sus facultades sobre conocimiento y decisión de instancias individuales.

99. El citado Tribunal está regulado por el Tratado de Creación de 28 de mayo de 1979, el Estatuto aprobado por resolución de la Comisión del Acuerdo de Cartagena suscrita en Quito el 19 de agosto de 1983 y, finalmente, el Reglamento Interno dictado por el mismo Tribunal en la referida ciudad de Quito, en la cual reside, el 9 de mayo de 1984.

100. A) *Organización*. El citado Tribunal está integrado por cinco magistrados nacionales de los países miembros del Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), los que deberán gozar de alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones judiciales, o ser jurisconsultos de notoria competencia. Los citados magistrados gozan de plena independencia para el ejercicio de sus funciones, las que son permanentes, por lo que no pueden desempeñar otras actividades profesionales, remuneradas o no, excepto las de naturaleza docente, y deben abstenerse de cualquier actividad incompatible con el carácter de su cargo (artículo 7 del Tratado).

101. Los magistrados son designados para un periodo de seis años, o se renuevan parcialmente cada tres y pueden ser reelegidos por una sola vez. El nombramiento corresponde a los plenipotenciarios acreditados para tal efecto por los Estados miembros, convocados por el país sede. La elección debe hacerse por unanimidad, de ternas presentadas por los gobiernos respectivos, y cada uno de los citados jueces tendrá un primer y segundo suplentes que los reemplazarán, en su orden, en los casos de falta definitiva o temporal, así como de impedimento o recusación. Dichos suplentes deberán reunir iguales calidades que los principales, y son designados en la misma fecha y forma y por igual periodo que los titulares (artículos 8 a 10 del Tratado, 3º y 8º del Estatuto).

102. El Tribunal está dirigido por un presidente que dura un

año en su cargo, por lo que dicha función será ejercida sucesivamente por cada uno de los magistrados, según el orden que acuerden entre los magistrados o por sorteo, y además, dicho organismo cuenta con un secretario designado por el Tribunal en sesión plenaria para un periodo de cinco años y no puede ser reelecto. El citado secretario debe ser nacional de algunos de los países miembros, gozar de alta consideración moral y ser jurisconsulto de notoria competencia (artículos 10 a 18 del Estatuto y 10 a 19 del Reglamento Interno).

103. B) *Atribuciones*. Según el artículo 2º del Estatuto, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena es el órgano jurisdiccional instituido para asegurar el respeto al derecho en la aplicación del ordenamiento jurídico del citado Acuerdo. Para realizar estas funciones, se han establecido tres instancias: a) la *acción de nulidad* de las decisiones de la Comisión y de las resoluciones de la Junta del Acuerdo, dictadas con violación de las normas que conformen el ordenamiento jurídico del propio Acuerdo, inclusive por *desviación de poder*; b) la *acción de incumplimiento* de las obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del propio Acuerdo; c) *interpretación prejudicial* de las referidas disposiciones (artículos 17 a 31 del Tratado, 35 a 64 del Estatuto, y 51 a 73 del Reglamento).

104. C) *Partes*. Tratándose de las acciones de nulidad o de incumplimiento, pueden ser partes tanto los países miembros como las personas individuales o colectivas afectadas con las decisiones de la Comisión o de la Junta del Acuerdo, tomando en consideración que la nulidad sólo puede promoverla el Estado que no hubiese aprobado la decisión impugnada con su voto afirmativo, y que respecto del incumplimiento, es preciso realizar un procedimiento previo ante la propia Junta, la que puede formular dictamen que obliga al Estado contra el cual se pronuncie, a corregir la situación. Si no lo hace, la propia Junta puede solicitar pronunciamiento del Tribunal, y también puede acudir a dicho organismo judicial el Estado conforme con el dictamen, así como la persona afectada directamente cuando la Junta no emitiera su opinión dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud (artículos 17 a 27 del Tratado, 35 a 60 del Estatuto, y 31 a 36 del Reglamento).

105. Cuando se trata de la *interpretación prejudicial* los jueces nacionales pueden acudir al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena si tienen duda en la aplicación de las normas comunitarias. Si el proceso nacional respectivo admite la interposición de recursos, el juez respectivo acudirá al Tribunal comunitario sin paralizar el

procedimiento; pero si no proceden dichos recursos internos, el propio juez nacional debe suspender el procedimiento, y en todo caso adoptar la interpretación del citado Tribunal, el que no podrá decidir sobre el contenido y alcances del derecho nacional ni calificar los hechos materia del proceso (artículos 28 a 31 del Tratado, 61 a 64 del Estatuto).

106. D) *Procedimientos*. La tramitación sigue un doble procedimiento: uno para los supuestos de las acciones de nulidad e incumplimiento, y el segundo en relación con el planteamiento de la interpretación prejudicial.

107. a) Cuando se plantea una demanda, ya sea por nulidad o por incumplimiento, la tramitación es de carácter contradictorio y sigue los lineamientos de un verdadero proceso, el cual está regido, de acuerdo con el artículo 34 del Estatuto, por los principios relativos a la efectividad de los derechos, la salvaguardia del espíritu de integración, el mantenimiento de igualdad de las partes y la garantía del debido proceso. Una vez presentadas la demanda y la contestación, si se considera necesario, se abre un periodo de ofrecimiento y desahogo de pruebas, y a continuación se celebra una audiencia pública en la que las partes pueden intervenir, admitiéndose la réplica y la dúplica. Terminado el debate, las partes pueden presentar por escrito sus conclusiones, en la misma audiencia o dentro de los tres días siguientes (artículos 35 a 54 del Estatuto y 31 a 73 del Reglamento).

108. b) En el caso de que un juez nacional acuda al Tribunal comunitario para solicitar su interpretación sobre las disposiciones relacionadas con el Acuerdo de Cartagena, dicho Tribunal, dentro de los treinta días siguientes a la recepción de la solicitud, pronunciará su decisión, la que debe comunicar al juez o tribunal nacional mediante copia del fallo, sellado y certificado (artículos 61 a 64 del Estatuto).

109. E) *Sentencia*. El fallo del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en los casos de procedimiento contradictorio, debe dictarse dentro del plazo de quince días siguientes al de la clausura de la audiencia pública, previa convocatoria de las partes. Cuando en dicha decisión se declare total o parcialmente la nulidad, deberán señalarse sus efectos en el tiempo, y si establece el incumplimiento, es preciso indicar las medidas que el país miembro deberá adoptar para su ejecución.

110. La decisión del Tribunal puede enmendarse o ampliarse dentro de los cinco días siguientes al de su lectura, ya sea de oficio o a petición de parte, y en este segundo supuesto se pone en conoci-

miento de la contraparte. Dichos remedios proceden en caso de errores manifiestos de escritura, de cálculo o inexactitudes evidentes; si se hubiese pronunciado sobre un asunto no planteado en la demanda; o cuando no se hubiesen resuelto algunos de los puntos controvertidos. Cuando se trata de sentencias pronunciadas con motivo de una demanda de incumplimiento, se puede intentar su revisión ante el mismo Tribunal comunitario por la parte afectada, dentro de los dos meses siguientes al día en que el recurrente tomó conocimiento del hecho en que la funda, y en todo caso, en el plazo de un año a partir de la fecha del fallo, todo esto cuando se descubran o sobrevengan nuevos hechos que no se tomaron en cuenta en el proceso original (artículos 60 a 68 del Estatuto y 74 a 82 del Reglamento).

111. F) *Procedimiento de ejecución*. Las sentencias, tanto de nulidad como de incumplimiento, son obligatorias para las partes, y, como lo dispone el artículo 32 del Tratado, para su cumplimiento no requieren de homologación o exequátur en ninguno de los países miembros.

112. Cuando el fallo declare el incumplimiento de un Estado miembro y éste no adoptare las medidas necesarias sobre su ejecución de acuerdo con los lineamientos de la decisión, el Tribunal solicita la opinión de la Junta del Acuerdo, la que, si lo estima conveniente, celebrará una audiencia. En el plazo de los diez días siguientes al de recepción de la opinión de la Junta o de cinco posteriores al de la clausura de la audiencia, el Tribunal comunitario determina en sesión plenaria sobre los límites dentro de los cuales los países miembros pueden restringir o suspender, total o parcialmente las ventajas del Acuerdo que beneficien al país miembro remiso y que deberán guardar relación con la gravedad del incumplimiento. Esta decisión se comunica de inmediato, a través de la Junta, a los países miembros, y no requiere de expedición de instrumento por parte de la Comisión o la Junta (artículos 70 y 71 del Estatuto).

## X. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

113. Señalamos con anterioridad la excelente y dinámica labor de la Comisión Interamericana para la promoción y la tutela de los derechos humanos consagrados por los instrumentos interamericanos, particularmente a partir de 1969, del Convenio de San José (ver *supra* párrafos 46-50); pero ahora intentaremos breves reflexiones sobre las posibilidades de desarrollo de los instrumentos jurídicos de carácter adjetivo, a través de los cuales el sistema interamericano pretende la

protección de los derechos humanos de los habitantes de nuestro continente.

114. Como lo sostuvimos en la introducción de este trabajo, es relativamente reciente el reconocimiento del acceso directo de las personas jurídicas individuales y de los grupos no gubernamentales a los organismos de carácter internacional, lo que ha dificultado el establecimiento y el desarrollo de los instrumentos jurídicos para la defensa de los derechos humanos, los que se han desarrollado de manera paulatina, primero ante la Organización de las Naciones Unidas, posteriormente a través de la creación de la Comisión y de la Corte Europeas de los Derechos Humanos y finalmente en el ámbito americano por conducto, también, de una Comisión y de una Corte Interamericanas de los Derechos del Hombre.

115. La novedad del sistema interamericano, le ha permitido aprovechar la experiencia de los otros instrumentos y ha logrado establecer algunos aspectos de mayor desarrollo, al menos por lo que se refiere a la Comisión Interamericana, la que durante los fructíferos veinticinco años de labor tutelar, y a pesar de su regulación primitiva bastante restringida, ha logrado una ampliación sustancial de sus atribuciones (ver *supra* párrafos 16 y 17), que en varios aspectos superan los otorgados al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a la Comisión Europea, como lo señala con penetración el notable tratadista A. H. Robertson, en su documentado examen comparativo de estos tres organismos.<sup>45</sup>

116. No sucede lo mismo en relación con la Corte Interamericana cuya instalación es muy reciente y son todavía minoría los gobiernos latinoamericanos que, además de haber suscrito la Convención de San José, se han sometido a la jurisdicción obligatoria de este Tribunal, y por ello las actividades de este organismo se han desarrollado más en el campo consultivo, lo que resulta explicable por la reticencia de los Estados de nuestra región para someterse a la decisión de una jurisdicción internacional.

117. Sin embargo, el desarrollo de las facultades protectoras y no simplemente promotoras de la Comisión Interamericana, la que además de configurar el procedimiento previo para acudir a la Corte, puede promover las instancias judiciales, nos autorizan a abrigar un optimismo razonable sobre la superación de los obstáculos actuales, que anteriormente también limitaron la labor de la Comisión, de ma-

<sup>45</sup> Cfr. Robertson, A. H., "Pactos y protocolos...", cit. *supra* nota 12, pp. 173-183.

nera que la propia Corte Interamericana pueda recibir un reconocimiento mayoritario de nuestros países y realice una función similar a la efectuada por la Corte Europea.

118. A lo anterior debemos agregar la creación todavía más próxima del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, que tiene carácter subregional y está orientada a tutelar las normas comunitarias de integración. Sin embargo, de acuerdo con el ejemplo del Tribunal de Luxemburgo, que posee atribuciones similares en el ámbito de las comunidades europeas, el Tribunal de Cartagena puede coadyuvar en la tutela de algunos derechos fundamentales de los habitantes de los países signatarios de dicho Acuerdo.

## XI. CONCLUSIONES

119. De acuerdo con las breves reflexiones anteriores, podemos formular las siguientes conclusiones:

120. *Primera.* El sistema americano de protección de los derechos humanos es relativamente reciente, si se toma en consideración que también es actual el acceso de las personas privadas individuales y los grupos no gubernamentales ante los organismos internacionales, en virtud de que, de acuerdo con el derecho internacional tradicional, sólo los Estados eran considerados sujetos jurídicos. No obstante lo anterior, podemos destacar un antecedente, así fuera temporal y limitado, de este acceso directo a través de la Corte de Justicia Centroamericana creada en la Convención de Washington de 1907 y que funcionó en Costa Rica desde mayo de 1908 a enero de 1918.

121. *Segunda.* El primer organismo efectivo de protección de los derechos humanos es la Comisión Interamericana creada en 1959 y que empezó a funcionar al año siguiente acorde con su primer estatuto, según el cual tenía por objeto primordial la simple promoción de los citados derechos establecidos tanto en la Carta de la OEA como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, expedida en Bogotá en mayo de 1948. No obstante lo restringido de sus atribuciones, dicha Comisión realizó una fructífera y notable actividad protectora de los propios derechos, incluyendo la admisión e investigación de reclamaciones individuales y de grupos no gubernamentales, inspecciones en los territorios de los Estados miembros y solicitud de informes, con lo que logró un paulatino reconocimiento.

122. Además de las adiciones al Estatuto de 1960, que incorpora-

ron nuevas atribuciones, así como la reforma a la Carta de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, que elevó a la Comisión a la jerarquía de órgano principal de la propia organización, dicha Comisión fue reestructurada en la Convención Americana de los Derechos del Hombre, suscrita en San José, Costa Rica, en noviembre de 1969 y en vigor en 1978, y se le confirieron facultades más amplias reguladas por el Estatuto de 1979 y su Reglamento de 1980. Pero no ha sido sólo su evolución jurídica la que ha conferido sustanciales atribuciones a la Comisión, pues las ha conquistado en la práctica por conducto de una difícil y meritoria labor de protección realizada de manera incansable durante estos veinticinco años.

123. *Cuarta.* Tomando en cuenta de cierta manera la experiencia de los instrumentos creados por las comunidades europeas, desde la reunión de Bogotá de 1948 se propuso el establecimiento de una Corte Interamericana de Derechos Humanos, como una culminación de la labor tutelar que habría de realizar la Comisión; pero su creación no fue de ninguna manera sencilla, y fue necesario esperar a la Convención de San José de 1969, que entró en vigor en 1978, para que surgiera dicho organismo jurisdiccional. En efecto, dicha Corte se instaló el 3 de septiembre de 1979, su Estatuto entró en vigor en enero de 1980 y su Reglamento fue expedido en agosto del propio año. Las facultades de la propia Corte son jurisdiccionales y consultivas. Las primeras pueden plantearse por la Comisión Interamericana o por los Estados partes de la Convención de San José que hubiesen reconocido expresamente la competencia del citado Tribunal. Las consultas pueden ser solicitadas por la propia Comisión Interamericana, los Estados miembros de la OEA y los organismos de esta última. Hasta el momento han predominado las funciones consultivas, pero la experiencia de la labor de la Comisión nos proporciona elementos para suponer fundadamente que la Corte podrá desarrollar en el futuro una labor protectora similar a la de la Corte Europea.

124. *Quinta.* Finalmente también es preciso hacer mención, así sea breve, del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, que si bien no tiene una función tutelar directa de los derechos humanos, la actividad del Tribunal de Luxemburgo, con funciones similares, viene a demostrar que también aquél puede realizar una labor protectora de los derechos humanos de los habitantes de los países andinos que forman parte de dicho acuerdo. Además, debe tomarse en cuenta que este organismo judicial es muy reciente, pues inició sus funciones en enero de 1948.