

# LAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA\*

Mónica PINTO

La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos<sup>1</sup> son los dos órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>2</sup>

Luego de esta escueta presentación, la Convención y los instrumentos reglamentarios<sup>3</sup> se encargan de esbozar las relaciones entre ambos. Así se dispone que entre los extremos a satisfacer para que la Corte sea competente se encuentra el agotamiento de los procedimientos de los artículos 48 a 50 de la Convención, esto es, que la Comisión debe haber agotado el trámite respecto de una petición para que la Corte pueda conocer del caso. Ello no obstante, a pedido de la Comisión, la Corte puede tomar medidas provisionales en asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento con el objeto de evitar daños irreparables.

Sólo los estados, sustancialmente el estado autor de la petición o involucrado en ella, y la Comisión gozan de la facultad de someter un caso ante la Corte IDH. Asimismo, más allá de su calidad de demandante, la Convención reconoce a la CIDH la representación de un interés público cuando dispone que comparecerá en todos los casos ante la Corte. Finalmente, la CIDH, al igual que otros órganos de la OEA, puede consultar a la Corte IDH acerca de la interpretación de la Convención o de

---

\* Las opiniones expresadas en este trabajo sólo comprometen a la autora.

1. En adelante Comisión o CIDH y Corte o Corte IDH respectivamente.
2. Artículo 33 Convención Americana sobre Derechos Humanos en OEA-Secretaría General, Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano (actualizado a mayo de 1996), OEA/Ser.L/V/II.92 doc.3 rev.3, en p. 29
3. *Idem*, Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos p.127; Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos p.137; Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos p.169; Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos p.181

otros tratados sobre la protección de los derechos humanos en los estados americanos.

Estas someras disposiciones construyen un esqueleto de relaciones-tipo que la práctica abonó de diferente manera. Mientras el Tribunal hubo de esperar ocho años para poder conocer del primer asunto contencioso, la Comisión avanzaba en una senda de señalamientos de violaciones a los derechos humanos respecto de varios estados del hemisferio.

Así las cosas, en un esquema de relación que no siempre ha sido fácil ni fluido, con mayor o menor mérito, se acumularon rispideces que no siempre fueron resueltas con el necesario aplomo en el inevitable mundo de los grises del derecho.

En 1996, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ingresó en un período de evaluación a la luz de lo que se ha dado en calificar como una nueva realidad democrática, apuntando con ello al cambio que se ha operado en la naturaleza de los gobiernos, mayoritariamente surgidos de procesos eleccionarios.

Sin perjuicio de reiterar que *si la extracción de las autoridades gubernamentales ha cambiado, no ha sucedido lo mismo con el patrón de violación toda vez que la realidad se expresa en 800 casos en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de los cuales el 70% se refiere al derecho a la vida,*<sup>4</sup> intentar el ejercicio de reflexión propuesto es una tarea que no puede eludirse.

## I.

### LAS RELACIONES ENTRE AMBOS ÓRGANOS

#### 1. La actuación contemporánea

La única ocasión en que los dos órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos actúan contemporáneamente con miras a asegurar la protección de los derechos enunciados en la Convención Americana está dada por las medidas provisionales. Así, la Comisión puede solicitar medidas provisionales a la Corte Interamericana en asuntos aún no sometidos al conocimiento de ésta, cuando se trate de "casos de extrema gravedad y urgencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas".<sup>5</sup>

Trátase de una disposición absolutamente novedosa en los sistemas de protección que ha permanecido como simple derecho escrito mientras el sistema maduraba y, esencialmente, la aceptación de la jurisdicción de la Corte IDH comenzaba a medirse entre los hechos del presente.

4. Mónica Pinto, "Comentario sobre la Evaluación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *The Journal of Latin American Affairs*, Vol. 4/2, Fall/Winter 1996, 56-58, p.56

5. Convención Americana artículo 63.2; Estatuto CIDH artículo 19.c); Reglamento CIDH artículo 76.1.

La primera aplicación del artículo 63.2 de la Convención se efectuó en un caso en el que la organización no gubernamental<sup>6</sup> "Committee to Protect Journalists" alegó daños irreparables para la vida e integridad de Eduardo Rojas Arce, un periodista lesionado en Ayacucho (Perú), en noviembre de 1988, así como para la viuda de su compañero Hugo Bustios Saavedra, y testigos de los hechos, uno de los cuales fue muerto el 27 de mayo de 1989.

La audiencia celebrada ante el Tribunal permitió comprobar que las explicaciones del Gobierno peruano eran inconducentes a la luz de la situación que había originado las medidas provisionales. El señalamiento que la Corte efectuara al Gobierno para corregir su actitud motivó una segunda audiencia en la que, en opinión de la Corte, quedaron satisfechos los requerimientos de los peticionarios.

El caso Bustios-Rojas dejó sentada jurisprudencia sobre la complementariedad en la actuación de ambos órganos. En efecto, en esa ocasión la Corte estableció que su intervención se hacía por la vía incidental por lo que *"en un caso aún no sometido a la Corte una vez que el Estado ha adoptado las medidas provisionales y a menos que existan circunstancias apremiantes en contrario, ésta debe devolver las diligencias a la Comisión. Esta decisión no inhibe, sin embargo, a la Comisión, si la gravedad y urgencia así lo requieren, de solicitar a la Corte, en cualquier momento, la aplicación del artículo 63.2"*.<sup>7</sup>

Cabe reconocer que luego de la "apertura" señalada por el caso Bustios-Rojas,<sup>8</sup> la CIDH no ha vacilado en solicitar al Tribunal medidas provisionales en una serie de casos.<sup>9</sup> La cooperación entre ambos órganos en este aspecto no ha dado lugar a mayor debate y ha logrado un nivel de complementariedad apreciable que se ha traducido en una razonable protección de los derechos humanos de víctimas y testigos.

## 2. La actuación sucesiva

La lectura de varias disposiciones de la Convención Americana permite inferir una clara precedencia de la Comisión respecto de la Corte IDH, esto es, que es

6. En adelante ONG.

7. Corte IDH, Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto del Perú. Caso Bustios-Rojas. Resolución de 17 de enero de 1991, Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1991, (OEA/Ser.L/V/II.25 doc.7 de 15 de enero de 1992), p.16

8. Que, en realidad, obedece al hecho de que la ONG que presentara la petición a la CIDH hubiera contado con el asesoramiento jurídico de un experto en el tema que, en un período anterior, había practicado en la Comisión.

9. Medidas provisionales solicitadas por la CIDH: Caso Bustios-Rojas (Perú, 1990), Caso Chunimá (Guatemala, 1991), Casos Chipoco y Penales Peruanos (Perú, 1992), Caso Reggiardo Tolosa (Argentina, 1993), Caso Colotenango (Guatemala, 1994), Caso Caballero Delgado y Santana (Colombia 1994), Casos Carpio Nicolle y Blake (Guatemala 1996), Caso María Elena Loayza (Perú, 1996), Caso Arnoldo Alemán Lacayo (Nicaragua, 1996).

necesario que primero actúe la Comisión para que la Corte pueda conocer de un caso.

En los esfuerzos por repensar el Sistema Interamericano de modo de hacerlo más eficaz, se ha propuesto que debe permitirse explícitamente la presentación de casos directamente ante la Corte IDH si ambas partes deciden obviar la instancia de la CIDH.

La Corte IDH ha tenido ocasión de profundizar las razones por las cuales la norma del artículo 61:2 de la Convención Americana exige el agotamiento del procedimiento de los artículos 48 a 50. Así ha sostenido que la Comisión es un "órgano preparatorio o previo de la función jurisdiccional",<sup>10</sup> que cumple funciones vinculadas con las de la Corte pero que por su naturaleza se llevan a cabo antes de que ella comience a conocer de un asunto determinado: a la Comisión compete la fase inicial de investigación de los hechos denunciados, el ejercicio de una función conciliadora de la que la Corte carece, es el órgano competente para recibir denuncias individuales en un sistema que se distingue de todos los demás precisamente por el hecho de hacer posible la facultad de petición individual *ipso facto* desde la entrada en vigor de la Convención en un estado parte.<sup>11</sup> Según la jurisprudencia interamericana, *estas consideraciones bastan para ilustrar cómo el procedimiento ante la Comisión no ha sido concebido en interés exclusivo del estado, sino que permite el ejercicio de importantes derechos individuales, muy especialmente a las víctimas. (...) lo expuesto lleva a concluir que la omisión del procedimiento ante la Comisión no puede cumplirse sin menoscabar la integridad institucional del sistema de protección consagrado en la Convención. Dicho procedimiento no es pues renunciable o excusable, a menos que quede claramente establecido que su omisión, en una especie determinada, no compromete las funciones que la Convención asigna a la Comisión, como podría ocurrir en algunos casos en que el asunto se planteara ab initio entre estados y no entre individuo y estado.*<sup>12</sup>

Si el procedimiento ante la Comisión fuera renunciable, cabe preguntarse cómo podrían mantenerse los principios sentados por la Corte, esencialmente que la instancia ante la Comisión está concebida en interés de la víctima. Más allá de esto se perdería el acceso directo al sistema de protección internacional, que es considerado hasta hoy como uno de los grandes méritos del Sistema Interamericano.

En todo caso, lo que parece claro es que la renuncia de la instancia ante la Comisión la excluye de presentar el caso ante el Tribunal aún cuando mantenga

10. Corte IDH, Asunto de Viviana Gallardo y otras, Decisión de 13 noviembre 1981, N° 101/81, párr.21

11. *Idem* párr.22

12. *idem* párr.25

su carácter de representante del interés público. Ello permite inferir que la presentación de la demanda no va a correr por la exclusiva cuenta del individuo toda vez que si así fuera se estaría transformando un sistema de protección internacional de los derechos humanos en un costoso sistema judicial internacional. Si ello pretendiera atribuirse a las ONG se estaría alterando el papel que cabe a estos actores de los derechos humanos toda vez que los casos deberían evaluarse con los criterios de un estudio jurídico, lo que no necesariamente debe coincidir con las pautas de acción de un grupo de presión y conciencia.

Por otra parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos omite toda regulación de criterios o circunstancias en las cuales deban referirse casos a la Corte, limitándose a señalar los requisitos estructurales sin los cuales ello no sería posible: el agotamiento del procedimiento ante la Comisión y la aceptación de su jurisdicción por el estado involucrado.<sup>13</sup>

Tal parquedad normativa no condice con el evidente afán del Tribunal por regular este tema en lo que pasa por ser una cuestión de eficacia. En efecto, en la situación actual del sistema, la Corte sólo puede ser eficaz a través de una decisión de la Comisión que la habilite a conocer de un caso; de allí su manifiesto interés (legítimo) en el asunto.

En 1985 se refirió a esta cuestión en los siguientes términos :

Aunque la Convención no especifica bajo qué circunstancias la Comisión debe referir un caso a la Corte, de las funciones que asigna a ambos órganos se desprende que, aun cuando no esté legalmente obligada a hacerlo, hay ciertos casos que, al no haberse podido resolver amistosamente ante la Comisión, deberían ser sometidos por ésta a la Corte. El caso Schmid<sup>14</sup> cae ciertamente dentro de esta categoría. Se trata de un caso que plantea problemas legales controversiales no considerados por la Corte; su trámite en la jurisdicción interna de Costa Rica fue objeto de decisiones judiciales contradictorias; la propia Comisión no pudo alcanzar una decisión unánime;<sup>15</sup> y es una materia que reviste especial importancia en el continente, donde varios Estados han adoptado leyes parecidas a la de Costa Rica.

Dado que los individuos no están legitimados para introducir una demanda ante la Corte y que un Gobierno que haya ganado un asunto ante la Comisión no tiene incentivo para hacerlo, la determinación de ésta última de someter un caso semejante a la Corte, representa la única vía para que operen plenamente todos los medios de protección que la Convención establece. Por ello, en tales hipótesis, la Comisión está llamada a considerar especialmente la posibilidad de acudir a la Corte.<sup>16</sup>

De lo anterior surge que la Corte se considera llamada a resolver cuestiones de índole jurídica que hayan dado lugar a decisiones judiciales contradictorias o

13. Convención Americana, artículos 61.2 y 62.1

14. Resoluciones N°26/83 y 17/84, caso N°9178, Informe Anual de la CIDH 1984-1985, (OEA/Ser.L/V/II.66 doc.10 rev.1), pp.50-62

15. Véase la disidencia del Señor Bruce Macolm, *Idem*, pp.62-80

16. Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (arts.13 y 29 Convención Americana sobre derechos humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A N°5, párrafos 25-26

hayan generado discrepancias en el seno de la Comisión. La cuestión de fondo también preocupa al Tribunal toda vez que debe poseer cierta entidad en el contexto interamericano. Finalmente, como último argumento, la Corte subraya la ausencia de *jus standi* del individuo para prevalerse de sus derechos en sede judicial y adjudica a la Comisión la representación del interés legítimo de éste en que su caso sea resuelto judicialmente.<sup>17</sup>

Desde la inauguración de su competencia contenciosa con los casos hondureños, remitidos en 1986, la Corte ha conocido de una multiplicidad de casos que han satisfecho sustancialmente los criterios antes enunciados. Ellos hablan de un persistente patrón de violación del derecho a la vida además de la desaparición forzada de personas: Neira Alegría, Cayara, Loayza Tamayo y Castillo Páez contra el Perú; Alobeoetoe y Gangaram Panday contra Suriname; Caballero Delgado y Santana contra Colombia; El Amparo contra Venezuela; Maqueda y Garrido & Baigorria contra Argentina; Génie Lacayo contra Nicaragua; Blake y Paniagua Morales contra Guatemala.

De conformidad con el artículo 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido...*<sup>18</sup> Empero, ello no permite concluir en la instauración del recurso judicial con caracteres de automaticidad aún cuando no pueda dudarse que toda petición relativa a un estado parte en la Convención encierra un potencial caso ante la Corte. De allí que quepa considerar que algunos casos tienen derivación judicial y otros no y que puedan comprenderse las razones que subyacen al deseo expresado en algunos ámbitos por consagrar jurídicamente criterios para determinar cuándo ello debe ser así.

La definición de pautas para la remisión de casos al Tribunal no puede entenderse sino como un ejercicio de reflexión de la propia Comisión en el contexto presente. No cabe su incorporación a ningún documento reglamentario o estatutario pues no puede cristalizarse con criterios normativos lo que, desde siempre, ha quedado librado a la sana crítica.

En el hacer de la reflexión deberá atenderse a los derechos violados y no a las características del ofensor u ofendido. También deberán evaluarse las posibilidades reales del sistema judicial para lograr en el caso de especie una solución fundada en el respeto a los derechos humanos de conformidad con la Convención

17. Esta situación que también se presentaba en el contexto europeo ha sido revertida por el Protocolo N°9 a la Convención para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, adoptado el 6 de noviembre de 1990, 12 HUMAN RIGHTS LAW JOURNAL (1991), 51-53. En todo caso, la revisión del sistema europeo encarada en el Protocolo N°11 de 11 de mayo de 1994 ha "congelado" la entrada en vigor del Protocolo que otorga *jus standi* al individuo.

18. Art. 62. N°3 Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Americana sobre Derechos Humanos. Ello dice no solamente de la potencialidad del caso para devenir un expediente judicial sino también de la naturaleza del asunto de fondo para ser objeto de análisis y arreglo judicial.

La Corte IDH ha debido pronunciarse respecto de víctimas en su mayoría muertas o desaparecidas. La suya ha sido, no por su voluntad, una justicia de reparación aún en la fase de pronunciamiento sobre el fondo. El caso Maqueda<sup>19</sup> ha sido el primero radicado ante el Tribunal en el que una solución homologada por éste permitió restablecer el ejercicio del derecho conculcado a la víctima. El caso Loayza Tamayo<sup>20</sup> en el Perú persigue lo mismo.

No sería desacertado iniciar la senda del Tribunal para la resolución de casos en los cuales el “tiempo” de las víctimas sea el primer criterio de urgencia. Para ello será necesario que la estadística de 70% de casos de violación del derecho a la vida sea modificada. Ello no depende de criterios objetivos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos pueda definir sino de la decisión política de los gobiernos americanos, de la independencia de su Poder Judicial, de la estrictez con que cumplan sus compromisos.

También sería oportuno encauzar la práctica de la Comisión hacia la manifestación oportuna de su decisión de enviar un caso a la Corte IDH.

### 3. La actuación excluyente

Como ya se señalara el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no excluye la posibilidad de que un caso culmine ante la Comisión.

En el contexto de un caso en trámite, en el que la Comisión ha procedido a investigar los hechos durante el transcurso de un procedimiento contradictorio en el que cada una de las partes ha tenido ocasión de exponer sus puntos de vista y producir sus pruebas, de no mediar una solución amistosa, la Comisión debe elaborar un informe exponiendo los hechos, de acuerdo con las informaciones de las partes y con la investigación que ha llevado a cabo, y sus conclusiones, esto es, si tales hechos son o no compatibles con las obligaciones asumidas por el estado de que se trata a través de la Convención Americana sobre derechos humanos.

19. Corte IDH, Caso Maqueda, Resolución de 17 de enero de 1995, Serie C, N°18: “que la condena del Sr. Maqueda a diez (10) años de prisión por presunta vinculación al ataque del 23 de enero de 1989, en el Regimiento de Infantería Motorizada 3 de La Tablada, en la Provincia de Buenos Aires, violaba sus derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular los artículos 2, 8 y 25 en relación al artículo 1.1.”

20. Corte IDH, Caso Loayza Tamayo, Sentencia de Excepciones Preliminares de 31 de enero de 1996. Allí la Comisión alegó “la privación ilegal de la libertad, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, violación a las garantías judiciales y doble enjuiciamiento con base en los mismos hechos, de María Elena Loayza Tamayo...”

Cuando el informe declara la violación de derechos protegidos, su objeto es concitar la cooperación del estado para que adecúe su conducta al respeto de los derechos humanos. Esta finalidad surge de la letra misma de la Convención en cuanto establece el carácter confidencial del informe,<sup>21</sup> la facultad de la Comisión de formular recomendaciones,<sup>22</sup> que suponen un interlocutor que pueda implementarlas, y consagra un plazo de tres meses para que el caso se solucione.<sup>23</sup>

*En su momento, la Corte IDH entendió que En el procedimiento de los artículos 48 a 50 está presente un propósito más amplio de la protección internacional de los derechos humanos, como es el de obtener el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Estados y particularmente, en este contexto, del deber jurídico de cooperar para la investigación y el remedio de las violaciones a los derechos humanos que les pudieran ser imputadas. (...) El procedimiento descrito contiene un mecanismo de intensidad creciente destinado a estimular al Estado afectado a fin de que cumpla con su deber de cooperar para la solución del caso. Se ofrece así al Estado la posibilidad de resolver el asunto antes de verse demandado ante la Corte, y al reclamante la de obtener un remedio apropiado de una manera más rápida y sencilla. Se trata, con todo, como se dijo, de dispositivos cuyo funcionamiento y eficacia dependerán de las circunstancias de cada caso, en especial de la naturaleza de los derechos afectados, de las características de los hechos denunciados y de la voluntad de cooperación del gobierno involucrado para la investigación del asunto y para la adopción de las medidas necesarias para solventarlo.<sup>24</sup>*

Resulta, pues, que este informe del artículo 50 tiene un carácter provisional ya que se espera del estado concernido una adecuación de su conducta a las recomendaciones formuladas que permita restablecer a la víctima en el ejercicio de sus derechos.

A partir de la transmisión al estado concernido del informe del artículo 50 declarando la violación de derechos protegidos, corre un plazo de tres meses en el cual, según lo dispuesto en el artículo 51.1, puede suceder que el caso se solucione, que sea remitido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos o que no sea remitido a la Corte. De estas alternativas da cuenta la letra del artículo 51.

El informe previsto en el artículo 51 es, a diferencia del establecido en el artículo 50, un informe que contiene la opinión final de la Comisión sobre la cuestión que le fue sometida. Esta opinión final puede o no coincidir con la vertida en su informe confidencial en la medida que, entre otras cosas, exige que la Comisión tome en cuenta la actitud del estado frente a su primer informe.

En este esquema normativo no parece haber resquicio para intentar socavar el carácter vinculante del informe de la Comisión respecto del estado concernido en la petición.

21. Convención Americana artículo 50.2

22. Convención Americana artículo 50.3

23. Convención Americana artículo 51.1

24. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°1, párrafos 58-59; Caso Godínez Cruz, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°3, párrafos 62-63; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°2, párrafos 59-60

En 1995, la Corte IDH protagoniza una apertura importante del contexto en que se interpretan los informes de la Comisión. En efecto, al decidir el caso Caballero Delgado y Santana, ante el pedido de la CIDH de que declare que *con base en el principio **pacta sunt servanda** el Gobierno (de Colombia) ha violado los artículos 51.2 y 44 de la Convención en relación con el artículo 1.1. de la misma, concordante con el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados al incumplir deliberadamente las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana, el Tribunal sostuvo que el término 'recomendaciones' usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del estado*".<sup>25</sup>

El carácter no vinculante de una recomendación se impone por evidente. Si bien ello es así, no resulta menos evidente que el principio del efecto útil conduce a sostener que entre la interpretación de la norma que la priva de sentido y aquella que se compadece con el orden jurídico, debe preferirse la última. Por ello, dado el consentimiento del estado para respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana, y su observancia del sistema de peticiones, no puede aceptarse que el pronunciamiento de la Comisión carezca de efectos. Por el contrario, debe asumirse que el informe de la CIDH vincula al estado concernido en la petición en cuanto a lo que manifiesta respecto de la compatibilidad o incompatibilidad con las normas de la Convención aún cuando nadie cuestione que las medidas que recomiende para superar la violación de derechos protegidos sean sólo recomendaciones.

Este hacer de sumar, y no de restar, debe transformarse en un cotidiano en las relaciones de la Comisión y la Corte IDH, superando las divergencias como la apuntada que sólo producen el efecto de debilitar todo el sistema y, por ende, nuestros derechos.

En el mismo orden de ideas, la Comisión debería consagrar las vías recursivas idóneas para que el estado aludido en la petición o el peticionario puedan solicitar la reconsideración de las conclusiones o recomendaciones del informe. Para ello, una ampliación del ámbito de validez material de la solicitud de reconsideración prevista en el artículo 54 del Reglamento para el Informe Final en las peticiones relativas a estados que no son partes en la Convención Americana sería aconsejable.

25. Corte IDH, Caso Caballero Delgado y Santana, Sentencia de 8 de diciembre de 1995, párrafo 67

## II. HACIA UNA MAYOR COMPLEMENTARIEDAD

### 1. La revisión de la admisibilidad de una petición

Entre los asuntos en los que se verifica una divergencia de enfoque entre los dos órganos del sistema se encuentra el relativo a la revisión de la decisión sobre la admisibilidad de una petición. La Corte Interamericana de Derechos Humanos reivindicó para sí la facultad de revisar la decisión sobre la admisibilidad de una petición adoptada por la Comisión. Por su parte, la CIDH ha manifestado claramente su opinión en el sentido de que el Tribunal de San José no es una instancia de apelación respecto de la declaración de admisibilidad de un caso.

La posición de la Comisión ha quedado expresada en los siguientes términos: *como la Corte no es un tribunal de apelación respecto de lo actuado por la (Comisión), tiene una jurisdicción limitada que le impide revisar todo cuanto se refiere al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de una petición dirigida a la Comisión, o de las normas procesales aplicables a las distintas etapas que deben cumplirse en el trámite de un caso ante ella.*<sup>26</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha coincidido con esta opinión porque, según ella, :

Este planteamiento no se adecúa a la Convención, en cuyos términos la Corte, en ejercicio de su competencia contenciosa, está facultada para decidir «sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención» (art. 62.1). Son ésas las atribuciones que aceptan los estados que se someten a la jurisdicción obligatoria de la Corte. Los términos amplios en que está redactada la Convención indican que la Corte ejerce una jurisdicción plena sobre todas las cuestiones relativas a un caso. Ella es competente, por consiguiente, para decidir si se ha producido una violación a alguno de los derechos y libertades reconocidos por la Convención y para adoptar las disposiciones derivadas de semejante situación; pero lo es igualmente para juzgar sobre los presupuestos procesales en que se fundamenta su posibilidad de conocer del caso y para verificar el cumplimiento de toda norma de procedimiento en la que esté envuelta la «interpretación OR aplicación de (la) Convención». En ejercicio de estas atribuciones la Corte no está vinculada con lo que previamente haya decidido la Comisión, sino que está habilitada para sentenciar libremente, de acuerdo con su propia apreciación. Obviamente la Corte no actúa, con respecto a la Comisión, en un procedimiento de revisión, de apelación u otro semejante. Su jurisdicción plena para considerar y revisar *in toto* lo precedentemente actuado y decidido por la Comisión, resulta de su carácter de único órgano jurisdiccional de la materia. En este sentido, al tiempo que se asegura una más completa protección judicial de los derechos humanos reconocidos por la Convención, se garantiza a los estados partes que han aceptado la competencia de la Corte, el estricto respeto de sus normas.<sup>27</sup>

26. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°1, párrafo 28; Caso Godínez Cruz, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°3, párrafo 31; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°2, párrafo 33

27. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°1, párrafo 29; Caso Godínez Cruz, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de

A su vez, la doctrina ha entendido también que la revisión apuntada encontraría sustento en la facultad del tribunal de ser juez de su propia competencia. En este sentido, el artículo 61.2 dispone que “para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50”, lo que le atribuye “de modo implícito pero inequívoco”<sup>28</sup> el poder de revisar la decisión de la Comisión.

Al adjuntar su voto razonado al fallo de la mayoría de la Corte en el caso Gangaram Panday y otros, el entonces Juez *ad hoc* Antônio A. Cançado Trindade cuestionó la facultad del Tribunal de pronunciarse sobre la decisión de la Comisión relativa a la admisibilidad de una queja. En este orden de ideas, sostuvo que la cuestión preliminar, procesal, de admisibilidad es una e indivisible; por lo tanto, la decisión debe ser definitiva e inapelable. Asimismo, la revisión de la declaración de admisibilidad por la Corte atentaría contra la igualdad procesal y crearía disparidad entre las partes. Finalmente, la superposición de funciones acarrearía el peligro de decisiones divergentes o conflictivas que no fortalecen el sistema.<sup>29</sup>

Cabe aquí reiterar la opinión en el sentido de que la revisión del trámite de una petición por la Corte comportaría la evaluación jurídica de decisiones no necesariamente jurídicas sobre la procedencia o no de determinadas etapas facultativas que la Convención reserva al ámbito de la Comisión. Asimismo, resultaría difícil mantener la igualdad de las partes ante el Tribunal si se accediera a los cuestionamientos de los estados sobre el desarrollo del trámite de una petición ante la Comisión cuando ésta no estaría en condiciones jurídicas ni políticas de cuestionar ante los estrados la actitud del estado que motivó tal o cual conducta suya.<sup>30</sup> Por otra parte, las razones de economía procesal que se han avanzado incluso para renunciar al procedimiento ante la Comisión conducen a proponer que la etapa de la admisibilidad de una petición se agota ante la Comisión.

---

1987, Serie C Nº3, párrafo 32; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C Nº2, párrafo 34. En sentido análogo, aunque mucho más brevemente, se pronunció en el Asunto Viviana Gallardo y otras, Nº101/81, Serie A, párrafo 27

28. Carlos A. Dunshee de Abranches, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos” en La Convención Americana sobre Derechos Humanos, (Washington, O.E.A., 1980), pp.91-147 en p.129
29. Corte IDH. Caso Gangaram Panday. Excepciones preliminares, sentencia del 4 de diciembre de 1991, Voto razonado del Juez A.A.Cançado Trindade, párrafos 6-9
30. Mónica Pinto, La Denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1993, p. 96.

## 2. Cuestiones involucradas en el procedimiento de solución amistosa

El artículo 48.1.f) de la Convención establece que la Comisión “se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos reconocidos en esta Convención”. Con ello se pretende modificar la situación denunciada de modo tal de restituir al afectado en los derechos que le han sido conculcados, no meramente una reparación económica.

La práctica del Sistema Interamericano consagró el carácter facultativo o eventual de la solución amistosa. Así lo ha entendido la Comisión y lo ha confirmado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias relativas a las excepciones preliminares en los tres casos hondureños. Respecto del artículo 48.1.f) de la Convención, la Corte ha señalado que *una interpretación, de acuerdo con el contexto de la Convención, lleva al convencimiento de que esa actuación de la Comisión debe intentarse sólo cuando las circunstancias de una controversia determinen la necesidad o la conveniencia de utilizar este instrumento, supuestos sujetos a la apreciación de la Comisión*.<sup>31</sup> Concordantemente, consideró el tribunal que el artículo 45.2 del Reglamento de la CIDH significa que *la Comisión posee facultades discrecionales, pero de ninguna manera arbitrarias, para decidir, en cada caso, si resulta conveniente o adecuado el procedimiento de solución amistosa, para resolver el asunto en beneficio del respeto a los derechos humanos*.<sup>32</sup>

En este orden de ideas, la praxis de la Comisión ha individualizado algunos de los criterios que indican la improcedencia de la solución amistosa: casos en los que ha debido aplicar la regla de presunción de veracidad de los hechos denunciados en razón del silencio del estado;<sup>33</sup> cuando el motivo de la queja radica en una cuestión eminentemente jurídica;<sup>34</sup> cuando el estado concernido en la denuncia cuestionó la competencia de la Comisión para conocer de ella;<sup>35</sup> casos de desaparición forzada de personas, en razón de su misma naturaleza;<sup>36</sup> casos en los

31. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°1, párrafo 44; Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°3, párrafo 47; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°2, párrafo 49

32. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°1, párrafo 45; Caso Godínez Cruz, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°3, párrafo 48; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C N°2, párrafo 49

33. OEA/Ser.L/V/II.57 doc.6 rev.1, p.40

34. OEA/Ser.L/V/II.74 doc.10 rev.1, pp.33-35

35. OEA/Ser.L/V/II.68 doc.8 rev.1, pp.61-106

36. *Idem*, pp.43-54. Análogamente, al examinar casos de desapariciones forzadas en Nicaragua, la CIDH sostuvo “que los hechos materia de la denuncia, por su naturaleza, no permiten que se aplique en el

cuales la materia en cuestión es parte de una política de gobierno que el estado sustenta.<sup>37</sup>

A partir de la sentencia sobre excepciones preliminares de la Corte IDH en el caso Caballero Delgado y Santana, el criterio anterior ha sido modificado. En esa ocasión, refiriéndose a su propia jurisprudencia, el Tribunal sostuvo que *la Corte ha dicho que la Comisión no tiene facultades arbitrarias en esta materia. Es muy clara la intención de la Convención respecto del papel conciliador que debe cumplir la Comisión antes de que un caso sea enviado a la Corte o publicado. Sólo en casos excepcionales y, naturalmente, con razones de fondo, puede la Comisión omitir el procedimiento de conciliación porque está de por medio la protección de los derechos de las víctimas o de sus familiares. No parece ser suficiente, decir, como lo hace la Comisión, que no se acudió a este procedimiento simplemente por razón de la 'naturaleza' del asunto.*<sup>38</sup>

La generalización de la decisión de la Comisión de ponerse a disposición de las partes para intentar un procedimiento de solución amistosa plantea algunas cuestiones. En primer lugar la oferta de la CIDH se da en un contexto en el que no ha habido pronunciamiento sobre la admisibilidad de la petición y ello genera confusiones en punto al fondo de la cuestión, sobre todo respecto de quien peticona que, inevitable e inconcientemente, traspone los criterios de la transacción del derecho interno. De alguna manera, la oferta de iniciar un procedimiento de solución amistosa importa reconocer que hay una obligación de reparar del estado. De allí que sólo quepa proponer este procedimiento luego de un pronunciamiento de la Comisión sobre la admisibilidad de la petición.

Por el contrario, en situaciones en las cuales el hecho ilícito del estado es tan obvio como clara es la violación, la solución amistosa atenúa el carácter reparador que puede tener una sentencia. No cabe dudar que, a nivel general, una "negociación" se entiende como algo mucho menos grave que una "sentencia" o "informe desfavorable". De darse la solución amistosa, lo pedagógico del pronunciamiento se pierde y con ello el efecto de la decisión internacional en los niveles internos del estado.

En definitiva, en la evaluación del papel de la solución amistosa en el contexto del sistema de peticiones radica la decisión sobre el enfoque del sistema en la nueva realidad: el Sistema Interamericano puede ser un sistema en el que rigen las tradicionales normas del contencioso judicial donde la experiencia indica que es

---

caso el procedimiento de solución amistosa", Idem, pp.106-110 y 112-134; este argumento fue reiterado respecto de los casos de desapariciones forzadas (y, uno de ellos, de ejecución extrajudicial) en el Perú, OEA/Ser.L/V/II.71 doc.9 rev.1, pp.124-158

37. OEA/Ser.L/V/II.82 doc.24

38. Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones preliminares, Sentencia de 21 de enero de 1994, párrafo 27

preferible un mal arreglo a un buen juicio o puede perfeccionarse como un sistema de protección internacional de los derechos humanos en el que otros criterios deben prevalecer.

### 3. La investigación de los hechos

La Corte IDH ha reconocido a la Comisión una función de investigación de los hechos en la que el sistema deposita su garantía para el esclarecimiento de lo sucedido y, por ende, para la más eficaz protección de los derechos humanos.

El propósito del procedimiento contradictorio es permitirle a la Comisión ejercer su función de investigación de los hechos alegados a la luz de los derechos protegidos.<sup>39</sup> Por ello, se ha señalado que “entre otras, la Comisión tiene una función investigadora de los hechos denunciados como violación de los derechos humanos consagrados en la Convención, que es necesario cumplir en todas las hipótesis, a menos que se trate de un caso de mero derecho”<sup>40</sup> así como que “el papel de la Comisión es investigar si los actos de un gobierno son violatorios o no de un derecho protegido por la Convención Americana”.<sup>41</sup>

Ello así, la determinación de los hechos no ha resultado una cuestión evidente en el contexto del Sistema Interamericano. Ambos órganos han expresado gran tendencia a la flexibilidad en la evaluación de la prueba. En este hacer, la jurisprudencia de la Corte IDH ha enriquecido las escasas normas interamericanas sobre el particular fijando criterios generales.<sup>42</sup>

En este orden de ideas, la Corte de San José ha expresado que “la jurisprudencia internacional ha sostenido la potestad de los tribunales para evaluar libremente las pruebas, aunque ha evitado siempre suministrar una rígida determinación del *quantum* de la prueba necesaria para fundar el fallo”,<sup>43</sup> de resultas de lo cual “para un tribunal internacional, los criterios de valoración de la prueba son menos formales que en los sistemas legales internos”,<sup>44</sup> “esto, que es válido en general

39. Reglamento CIDH artículo 34.3

40. Corte IDH, Asunto Viviana Gallardo y otras, decisión de 13 de noviembre de 1981, N°101/81, Serie A, párrafo 22

41. OEA/Ser.L/V/II.74 doc.10 rev.1, pp.159-168

42. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C N°4, párrafo 127; Caso Godínez Cruz, sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C N°5, párrafo 128; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia del 15 de marzo de 1989, Serie C N°6, párrafo 125

43. *Idem* con cita de Corfu Channel, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1949; Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, párrafos 29-30, 59-60

44. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C N°4, párrafo 128; Caso Godínez Cruz, sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C N°5, párrafo 134; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia del 15 de marzo de 1989, Serie C N°6, párrafo 131

en los procesos internacionales, lo es más aun en los referentes a la protección de los derechos humanos”.<sup>45</sup>

En los casos de actuación sucesiva de los dos órganos debería encontrarse la forma de que la determinación de los hechos llevada a cabo por la Comisión no requiera ser duplicada por la Corte IDH. Puede asumirse que la tarea no es fácil y por ello deben evitarse generalizaciones que de alguna manera cercenen el adecuado ejercicio del derecho de defensa de las partes ante el Tribunal.

#### **4. La conducción del procedimiento ante la Corte IDH**

Las normas procesales deben ser entendidas brindando el marco adecuado para la realización de la justicia en el caso de especie. Ello así, no puede darse al procedimiento una lectura que conduzca a divorciarlo del objetivo que se tiene en mira en el sistema, esto es, la protección de los derechos humanos. Ello requiere reactualizar un planteo antes expuesto en este trabajo: ora el sistema se conduce de modo de lograr el objetivo de proteger de la mejor manera los derechos humanos de que somos titulares los hombres ora se maneja con criterios que indiquen que manipular el procedimiento es más redituable que intentar la búsqueda de la justicia. Quizás un buen criterio para esta reflexión sea pensar quién gana y quién pierde en una y otra ocasión.

El caso Cayara es un incuestionable testigo de la negación de justicia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Tanto la Comisión cuanto la Corte parecieron esforzarse por devenir los mejores guardianes del sistema. Empero, sólo coadyuvaron al frustrante resultado de una justicia violada.

En su sentencia de 3 de febrero de 1993, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que la demanda fue presentada fuera del plazo previsto en la Convención y ordenó archivar el expediente y, con él, las esperanzas de que un tribunal de justicia se expidiera sobre la masacre de Cayara.

El Perú objetó la competencia de la Comisión para remitir el caso a la Corte IDH toda vez que entendió que el plazo de tres meses del artículo 51.1 estaba vencido, sin considerar que el tiempo que medió entre ese plazo y el de llegada del caso al Tribunal fue invertido, a su pedido, en un más amplio procedimiento de recomendaciones. La objeción se efectuó con base en defectos o vicios procesales sin acreditar agravio ni mucho menos en considerar la posible aplicación del estoppel en punto al mayor plazo solicitado.

Tuvo éxito, la Corte desestimó la demanda por extemporánea por entender que “entre la fecha del retiro del caso y la presentación de la nueva demanda,

45. Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C N°4, párrafo 133; Caso Godínez Cruz, sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C N°5, párrafo 139; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia del 15 de marzo de 1989, Serie C N°6, párrafo 135.

transcurren más de siete meses ... (lo que) excede con mucho los límites de temporalidad y razonabilidad que la Corte ha dicho que informan el procedimiento".<sup>46</sup> La decisión que parece indicar una lectura del plazo de tres meses que corre desde la notificación del informe de la Comisión y la presentación del caso ante los estrados judiciales sólo tiene en mira beneficiar al estado, modifica una jurisprudencia constante de la misma Corte que indica que dicho plazo tiene por objeto concitar la cooperación del estado para que haga algo que redunde en beneficio de las víctimas.<sup>47</sup>

La manipulación que el Gobierno peruano lleva a cabo en el caso arroja como inexorable resultado su impunidad. "Satisfechas las víctimas, si el estado no resulta comprometido en su responsabilidad internacional, ello forma parte de las reglas de juego. Pero si el estado soslaya toda responsabilidad y las víctimas no obtienen satisfacción, se está jugando con cartas marcadas".<sup>48</sup>

El rigor ritual reclamado por la Corte y la excesiva flexibilidad demostrada por la Comisión en el trámite de la petición dieron por tierra con los justos reclamos de las víctimas de que su caso fuera conocido por la justicia.

## CONCLUSIONES

Estas páginas sólo constituyen un ensayo de reflexión respecto de las relaciones de los dos órganos del Sistema Interamericano de derechos humanos. Perfeccionar sus relaciones requiere que la creatividad de América encuentre interpretaciones dinámicas e integradoras de una normativa que la coyuntura aconseja no modificar pero también que goce de la necesaria prudencia y que apunte a los hombres grandes que le dieron su período de vigor a un esquema rudimentario en una época difícil que todavía no ha sido superada con la suficiente generalidad como para considerarla un hecho del pasado.

46. Corte IDH, Caso Cayara, Excepciones preliminares, sentencia de 3 de febrero de 1993, párrafo 60

47. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares. Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C Nº1, párrafo 60; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C Nº2, párrafo 63; Caso Godínez Cruz, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C Nº3, párrafo 60

48. Mónica Pinto, Y Cayara pasó a la historia.... no hay derecho, Buenos Aires, Nº 10, 1994, 23-25.