

# UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA INTERPRETACION VIGENTE DE LOS ARTICULOS 50 Y 59 DE LA CONVENCION\*

*Juan E. MÉNDEZ*

## INTRODUCCIÓN

La seguridad jurídica y la equidad procesal son dos de los aspectos fundamentales del derecho procesal: en cualquier tipo de proceso, sea cual sea su naturaleza y jurisdicción, deben garantizarse en forma completa los derechos procesales de cada una de las partes. Es también inherente a la naturaleza misma del proceso judicial que esos derechos se otorguen en un pie de igualdad entre las partes. En los sistemas de protección internacional de los derechos humanos, el órgano de supervisión tiene facultades para dirigir el proceso, algunas de las cuales son discrecionales. En tanto esas atribuciones –y especialmente la modalidad de su ejercicio– pueden afectar garantías procesales del Estado demandado, ello influye inevitablemente en el grado de voluntad de los Estados de ratificar un instrumento internacional de protección de los derechos humanos, y de aceptar o no la competencia compulsiva del órgano respectivo. De allí la importancia de analizar la práctica de esos órganos cuando dirigen y ordenan un proceso que inevitablemente tiene amplio margen para la flexibilidad procesal y para la improvisación.

Un principio elemental del derecho administrativo, aplicable a todo caso de ejercicio de facultades discrecionales, señala que las mismas deben ejercerse con razonabili-

---

\* El autor expresa su reconocimiento a Nicolás Boeglin y a Francisco Cox, funcionarios del IIDH, por su contribución a la investigación y preparación de este artículo y por los comentarios a versiones preliminares del mismo.

dad y evitando la arbitrariedad: en efecto, la falta de razonabilidad al ejercer la discreción y la inestabilidad resultante pueden causar que un Estado parte resuelva denunciar el tratado, o bien que busque limitar de una u otra forma la competencia de su órgano de aplicación. Ello implica que el sistema debe ofrecer al Estado un mínimo de garantías de sus derechos procesales para ser, por una parte, atrayente hacia afuera, y por otro, satisfactorio para los Estados que lo integran. Asimismo, para ser creíble, un sistema de protección centrado en el análisis y adjudicación de casos de presunta violación de obligaciones convencionales debe también garantizar adecuadamente los derechos procesales del peticionario.

Dicho en otras palabras, y citando una expresión de la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, se “debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y la confiabilidad de la tutela internacional”.<sup>1</sup> Este justo equilibrio, a nuestro entender, constituye un criterio de razonabilidad asimilable al conocido principio del derecho administrativo.

En el caso del procedimiento contencioso contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos, y en particular durante la etapa del proceso en la cual un caso es sometido a dicha jurisdicción regional por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,<sup>2</sup> el estudio de la práctica de la Comisión y de la jurisprudencia de la Corte señala en forma enfática, entre otros aspectos, que:

- 1) Las reglas relativas al plazo de tres meses que tiene la Comisión para someter un caso a la Corte han dado lugar a interpretaciones divergentes de parte de cada órgano.
- 2) No existen criterios técnico-jurídicos de la Comisión para, después de elaborar su informe del Artículo 50 de la Convención, decidir si ha de someter o no un caso a la Corte.
- 3) La voluntad de la parte peticionaria de lograr que su caso llegue a conocimiento de la Corte no parece jugar papel alguno en la determinación que adopte la Comisión. Sin embargo, en un caso reciente en que la peticionaria manifestó su voluntad de que su caso no fuera remitido, la Comisión respetó ese criterio.<sup>3</sup>

1. Caso Cayara, excepciones preliminares, Sentencia de 3 de febrero de 1993, Serie C, N° 14, párrafo 63.

2. En la Opinión Consultiva OC-13, párr. 50, la Corte ha dicho que “Esta decisión (de la Comisión, de si somete el caso a la Corte o no) *no es discrecional*, sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la Convención.” (el subrayado es nuestro). Con el debido respeto, creemos que la Corte incurre aquí en una confusión terminológica. Si la Comisión está facultada para remitir el caso o no a la Corte, se trata de una facultad discrecional; no lo sería solamente en el caso en que la Convención obligara a la Comisión a remitir el caso bajo ciertas circunstancias. Lo que ha querido decir la Corte es que esta facultad es efectivamente discrecional, pero no está exenta de criterios de aplicación que la Comisión está obligada a seguir. En otras palabras, la decisión es discrecional *pero no es ni puede ser arbitraria*.

3. Ver informe N° 31/96 en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996. Washington D.C., págs. 425 y siguientes. El

4) El Estado que se agravie de un informe desfavorable de la Comisión emitido bajo el Artículo 50 podrá siempre remitir el caso a la Corte.<sup>4</sup> Hasta ahora no ha existido un solo ejemplo de casos que llegaran a la Corte por esta vía.

Estos elementos serán los puntos de partida de las siguientes reflexiones en torno a la reforma que tendrá que darse en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para perfeccionarse, volverse más eficiente, asegurar la confiabilidad de la protección internacional, y ser de esta manera más atrayente para los Estados del hemisferio que no han aceptado aún la jurisdicción obligatoria de la Corte de San José.

## I.

### PLAZOS PARA SOMETER UN CASO A LA CORTE

El problema de los plazos con que cuenta la Comisión para someter un caso a la Corte se origina en la poco feliz redacción de los artículos 50 y 51,<sup>5</sup> ya apuntada por la doctrina.<sup>6</sup> Antes de entrar en el análisis jurídico específico de los plazos, nos permitimos desarrollar unos muy breves lineamientos con el fin de clarificar un tanto la "mescolanza" normativa<sup>7</sup> de los artículos 50 y 51 de la Convención Americana.

Por una parte, el artículo 50 establece que, de no lograrse un arreglo amistoso, y dentro de un plazo de 180 días, según lo estipula su Estatuto, la Comisión elaborará

---

caso es el de Diana Ortiz. En este caso, la peticionaria era la víctima directa de una denuncia por torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, y su manifestación de voluntad a la Comisión parece haber estado motivada en no querer revivir la experiencia en audiencias orales ante la Corte. Aunque será siempre raro el caso de que un peticionario no quiera que su caso vaya a la Corte, la decisión de la Comisión permite suponer que en el futuro la voluntad del peticionario de no llegar a la Corte será decisiva, al menos si la decisión está, en todo caso, librada a la Comisión.

4. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 51. "Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión por el Estado Interesado, aceptando su competencia...". Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, Washington D.C.
5. Según lo expresó la misma Corte en uno de los casos contra Honduras, "Esta disposición (art. 51.3) plantea un buen número de dificultades de interpretación como son, por ejemplo, la definición del significado de este informe y sus diferencias o coincidencias con el previsto por el artículo 50" (Caso *Godínez Cruz*, excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, serie C, Nº 3, párrafo 66).
6. Véase por ejemplo Nikken, P., *Los derechos humanos en el sistema regional americano*, Manual de Cursos, Recopilación de conferencias, San José, IIDH, 1988, p. 53; Hitters, J.C., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ediar, 1993, tomo II, pp. 385-386, según el cual, el "marco operativo es confuso"; Vargas Carreño, E., en Pinto, M., *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ed. del Puerto, 1993, p. 18 (nota de prólogo). Este antiguo Secretario Ejecutivo de la misma Comisión califica estas normas de "oscuras e inconvenientes".
7. Hitters, J.C., *op. cit.*, p. 386.

un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones.<sup>8</sup> Luego, ese informe debe ser transmitido a los Estados interesados, quienes no están autorizados a publicarlo. Además, el artículo 51 estipula que “si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración”.

Ello significa que la Comisión cuenta con un plazo máximo de tres meses a partir de la remisión a los Estados interesados de su informe para someter el caso a la Corte, siempre y cuando el Estado haya aceptado la jurisdicción de ésta.<sup>9</sup> Después de estos tres meses, ya no existiría, según el texto de la Convención, posibilidad alguna de que el órgano jurisdiccional del sistema regional conociera el caso.

En la práctica de los órganos de supervisión del sistema, observamos que los Estados demandados han planteado en numerosas ocasiones a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras excepciones preliminares, la presunta caducidad del plazo de tres meses con el cual cuenta la Comisión para someter la demanda ante la Corte según el artículo 51.1. Estamos ante lo que podríamos llamar una excepción preliminar de uso casi automático por parte de los Estados convocados a defenderse en San José.<sup>10</sup>

## a) El punto de partida del plazo: La remisión del informe

### 1) El informe. Confidencialidad:

Para la Corte, los artículos 50 y 51 se refieren a informes diferentes.<sup>11</sup> La diferencia, sin embargo, es de etapas, no de contenidos: es realmente difícil

8. Art. 23, párr. 2 del Estatuto de la Comisión.

9. Este plazo máximo no impide que la Comisión solicite en un plazo menor la adopción de ciertas medidas: por ejemplo, en el Caso *Paniagua Morales y otros*, la Comisión otorgaba en su informe de fecha del 23 de setiembre de 1994 al Estado de Guatemala, un plazo de 60 días para implementar sus recomendaciones (Caso *Paniagua Morales y otros*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 25 de enero de 1996, serie C, N° 23, párrafo 20).

10. Caso *Aloeboetoe y Otros*, Sentencia del 4 de diciembre de 1991; Serie C, N° 11; caso *Cayara*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de febrero de 1995, Serie C, N° 14; caso *Gangaram Panday*, Sentencia del 21 de enero de 1994, Serie C, N° 16; caso *El Amparo*, Sentencia de 18 de enero de 1995, Serie C, N° 19; caso *Neira Alegría y otros*, Sentencia de 19 de enero de 1995, Serie C, N° 20; caso *Genie Lacayo*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 27 de enero de 1995, serie C, N° 21; caso *Caballero Delgado y Santana*, Sentencia de 8 de diciembre de 1995, serie C, N° 22; caso *Paniagua Morales y otros*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 25 de enero de 1996, serie C, N° 23.

11. Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, “Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”.

distinguir en forma clara entre un informe en el cual la Comisión expone “los hechos y sus conclusiones” (Art. 50), y otro en el cual emite “su opinión y conclusión” (art. 51).

El artículo 50 se refiere al último eslabón en el procedimiento a cargo de la Comisión, antes de que el caso sea referido a la Corte. El informe al que se refiere este artículo es confidencial, según se desprende del inciso 2: “El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo.”

El artículo 50 no dice nada sobre el derecho del peticionario a recibir una copia de este informe, ni sobre su obligación de no publicarlo. Hasta 1993, la Comisión había entendido que un principio elemental de igualdad procesal la obligaba a dar copia del informe del Art. 50 también al peticionario, bajo la obligación de este último de respetar su carácter confidencial. Así lo estableció en el Art. 47.6 de su Reglamento. Sin embargo, en la Opinión Consultiva OC-13, solicitada por Argentina y Uruguay, la Corte declaró que esa cláusula “no se conforma con el Art. 50 de la Convención”.<sup>12</sup> Adecuándose a esta interpretación, desde 1993 la Comisión entrega su informe del Art. 50 solamente al Estado parte. Además, hasta muy recientemente, la Comisión prescindía aún de notificar al peticionario de la existencia de tal informe ni del comienzo del plazo para que el Estado parte acepte o rechace las recomendaciones en él contenidas. Por lo menos en un caso (Martorell) se llegó al extremo de emitir un informe del Art. 50 sin notificar al peticionario, de recibir los comentarios del Gobierno también sin dar traslado al peticionario, y de emitir un informe del Art. 51 también sin dar copia del mismo al peticionario. La parte interesada se enteró por casualidad de todo este trámite.

La interpretación de la Corte en la OC-13 ha creado, por lo menos, una anomalía procesal. El trámite ante la Comisión se desarrolla durante un largo período en condiciones equitativas para las partes: de cada escrito se da traslado, a cada audiencia se invita a ambas partes, cada medida de prueba es susceptible de objeción o de comentario por cada parte. Esa igualdad procesal se altera radicalmente justo en el momento decisivo: el de la adjudicación. En ese momento, el peticionario está a oscuras durante tres meses sobre qué ha resuelto la Comisión mientras el Estado sí tiene conocimiento de ello. Si además se le retacea información no ya sobre el contenido sino sobre el trámite mismo, la situación del peticionario es de indefensión. Cabe resaltar aquí que la decisión de no notificar al peticionario sobre la emisión de un informe, es decir de su mera existencia y no de su contenido, no resultaba de ninguna manera del texto de la OC-13. Afortunadamente, esta práctica de la Comisión

12. OC-13/93, cit., parr. 49

se ha modificado recientemente: los peticionarios son notificados actualmente del hecho de que se ha emitido un informe del Art. 50 y de la fecha en la cual se entregó dicho informe al Estado interesado.

Podrá decirse que la Corte se ha limitado a interpretar restrictivamente una norma de muy infeliz redacción. No se trata siquiera de una interpretación literal, ya que –como vimos– la Convención guarda silencio sobre el tratamiento que debe darse al peticionario en este punto. Nos parece, en todo caso, que la OC-13 y la práctica subsiguiente han creado un sin sentido procesal que no se compadece con el objeto y fin del tratado y que por ello debe rectificarse. En efecto, es un sin sentido que en un mecanismo creado para beneficio de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, éstas no tengan participación en una etapa crucial del mismo. Cuando menos, la Corte debió haber aclarado que el peticionario debe conocer, con fechas precisas, si se ha dictado un informe del Art. 50 y cuándo vence el plazo otorgado al Gobierno para actuar sobre las recomendaciones de la Comisión.

Esto último ha sido subsanado por la Comisión, pero la OC-13 y la práctica vigente siguen consagrando un desequilibrio procesal innecesario y contrario al objeto y fin del tratado. Además de la inequidad evidente de la solución adoptada por la Corte, esta interpretación presenta una dificultad práctica al privar a la Comisión del concurso del peticionario en la importantísima tarea de determinar si el Estado da o no cumplimiento a las recomendaciones formuladas. Un peticionario que no conoce tales recomendaciones no estará en posición de asistir en ese cometido. Por estas razones, nos parece que, ante una norma ambigua y confusa, la Corte llenara los vacíos con el criterio de contribuir al mejor cumplimiento del objeto y fin de la Convención. Una tal interpretación es sin duda posible, y tendría la ventaja adicional de mantener la igualdad de armas en el proceso: se trata simplemente de interpretar el requisito de confidencialidad y la prohibición de publicación previstos en el Art. 50 como aplicables a ambas partes por igual. A nuestro juicio, no es ésta una reforma que requiera enmiendas al tratado; puede y debe hacerse por vía de interpretación que modifique la doctrina vigente de la OC-13 en este punto.

El artículo 51 prevé la posibilidad de que la Comisión, de no haber sometido el caso a la Corte, emita un segundo informe, en el que debe fijar un lapso temporal para que el Estado tome las medidas que le competen a fin de remediar la situación; vencido este segundo plazo, la Comisión puede decidir publicar este segundo documento.<sup>13</sup>

13. Aunque la OC-13 nada dice respecto al carácter del plazo del Art. 50, la mal entendida confidencialidad de esta etapa se presta a formas adicionales de vulnerar la equidad procesal. En el

Como lo señaló en la OC-13, la Corte estima que los informes a que se refieren los artículos 50 y 51 difieren, en la medida en que uno es de carácter preliminar, mientras que el segundo tiene carácter definitivo. Además, la publicación del segundo constituye una alternativa de ejecución de la resolución que haya adoptado la Comisión al adjudicar el caso en forma definitiva, y esa forma de resolución es distinta de (e incompatible con) el envío del caso a la Corte. Según la Corte “el artículo 51.1 faculta a la Comisión para elaborar un segundo informe, cuya preparación está sometida a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte, dentro del plazo de tres meses dispuesto por el mismo artículo 51.1, por lo que equivale a decir que, si el caso ha sido introducido ante la Corte, la Comisión no está autorizada para elaborar [ese] informe”.<sup>14</sup>

Además, el plazo de tres meses está concebido como una oportunidad que se da al Gobierno para implementar las recomendaciones de la Comisión, o al menos para decidir si las implementará. Por tanto, el plazo de tres meses durante el cual la Comisión puede someter el caso a la Corte corre a partir de la recepción por el Estado del informe preliminar a la Corte (documento confidencial).

Sin embargo, como bien se sabe, la interpretación de la Comisión ha sido otra, e incluso, ésta se plasmó en el mismo Reglamento de la Comisión, en sus artículos relativos a las facultades otorgadas por los artículos 50 y 51 de la Convención (artículos 46, 47 y 48 de ese Reglamento). Para este órgano, el informe del artículos 50 y 51 eran hasta la OC-13, en definitiva un solo y mismo documento.

Por tanto, estamos en presencia de dos interpretaciones contradictorias de la Convención, una de la Comisión, de 1985 y 1987, y otra de la Corte, de 1993, en torno al punto a partir del cual corren los tres meses establecidos para someter el caso a la Corte.

A partir de la opinión consultiva de la Corte, la Comisión ha aceptado en su práctica que tiene que remitir dos documento diferentes. Sin embargo, no ha procedido aún a revisar el texto de su reglamento, dando así lugar a que los Estados demandados opongán, como excepción preliminar, las supuestas irregularidades en las cuales incurriría la Comisión en la aplicación de los artículos 50 y 51. Urge, a nuestro entender, que la Comisión revise su

---

caso *Ejido Morelia*, la Comisión otorgó un plazo adicional a México para implementar las recomendaciones que le había formulado en su Informe del Art. 50, sin consultar ni notificar a los peticionarios. Ver Informe N° 43/96.

14. OC-13/93 del 16 de julio de 1993, “Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, párrafos 52 a 56.

reglamento e incorpore en forma clara el aporte de la Corte en 1993 sobre la distinción a hacer entre los dos tipos de informes. No proponemos, en cambio, que la Comisión derogue el Art. 47.6 de su Reglamento; como queda dicho supra, proponemos una revisión en ese punto de la OC-13, también por vía consultiva.

En efecto, al no existir una jerarquía superior entre los dos órganos, y no existiendo un tercero que pueda dirimir y decidir cuál de estas dos interpretaciones de la Convención es válida, una autora estima que los Estados se encuentran ante la ausencia de criterio claro en torno a la naturaleza de estos informes, que dan inicio al plazo de tres meses.<sup>15</sup>

Es nuestra opinión, sin embargo, que ante una diferencia de interpretación entre los dos órganos del sistema prevalece la de la Corte sobre la de la Comisión, ya que la Corte es el intérprete final y autorizado (Artículo 62.3) de las normas jurídicas de la Convención Americana.<sup>16</sup> La Comisión tiene también, desde luego, facultades de interpretación, y es de suponer que en algunos temas, las interpretaciones de cada órgano sean sencillamente distintas, sin otro efecto jurídico. En el tema de los plazos procesales y condiciones de admisibilidad, sin embargo, prevalecerá siempre la visión de la Corte, ya que de esas condiciones depende la posibilidad misma de que el caso termine en la Corte.<sup>17</sup>

## 2) La remisión del informe:

Existe un lapso bastante grande entre el momento en que la Comisión fecha sus recomendaciones (informe) y el momento en el que el Estado demandado es notificado de estas recomendaciones: en el caso Caballero Delgado y Santana, el informe 31/91 del 26 de setiembre fue comunicado al Gobierno de Colombia el 17 de octubre de 1991, "y es a partir de entonces cuando empieza a correr el plazo", puesto que "la Corte ha establecido que los 90 días deben contarse a partir de la remisión al Gobierno respectivo de las recomendaciones

15. Márquez Rodríguez, Edith, "Las relaciones entre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos," en Nieto Navia, Rafael (de.), *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, San José, CteIDH, OEA-UE, 1995

16. Además del artículo 62.3 de la Convención de San José, se puede estimar que el artículo 19.c del Estatuto de la Comisión va en el sentido de establecer cierta jerarquía en la interpretación de la Convención en favor de la Corte, ya que precisa, entre otras atribuciones de la Comisión, la de "consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

17. Para un estudio sobre la divergencia de interpretación, y sobre el punto de si el informe al que se hace referencia en el artículo 50 es el mismo que el estipulado en el artículo 51.1, véase Ventura Robles, M., "Los artículos 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en Nieto Navia, R., (ed.), *La Corte y el Sistema...* cit., pp. 559 y ss.

pertinentes”.<sup>18</sup> Por tanto, los 90 días corren a partir de la fecha de recepción del informe como tal por parte del Estado.

### **b) La expresión “tres meses” y su interpretación por la Corte:**

Luego de la remisión del informe previsto en el artículo 50, la Comisión cuenta con tres meses para referir el caso a la Corte. En varios casos, la Corte tuvo que definir lo que entiende por “tres meses”. En el caso más reciente, (*Paniagua Morales y otros vs. Guatemala*), se discutió si los tres meses correspondían a 90 días calendario (posición de Guatemala), o si correspondían a tres meses calendario (posición de la Comisión). En esta oportunidad, la diferencia entre las dos interpretaciones era de tres días, y la Corte desestimó la posición de Guatemala, no sin reconocer que “inadvertidamente”, en una sentencia anterior, la Corte se había referido a los tres meses como “noventa días”, aplicando “las dos expresiones como sinónimos”.<sup>19</sup> Por tanto, se desprende de la jurisprudencia de la Corte (caso *Caballero Delgado y Santana*, caso *Neira Alegría y otros*, caso *Paniagua Morales y otros*) que el plazo de tres meses a los cuales hace referencia el artículo 51.1 de la Convención “debe considerarse mes calendario gregoriano, es decir, de fecha a fecha”.<sup>20</sup>

### **c) La naturaleza del plazo de tres meses**

Según lo contemplado en el artículo 51, el Estado cuenta con tres meses, a partir de la remisión del informe previsto en el artículo 50, para cumplir con las recomendaciones de la Comisión, o llegar a un arreglo amistoso con la víctima en términos compatibles con la Convención. Este mecanismo es “de intensidad creciente destinado a estimular al Estado afectado a fin de que cumpla con su deber de cooperar para la solución del caso”.<sup>21</sup> Mediante él se fija un plazo, concebido como “una oportunidad final al gobierno involucrado de alcanzar una solución del caso”.<sup>22</sup> En la práctica, este dispositivo ha dado lugar a actuaciones erráticas de la Comisión, a tal punto que en tres ocasiones, la Corte ha debido pronunciarse sobre la naturaleza de este plazo con el que cuenta la Comisión para someterle un caso:<sup>23</sup>

18. Caso *Caballero Delgado y Santana*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párrafo 39.

19. Caso *Paniagua Morales y otros*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 25 de enero de 1996, serie C, N° 23, párrafo 28.

20. *Ibid.*, párrafo 26.

21. Caso *Velásquez Rodríguez*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, serie C, N° 1, párrafo 60.

22. *Ibid.*, párrafo 62.

23. Sentencias de Excepciones Preliminares de los casos *Neira Alegría y otros*, y *Cayara*; Opinión Consultiva OC-13/93 (Ciertas atribuciones...).

1) Se trata de un plazo que además de no tener el carácter de fatal, *puede ser interrumpido, y consecuentemente suspendido*. En varios casos, la Corte admitió que los Estados demandados habían solicitado una reconsideración del informe de la Comisión y que ese pedido contenía en forma implícita un pedido adicional de suspensión del plazo de tres meses.<sup>24</sup> En los primeros casos contra Honduras, la Corte observó que “antes de que hubieran transcurrido tres meses desde la adopción” del informe contemplado en el artículo 50, el Estado demandado había solicitado la reconsideración de la resolución de la Comisión, y que ello implicaba suspensión del plazo de tres meses.<sup>25</sup> Si bien la Convención no regula las solicitudes de reconsideración de los informes de la Comisión,<sup>26</sup> la Corte en 1987 estimó oportuno precisar las condiciones en las cuales un Estado puede solicitar una reconsideración del informe del artículo 50, puesto que “el trámite de pedidos de reconsideración, respecto de los Estados partes en la Convención, repercute sobre los lapsos procesales y puede afectar negativamente (...) el derecho del reclamante de obtener, dentro de los plazos legalmente establecidos, la protección internacional ofrecida por la Convención”.<sup>27</sup> Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “puede admitirse que una solicitud de reconsideración, fundamentada en la voluntad de resolver un caso planteado ante la Comisión,

24. En el caso *Velázquez Rodríguez*, Honduras solicitó a la Comisión el 18 de noviembre de 1983 la reconsideración de su informe (el contemplado en el artículo 50) que le fue remitido el 11 de octubre de 1983. En mayo de 1984, la Comisión decidió “continuar con el estudio del caso”, solicitando posteriormente información adicional al Estado hondureño. Pero fue tan solo el 18 de abril de 1986, o sea *dos años y medio después del informe que inicia el plazo de tres meses*, que la Comisión confirmó su informe preliminar y decidió someter el caso a la Corte. En su decisión sobre excepciones preliminares, la Corte convalidó este proceder.

En el caso *Neira Alegría y otros*, el informe fue remitido al Gobierno peruano el 11 de junio de 1990, el Gobierno solicitó una prórroga el 14 de agosto de 1990; el 20 de agosto, la Comisión le concedió 30 días que comenzaron a correr el 11 de setiembre de 1990.

En el caso *Cayara*, el informe de la Comisión fue remitido el 1 de marzo de 1991; la remisión por la Comisión sometiendo el caso a la Corte el 3 de junio de 1991, o sea tres días después de cumplido el plazo de tres meses. Luego, el 12 de junio de 1991, la misma Comisión se presentó en la Corte para retirar la demanda.

En el caso *Caballero Delgado y Santana*, el informe es del 26 de setiembre de 1991, pero fue comunicado a Colombia el 17 de octubre de 1991. El Estado colombiano solicitó una prórroga el 16 de enero de 1992, aceptada por la Comisión el 28 de febrero de 1992. La Comisión confirmó su informe preliminar el 25 de setiembre de 1992, y remitió el caso a la Corte.

En *Neira Alegría* y en *Caballero Delgado*, la Corte convalidó estas prórrogas, como lo había hecho en *Velásquez*. Godínez y Fairén Garbi-Solís Corrales; en cambio en *Cayara*, la Corte consideró que las medidas tomadas por la Comisión fulminaron de nulidad el acceso de las víctimas a la Corte. Ver *infra*, nota 35.

25. Caso *Velásquez Rodríguez*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párrafo 68.

26. La única disposición que atañe a esta reconsideración, es la del artículo 54 del reglamento de la Comisión, que se refiere a solicitudes de Estados que no son partes en la Convención.

27. Caso *Velásquez Rodríguez*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párrafo 69.

con los medios internos de que dispone el Estado, se adecúa al propósito general que tienen los procedimientos que se siguen en la Comisión, en el sentido de obtener una solución satisfactoria de la violación de los derechos humanos denunciada, a través de la cooperación del Estado afectado)].<sup>28</sup>

Esta afirmación de la Corte puede generar cierta duda, puesto que abre la facultad al Estado, y únicamente a éste, de obtener reconsideración del plazo para “una solución satisfactoria” de la violación de derechos humanos que no logró encontrar en los tres meses anteriores. Esta actitud no hace sino reforzar la idea de que el uso de la discrecionalidad en un proceso internacional siempre tenderá a favorecer al Estado y rara vez a las víctimas. Pero además, no deja de preocupar el hecho de que autoriza la renovación de un plazo cuyo objeto es precisamente idéntico al que no fue logrado en los tres meses anteriores. La Corte estimó necesario en 1987 precisar que “la extensión de los plazos dentro de los cuales un asunto debe quedar listo para ser sometido a la decisión de la Corte, no perjudica la posición procesal del Estado, cuando tal extensión resulte de una iniciativa de éste”.<sup>29</sup> Es así que un plazo inicialmente concebido como de tres meses es fácilmente interrumpido y prorrogado de hecho a plazos de hasta dos años y medio, después de los cuales la Comisión decide confirmar su informe inicial. En 1993, en el caso Cayara, la Corte estimó que “en el curso del plazo, sin embargo, pueden presentarse diversas circunstancias que lo interrumpen, o, incluso, que hagan necesaria la elaboración de un nuevo informe o la reanudación del plazo desde el principio. En cada caso será necesario hacer el análisis respectivo para determinar si el plazo venció o no, y cuáles fueron las circunstancias que razonablemente lo interrumpieron, si las hubo”.<sup>30</sup> La Corte no ha definido qué entiende por estas circunstancias.

- 2) Se trata de un plazo prorrogable: en el caso Caballero Delgado y Santana, la Corte estima que “el plazo establecido por el artículo 51.1 [no] tiene carácter perentorio, puesto que [la Corte] ha sostenido que puede ser prorrogado”.<sup>31</sup> En el caso Neira Alegría, la Corte estableció que al haber el Gobierno peruano pedido que se excedieran los tres meses a partir de la remisión del informe por la Comisión el 11 de junio de 1990 (la demanda había sido sometida a la Corte el 10 de octubre de ese año), la facultad otorgada por el artículo 51.1 no caducaba. Ello “en virtud de un principio elemental de buena fe” que impide al Gobierno del Perú invocar el vencimiento del plazo original luego de haber solicitado su extensión.<sup>32</sup>

28. *Ibid.*

29. *Id.*, párrafo 70.

30. Caso *Cayara*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párrafo 39.

31. Caso *Caballero Delgado y Santana*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párrafo 42.

32. Caso *Neira Alegría*, Excepciones Preliminares, *op. cit.*, párrafo 34 y 35.

Estamos en presencia de un plazo postergable, que, según lo manifestó la misma Corte en 1993 en el caso Cayara, “no es fatal”.<sup>33</sup> Lo que sí se pone de manifiesto es que la prórroga sólo puede resultar de una petición del Estado, y no de las partes ni de una decisión de la misma Comisión, ya que “la seguridad jurídica exige que los Estados sepan a qué atenerse y no puede dejarse a la Comisión hacer uso arbitrario de los plazos, y menos aun si son de aquellos contemplados en la Convención misma”.<sup>34</sup>

Además, como se establece en el caso Cayara, “la norma reglamentaria citada no debe ser aplicada de manera tal que desvirtúe el propósito y el objeto de la Convención. Es un principio comúnmente aceptado que el sistema procesal es un medio para realizar la justicia y que ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades. Dentro de ciertos límites de temporalidad y razonabilidad, ciertas omisiones o retrasos en la observancia de los procedimientos pueden ser dispensados, si se conserva un adecuado equilibrio entre la justicia y la seguridad jurídica”.<sup>35</sup> En el caso Cayara, la Corte tuvo la ocasión de precisar los límites de temporalidad y razonabilidad, al precisar que “independientemente de si el plazo original vencía el 31 de mayo o el 5 de junio de 1991, no hay duda de que el 14 de febrero de 1992, excede con mucho los límites de temporalidad y razonabilidad que la Corte ha dicho que informan el procedimiento”.<sup>36</sup> Por unanimidad, en la parte resolutive, la Corte aceptó que la demanda de fecha 14 de agosto de 1992, o sea luego de transcurridos más de siete meses, fue interpuesta por la Comisión fuera del plazo establecido en el artículo 51.1 de la Convención y por ende, que fue extemporánea.<sup>37</sup>

33. Caso *Cayara*, Excepciones Preliminares, párrafo 38.

34. *Ibid.*

35. *Id.*, párrafo 42.

36. *Id.*, párrafo 60. Como se explicó *supra* (nota 23), en este caso la Comisión retiró físicamente su demanda luego de haberla interpuesto. Lo hizo con el objeto de reabrir el trámite ya fenecido ante sí misma y de esa forma considerar ciertas objeciones del Gobierno del Perú. Luego de desestimarlas, volvió a remitir el caso a la Corte en febrero de 1992. La Corte consideró que el plazo el Art. 51 había vencido en junio de 1991 y declaró la posterior remisión como extemporánea. Aparentemente, la Corte no estimó que las peticiones del Gobierno del Perú —que habían motivado las idas y venidas de la Comisión— constituyeran un pedido formal de reapertura del trámite y, consecuentemente, de suspensión de los plazos, como sí lo fueron en *Velásquez: Godínez, Fairén, Neira Alegría y Caballero Delgado*. Llana la atención que la Corte reconoce que la Comisión pudo haber entendido de buena fe a las objeciones peruanas como un pedido de reconsideración, y también que reconozca que las idas y venidas no perjudicaron la posición procesal del Gobierno. En tales circunstancias, cabe preguntarse: (1) en qué medida este caso es realmente distinguible de los otros; (2) por qué no se consideró el caso como efectivamente remitido en junio de 1991, procediendo a asumir la Corte su competencia previa anulación de lo actuado por la Comisión con posterioridad a esa fecha. Esta última solución hubiera consultado mejor los intereses de los peticionarios quienes, vale la pena acotar, fueron testigos impotentes de las idas y venidas y no tuvieron responsabilidad alguna en la confusión procesal creada por el Gobierno y la Secretaria Ejecutiva de la Comisión.

37. *Id.*, p. 29 (parte resolutive).

La regla vigente con relación a la naturaleza del plazo para enviar el caso a la Corte parece ser la establecida en el caso Cayara: el plazo no es fatal, pero sus alteraciones pueden ser un obstáculo insalvable para que la Corte adquiera competencia, dependiendo en las circunstancias de cada caso. Cabe aquí agregar, sin embargo, que en la Opinión Consultiva OC-13 la Corte ha introducido un elemento de confusión, al afirmar lo siguiente en el párrafo 51: "...la Corte ha aclarado que dicho plazo, aun cuando no es fatal, tiene carácter preclusivo, salvo circunstancias excepcionales, por lo que respecta al sometimiento del caso a este Tribunal..." En la mayoría de los sistemas procesales, la preclusion significa que el transcurso de un plazo sin que se haga efectivo un acto procesal tiene el efecto jurídico de hacer legalmente improcedente ese acto en el futuro. Por ello, nos parece que un plazo es efectivamente fatal si sus efectos jurídicos son preclusivos.

Sería técnicamente preferible aclarar, por vía interpretativa de la Corte, que el plazo no es ni fatal ni preclusivo, pero que su transcurso sin una remisión del caso a la Corte impide su remisión en el futuro, a menos que haya habido una formal suspensión del plazo a pedido del Estado y con el objeto de considerar hechos nuevos o argumentos no previamente debatidos.

## II. CRITERIOS PARA SOMETER UN CASO A LA CORTE

Partimos de la convicción de que, si un caso está bien instruido, y no existe posibilidad alguna de un arreglo por la vía amistosa entre las partes, debería en el curso ordinario de los acontecimientos, ser remitido a la Corte.<sup>38</sup> Este envío deberá producirse en el plazo de tres meses a partir del informe que la Comisión somete a consideración del Estado, a menos que dentro de ese plazo el Estado adopte e implemente las recomendaciones de la Comisión. Dadas las limitaciones materiales del sistema interamericano, la escasez de recursos humanos y financieros disponibles, y las condiciones de trabajo "hoy día precarias"<sup>39</sup> tanto de la Comisión

38. La solución amistosa ha sido muy poco estudiada en doctrina. Véase Moyer, Ch., "Friendly settlement in the Inter-American system. The Verbitsky case -When push need not come to shove", en Nieto Navia, R. (ed.), *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José, CteIDH, OEA/UE. 1995, pp. 347-360. y De Piérola, N. y Loayza, C., "La solución amistosa de reclamaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", *Revista IIDH* N° 22, pp. 173-227; Méndez, J.E., "La participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los conflictos entre los Miskitos y el Gobierno de Nicaragua", en *Derechos Humanos en las Américas. Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1984, pp. 306-318.

39. Según la expresión del juez brasileño de la Corte. Cançado Trindade, A. A., "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995). Evolución, estado actual y

como de la Corte, es prácticamente inevitable que, en algún momento, la Comisión proceda a una "selección" de los casos que podrán ser sometidos a la Corte. En este caso, ¿qué requisitos deben cumplirse y cuáles son los criterios establecidos para que un caso sea sometido por la Comisión a la Corte?

Para un Estado, estos requisitos son importantes de conocer, puesto que pasa de ser parte en una tentativa de arreglo amistoso con las víctimas bajo la supervisión de la Comisión, a constituirse en la parte acusada en un proceso público ante una jurisdicción internacional. Lo es de igual manera para las víctimas, ya que en la primera etapa, "se ofrece... al reclamante la [posibilidad] de obtener un remedio apropiado de una manera más rápida y sencilla",<sup>40</sup> mientras que en la segunda fase, la víctima se somete a un largo proceso cuya resolución tardará varios años.

Como ya lo señalaba la doctrina en 1980, el Pacto de San José no indica en qué situaciones se deben remitir los casos a la Corte.<sup>41</sup> Más recientemente, la antigua Secretaria Ejecutiva de la Comisión afirmaba que "el asunto, complejo y de creciente importancia, no se encuentra regulado ni en la Convención ni en el Estatuto o el Reglamento de la Comisión".<sup>42</sup> A diferencia de esta autora, consideramos que la práctica de la Comisión no ofrece al estudioso criterio básico alguno para predecir cuándo, o bajo qué condiciones, la Comisión decidirá enviar o no un caso a la Corte.<sup>43</sup>

En este punto, tal vez convenga discutir si es importante o no que la Comisión tenga tales criterios y los haga públicos. Después de todo, la Comisión Europea no ha elaborado tales criterios, y hasta pareciera que ha considerado inconveniente hacerlo por el riesgo de perder flexibilidad y adaptabilidad a circunstancias imprevistas. Aun así, la práctica de la Comisión Europea permite discernir ciertos criterios que la doctrina ha elucidado y de los cuales nos ocupamos infra. Entre tanto, conviene

---

perspectivas", en *Derecho Internacional y Derechos Humanos/Droit International et Droits de L'Homme*, Academia de Derecho Internacional de La Haya/IIDH, San José/La Haya, 1996, pp. 47-95, p. 79.

40. Caso *Velásquez Rodríguez*, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C, No 1, párrafo 60.

41. Dunshee de Abranches, C., "La Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, OEA, 1980, p. 137.

42. Márquez Rodríguez, E., "Las relaciones entre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en Nieto Navia, R. (ed.), *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, San José, CIDH, OEA/UE, 1995, pp.297-320, p. 307.

43. En ese mismo artículo, la antigua Secretaria Ejecutiva afirma que la Comisión "ha ido precisando ciertos elementos mínimos para que un caso pueda ser sometido" (p. 307), pero se limita a recitar reglas ya estipuladas en la Convención, como la de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte por el Estado afectado (Art. 62, párrafo 1), agotamiento de los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 (Art. 61, párrafo 2), y ausencia de una solución amistosa (Art. 51). Estas reglas constituyen, a nuestro juicio, requisitos mínimos y no criterios a partir de los cuales se pueda concluir que un caso será sometido a la Corte.

recordar algunas diferencias importantes entre los sistemas americano y europeo que, a nuestro juicio, aconsejan la elaboración de criterios en el primero aunque los mismos sean innecesarios en el segundo.

En primer lugar, en Europa todos los casos procesados por la Comisión son eventualmente objeto de una decisión por el Tribunal Europeo o bien por el Consejo de Ministros: la Comisión envía un 60% de sus resoluciones al Tribunal y un 40% al Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros tiene facultades para hacer cumplir las resoluciones de la Comisión, aun en los aspectos indemnizatorios. Esto es radicalmente distinto en el sistema interamericano, donde el informe de la Comisión es el último acto en un altísimo porcentaje de los casos que llegan a resolución final, y muchos de éstos ni siquiera se publican. Aparte de no existir el equivalente de una acción adicional por el Consejo de Ministros, el tema adquiere importancia porque el carácter vinculante de las decisiones de la Comisión ha sido puesto en tela de juicio.<sup>44</sup> Si los gobiernos entienden que las decisiones de la Comisión revisten apenas el carácter de recomendaciones de cumplimiento optativo, resulta imprescindible que quede abierta alguna vía para asegurar su cumplimiento en caso que el Estado las rechace o las ignore. En el sistema interamericano, el único recurso disponible a la Comisión (aunque no a las víctimas) es el de incluir el tema en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. Este mecanismo se ha mostrado absolutamente ineficaz, además de que, como órgano político y por la frecuencia de sus reuniones, la Asamblea General no es para nada comparable al Consejo de Ministros de Europa.

En segundo lugar, debe recordarse que en Europa el demandante individual tiene la posibilidad de accionar la competencia del Tribunal aun en el caso de que la Comisión y el Estado parte declinen hacerlo. En este caso, la demanda pasa previamente por un comité de filtraje del propio Tribunal antes de su inclusión en su calendario de casos.<sup>45</sup> Esta posibilidad está vedada al peticionario en el sistema interamericano. Es teóricamente posible que sea el Estado que disiente de las conclusiones de la Comisión quien lleve el caso a la Corte Interamericana; en la práctica esta vía de acceso no se ha usado nunca. Antes bien, los Estados ignoran las recomendaciones de la Comisión o las atacan por la vía oblicua del pedido de

---

44. Caso *Caballero Delgado y Santana*, Sentencia sobre el Fondo, Sentencia de 8 de diciembre de 1995, Serie C Nº22, párr. 67. Caso *Genie Lacayo*, Sentencia de 29 de enero de 1997, Serie C Nº 30, párr. 93. No obstante ello, la Corte en el Caso *Loayza Tamayo* estableció que "en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derecho humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, ..." Sentencia de 17 de septiembre, párr. 80.

45. La información sobre el sistema europeo en carta de Manuel Lezertúa, Administrador Principal, Dirección Asuntos Jurídicos, Consejo de Europa, de fecha 27 de noviembre de 1996, en nuestros archivos.

opinión consultiva destinada a cuestionar atribuciones procesales o jurisdiccionales de la Comisión.<sup>46</sup>

A nuestro juicio, estas diferencias hacen que el envío de un caso a la Corte Interamericana revista una importancia fundamental que no tiene en Europa. Por ello, un principio elemental de seguridad jurídica aconsejaría elaborar criterios de aplicación mas o menos universales, de modo que los litigantes puedan predecir con alguna confianza qué extremos se deberán llenar para que el caso pase a fases superiores de obligatoriedad y eficacia.

### a. Los criterios emitidos por la Corte:

En lo que atañe a la jurisprudencia de la Corte, ésta ha indicado de manera muy general algunas características que debe poseer un caso para ser sometido a su competencia. En su opinión consultiva sobre Colegiación Obligatoria de Periodistas, la Corte precisó que “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 resolverse amistosamente ante la Comisión, deberían ser sometidos por ésta a la Corte”.<sup>47</sup> A partir de la descripción de las características del caso Schmidt –cuya tramitación ante la Comisión originó el pedido de Costa Rica de una opinión consultiva plasmada finalmente en la OC-5, podemos intuir que en la opinión de la Corte, los casos que deben serle sometidos son los que

- 1) “plantea[n] problemas legales controversiales no considerados por la Corte”. Por temas controversiales parece entenderse aquéllos que, como ocurrió en el caso Schmidt, suscitaron divergencias tanto en la jurisdicción interna del Estado como en el seno de la misma Comisión, tales como la ausencia de unanimidad entre sus miembros.<sup>48</sup> De esta forma, la Corte cumpliría con su

46. Así lo hicieron Argentina y Uruguay al solicitar la OC-13 como consecuencia de las resoluciones de la Comisión sobre las leyes de Punto Final, Obediencia Debida y decretos de indulto y de la ley uruguaya de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. En 1996, han sido imitados por Chile al solicitar una opinión consultiva surgida del caso *Martorell*.

47. Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (art. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, Nº 5, párrafo 25.

48. En el caso europeo, la Comisión Europea ha decidido someter el caso a la Corte cuando no existe una mayoría clara de sus miembros (por ejemplo, cuando –como en el caso *Van der Mussele*– Sentencia del 23 de noviembre de 1983, serie A., vol. 70, p. 13 - la Comisión se divide (7 votos a favor, 7 en contra, y voto decisivo del Presidente de la Comisión en aplicación del artículo 18, párrafo 3 del Reglamento Interno) sobre la violación del artículo 14 de la Convención Europea. Lo mismo ocurrió en los casos *Zumbotel* (Sentencia del 21 de diciembre de 1993, Serie A, Vol. 268, p. 12); *Kremzow*, (Sentencia del 21 de setiembre de 1993, Serie A, Vol. 268, p. 40); *Klaus*, (Sentencia del 22 de setiembre de 1993, Serie A, Vol. 269, p. 15); *Navarra* (Sentencia del 23 de noviembre de 1993, Serie

misión de aclarar las disposiciones en materia de protección de los derechos humanos, y en particular los alcances de las de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el hemisferio;

- 2) tratan de “problemas que reviste[n] especial importancia en el continente”.<sup>49</sup> Esta afirmación de carácter sumamente general, como también lo expresó en su momento la Comisión Europea de Derechos Humanos,<sup>50</sup> no permite mayor esclarecimiento en cuanto a los criterios de la Corte de San José, aunque por lo menos se puede interpretar en el sentido de orientar a la Comisión a no remitir casos más o menos rutinarios o cuyo análisis jurídico y remedios apropiados ya hayan sido resueltos por vía de un tratamiento eficaz por los órganos del sistema.

En todo caso, el carácter “controversial” y la “importancia” que los problemas revisten merecen ser completados y precisados, a nuestro entender, por otros criterios.

## b. Los criterios apuntados por la doctrina:

Existen lo que podríamos llamar requisitos mínimos que debe revestir un caso para ser sometido a la Corte, en aplicación de diferentes artículos de la Convención, como:

- la presunta violación de un derecho protegido por la Convención (Arts. 33, 44 y 47);
- la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte por el Estado afectado (Art. 62, párrafo 1);
- el agotamiento de los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 (Art. 61, párrafo 2), y en particular, ausencia de una solución amistosa entre las víctimas y el Estado.

Pero además creemos que es conveniente añadir los siguientes criterios, a modo de “*faisceau d’indices*”:

- 1) **Un criterio formal sobre calidad de la prueba:** debe tratarse de un caso en el cual existe un cúmulo sustancial de pruebas sobre el hecho de que se ha cometido una violación y sobre la responsabilidad *prima facie* del Estado en

A. Vol. 273, p. 36); *Dombo Beheer* (Sentencia del 27 de octubre de 1993, Serie A. Vol. 274, p. 23); *Imbroscia* (Sentencia del 24 de noviembre de 1993, Serie A., Vol. 275, p. 25).

49. OC-5-85, párr. 25.

50. Por ejemplo, el caso *Klass* (Sentencia del 6 de setiembre de 1978, serie A. Vol. 28), en el cual se discutía el poder de vigilancia secreta de los ciudadanos, característico del Estado Policíaco, que es compatible con la Convención “siempre y cuando se adopten medidas estrictamente necesarias a la salvaguardia de instituciones democráticas” (p. 21); el caso *Axen* (Sentencia del 8 de diciembre de 1983, Serie A., Vol. 72, p. 10).

la misma. Debe evitarse la lamentable práctica que ha llevado a la Corte a reconsiderar y a valorar la calidad de la actividad investigativa llevada a cabo por la Comisión en la etapa instructiva.<sup>51</sup> No es bueno tener que proceder a la reapertura ante la Corte de decisiones de admisibilidad ya litigadas y resueltas en la etapa ante la Comisión, lo que genera un desequilibrio entre las partes en favor de los Estados y desvirtúa la labor de la Comisión.

## 2) Criterios materiales:

- a. Importancia de los derechos violados, especialmente si se trata de derechos del núcleo duro ("hard core") de los derechos humanos o que son insusceptibles de derogación.<sup>52</sup>
- b. Importancia de la violación de la regla violada en torno a la legislación imperante en otros Estados del hemisferio y el efecto que podría tener una decisión de la Corte sobre los otros ordenamientos de los Estados del hemisferio.<sup>53</sup>
- c. Importancia de los derechos medida en relación a ciertas categorías de personas que podrían beneficiarse de una jurisprudencia favorable a las víctimas en un caso preciso (grupos discriminados, mujeres, minorías étnicas, minorías sexuales).
- d. Óptima protección del derecho a través de la tutela del caso por la misma Corte. En otras palabras, los casos sometidos deben ser susceptibles de una solución técnicamente adecuada de la Corte, y claramente fundamentada desde el punto de vista jurídico.
- e. Necesidad de una decisión judicial de la Corte que confirme la práctica de la misma Comisión,<sup>54</sup> o –alternativamente– necesidad de dar la posibilidad a la Corte de cambiar su propia jurisprudencia en alguna cuestión particular. En el caso europeo, por ejemplo, es perceptible que la Comisión

51. En opinión del juez Antonio Cançado Trindade, es necesario "evitar que gran parte del tiempo de la Corte se consuma con la reapertura de la determinación de los hechos (fact finding)" como ocurre en la actualidad. Cançado Trindade, A. A., *op. cit.*, p. 80). Véase también, del mismo autor, en lo que atañe al rechazo de la Corte a examinar la excepción preliminar de no agotamiento de los recursos internos presentada ante la Comisión, su voto razonado en el caso *Gangaram Panday*, Excepciones Preliminares, Sentencia del 4 de diciembre de 1991, Serie C Nº 12, pp.17-23.

52. En este sentido, véase Cançado Trindade, A. A., *op. cit.*, p. 81.

53. En este sentido, el juez Antonio Cançado Trindade estima que debe tratarse de "cuestiones que puedan generar una contribución jurisprudencial a la interpretación y aplicación de la Convención Americana" (*Ibid.*).

54. Para algunos, la Comisión debería de someter un caso a la Corte "cuando estimase que es conveniente la existencia de una decisión judicial de la Corte sobre una cuestión ya analizada y resuelta por la propia Comisión" (Gros Espiell, H., "El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y Documentos*, IIDH, 1987, pp. 67-101, p. 78).

plantea, en algunas oportunidades, un caso a la Corte de Estrasburgo cuando está en desacuerdo con la línea jurisprudencial seguida por la Corte. En este caso, la presentación de un caso a la Corte es un intento de la Comisión de modificar la jurisprudencia anterior de la Corte.

- f. Novedad del caso, es decir la falta de jurisprudencia sobre el tema planteado, especialmente si hace surgir cuestiones complejas de interpretación de la Convención. En sentido contrario, no se remitirían a la Corte los casos sobre los cuales existe jurisprudencia establecida ni los casos repetitivos o sencillos.<sup>55</sup>

En el artículo antes mencionado, la antigua Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana estimaba que habría que añadir un criterio de otro tipo, más subjetivo, como lo es el interés real que demuestre el reclamante original o la víctima. Si bien este criterio es aplicable en el sistema europeo para los Estados que han ratificado el Protocolo 9 (la víctima tiene en efecto la posibilidad de escoger entre ir a la Comisión o ir directamente ante la Corte), no nos parece que esta posición se pueda sustentar en el ámbito interamericano. Consumada la violación, y llevada ante la Comisión, el envío del caso a la Corte debe ser independiente del interés que puedan demostrar las víctimas. Lo contrario puede implicar la consagración de una manifiesta inequidad entre peticionarios que litigan con recursos humanos y materiales adecuados —que les permiten mostrar un decidido interés real cuántas veces sea necesario— y aquellos que, aun teniendo una causa importante para defender, lo hacen con gran precariedad de recursos.<sup>56</sup>

### III.

#### MÉTODO PARA IMPLEMENTAR LAS REFORMAS AL SISTEMA INTERAMERICANO EN TORNO A ASPECTOS PROCESALES:

No nos parece que la solución a estos problemas requiera de enmiendas a la Convención misma. A pesar de la vaguedad del lenguaje de los Arts. 50 y 51, las reformas que impulsamos pueden hacerse por vía de interpretación o de opinión consultiva, como ya se ha hecho en los casos citados, y también por vía de

55. Lezertúa, cit.

56. Esta mala idea, no implementada formalmente hasta ahora, se viene constituyendo en la lamentable y viciada práctica del sistema. En efecto, la amplia mayoría de los casos que llegan a la Corte son impulsados por organizaciones no gubernamentales especializadas en el sistema y que están en condiciones de mantener un nivel constante de insistencia ante la Comisión. Por el contrario, los casos presentados por personas o instituciones que están geográfica y técnicamente lejos de la sede de Comisión tienen pocas posibilidades de llegar a la instancia plenamente jurisdiccional. La inexistencia de criterios para enviar casos a la Corte, entre otros factores, sin duda favorece este estado de cosas.

modificaciones a los reglamentos de cada órgano, tarea para la que ambos están debidamente facultados. Sí nos parece, sin embargo, que tales cambios deben introducirse a partir de un amplio y abierto debate por todos los interesados.

Ante la práctica un tanto errática de la Comisión, una jurisprudencia de la Corte que aún está buscando afirmarse, y la reserva cada día mayor de algunos Estados en torno al sistema de protección de los derechos humanos que han aceptado, estamos convencidos de que es urgente la revisión y modificación de los reglamentos internos de cada uno de los órganos de supervisión del sistema, y que sería oportuno establecer mecanismos formales de consulta y de decisión en torno a tal revisión. Para evitar ruinosas competencias, sería aconsejable establecer un mecanismo de coordinación con la Comisión de Asuntos Políticos y Jurídicos de la Asamblea General y del Consejo Permanente, dado que la Asamblea General viene confiriendo mandatos sobre este tema tanto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como a su propia Comisión especializada.<sup>57</sup>

En el caso de la Corte, se podría pensar en un mecanismo que le permita recabar las opiniones de antiguos jueces, así como de abogados que hayan llevado casos en más de dos oportunidades, tal como lo estableció la misma Corte Internacional de Justicia en el período de revisión de su reglamento interno en 1972. En ese caso, sólo los juristas que habían llevado más de tres casos como consejeros legales de los Estados fueron invitados. Dada la naturaleza especial del procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana, esta iniciativa debe enmendarse para incluir a abogados tanto de los Estados como de los peticionarios y de la Comisión.

En el caso de la Comisión, se podría pensar en un mecanismo similar: una reunión con los miembros actuales y antiguos miembros de la Comisión, así como con usuarios del sistema (los abogados que han asesorado a las víctimas o a los Gobiernos en más de una ocasión). El Instituto Interamericano de Derechos Humanos podría ofrecer a la Comisión y a la Corte la articulación de estas reuniones.<sup>58</sup>

En ambos procesos, sería oportuno incluir a algunos Embajadores miembros de la Comisión de Asuntos Políticos y Jurídicos del Consejo Permanente, con el fin de permitir un intercambio fructífero en aras de perfeccionar y de consolidar un sistema de protección regional que, a pesar de preciarse de ser un sistema regional de protección de derechos humanos pionero en la historia del derecho internacional, vive aún un proceso de afianzamiento y de titubeos.

57. Citar resoluciones AG de 1996 y 1997.

58. La más reciente Asamblea General de la Organización de Estados Americanos mencionó específicamente al Instituto como órgano al que se le encomiendan tareas relativas a la discusión del futuro del sistema interamericano (citar resoluciones AG 1997). Ver AG/Res 1488 punto resolutivo N° 6. En igual sentido ver AG/Res 148 punto resolutivo N° 11.