

SEGUNDA PARTE

OPINIONES CONSULTIVAS

19) OPINIÓN CONSULTIVA OC-19/05

Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. *Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-19/05 del 28 de noviembre de 2005, Serie A, No. 19.*

Composición de la Corte: Sergio García Ramírez, Presidente; Alirio Abreu Burelli, Vicepresidente; Oliver Jackman, Juez; Antônio A. Cançado Trindade, Juez; Cecilia Medina Quiroga, Jueza; Manuel E. Ventura Robles, Juez, y Diego García-Sayán, Juez; presentes, además, Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y Emilia Segares Rodríguez, Secretaria Adjunta.

Fecha de solicitud: 12 de noviembre de 2003

Solicitante: República Bolivariana de Venezuela

Artículos en análisis: artículos 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Temas: Preguntas formuladas por el solicitante; Respuesta de la solicitud; Estados, Organizaciones y personas que sometieron sus observaciones; Competencia (alcance de la competencia consultiva de la Corte IDH); Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (autonomía e independencia de los órganos del Sistema Interamericano de promoción y protección de derechos humanos, medios de examen del desempeño de la Comisión).

Preguntas formuladas por el solicitante

1. El 12 de noviembre de 2003 la República Bolivariana de Venezuela (en adelante “Venezuela” o “el Estado”), con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”), sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”) una solicitud de opinión consultiva (en adelante “la solicitud”, “la consulta” o “la opinión consultiva”) sobre “[...] si existe un órgano dentro [del sistema interamericano de protección de derechos humanos] que disponga de las competencias necesarias para ejercer el control de la legalidad de las actuaciones de la Comisión [...], ante el cual puedan recurrir los Estados partes de la Convención [...], en defensa de la legalidad. En caso de que existiere tal órgano, el [Estado] desearía conocer cuál es dicho órgano y cuáles [son] sus atribuciones [...]”.

2. Venezuela expuso las consideraciones que originaron la consulta y señaló que ésta “radica en el estado de indefensión en que se encuentran actualmente los Estados partes [de] la [...] Convención, frente a cualquier decisión de [la] Comisión violatoria de su propio estatuto legal que pudiere lesionar los derechos de [los Estados] y poner en entredicho la recta aplicación de la propia Convención y de los demás instrumentos jurídicos internacionales aplicables”.

3. El 3 de diciembre de 2003 el pleno de la Corte solicitó al Estado que subsanara la solicitud de consulta a la luz del artículo 60 del Reglamento de la Corte* (en adelante “el Reglamento”). Para ello, debería: “a) formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte; b) [indicar] las disposiciones cuya interpretación se pide; c) [informar] las consideraciones que originan la consulta[,y] d) [indicar] el nombre [y] la dirección del Agente o de los Delegados”.

* De conformidad con los términos del Reglamento vigente, aprobado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su XLIX Período Ordinario de Sesiones mediante Resolución del 24 de noviembre de 2000, el cual entró en vigor el 1o. de junio de 2001, y según la reforma parcial aprobada por la Corte en su LXI Período Ordinario de Sesiones mediante Resolución del 25 de noviembre de 2003, vigente desde el 1o. enero de 2004. La referencia original que hizo el Estado solicitante corresponde al artículo 59 del Reglamento aprobado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su XLIX Período Ordinario de Sesiones mediante Resolución del 24 de noviembre de 2000, el cual entró en vigor el 1o. de junio de 2001.

4. El 10 de diciembre de 2003 el Estado envió modificaciones a su solicitud e indicó las siguientes dos preguntas:

1. ¿Existe o no, un órgano dentro del [s]istema [i]nteramericano de [d]erechos [h]umanos que disponga de las competencias necesarias para ejercer el control de la legalidad de las actuaciones de la Comisión [...], ante el cual puedan recurrir los Estados parte[s] de la Convención [...], en defensa de la legalidad?

2. En caso de que existiere tal órgano, [Venezuela] desearía conocer ¿[c]uál es dicho órgano y cuáles [son] sus atribuciones?

5. En esa misma comunicación, el Estado pidió a la Corte que conteste las dos preguntas a la luz de “la Convención [...] y de los demás instrumentos [...] que forman parte del [s]istema [i]nteramericano de [d]erechos [h]umanos”. El Estado justificó la solicitud de la consulta en el aparente “estado de indefensión ante cualquier actuación de la Comisión [...], que no estuviere conforme al régimen jurídico internacional al cual ésta debe acatamiento”. [...]

Respuesta de la solicitud

1. Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como órgano del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, tiene plena autonomía e independencia en el ejercicio de su mandato conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos actúa dentro del marco legal establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el ejercicio de las funciones que le competen en el procedimiento relativo al trámite de las peticiones individuales dispuesto en los artículos 44 a 51 de la Convención, así como en el ejercicio de sus restantes atribuciones destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos, consagradas en el artículo 41 de ese instrumento.

3. Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ejercicio de sus funciones, efectúa el control de legalidad de las actuaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en lo que se refiere al trámite de los asuntos que estén bajo el conocimiento de la propia Corte, conforme a la competencia que le confiere a ésta la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos.

Estados, Organizaciones y personas que sometieron sus observaciones

10. Cabe señalar que, [...], ningún Estado presentó observaciones.

11. Las siguientes organizaciones y personas presentaron escritos: directores y estudiantes de las Clínicas Jurídicas del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito; profesor Luis Peraza Parga, de las Universidades Panamericana de México, La Sabana de Bogotá y Privada de San Pedro de Sula; profesores Bernard Duhaime y Alejandro Lorite Escorihuela de la Facultad de Ciencias Políticas y de Derecho de la Universidad de Quebec; Clínica Jurídica del Centro de Investigación y Docencia Económicas de la ciudad de México; Clínica de Derechos Humanos del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana de la ciudad de México; Red de Profesores de Derecho en Derechos Humanos y Programa de Derechos Humanos de esta misma Universidad; Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); señor Alfonso Jiménez Reyes de México; señor Patricio Kingston de Argentina; señor Carlos Roberto Loría Quirós, consultor jurídico de Costa Rica, y señor Modesto Emilio Guerrero de Argentina.

12. El 13 y el 18 de julio de 2005 la Secretaría informó al Estado, a la Comisión y a las personas, instituciones u organizaciones que presentaron observaciones escritas que, después del análisis de los escritos presentados a la Corte en relación con la opinión consultiva, el Presidente, en consulta con los jueces de la Corte y en aplicación del artículo 63.4 del Reglamento, había resuelto que no se realizaría audiencia pública, tomando en cuenta que ningún Estado presentó observaciones. Sin embargo, se les solicitó que, si lo estimaban pertinente, presentaran observaciones escritas o documentos adicionales a más tardar el 16 de agosto de 2005. Dos *amici curiae*, el profesor Luis Peraza Parga, de las Universidades Panamericana de México, La Sabana Grande de Bogotá y Privada de San Pedro de Sula, y el señor Patricio Kingston de Argentina, remitieron observaciones adicionales.

13. El 4 de abril de 2005 la Comisión Interamericana presentó un escrito de observaciones, el cual la Corte resume a continuación:

La Comisión considera “que la pregunta formulada no es oscura, pero si la Corte decide absolverla requeriría de algunas precisiones”, por lo que opina que el Tribunal ejerciendo para ello sus facultades consultivas, precise la pregunta en los siguientes tres aspectos:

a) Actuaciones de la Comisión a las que se refiere la consulta

La Comisión ejerce funciones de tres categorías con el objetivo básico de promover la observancia y defensa de los derechos humanos: i) administrativas, ii) consultivas y promocionales, y iii) cuasi-jurisdiccionales, como establece la Convención en sus artículos 44 al 51.

Para los fines de esta solicitud de opinión, deben excluirse las funciones administrativas y consultivas, ya que éstas no involucran un derecho de defensa de los Estados, y que en el marco procesal interamericano tal derecho encuentra su expresión en la existencia de un procedimiento contradictorio. De lo anterior se desprende que la consulta alude a las actuaciones cuasi-jurisdiccionales de la Comisión.

b) Universo normativo sujeto a interpretación

“El régimen de legalidad al que deben adherencia los órganos del sistema interamericano” encuentra su base de partida en la proclamación de los derechos fundamentales de la persona humana en la Carta de la Organización y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre [(en adelante “Declaración Americana”)], formulada por los Estados americanos en la convicción de que ‘la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y justicia’”. A partir de esta proclamación, y como fruto de una labor progresiva durante el resto del siglo XX, se ha creado un régimen *sui generis* cuya dimensión sustantiva se completa con: Convención Americana; Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad.

Sin embargo, solamente la Carta y la Convención establecen el régimen de legalidad adjetiva para las actuaciones de los órganos del sistema. Los demás instrumentos se remiten a la Convención por lo que toca a los procedimientos. También los Estatutos y Reglamentos

proveen el régimen de legalidad de aquéllos. La Comisión entiende que la interpretación de su Reglamento es una facultad exclusivamente suya.

c) Régimen de legalidad en el que se inscribe la solicitud

La Carta de la OEA establece la autoridad y competencia de la Comisión. Además, en lo que respecta a los Estados Partes de la Convención Americana, el régimen de legalidad al que deben sujetarse las actuaciones cuasi-jurisdiccionales de la Comisión se concreta en el procedimiento de petición normado por los artículos 44 a 51 de dicho instrumento. En relación con los Estados miembros de la Organización que no son partes en la Convención, el régimen de legalidad refiere al manejo de peticiones y comunicaciones respecto a los artículos I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana, con base en lo dispuesto por el artículo 24 del Estatuto de la Comisión, que a su vez, remite a su Reglamento.

En consecuencia, la Comisión estima que la consulta “debe leerse en el sentido de preguntar al Tribunal si, de la interpretación de la Carta, la Convención Americana y el Estatuto, se deriva que exista un órgano que disponga de las competencias para ejercer el control de la adherencia de sus actuaciones cuasi-jurisdiccionales con el régimen de legalidad consagrado respectivamente en los artículos 112, 41 y 44 a 51, y 24 de dichos instrumentos internacionales”.

La presente consulta se circunscribe a los actos de la Comisión respecto de los actos de procedimientos de petición individual. En esta materia, el deber de la Comisión y la Corte de vigilar su propia sujeción al régimen de legalidad dado por la Convención ha sido resaltado por el Tribunal, y de lo dicho por ésta, se “desprende con claridad que los órganos del sistema interamericano son los guardianes de la sujeción de sus actos a las reglas del sistema, en atención a la autoridad y credibilidad que les son necesarias para ejercer su mandato en forma cabal”. La Comisión considera que esa es la respuesta a la interrogante planteada por el Estado.

La Comisión señaló que la consulta hace referencia a una presunta indefensión estatal frente a sus actuaciones, y discrepa de esta manifestación, ya que estima que en el sistema interamericano operan garantías de legalidad, autoridad e independencia que los mismos Estados americanos han decidido poner en pie. La Comisión “actúa en la

convicción de que la razón de ser de toda garantía de legalidad en el funcionamiento de la maquinaria de protección es la mayor y mejor protección de la persona”. Dichas garantías se fundamentan en:

a) el diálogo entre los órganos del sistema

Una primera manifestación del diálogo para la evolución del mecanismo de protección es la interacción entre la Comisión y la Corte.

Adicionalmente, sus métodos y procedimientos de trabajo de la Comisión y la Corte están sujetos al seguimiento de los Estados americanos. En el caso de la Comisión la herramienta fundamental para dicho intercambio es su Informe Anual, el cual fue instaurado en virtud de las reformas acordadas mediante Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana. La incidencia de los Estados en el accionar genérico y abstracto de la Comisión depende de su voluntad de involucrarse en el sistema, y en el diálogo entre la Comisión y los Estados a través de la Asamblea General, y el Consejo Permanente de la Organización. En lo que se refiere al diseño y funcionamiento del sistema “[e]l foro natural para intercambio de opinión entre los Estados y la Comisión es la Asamblea General”.

b) independencia funcional de la Comisión y de la Corte

Los Estados miembros han dotado de independencia a la Comisión y a la Corte, porque la mejor protección de los derechos humanos exige que estos órganos realicen sus tareas sin interferencia. En el caso de la Comisión, siendo un órgano principal de una organización internacional, la independencia se refiere a que “pueda ejercer sus funciones propias sin interferencias de los Gobiernos de los Estados que conforman dicha organización, los demás órganos de ésta, o cualesquiera otros actores”.

c) las garantías en los procedimientos de petición

En la Carta de la Organización o en la Convención Americana no existe disposición alguna que sujete los actos cuasi-jurisdiccionales de la Comisión al escrutinio de otros órganos de la Organización. Sin embargo, el sistema interamericano de protección está dotado de una serie de garantías que aseguran el principio de supremacía convencional. Algunas de estas garantías, como los principios de buena fe y de interpretación *pro homine*, guían todas las actuaciones de la Comisión. También existen garantías de carácter particular, referentes al

procedimiento de petición individual, las cuales son: condiciones de admisibilidad de las peticiones y principios de contradictorio y equidad procesal, y seguridad jurídica. El procedimiento ante la Comisión contiene garantías de contradictorio similares a las que existen en el procedimiento contencioso ante el Tribunal. Toda actuación de la Comisión está sujeta a la aplicación de los referidos principios, y “[l]a fiscalización de la adherencia de las actuaciones cuasi-jurisdiccionales de la Comisión con éstos es una función de la Comisión misma”.

La Comisión señaló también que “existe [...] un ejercicio concurrente de competencias por parte de la Corte, al cual los Estados pueden acudir en caso de disconformidad con los hallazgos de la Comisión”. Al respecto, indicó que “cuando un caso es llevado ante el Tribunal, tanto la Comisión como la Corte interpretan la Convención respecto de los mismos hechos. En esta consideración, la Corte tiene íntegra facultad de apreciar hechos e interpretarlos a la luz de la Convención, con independencia de la valoración que sobre la misma materia ha hecho la Comisión. Y en este contexto puede emitir una interpretación distinta con respecto a aspectos procesales”.

“En el caso de peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de la Convención [...] por un Estado parte que ha reconocido la competencia de la Corte, la Convención [establece] un sistema calificado de protección que involucra [al Tribunal como] órgano jurisdiccional de la materia”. Si un Estado está “en desacuerdo con los hallazgos de la Comisión y considera [...] que no es de justicia cumplir con sus recomendaciones, la Convención le ofrece la oportunidad [de] someter el asunto a la competencia de la Corte”. Otra posibilidad de control existe cuando la Comisión presenta un caso ante el Tribunal. En esta hipótesis, y en lo referente al procedimiento por parte de la Comisión, el Estado demandado puede cuestionarlo a través de excepciones preliminares.

Según la Comisión, el ejercicio de la competencia consultiva del Tribunal constituye otro mecanismo “que asegura el diálogo en el sistema respecto de los requisitos en materia de procedimiento [...] La emisión de [previas] opiniones consultivas, así como el presente procedimiento, demuestran cómo la jurisprudencia consultiva de la Corte se constituye en un referente en materia de legalidad de las actuaciones de los órganos del sistema a través de un pronunciamiento realizado en abstracto.”

La Comisión concluyó lo siguiente:

respecto de la formulación de la consulta,

que es necesario que el Tribunal le dé precisión en los siguientes términos:

a) que la consulta se refiere a las funciones cuasi-jurisdiccionales de la Comisión y excluye sus actuaciones consultivas y promocionales, y administrativas;

b) que los instrumentos a ser interpretados son la Carta de la Organización, la Convención Americana y el Estatuto de la Comisión; y

c) que las disposiciones particulares a ser interpretadas son los artículos 112 de la Carta, 41 y 44 a 51 de la Convención y 24 del Estatuto citados, a la luz de su contexto.

respecto del régimen en que se desarrollan sus actuaciones cuasi-jurisdiccionales,

que éste está basado en tres pilares, compuestos por[:]

a) el diálogo entre los órganos del Sistema, y de éstos con los Estados miembros de la Organización;

b) la garantía de independencia funcional de la Comisión y la Corte; y

c) las garantías procesales de los procedimientos de petición[.]

respecto del control de adherencia con la legalidad de dicho régimen,

a) que los Estados americanos no han creado un órgano con el objeto de fiscalizar la legalidad de sus actos cuasi-jurisdiccionales;

b) que los órganos de control de adherencia con el régimen de legalidad del [s]istema [i]nteramericano son la Comisión y la Corte mismas, en ejercicio de sus facultades inherentes y concurrentes en materia de peticiones individuales; y

c) que la función consultiva de la Corte constituye un mecanismo adicional de diálogo respecto del régimen de legalidad para el procedimiento de petición individual. (El resaltado es del original.)

14. A continuación se resumen los planteamientos de los *amici curiae* presentados por diversas personas, instituciones u organizaciones:

Sobre la admisibilidad de la opinión, los profesores Bernard Duhaime y Alejandro Lorite Escorihuela, de la Facultad de Ciencias Políticas y de Derecho de la Universidad de Québec,¹ expresaron que

¹ El escrito original del *amicus curie* fue presentado en francés. Para efectos de la presente Opinión Consultiva se utilizó una versión del documento traducida al español.

las preguntas formuladas por el Estado no cumplen los requisitos de admisibilidad dispuestos en el artículo 64 de la Convención Americana y en los artículos 60 y 61 del Reglamento de la Corte,² y contienen algunas imprecisiones. Sin embargo, indicaron que la Corte debería atender la solicitud, reinterpretar las preguntas y manifestaron que la pregunta se refiere a “la posibilidad [a cargo] de un órgano del sistema interamericano, [con] base [en] las competencias que [recibe] de los tratados pertinentes, de interpretar las normas que definen el campo de acción de la Comisión, aplicarlas a las ‘actuaciones’ de la Comisión y tomar una posición en la materia”. El señor Alfonso Jiménez Reyes, de México, también expresó que la petición de Venezuela contiene imprecisiones, pero que es evidente que se refiere a la interpretación de los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana, por lo que la Corte debiera declarar admisible la solicitud del Estado. La Clínica de Derechos Humanos del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, la Red de Profesores de Derecho en Derechos Humanos y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de la ciudad de México sostienen que la Corte debe abstenerse de opinar debido a que la solicitud del Estado no satisface los requerimientos establecidos en la Convención y en el Reglamento de la Corte. Sin embargo, hicieron algunas consideraciones, en el caso de que el Tribunal decida referirse al fondo de la solicitud.

Por otra parte, los profesores Bernard Duhaime y Alejandro Lorite Escorihuela señalaron que “la Comisión, como órgano, no está sometido al control institucional de ningún órgano de la Organización”; para la Clínica Jurídica del Centro de Investigación y Docencia Económicas de la ciudad de México la Comisión “no posee superiores jerárquicos a los que se les pueda atribuir competencia para apelar decisiones que se desprendan de [ésta]”; la Clínica de Derechos Humanos del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, la Red de Profesores de Derecho en Derechos Humanos y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana de la ciudad de México indicó que “no existe órgano alguno dentro del [s]istema

² La referencia original que hicieron los profesores Bernard Duhaime y Alejandro Lorite Escorihuela, de la Facultad de Ciencias Políticas y de Derecho de la Universidad de Québec corresponde a los artículos 59 y 60 del Reglamento aprobado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su XLIX Período Ordinario de Sesiones mediante Resolución del 24 de noviembre de 2000, el cual entró en vigor el 1o. de junio de 2001.

[i]nteramericano [...] con la facultad de ejercer el control de legalidad de las actuaciones de la Comisión en su totalidad”. Para los directores y estudiantes de las Clínicas Jurídicas del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito “no existe un órgano especializado encargado de velar por la legal actuación de la Comisión”; sin embargo, aquélla está sujeta a tres mecanismos de control:

a) político, a través de la obligación de presentar un informe anual ante la Asamblea General de la OEA y por medio del proceso de elección de los Comisionados, aunque la remoción de éstos por hechos graves se lleva a cabo a través de un sistema mixto que compete tanto a la Comisión como a la referida Asamblea;

b) interno, en relación con el régimen de inhibición de los Comisionados establecido en los artículos 17 y 62 del Reglamento de la Comisión, y

c) jurisdiccional, por la Corte.

La Clínica Jurídica del Centro de Investigación y Docencia Económicas de la ciudad de México y el señor Alfonso Jiménez Reyes consideraron que la Corte es el único órgano de revisión de la legalidad del procedimiento contemplado en la Convención por ser el órgano jurisdiccional del sistema interamericano. Para la Clínica Jurídica, el procedimiento se establece en los artículos 44 a 62 de la Convención. Por su parte, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional expresó que la Corte puede ejercer control sobre el apego al marco normativo que rige a la Comisión, en lo que toca a cuestiones de forma o sobre el procesamiento de casos individuales en el ejercicio de su competencia contenciosa. Dicho control de legalidad puede ser realizado por la Corte a través de las funciones contenciosa y consultiva.

El señor Luis Peraza Parga señaló que “Venezuela [planteó] a la Corte la necesidad de que exista un órgano intermedio de apelación de las resoluciones de la Comisión, ya que deja en indefensión [...] a los Estados potencialmente culpables, que no son condenados por violación de ningún derecho humano hasta que no lo declara la Corte[,] instancia de apelación de las resoluciones de la Comisión [...]”. Además, estima que la Comisión ha cumplido su papel conforme a las normas en que se sustenta su actividad y se refiere a las características del trabajo que desempeña, cuya labor le parece apreciable.

Los señores Bernard Duhaime y Alejandro Lorite Escorihuela entienden que la Comisión debe ser comprendida como un órgano que

dispone de una amplia autonomía frente a los órganos políticos de la OEA y ante los mismos miembros de la Organización para poder dar cumplimiento a sus funciones. Indicaron que “la Corte *a priori* no tiene poder institucional general de control sobre un órgano cuya existencia también está fundada en la Carta”. Consideraron que si bien la Corte puede ejercer un “control de legalidad” sobre la actividad de la Comisión, esa facultad deriva de las funciones respectivas y conjuntas de la Comisión y de la Corte, en el marco de la Convención. La Clínica Jurídica del Centro de Investigación y Docencia Económicas de la ciudad de México señaló que no es viable crear otro organismo independiente que se encargue de hacer esta revisión de la legalidad de los actos realizados por la Comisión en asuntos no sometidos a la jurisdicción de la Corte. Manifestó que la Asamblea General actúa como órgano normativo administrativo de la Comisión, como se deduce de los incisos f y h del artículo 19 del Estatuto de ésta. En consecuencia, por excepción y sólo en el supuesto mencionado, la Asamblea General puede tomar decisiones que afecten las actividades de la Comisión.

El señor Patricio Kingston indicó que el órgano de control de la legalidad de las actuaciones de la Comisión no puede ser otro que la Asamblea General, instancia suprema de la Organización. En opinión del señor Carlos Roberto Loría Quirós, al no existir disposiciones legales que lo impidan, los Estados pueden recurrir en forma directa a la Asamblea General de la OEA, la cual tiene potestades de control de legalidad, ante actuaciones de la Comisión Interamericana, en asuntos no sujetos a resolución de la Corte Interamericana. Por último, para el señor Modesto Emilio Guerrero, la Comisión Interamericana no ha desarrollado “mecanismos internos para garantizar a los Estados parte, la posibilidad de defender la legalidad de sus derechos mediante el control de algún organismo que someta a escrutinio las decisiones o informes de la Comisión”.

Competencia (alcance de la competencia consultiva de la Corte I.D.H.)

17. Para determinar la procedencia de la consulta, la Corte debe tener presentes consideraciones que trascienden cuestiones meramente forma-

les y se relacionan con las características que ha reconocido al ejercicio de su función consultiva.³ Se debe ir más allá del formalismo rígido que impediría considerar preguntas que revisten interés jurídico para la protección y promoción de los derechos humanos.⁴

18. Al afirmar su competencia sobre este asunto, el Tribunal recuerda el amplio alcance de su función consultiva, única en el derecho internacional contemporáneo.⁵ Esta constituye “un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales” sobre derechos humanos.⁶ Con ello se auxilia a los Estados y órganos en la aplicación de tratados relativos a derechos humanos, sin someterlos al formalismo y a las sanciones inherentes al proceso contencioso.⁷

³ *Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A, No. 18, párr. 50; *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, Serie A, No. 17, párr. 19; *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1o. de octubre de 1999, Serie A, No. 16, párr. 31; *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-15/97 del 14 de noviembre de 1997, Serie A, No. 15, párr. 31, y “*Otros Tratados*” *Objeto de la Función Consultiva de la Corte* (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A, No. 1, párr. 13.

⁴ *Cfr. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra* nota 3, párr. 39; *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Serie A, No. 13, párr. 41, y “*Otros Tratados*” *Objeto de la Función Consultiva de la Corte* (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra* nota 3, párr. 24.

⁵ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *supra* nota 3, párr. 64; *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, *supra* nota 3, párr. 34, y *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, *supra* nota 3, párr. 64.

⁶ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *supra* nota 3, párr. 64; *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, *supra* nota 3, párr. 34, y *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, *supra* nota 3, párr. 64.

⁷ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, *supra* nota 3, párr. 64; *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, *supra* nota 3, párr. 34, y *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, *supra* nota 3, párr. 64.

19. La presente solicitud consulta, esencialmente, sobre la existencia de un órgano dotado de competencia para controlar la legalidad de las actuaciones de la Comisión en el ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

20. La Corte es competente para pronunciarse sobre la consulta, en la medida en que ésta atañe a un órgano del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, como es la Comisión Interamericana, y en que servirá para ilustrar sobre el alcance de las funciones atribuidas a ésta por la Convención Americana relativas a la promoción y defensa de los derechos humanos. Entre las atribuciones de la Corte figura la interpretación y aplicación de la Convención Americana y otros instrumentos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. La Corte dará respuesta a la presente solicitud en el marco de esta competencia.

*Control de legalidad en el ejercicio de las atribuciones
de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

21. A este respecto interesa tener presente que los tratados concernientes a la protección de los derechos humanos están orientados a garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano, más que a fijar las normas de relación entre los Estados.⁸ Así, los tratados de derechos humanos no se contraen a definir el intercambio entre éstos, sino sirven al fin de proteger los derechos fundamentales de los seres humanos frente a su propio Estado y ante los otros Estados contratantes.⁹ Se inspiran en valores comunes superiores, centrados en la protección del ser humano, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo y cuentan con mecanismos de supervisión específicos.¹⁰

22. Los tratados, convenciones y declaraciones del sistema interamericano en materia de derechos humanos son la fuente principal de obliga-

⁸ Cfr. “Otros Tratados” Objeto de la Función Consultiva de la Corte, *supra* nota 3, párr. 24.

⁹ *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A, No. 2, párr. 27.

¹⁰ Cfr. *Caso Baena Ricardo y Otros. Competencia*, Sentencia del 28 de noviembre de 2003, Serie C, No. 104, párr. 96.

ciones de los Estados en esta materia y determinan, a su vez, los parámetros de legalidad a los que debe sujetarse la Comisión.

23. Cualquier facultad de examen acerca de las actividades desarrolladas por la Comisión se halla presidida y acotada por el objeto y fin del sistema interamericano: promoción de la observancia y defensa de los derechos humanos.¹¹

24. Como se indicó, la presente opinión consultiva se relaciona con las actuaciones de la Comisión Interamericana. Conforme al artículo 106 de la Carta, la Comisión es un órgano de la OEA; por otra parte, es también un órgano de la Convención Americana, cuyas atribuciones constan en el artículo 41 de ese instrumento.¹² En tanto órgano de la Convención, la Comisión se vincula con la Corte, ya que ambas tienen, aunque con diferentes facultades, la función de examinar comunicaciones individuales y estatales, de acuerdo con los artículos 44, 45, 51, 61 y siguientes de la Convención.

25. La Corte considera necesario destacar que el sistema interamericano de protección de los derechos humanos se construye sobre la base de la plena autonomía e independencia de sus órganos para el ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas, y que es sólo en el campo señalado en el párrafo anterior que la Corte tiene la facultad de revisar si se han cumplido, por parte de la Comisión, las disposiciones contenidas en la Convención Americana y en los diversos instrumentos interamericanos de derechos humanos.

¹¹ *Cfr.* Carta de la Organización de los Estados Americanos Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Buenos Aires” suscrito en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria el 27 de febrero de 1967; por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Cartagena de Indias” aprobado en el décimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General el 5 de diciembre de 1985; por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Washington”, aprobado en el décimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General el 14 de diciembre de 1992; y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos “Protocolo de Managua”, adoptado en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General el 10 de junio de 1993, artículo 106, y *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, *supra* nota 4, párr. 23.

¹² *Cfr.* *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra* nota 4, párr. 23.

26. En la atención de las peticiones individuales, la Comisión debe respetar los lineamientos establecidos en la Carta de la OEA (artículo 106), la Convención Americana (artículos 41.f, 44 a 51), el Estatuto (artículos 23 y 24) y el Reglamento del propio órgano, que determinan el marco para la legalidad de sus procedimientos.

27. El trámite de las peticiones individuales se encuentra regido por garantías que aseguran a las partes el ejercicio del derecho de defensa en el procedimiento. Tales garantías son: a) las relacionadas con las condiciones de admisibilidad de las peticiones (artículos 44 a 46 de la Convención), y b) las relativas a los principios de contradicción (artículo 48 de la Convención)¹³ y equidad procesal. Igualmente es preciso invocar aquí el principio de seguridad jurídica (artículo 39 del Reglamento de la Comisión).

28. Para el trámite de las comunicaciones individuales se requiere que exista denuncia sobre la probable violación de la Convención Americana por parte de un Estado. A partir de esta circunstancia, la Comisión debe pronunciarse sobre la existencia de la violación. La resolución final del litigio, a través de una sentencia, corresponde a la Corte Interamericana. Ante ésta alegará el Estado lo que estime pertinente para la defensa de sus derechos y la cabal observancia de la legalidad en la tramitación y solución de la controversia, ajustándose para ello a las estipulaciones contenidas en la Convención y en otros ordenamientos que integran el *corpus juris* del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, particularmente el Estatuto y el Reglamento de la Corte. Por este medio, el Tribunal ejerce la función controladora que explícitamente le confieren esos instrumentos.

29. El artículo 41 de la Convención Americana encomienda a la Comisión otras atribuciones destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos. Entre ellas figuran la formulación de recomendaciones a los Estados para que adopten medidas a favor de los derechos humanos, la preparación de estudios e informes convenientes para el desempeño de las funciones asignadas a la Comisión, la realización de visitas *in loco* y la atención a las consultas de la Organización.

¹³ Ver también artículos 30, 37, 38, 42 y 43 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobado en su 109o. Período Extraordinario de Sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000, modificado en su 116o. Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 7 al 25 de octubre de 2002 y en su 118o. Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 6 al 24 de octubre de 2003.

30. Por lo que toca a otros medios de examen del desempeño de la Comisión, cabe señalar que en el despacho de las atribuciones de ésta, de acuerdo con lo dispuesto en la Convención, la Comisión debe rendir un Informe Anual a la Asamblea General de la Organización. En éste se da cuenta sobre las sesiones de la Comisión, visitas e informes relacionados con países y con temas específicos, peticiones y casos individuales sometidos a aquella, medidas cautelares, peticiones admitidas, soluciones amistosas, cumplimiento de recomendaciones, planteamientos ante la Corte, solicitud de medidas provisionales e intervención en casos contenciosos, entre otros asuntos. En el marco de su relación con la OEA, los Estados tienen la facultad de presentar ante los órganos competentes de esa organización, particularmente la Asamblea General, todas las observaciones que estimen pertinentes respecto de la actuación de la Comisión en materia de derechos humanos, en la doble función que ésta cumple, como se mencionó (*supra* párr. 24).