

C. Herramientas para la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano

Como sostuvimos más arriba, la Comisión Interamericana tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos⁵⁶. En cumplimiento de su mandato, la Comisión:

1. recibe, analiza e investiga denuncias (peticiones individuales) que alegan violaciones de los derechos humanos⁵⁷. Asimismo, presenta casos a la Corte Interamericana y comparece ante ésta en el litigio de los mismos⁵⁸;
2. solicita a los Estados la adopción de “medidas cautelares” para evitar un daño irreparable a los derechos humanos de las personas en casos graves y urgentes⁵⁹. La Comisión puede también solicitar que la Corte Interamericana ordene la adopción de “medidas provisionales” en casos urgentes que entrañen peligro para las personas, aunque no se haya presentado un caso ante la Corte⁶⁰;
3. durante sus períodos de sesiones, celebra audiencias sobre casos, medidas cautelares, determinados temas o situaciones;
4. observa la situación general de derechos humanos en los Estados miembros y, cuando lo considera apropiado, publica informes especiales sobre la situación de los derechos humanos de Estados específicos;
5. crea conciencia en la opinión pública acerca de los derechos humanos en América. A tales efectos, la Comisión lleva a cabo y publica estudios sobre temas específicos, tales como las medidas que deben adoptarse para garantizar una mayor independencia de la justicia, las actividades de grupos armados irregulares, la situación de derechos humanos de los/as niños/as

56 La Comisión Interamericana cuenta con una Secretaría Ejecutiva con sede en Washington D.C. Ésta está dirigida por un/a Secretario/a Ejecutivo/a y cuenta, principalmente, con abogados/as que cumplen con las instrucciones y dan apoyo a la Comisión para la preparación legal y administrativa de sus tareas.

57 Ello, de conformidad con los artículos 44 a 51 de la Convención, los artículos 19 y 20 de su Estatuto y los artículos 22 a 50 de su reglamento.

58 Conforme artículos 41.f, 51 y 61 de la Convención Americana; artículo 19. a y b del Estatuto de la Comisión; artículos 44 y 69 y ssgtes. del Reglamento de la Comisión; artículo 28 del Estatuto de la Corte; artículos 22, 32 y 44 y ssgtes. del Reglamento de la Corte.

59 Conforme al artículo 25 del Reglamento de la Comisión.

60 Conforme al artículo 63.2 de la Convención Americana.

- y la mujer, y los derechos humanos de los pueblos indígenas;
6. establece relatorías para el estudio de temáticas de interés y relevancia regional;
 7. realiza visitas a los países para llevar a cabo análisis en terreno y con profundidad de la situación general y/o investigar una situación específica. Cuando las visitas tienen por objeto estudiar la situación de derechos humanos en un país dan lugar a la preparación de un informe sobre la temática observada que luego es publicado y presentado al Consejo Permanente y a la Asamblea General de la OEA;
 8. emite comunicados de prensa informando acerca de una determinada situación o alertando sobre alguna violación a los derechos humanos;
 9. organiza y celebra conferencias, seminarios y reuniones con representantes de los gobiernos, instituciones universitarias, organizaciones no gubernamentales y otros para divulgar información y fomentar el conocimiento en relación con cuestiones vinculadas al sistema interamericano;
 10. recomienda a los Estados miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos;
 11. solicita opiniones consultivas de la Corte Interamericana en relación con aspectos interpretativos de la Convención Americana⁶¹.

Aún cuando todas estas herramientas son útiles en la defensa de los derechos humanos de los habitantes del hemisferio, a continuación nos centraremos en el sistema de peticiones individuales, que es en el que la Comisión Interamericana concentra la mayor cantidad de sus recursos y que ha mostrado ser más efectivo, en la historia del sistema interamericano, en la protección de los derechos humanos.

1. El sistema de peticiones individuales

Frente a la violación de un derecho protegido en el ámbito interamericano (por la DADDH, la CADH u otro tratado interamericano que le otorgue competencia para ello), la persona afectada, sus familiares u alguna persona o entidad

⁶¹ Para un detalle de las actividades que la Comisión realiza cada año, véanse las "Bases Jurídicas y Actividades de la CIDH" en cada uno de sus informes anuales, disponibles en www.cidh.org.

en su representación puede presentar una denuncia o petición individual ante la Comisión Interamericana⁶².

Mediante el trámite de una petición ante los órganos del sistema, la persona afectada por una violación de sus derechos humanos puede lograr que el Estado sea declarado internacionalmente responsable por los hechos y las violaciones y que, en consecuencia, se le ordene cumplir ciertas obligaciones a favor de la víctima, destinadas a reparar la violación (actos de desagravio; prestaciones en materia de salud, educación o vivienda; investigación de los hechos y sanción de los responsables; indemnizaciones, etc.) y a evitar la repetición de hechos similares a los denunciados (modificaciones de la legislación mediante la derogación o la adopción de nuevas normas; actos destinados a conservar la memoria de las víctimas como la construcción de monumentos o la designación de escuelas en su nombre, etc.). Cabe destacar que en ningún caso los órganos del sistema se pronuncian sobre responsabilidad individual de las personas involucradas en la perpetración de las violaciones denunciadas.

A través del uso del sistema de peticiones individuales y del uso de las medidas cautelares y provisionales CEJIL ha logrado, entre otras cosas, que se proporcionara tratamiento antirretroviral y atención médica a personas viviendo con VIH-SIDA (a través de la solicitud y el correspondiente otorgamiento por parte de la CIDH de medidas cautelares a favor de éstas en El Salvador, Chile, Argentina y Honduras), se interviniera, reemplazara al director e iniciara un proceso de reformas en un hospital (a raíz de la solicitud y el correspondiente otorgamiento por la CIDH de medidas cautelares a favor de los pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico de Paraguay, por las condiciones de salubridad y seguridad en que éste se encontraba⁶³), se pagaran salarios caídos y demás prestaciones laborales a trabajadores despedidos injustificadamente (a través del litigio del caso Baena Ricardo y otros⁶⁴ y la correspondiente condena del Estado panameño por parte de la

62 La denuncia puede ser presentada en cualquiera de los cuatro idiomas oficiales de la OEA (inglés, francés, portugués o español), por la presunta víctima o por un tercero. Véase también "Formulario para presentar denuncias", en www.cidh.org.

63 Cfr., CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, OEA/Ser.LV/II.118, Doc. 70 Rev. 2, 29 de diciembre de 2003. Disponible en www.cidh.org/annualrep/2003sp/indice.htm.

64 Cfr., Corte IDH, Caso Baena, Ricardo y Otros v. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

Corte IDH) y se adoptara legislación en materia de protección a la niñez (a través del litigio del Caso Villagrán Morales y otros y la posterior condena del Estado guatemalteco por la Corte IDH⁶⁵).

1. a. El procedimiento ante la Comisión Interamericana

La Comisión es el primer órgano que conoce en el procedimiento de peticiones individuales. A través de un proceso contradictorio⁶⁶ entre el Estado y los/as peticionarios/as que tiene por objeto garantizar la tutela de los derechos protegidos por la Convención, la Comisión establece la existencia o no de responsabilidad internacional del Estado por la violación de uno o varios de los derechos protegidos por la Convención y/o por otros instrumentos interamericanos. Una vez terminada esta etapa, dependiendo de las circunstancias del propio caso y del marco jurídico aplicable⁶⁷, la Comisión puede someter el caso a la jurisdicción de la Corte o publicar el informe final en el que determina la existencia o no de la responsabilidad del Estado denunciado. Si existiera una situación de peligro inminente de que se consume un daño grave e irreparable a los derechos de las personas, es posible presentar un incidente llamado “medida cautelar” para requerir la tutela inmediata de la CIDH⁶⁸.

La Comisión inicia la tramitación de un caso, o bien en virtud de una petición o denuncia de acuerdo a lo establecido por el artículo 44 de la Convención, o por iniciativa propia en aplicación del artículo 24 de su reglamento⁶⁹.

65 Cfr., Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” Villagrán Morales y Otros. Reparaciones (artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77.

66 Esto es, con participación de los afectados y el Estado.

67 Es decir, si el Estado acusado ha aceptado la competencia de la Corte para pronunciarse acerca de casos individuales y si el tratado que se alega violado le otorga competencia a la Corte para ello.

68 Este tema se desarrollará en mayor profundidad en este mismo capítulo bajo el título de “Medidas cautelares”.

69 En general, los casos se inician con ocasión de denuncias ya que la Comisión no ha utilizado en los últimos años la facultad que le concede el Reglamento de abrir casos por iniciativa propia.

1.a.i. Condiciones de admisibilidad de la petición

Antes de iniciar el trámite de una petición individual, la Comisión debe verificar los siguientes aspectos o condiciones de admisibilidad de la petición:

- **Naturaleza de las personas que intervienen en el procedimiento, tanto como denunciante o como denunciado:** el/la denunciante puede ser un individuo, un grupo⁷⁰ u otro Estado⁷¹. Las peticiones individuales pueden ser presentadas por cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados de la OEA; no es necesario que la o las víctimas de las violaciones que se alegan presenten la petición. La Convención es clara al señalar que “persona es todo ser humano”⁷², por lo tanto no es posible alegar, en el marco de la Convención, violaciones a los derechos de personas jurídicas. El denunciado debe ser un Estado parte de la Convención o un Estado miembro de la OEA.
- **Materia objeto de la petición o comunicación:** la petición o comunicación debe referirse a algún derecho protegido por la Convención, la Declaración Americana o cualquier otro tratado interamericano que le otorgue competencia a la Comisión para conocer peticiones individuales, haya sido ratificado por el Estado denunciado y respecto del cual éste no haya formulado alguna reserva que lo impida⁷³. En lo que concierne a los Estados miembros de la OEA que no han ratificado la Convención, la petición debe referirse a algún derecho reconocido en la Declaración Americana⁷⁴.

70 Cfr., artículo 44 de la Convención Americana.

71 Cfr., artículo 45 de la Convención Americana.

72 Cfr. Artículo 1.2 de la Convención Americana.

73 Cfr., artículos 47.b de la Convención Americana, y 23 y 27 del Reglamento de la Comisión. Para ver el estado de ratificación de los tratados por parte de los Estados miembros ver “Documentos Básicos” en www.cidh.org.

74 Cfr., artículo 49 del Reglamento de la Comisión. El mandato para supervisar el cumplimiento de la Convención está dado en ésta y la competencia para examinar las presuntas violaciones de la Declaración Americana está prevista en la Carta de la OEA y en el Estatuto de la Comisión.

- **Lugar o jurisdicción en que han ocurrido los hechos objeto de la denuncia:** de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos en ella reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté “*sujeta a su jurisdicción*” al momento de producirse la violación.
- **Agotamiento de los recursos internos:**
 - **regla general:** para que una petición o comunicación sea admisible es indispensable que previamente se hayan interpuesto y agotado los recursos judiciales que ofrece la jurisdicción interna del Estado en cuestión⁷⁵ y que sean adecuados para tutelar el derecho vulnerado. El artículo 46, párrafo 1(a) de la Convención, prevé que para que una petición o comunicación presentada a la Comisión se considere admisible, de conformidad con los artículos 44 o 45 de la misma, es necesario “*que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos*”.

Lo anterior implica que ante una violación de derechos humanos, se debe acudir primero a las instancias internas y si de esta manera no se repara o se pone fin a la violación, se puede entonces acudir al sistema interamericano; salvo que se trate de una situación grave y urgente, en cuyo caso puede ameritar la presentación de medidas cautelares como desarrollaremos mas adelante⁷⁶. En efecto, en el derecho internacional de los derechos humanos la mayoría de los sistemas de protección requieren que previamente se agoten aquellos recursos de la jurisdicción interna que se encuentran a disposición de los individuos para remediar la violación de sus derechos. El fin de esta regla es permitir al Estado resolver a nivel local las violaciones alegadas. Por esta misma razón, esta norma recuerda el carácter subsidiario

⁷⁵ Cfr., artículo 46.1.a de la Convención y 31 del Reglamento de la Comisión.

⁷⁶ En este sentido, se debe señalar que para solicitar medidas cautelares no es necesario agotar los recursos internos. Remitimos al acápite correspondiente para un análisis específico de los presupuestos necesarios para solicitar estas medidas.

y complementario de los sistemas internacionales a los que se accede como último recurso, respecto de los sistemas de protección establecidos a nivel local.

La exigencia del previo agotamiento de la vía interna se refiere a aquellos recursos judiciales, ordinarios⁷⁷ que puedan remediar la violación que se alega. A los fines de evaluar el cumplimiento de este requisito para acceder a la vía internacional, no es preciso agotar la multiplicidad de recursos disponibles sino identificar cual es el recurso judicial más apropiado: adecuado y eficaz para proteger el derecho que se considera vulnerado⁷⁸. Por ello, no es necesario agotar recursos que no tienen carácter judicial como un pedido de clemencia presidencial o un reclamo ante la defensoría del pueblo, o una solicitud al órgano legislativo. Tampoco es necesario agotar aquellos recursos que no han sido previstos para la protección del derecho específico.

Hay que relacionar el recurso judicial adecuado y eficaz con la violación cometida y el fin que se persigue con su presentación. De acuerdo a lo establecido por la Corte, adecuado significa que “*sea idóneo[a] para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo...*”⁷⁹. Por otra parte, según la Corte para

77 En general es necesario utilizar concienzudamente los recursos ordinarios disponibles a nivel local, algunos recursos extraordinarios por su carácter discrecional o su alcance acotado no deben agotarse. En la duda, y para mayor protección de los derechos de las víctimas es conveniente agotar todos y cada uno de los recursos disponibles.

78 Como sosteníamos en la nota anterior, si bien desde el punto de vista estrictamente legal no es necesario hacerlo, la multiplicidad de actores vinculados al tratamiento de distintos aspectos de un mismo caso a nivel local pueden cooperar en su solución. Desde el punto de vista de la argumentación legal es necesario tener claridad y consistencia acerca del recurso judicial identificado como el adecuado.

79 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. Cit., párrafo 64.

que un recurso judicial sea eficaz debe ser capaz de producir el resultado para el cual ha sido concebido. En sus palabras: un recurso *“puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, si, de hecho, carece de virtualidad para obligar a las autoridades, resulta peligroso para los interesados intentarlo o no se aplica imparcialmente”*⁸⁰.

La identificación del recurso judicial que es necesario agotar para acceder a la vía internacional no implica que la denunciante deba haber sido necesariamente parte del proceso judicial interno. Por ejemplo, en una buena parte de las violaciones denunciadas ante la Comisión —relativas a ejecuciones, torturas o desapariciones— existe un deber del Estado de investigar estos hechos independientemente del impulso procesal de la víctima o sus familiares⁸¹.

Los recursos a agotar deben ser:

- Judiciales
- Ordinarios
- Adecuados
- Eficaces

CEJIL

- **excepciones:** dado que el objeto del sistema es la efectiva protección de los derechos, la Convención establece algunas excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos. Según el numeral 2 del artículo 46 de la Convención, no se requerirá agotar los recursos de la jurisdicción interna cuando:
 - a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o los derechos que se alega han sido violados; es decir, cuando el ordenamiento jurídico

80 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Cit., párrafo 66.

81 Cfr., Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Cit., párrafo 177.

no consagre un recurso o acción para poner remedio a una determinada violación;

- b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y
- c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

La regla del agotamiento de los recursos internos es una regla establecida en interés del Estado y es por ello renunciante. Por lo demás, si el Estado alega la falta de agotamiento de los recursos, a éste le corresponde señalar los recursos internos que deben agotarse y su efectividad⁸². En la práctica, éste es el obstáculo formal que oponen la mayoría de los Estados de la región; esto en parte se debe a que en la mayoría de los casos es más factible que se alegue una excepción al agotamiento de los recursos internos que el agotamiento mismo, debido al patrón de impunidad y a las fallas estructurales de nuestros sistemas de justicia.

En el caso de plantearse una de las excepciones al agotamiento, si un Estado ha probado la disponibilidad de los recursos internos, el reclamante deberá demostrar que son aplicables las excepciones del artículo 46.2; por ejemplo, que se vio impedido de obtener la asistencia legal necesaria para la protección o garantía de los derechos reconocidos en la Convención⁸³. El agotamiento de la vía interna nunca puede hacerse valer a costa de la efectiva tutela de los derechos que compete a los órganos del sistema. Así, la Corte tiene dicho:

[l]a inexistencia de recursos internos efectivos coloca a la víctima en estado de indefensión y explica la protección internacional. Por ello cuando quien denuncia una violación

82 Cfr., Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párrafo 88.*

83 Cfr., Corte IDH, *Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párrafos 42.*

de los derechos humanos aduce que no existen dichos recursos o que son ilusorios, la puesta en marcha de tal protección puede no sólo estar justificada sino ser urgente⁸⁴.

Excepciones a la Regla del Agotamiento de los Recursos de Jurisdicción Interna: Artículo 46.2 de la CADH

- Falta de debido proceso legal interno para la protección del derecho violado
- Denegación de justicia o imposibilidad de acceder a los recursos internos por parte de las presuntas víctimas
- Retardo injustificado en la decisión de los recursos internos

CEJIL

- **Presentación oportuna de la petición:** para que la petición o comunicación pueda ser admitida es necesario que ésta sea sometida a la consideración de la Comisión dentro del plazo de seis meses, en el caso que haya una decisión judicial definitiva que cierre la vía. Este plazo se cuenta desde la fecha en que la persona lesionada en sus derechos ha sido notificada de la decisión definitiva que agotó los recursos internos, adoptada por una autoridad judicial respecto de la acción o recurso empleado para remediar la alegada violación⁸⁵. La mayor parte de las peticiones ante el sistema interamericano se presentan alegando una de las excepciones a la regla de agotamiento y, en este sentido, los procesos carecen generalmente de una resolución final que cierre la vía interna, por lo que no les es aplicable la regla de los seis meses. Siendo éste el caso, la petición debe ser presentada dentro de un plazo razonable⁸⁶.
- **Ausencia de otro proceso internacional y de duplicidad:** la petición o comunicación no debe encontrarse pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional de la misma naturaleza (ausencia de litispendencia). Asimismo, puede ser declarada inadmisibles si se comprueba que es sustancialmente

84 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987*. Cit., párrafo 93.

85 Cfr., artículos 46.b de la Convención Americana y 32.1 del Reglamento de la Comisión.

86 De conformidad con el artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión.

la reproducción que una anterior ya examinada por la propia Comisión o por otro organismo internacional (ausencia de duplicidad). La diferencia entre estos dos requisitos radica en que el primero se refiere a un asunto pendiente, mientras que el segundo, a un asunto ya resuelto⁸⁷.

- **Hechos denunciados y datos del/a peticionario/a:** la petición debe contener una relación de los hechos que se denuncian, con indicación, si es posible, del nombre de la o las víctimas de la violación, así como del de cualquier autoridad que esté en conocimiento de dicha situación. Igualmente, deben proporcionarse los datos que identifiquen al/la peticionario/a⁸⁸. No se requiere la intervención de un/a abogado/a para la presentación o tramitación de denuncias o peticiones. Cuando se trate de presentaciones realizadas por organizaciones no gubernamentales, se requiere que el escrito incluya el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del/la representante legal de la entidad que somete la petición.

Las denuncias o peticiones deben dirigirse a:

Sr/a.
Secretario/a Ejecutivo/a⁸⁹
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
1889 F Street, N.W.
Washington, D.C. 20006
Fax: 202 458 3992

87 Cfr., artículos 46.c y 47.d de la Convención Americana, y 33 del Reglamento de la Comisión. Para comprender en mejor medida el alcance de estos conceptos, véase Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999. Serie C No. 61, párrafo 52

88 Este es el término empleado para referirse a la/s persona/s o entidad no gubernamental que denunciaron el caso ante la Comisión. Debe hacerse una distinción entre peticionario/a y víctima ya que esta última es la que ha sufrido la violación, mientras que el/la peticionario/a es el que presenta la denuncia por tal violación.

89 Actualmente desempeña dicho cargo el abogado Santiago Cantón.

Requisitos de una petición o denuncia (artículo 28 del Reglamento de la Comisión)

- nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciante o, en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, el nombre y la firma de su representante o representantes legales;
- si el/la peticionario/a desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado;
- dirección para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección de correo electrónico;
- relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas;
- de ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada;
- indicación del Estado que el/la peticionario/a considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga una referencia específica al artículo presuntamente violado;
- cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del Reglamento de la CIDH;
- gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del Reglamento de la Comisión;
- indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del Reglamento de la CIDH.

1.a.ii. El trámite de la denuncia

El trámite de la denuncia ante la Comisión está contemplado en los artículos 26 a 43 de su Reglamento⁹⁰. El procedimiento recoge el carácter contradictorio del proceso: durante la fase inicial del procedimiento la Comisión recibe la documentación, la evalúa y, si llena los requisitos, solicita información al gobierno; cuando recibe respuesta del gobierno la transmite a la parte denunciante para que ésta presente sus observaciones.

90 Ellos precisan lo establecido en los artículos 23 y 24 del Estatuto y regulan el procedimiento esbozado en los artículos 44 a 51 de la Convención para los Estados Partes del tratado. En su reforma del año 2000, la Comisión estableció un procedimiento único (en lo pertinente) para las denuncias procesadas bajo la Declaración Americana o la Convención Americana.

Una vez que la Comisión ha recibido una comunicación, le asigna un número precedido por la letra P (por referirse a una petición) y envía una carta de acuse de recibo a los/as peticionarios/as. Luego, el grupo de admisión de peticiones (GRAP) de la Secretaría de la Comisión analiza si la petición en principio cumple con los requisitos establecidos por la Convención a fin de darle trámite. Si decide que la petición cumple con los requisitos enumerados anteriormente, transmite la petición al Estado que tendrá dos meses para presentar su respuesta. En caso contrario, antes de notificar al Estado, la Secretaría puede rechazar la petición o solicitar más información a los peticionarios⁹¹.

Una vez consideradas las posiciones de las partes en cuanto a los elementos pertinentes para decidir la admisibilidad (entre otros, el agotamiento de los recursos internos, el cumplimiento del plazo para la presentación de las peticiones, la duplicación del procedimiento), la Comisión decide si la petición es admisible o no, para lo cual emite el informe respectivo (de admisibilidad o inadmisibilidad, según sea el caso).

En algunos casos, la Comisión ha diferido el tratamiento de la admisibilidad al momento de discutir el fondo del asunto. El Reglamento de la Comisión la faculta expresamente a tomar esta determinación en circunstancias excepcionales⁹². Si bien las reglas de procedimiento no especifican las diversas situaciones que pueden ameritar la aplicación de este artículo, podemos mencionar las siguientes: a. que el caso lleve varios años de litigio y se hayan discutido ampliamente tanto las cuestiones de admisibilidad, los hechos y el derecho aplicable; b. que haya un vínculo estrecho entre la dilucidación de cuestiones de admisibilidad y de fondo, como la falta de existencia de recursos que permitan tutelar un derecho; c. que el Estado no haya opuesto verdaderas excepciones a la

91 Si bien la facultad de rechazar las peticiones ha sido delegada por la CIDH a la Secretaría, esta práctica consagrada en el último reglamento de la Comisión ha generado duras críticas de quienes consideramos que, dada su entidad, las denegatorias de una petición o denuncia deben decidirse a través de una resolución motivada por parte de la CIDH.

92 El artículo 37.3 del Reglamento de la Comisión establece: “[e]n circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La apertura del caso se efectuará mediante una comunicación escrita a ambas partes”.

admisibilidad del caso⁹³, entre otras. En la práctica, la determinación de aplicar esta potestad por la Comisión se traduce en una comunicación en la que ella informa sobre su decisión.

Si la Comisión adopta un informe de admisibilidad en el trámite de una denuncia dará inicio al procedimiento sobre el fondo. En este momento la petición es oficialmente un caso y se le asigna un nuevo número.

Durante esta nueva etapa del proceso se establecen los hechos del caso y se discute el derecho aplicable. Asimismo, se mantiene el contradictorio: se le da traslado a cada parte y se les pide que realicen comentarios sobre los argumentos que la parte contraria plantea. Por su parte, la Comisión también puede llevar a cabo su propia investigación, ya sea mediante visitas⁹⁴ o requiriendo información específica a las partes, entre otras cosas. Puede asimismo llevar a cabo audiencias para analizar los argumentos legales y hechos alegados.

En todos los casos, la Comisión se pondrá a disposición de las partes a fin de llegar a una solución amistosa⁹⁵. La etapa de la solución amistosa es un período crucial del trámite ante la CIDH que permite al Estado y los/as peticionarios/as avanzar en las medidas de reparación debidas para mitigar la vulneración de los derechos denunciados⁹⁶. Si este procedimiento prospera y se alcanza una solución efectiva a las violaciones denunciadas, la Comisión emite un informe final dando cuenta de modo sucinto de los hechos que motivaron la denuncia y de la solución lograda⁹⁷.

Una vez que las partes han agotado sus respectivos argumentos y la Comisión considera que posee suficiente información, la tramitación del caso se encuentra completa. La Comisión prepara un informe en

93 Muchos Estados oponen objeciones al trámite de un caso que no caben dentro del marco de una excepción preliminar. Para mayor información véase, Corte IDH, Caso Las Palmeras. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párrafo 34.

94 La Comisión puede enviar un/a funcionario/a, un/a comisionado/a o una persona para que visite un país a fin de investigar algún aspecto de un caso en curso según el artículo 40 de su reglamento. Esta facultad fue utilizada ampliamente por la CIDH en el pasado pero refleja la práctica actual.

95 La solución amistosa es un acuerdo al que llegan las partes a fin de evitar que la Comisión se pronuncie sobre el fondo del asunto. En este proceso, las partes negocian las condiciones, entre las que se cuentan las acciones que el Estado debe emprender, así como las reparaciones debidas a las víctimas o sus familiares.

96 Véase, Gaceta No. 4 de CEJIL, en www.cejil.org.

97 Cfr., artículo 49 de la Convención Americana.

el que incluye sus conclusiones y hace recomendaciones al Estado en cuestión. Este documento, conocido como “Informe 50” (en razón de que es emitido de acuerdo con el artículo 50 de la Convención Americana), tiene el carácter de confidencial. En este mismo informe la Comisión otorga al Estado un plazo dentro del cual debe cumplir con las recomendaciones emitidas por aquélla⁹⁸.

Si el plazo otorgado al Estado expira sin que éste haya cumplido con tales recomendaciones, la Comisión tiene dos opciones: o bien elaborar un informe definitivo y publicarlo en su informe anual⁹⁹ o, cuando están dadas las condiciones fácticas y legales apropiadas, someter el caso ante la Corte¹⁰⁰.

Si la Comisión emite un informe definitivo luego realizará una evaluación del cumplimiento e implementación total de las recomendaciones que formule. La Comisión puede solicitar información al Estado y a los/as peticionarios/as sobre los avances logrados y los obstáculos o desafíos que aún quedan pendientes; puede asimismo dar cuenta de si un Estado ha cumplido o no con sus recomendaciones. A fin de impulsar el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, es importante mantener a este órgano informado sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones, tanto mediante la presentación de informes o escritos que den cuenta de los avances u obstáculos encontrados, como a través de la solicitud de audiencias de seguimiento en las que se puedan encontrar fórmulas que permitan avanzar en la implementación de las recomendaciones. En la actualidad, la Comisión incluye un cuadro en su informe anual para hacer público el grado de cumplimiento de los Estados respecto de casos individuales. A diferencia de la Corte, la Comisión no emite decisiones o informes que evalúen el acatamiento de sus resoluciones.

Si bien el seguimiento de las recomendaciones es de vital importancia para impulsar su cumplimiento, los esfuerzos de la CIDH y las víctimas al respecto no siempre arrojan los resultados esperados. Como consta de la evaluación de la propia CIDH en su informe anual, la mayor parte de los Estados no ha cumplido a cabalidad las decisiones de la CIDH

98 Cfr., artículo 43.2 del Reglamento de la Comisión.

99 Este informe anual es presentado por la Comisión Interamericana ante la Asamblea General de la OEA, por lo que la publicación de un caso significa una presión de tinte político contra el Estado que incumplió con las recomendaciones de la Comisión.

100 Cfr., artículos 50 y 51 de la Convención Americana.

respecto de casos individuales¹⁰¹. Por ello, la mayor parte de las víctimas y sus familiares consideran que dadas las condiciones jurídicas para hacerlo, es conveniente someter el caso a la jurisdicción de la Corte.

Como se dijo anteriormente, para que la Corte conozca un caso es necesario agotar primero el procedimiento ante la Comisión; una vez cumplido dicho procedimiento y los plazos establecidos por la Convención, la Comisión o un Estado pueden someter un caso ante la Corte, siempre y cuando el Estado denunciado haya aceptado la jurisdicción obligatoria de dicho tribunal o acepte su jurisdicción en el caso concreto¹⁰². Una limitación adicional a la aceptación de la competencia de la Corte puede ocurrir si los hechos denunciados acontecieron antes de la ratificación de la Convención por el Estado (por ejemplo, la alegación de la responsabilidad por una ejecución extrajudicial ocurrida en 1960) o si la aceptación de la competencia obligatoria de la Corte se realiza sólo respecto de hechos que ocurren con posterioridad a dicho acto¹⁰³.

Para llegar a tal decisión, la Comisión considera fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otras razones en la opinión de los peticionarios, la gravedad de la violación, la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema y la calidad de la prueba disponible¹⁰⁴.

101 Cfr., CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2003. OEA/Ser.L/V/II.118, doc. 70 rev. 2 del 29 diciembre 2003, Capítulo III. D. Sin embargo, en algunos casos, es posible que el Estado cumpla luego de un período prolongado de indiferencia o desacato. Así, como producto de la tarea de seguimiento realizada en conjunto por la víctima, sus representantes (la Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y CEJIL) y la Comisión, se ha logrado el cumplimiento de las recomendaciones en casos como el del General Gallardo v. México. En este caso, el Estado de México dejó en libertad al señor Gallardo ocho años después de la recomendación de la Comisión que le ordenaba tal medida. Véase, CIDH, Comunicado de Prensa N° 3/02, "CIDH celebra la liberación del general Gallardo en México".

102 Cfr., artículo 62 de la Convención Americana.

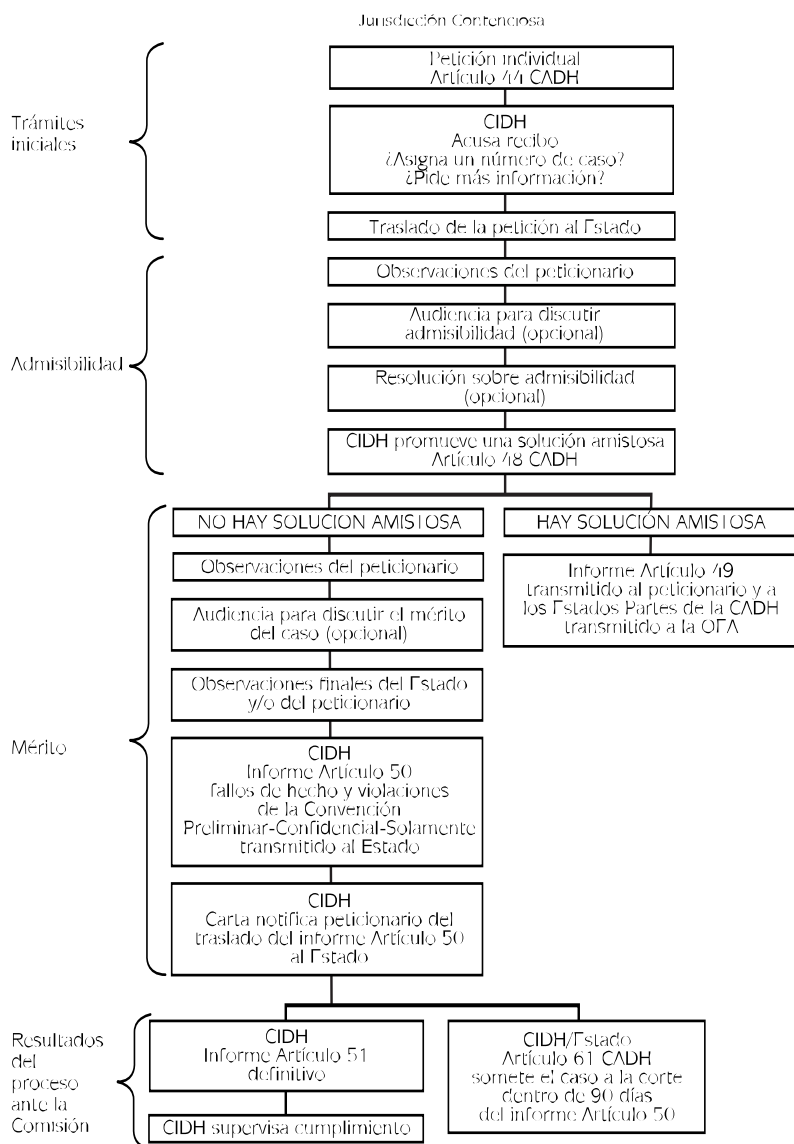
103 Respecto de esta cuestión es importante aclarar que las violaciones continuas o las situaciones pueden generar responsabilidad aun cuando su comienzo de ejecución sea anterior a la ratificación del tratado por el Estado denunciado (en este sentido, es importante revisar las reservas realizadas por cada Estado); asimismo, algunas violaciones ocurridas antes de la ratificación del tratado por el Estado pueden generar nuevos hechos u omisiones violatorias de derechos protegidos por la Convención con posterioridad a la vinculación estatal al tratado. Por ejemplo, cuando una persona es ejecutada con anterioridad a la ratificación de la CADH y el Estado aplica una amnistía en violación de las obligaciones adquiridas en virtud de la CADH, con posterioridad a su ratificación.

104 Cfr., artículo 44 del Reglamento de la Comisión.

Cabe mencionar que, si la Comisión decide enviar el caso a la Corte, deberá hacerlo dentro del plazo de tres meses contados a partir de la fecha en que envió el informe original al Estado. El informe original de la Comisión se anexa a la demanda ante la Corte.

La demanda ante la Corte presenta las conclusiones sobre la responsabilidad del Estado por los hechos establecidos en el trámite ante la Comisión, y en ella se ofrece la prueba producida en el proceso y aquella prueba adicional que la Comisión considere apropiada para fortalecer su memorial. A diferencia de los informes finales de la Comisión, las demandas ante la Corte incluyen mucho mayor detalle sobre las reparaciones debidas tanto respecto a los aspectos pecuniarios como otras medidas que tienden a evitar la recurrencia de hechos como los denunciados.

Sistema interamericano Procedimiento ante la Comisión Peticiónes individuales



1.b.i. Competencia contenciosa de la Corte Interamericana y etapas del procedimiento

La etapa del procedimiento ante la Corte es fundamental porque permite avizorar la posibilidad de una decisión definitiva y vinculante del más alto tribunal de América en el caso. En la sección anterior tratamos las condiciones que debe reunir un caso para alcanzar esta fase, desde la perspectiva de los/las afectados/as o las víctimas.

En el 2001, las reformas al Reglamento de la Corte aseguraron un mayor espacio a los/las afectados/as o las víctimas y sus representantes en la defensa de sus derechos en esta etapa. El artículo 23.1 del Reglamento de la Corte establece: “[d]espués de admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso”.

El escrito de solicitudes, argumentos y pruebas de las víctimas¹⁰⁵ debe ser idealmente un texto que se apoye en las conclusiones de hecho y derecho formuladas por la CIDH. Ésta debe incluir: a. una versión acabada de los hechos y la prueba que los sustentan (en derecho internacional, ello incluye tanto el contexto, como la cadena de hechos denunciados, la respuesta de las autoridades y el marco jurídico aplicable, entre otros); b. un tratamiento exhaustivo de los derechos violados, que puede ampliar o modificar el análisis de la CIDH si fuera necesario (en esta sección es importante mantener un diálogo fluido con lo sostenido por la CIDH en su escrito, por la jurisprudencia de la Corte y por el Estado durante el proceso, si fuera pertinente); y c. una sección sobre reparaciones que incluya la prueba necesaria para documentar las medidas solicitadas para garantizar la restitución del derecho, la compensación económica, si fuera pertinente, y otras medidas de satisfacción y no repetición que garanticen la reparación integral y la no repetición de los hechos denunciados.

La evaluación del caso ante la Corte replica el examen realizado por la Comisión en tres áreas: a) la admisibilidad, en la que se discuten las excepciones preliminares, que son objeciones de forma por las

¹⁰⁵ Al cual CEJIL llama “la demanda de las víctimas”.

que el Estado considera que debe ser desestimada la demanda¹⁰⁶; b) el fondo, en el que se tratan las supuestas violaciones a la Convención Americana y/o a cualquier otro instrumento de derechos humanos sobre el que la Corte tenga competencia en razón de la materia; y c) las reparaciones, en la que se discuten las medidas que el Estado debe cumplir para compensar y/o evitar la recurrencia de las violaciones que hayan sido probadas durante el proceso.

Sin embargo, si bien la Corte distingue en su análisis las cuestiones de admisibilidad, de fondo y de reparaciones, puede celebrar una única audiencia para el tratamiento de los temas y dictar una única sentencia¹⁰⁷.

Una vez presentada la demanda de la CIDH ante la Corte, ésta da traslado de la misma al Estado demandado, la víctima o su representante y al denunciante original¹⁰⁸. La víctima o sus representantes cuentan con un plazo improrrogable de dos meses para presentar de manera autónoma a la Corte su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.

El Estado tiene un plazo improrrogable de cuatro meses para contestar las demandas e interponer excepciones preliminares, si lo considerara oportuno¹⁰⁹. Si en su memorial de contestación el Estado hiciera uso de su facultad de interponer objeciones a la admisibilidad de la demanda, las víctimas y la CIDH tendrán un plazo de un mes desde la notificación del escrito para formular observaciones sobre el particular¹¹⁰; excepcionalmente la Corte fijará una audiencia para estudiar el tema. De lo contrario tratará esta cuestión en audiencia junto con los demás aspectos del caso.

La audiencia ante la Corte es pública. En ella generalmente se complementa la prueba documental del expediente con

106 De acuerdo con el artículo 37.1 del Reglamento de la Corte, éstas sólo podrán ser presentadas por el Estado en su escrito de contestación de demanda.

107 Antes de la entrada en vigor del reglamento actual de la Corte, existían generalmente tres etapas en las que se presentaban los escritos respectivos, se alegaba y se celebraban audiencias; acto seguido, se dictaba la sentencia correspondiente. Después de mayo de 2001, la Corte puede "resolver en una sola sentencia las excepciones preliminares y el fondo del caso, en función del principio de economía procesal". Cfr., artículo 37.6 del Reglamento de la Corte.

108 Cfr., artículo 35 del Reglamento de la Corte.

109 Cfr., artículos 37 y 38 del Reglamento de la Corte.

110 Cfr., artículo 37.4 del Reglamento de la Corte.

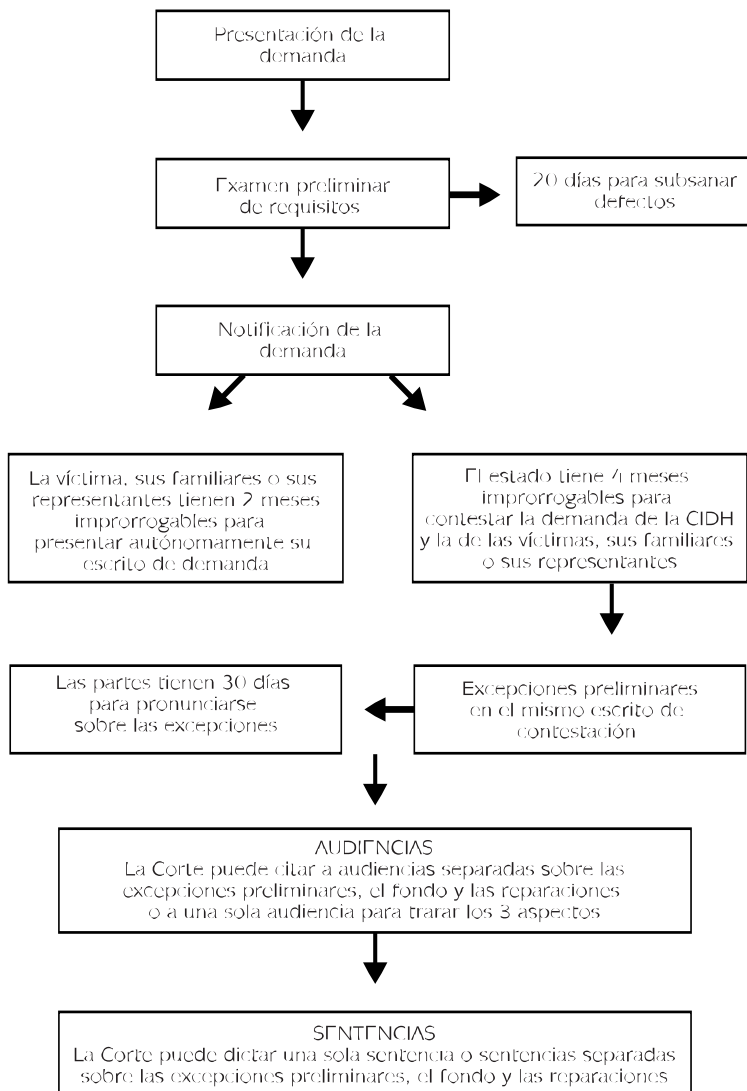
declaraciones de las víctimas, testigos y peritos; adicionalmente, la Corte escucha los alegatos sobre las cuestiones de admisibilidad, fondo y reparaciones que presenta cada una de las partes en el proceso: la Comisión, las víctimas y el Estado. En un lapso de entre tres y nueve meses la Corte emite una sentencia en el caso estableciendo si existe responsabilidad estatal por las violaciones denunciadas y el alcance de las reparaciones debidas.

Una vez emitida la sentencia en un caso, la Corte supervisa el cumplimiento de lo ordenado. En caso de que el Estado incurra en un incumplimiento total o parcial y luego de escuchar a las partes en el proceso, la Corte emite una resolución dando cuenta del grado de cumplimiento.

De acuerdo al artículo 65 de la Convención Americana, los Estados Partes del tratado tienen un papel asignado por el tratado como garantes colectivos del cumplimiento de las sentencias de la Corte. Así, la Corte debe informar a la Asamblea General sobre los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos. Desafortunadamente, los Estados han respondido, hasta ahora, con indiferencia ante la información provista por la Corte eludiendo esta alta responsabilidad.

La mayor parte de los fallos de la Corte son cumplidos sustancialmente por los Estados durante un período que generalmente excede el previsto por la sentencia. Sin embargo, una de las áreas en las que se presentan enormes dificultades de cumplimiento es la garantía de la investigación efectiva de los hechos violatorios del tratado y el castigo de los perpetradores.

Procedimiento ante la corte



2. Medidas cautelares

Las medidas cautelares consisten en un procedimiento de acción urgente, previsto por el Reglamento de la Comisión en su artículo 25, que se utiliza para salvaguardar los derechos fundamentales de aquellas personas que se encuentran ante una situación de tal gravedad y urgencia que exige actuar céleremente para evitar que se consume un daño irreparable a un derecho. En general se utiliza respecto de personas que sufren amenazas a su vida o integridad física a manos de agentes del Estado o grupos que actúan con su tolerancia; pero pueden utilizarse para evitar la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, como veremos más adelante.

Las medidas cautelares brindan la posibilidad de una acción oportuna y preventiva por parte de la Comisión Interamericana, sin necesidad de que este órgano esté conociendo el caso concreto.

El artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana prescribe:

1. En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas.
2. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría Ejecutiva con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior. Si no fuera posible hacer la consulta dentro de un plazo razonable de acuerdo a las circunstancias, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará a sus miembros.
3. La Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares.
4. El otorgamiento de tales medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.

De acuerdo con este artículo, la Comisión Interamericana podrá, por iniciativa propia o a petición de parte, pedir en **casos urgentes y graves** que los Estados adopten medidas cautelares para evitar que se consume un **daño irreparable a los derechos de las personas**.

La efectividad de dicho recurso, sin embargo, depende de la presentación oportuna de una solicitud que contenga la información requerida. Del texto del artículo 25 se deduce que los requisitos para solicitar una medida cautelar son:

- que exista una situación de urgencia;
- que exista una situación grave;
- que de dicha situación se pueda derivar un daño irreparable para los derechos fundamentales de una persona; y
- que los hechos sean verosímiles.

Se debe tratar entonces de una situación en la que **las amenazas u hostigamientos** sean inmediatos o inminentes, que estén dirigidos **contra derechos fundamentales** y que se puedan evaluar como **verosímiles** de acuerdo con la información disponible.

Tomando en consideración estos requisitos, es importante presentar una petición que incluya una **clara y detallada descripción** de aquellos hechos que son ilustrativos de la situación de urgencia, gravedad y peligro en que se encuentra la persona afectada. Si ésta ha recibido amenazas, en la medida de lo posible, es importante detallar:

- el contenido;
- el autor;
- la forma;
- la frecuencia;
- la hora y la fecha de cada amenaza; y
- los derechos que hayan sido violados y/o que están expuestos a un daño irreparable, dada la situación de gravedad y urgencia.

Los/as abogados/as, dirigentes de grupos de base y otros activistas, educadores/as y promotores/as de los DESC, en varios países del continente, son blanco de amenazas y hostigamientos. Frecuentemente, la situación de urgencia que enfrentan puede implicar una amenaza de daño irreparable para los siguientes derechos consagrados por la Convención Americana:

- el derecho a la vida (artículo 4);
- el derecho a la integridad personal (artículo 5);
- el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión (artículo 13);

- el derecho a la libertad de asociación (artículo 16)
- el derecho a la protección judicial (artículo 25);
- el derecho de circulación y de residencia (artículo 22).

Como hemos señalado, lo que caracteriza a las medidas cautelares es la urgencia de su adopción a fin de evitar la consumación de daños irreparables a los derechos de las personas. Por esta razón, no se exigen requisitos que puedan aumentar el riesgo en que se encuentra la persona o sus derechos. Así, no se solicita el agotamiento de los recursos internos; como contra-cara de esta flexibilidad en el procedimiento, el procedimiento no está destinado a establecer a cabalidad los hechos denunciados y el mismo Reglamento de la Comisión señala que el otorgamiento de las medidas no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto¹¹¹.

En algunas situaciones puede ser necesario presentar una solicitud de medidas cautelares con antelación o a la par de la presentación de una denuncia ante la Comisión. Más allá de las exigencias en la arena internacional, es útil presentar recursos para garantizar la protección de los derechos de la persona a nivel local con el mismo fin que se hace a nivel internacional. Más aún, aunque no es necesario agotar los recursos internos para presentar una solicitud de medidas cautelares, sí es importante mencionar en la petición cualquier gestión que se haya realizado ante las autoridades del Estado a los fines de establecer la credibilidad del reclamo y la seriedad de la situación. El/la peticionario/a deberá señalar a la Comisión la respuesta del Estado frente a la situación de urgencia en que se encuentra; es decir, debe en lo posible indicar si éste ha tomado medidas concretas para evitar la comisión de violaciones contra los derechos humanos de la víctima, si ha iniciado una investigación seria de los hechos denunciados o si ha demostrado la voluntad de sancionar a los responsables.

Es necesario considerar el contenido del apartado 3 del artículo 25 del Reglamento, que no estaba previsto en el artículo 29 del antiguo reglamento que regulaba las medidas cautelares. Aquella norma establece: “[l]a Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares”. A la luz de esta disposición y de

111 Cfr. artículo 25.4 del Reglamento de la Comisión.

la práctica, el procedimiento de solicitud y de adopción de medidas cautelares se desarrolla de la siguiente manera:

1. la Comisión recibe una solicitud de medidas cautelares, evalúa la situación y ordena las medidas que considera oportunas por un plazo determinado (generalmente, seis meses), ordenando al Estado que informe sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas en un plazo breve (varía de un día a un mes);
2. el Estado informa sobre el cumplimiento de aquéllas;
3. el/la peticionario/a presenta observaciones;
4. en caso de incumplimiento de las medidas o posible extensión, la CIDH puede llamar a audiencia. Si el Estado aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte, puede elevar la solicitud ante el tribunal en calidad de pedido de medidas provisionales¹¹². Los peticionarios pueden solicitar a la Comisión que eleve la petición de medidas provisionales a la Corte o pueden solicitarle directamente a esta última que las emita en los casos que se encuentren bajo su conocimiento¹¹³.

Es importante resaltar que ante la solicitud de adopción de medidas cautelares o ante la solicitud de medidas provisionales es de vital importancia el seguimiento por parte de los/as peticionarios/as o por parte de las organizaciones no gubernamentales tanto de las órdenes dictadas por la Comisión como de aquellas adoptadas por la Corte, atendiendo a las medidas que efectivamente adopten los Estados.

Por otra parte, considerando la función tutelar que le atribuye la Convención Americana a la Comisión respecto de los derechos humanos protegidos en ella y teniendo en cuenta que esta última está facultada para solicitar la adopción de toda medida que esté destinada a prevenir un daño irreparable, es conveniente que el/la peticionario/a le indique a la Comisión las medidas específicas que considera conducentes para la efectiva protección de sus derechos.

De acuerdo a esto, generalmente podemos clasificar las medidas que pueden ser solicitadas en tres categorías:

112 Hasta la fecha la CIDH no ha desarrollado una práctica de elevar las medidas a la Corte frente al desacato de sus medidas a pesar de las solicitudes reiteradas de los peticionarios en ese sentido.

113 Cfr. artículo 25 de la Corte IDH.

- las que buscan proteger a la víctima a través de la implementación de medidas de seguridad;
- las que buscan proteger a la víctima a través de la eliminación del origen de la amenaza;
- las que buscan reconducir una actuación judicial o administrativa.

Por lo demás, cabe observar que si bien la seguridad de una víctima se puede lograr con la adopción de medidas físicas de protección (como escoltas, carros blindados, teléfonos celulares, la vigilancia de la residencia y del lugar de trabajo), la tutela de los derechos de las personas no se logra con la sola implementación de estas medidas; adicionalmente, es crucial que se investigue y se castigue a los responsables de los actos de intimidación y agresión contra la víctima.

Cabe mencionar que aún cuando las medidas cautelares han sido utilizadas tradicionalmente para la protección de derechos “*civiles y políticos*”, en los últimos años la Comisión las ha otorgado también para proteger derechos económicos, sociales y culturales.

Por ejemplo, CEJIL ha solicitado a la Comisión que ordene a varios Estados de la región la adopción de medidas cautelares a favor de personas afectadas con VIH/SIDA. La Comisión otorgó las medidas y solicitó a los Estados que suministraran el tratamiento y los medicamentos antirretrovirales indispensables para la sobrevivencia de las víctimas, así como los exámenes médicos que permitieran evaluar de manera regular su estado de salud¹¹⁴.

En un caso paraguayo, CEJIL junto con Mental Dissability Rights (MDRI) también solicitó a la Comisión que ordenara al Estado la adopción de medidas para proteger la vida y la integridad física, mental y moral de 460 pacientes del Hospital Neuropsiquiátrico de Paraguay. Estas medidas incluyeron la elaboración de un diagnóstico médico de su situación y la restricción del uso de celdas de aislamiento a las situaciones y bajo las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales específicos. A raíz de estas medidas, el Presidente de Paraguay y su Ministro de Salud Pública y Bienestar

114 Cfr., por ejemplo, CIDH, *Informe Anual 2002*, Capítulo 3, párrafo 71, que se refiere a la adopción de medidas cautelares en favor de un grupo de personas afectadas con VIH/SIDA en Ecuador. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/cap.3f.htm>.

Social visitaron el hospital y ordenaron la intervención del mismo, la destitución de su director y la realización de una auditoría¹¹⁵.

De igual forma, la Comisión otorgó medidas cautelares para proteger la salud de una persona que figuraba como peticionario en un caso pendiente ante dicho órgano. En dicha petición se denunciaba la presunta violación de los derechos de aquél a la seguridad social por la indebida aplicación de un régimen legal¹¹⁶. Específicamente, la CIDH solicitó al Estado peruano la adopción de medidas para evitar daños irreparables a la salud del peticionario, pues éste no contaba con los recursos económicos para hacer frente a los gastos correspondientes al tratamiento de la hepatitis B; enfermedad que en ese momento padecía. Las medidas dispuestas incluían la atención médica necesaria hasta que la Comisión se pronunciara sobre el fondo de su petición.

En otra ocasión, a raíz de una solicitud del Pueblo Kichwa de Sarayaku, el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) y CEJIL, la Comisión ordenó al Estado ecuatoriano tomar las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad física de los miembros de la comunidad indígena de Sarayaku, así como la especial relación de aquéllos con su territorio, en la medida en que las actividades de explotación de petróleo que pretendían ser realizadas en el área donde habitan constituían una amenaza en este sentido¹¹⁷.

El siguiente es un ejemplo de lo que podría ser un petitorio de solicitud de medidas cautelares dirigido a la Comisión. En éste se deben tener en cuenta las siguientes pautas:

- requerir que el Estado adopte, sin dilación, cuantas medidas de seguridad sean necesarias para proteger la vida, la integridad física y/o la libertad de asociación del/la señor/a X;
- requerir que el Estado, al implementar las medidas cautelares, consulte previamente a las personas destinatarias de la protección;

115 Cfr. CIDH, *Informe Anual 2004*, Capítulo 3, párrafo 63. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/2003sp/cap.3e.htm>

116 Cfr. CIDH, *Informe Anual 2004*, Capítulo 3, párrafo 64. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/2003sp/cap.3e.htm>, párrafo 64.

117 Cfr. CIDH, *Informe Anual 2004*, Capítulo 3, párrafo 34. Disponible en <http://www.cidh.org/annualrep/2003sp/cap.3e.htm>.

- requerir que el Estado inicie investigaciones serias y exhaustivas con el fin de aclarar los hechos y sancionar a los responsables.

Solicitud de Medidas Cautelares ante la Comisión

Requisitos

La Comisión podrá solicitar la adopción de medidas cautelares cuando:

- Caso urgente
- Caso grave
- Necesario para evitar un daño irreparable, y
- Los hechos denunciados son verosímiles

No es necesario haber agotado los recursos de jurisdicción interna

CEJIL

3. Medidas provisionales

En estrecha relación con la adopción de medidas cautelares previstas en el Reglamento de la Comisión, el artículo 63, apartado 2 de la Convención contempla la posibilidad de que en casos de extrema gravedad y urgencia, en los que las medidas cautelares no sean eficaces o sean insuficientes, la Comisión solicite a la Corte Interamericana la adopción de medidas provisionales. Esta solicitud requiere una condición adicional: la aceptación de la jurisdicción de la Corte por parte del Estado respectivo.

El artículo 63, apartado 2 de la Convención Americana dispone:

[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

En el mismo sentido, el artículo 74.1 del Reglamento de la Comisión establece:

[l]a Comisión podrá solicitar a la Corte la adopción de medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario para evitar un daño

irreparable a las personas, en un asunto no sometido aún a consideración de la Corte.

La reforma del Reglamento de la Corte, que entró en vigencia el 1 de enero de 2004, abrió la posibilidad para que las medidas provisionales puedan ser solicitadas directamente a la Corte por las víctimas, sus familiares o representantes, cuando éstas estén relacionadas con casos que ya se encuentran bajo el conocimiento de la Corte. Previo a esta reforma, la solicitud de adopción de medidas provisionales debía ser hecha en todos los casos por la Comisión.

Cuando las medidas provisionales no guarden relación con un caso que se encuentra bajo conocimiento de la Corte, la persona que se encuentra en la situación de gravedad o urgencia no puede solicitar directamente a la Corte la adopción de medidas provisionales. Como se deduce del texto del artículo 63.2 de la Convención y del artículo 74.1 del Reglamento de la Comisión, es ésta la que debe hacer dicha solicitud a la Corte.

En los casos en los que las víctimas o sus representantes piden a la Comisión que solicite a la Corte la adopción de medidas provisionales, es conveniente explicar por qué las medidas cautelares han sido insuficientes. En todos los casos de solicitud de medidas provisionales a la Corte, conviene igualmente señalar concretamente cuáles son las medidas específicas que la Corte debe adoptar y requerir que se asegure a los/as peticionarios/as la información correspondiente sobre el trámite de las medidas, tanto en la instancia internacional como al interior del Estado.

Por lo demás, una vez que el caso ha sido sometido a la jurisdicción de la Corte, ésta puede *motu proprio* solicitar a un Estado determinado que adopte medidas provisionales en los casos que está analizando o que se encuentra en fase de ejecución de sentencia¹¹⁸.

Finalmente, es importante señalar que la solicitud y la obtención de las medidas cautelares o provisionales no impide a los/las peticionarios/as o a las víctimas presentar en cualquier momento, una denuncia ante la Comisión Interamericana.

118 Cfr., artículos 63.2 de la Convención Americana, y 25.1 del Reglamento de la Corte.

Medidas Provisionales

Requisitos

La Corte,

- de oficio o a solicitud de las víctimas, sus familiares o sus representantes -en los asuntos que esté conociendo- o
- a solicitud de la Comisión -en los casos que no estén sometidos a su conocimiento-,

podrá ordenar medidas provisionales:

- en casos de extrema gravedad y urgencia
- cuando sea necesario para evitar un daño irreparable a los derechos de las personas

CEJIL

4. Competencia consultiva de la Corte Interamericana

Si bien, la competencia consultiva es uno de los mecanismos no contenciosos de la Corte, pues se refiere a la competencia que posee la Corte para interpretar la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, las decisiones emitidas por la Corte al respecto pueden ser de especial importancia en el litigio de casos, dado que en estas decisiones la Corte ha establecido importantes estándares de protección.

La facultad de activar esta competencia no se limita a los Estados que son Parte de la Convención Americana; puede ser activada por cualquiera de los Estados miembros de la OEA y por cualquiera de los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la OEA¹¹⁹. Sin embargo, no puede ser activada por personas particulares u organizaciones de derechos humanos.

Por otro lado, es mucho más amplia que la que posee el tribunal análogo en el sistema europeo y otros organismos internacionales de derechos humanos¹²⁰, pues dicha facultad no se limita a la interpretación de la Convención Americana sino *“que alcanza a otros*

119 Cfr., artículo 64 de la Convención Americana.

120 Cfr., Corte IDH, "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párrafos 15/16.

tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, sin que ninguna parte o aspecto de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora"¹²¹.

La competencia consultiva fue utilizada con mayor asiduidad durante los primeros años de existencia del tribunal. De hecho, desde el inicio de las actividades de la Corte hasta 1990 se había pronunciado en apenas tres casos contenciosos y había dictado once opiniones consultivas¹²². Ello le permitió a dicho órgano establecer pautas sobre su propia autoridad, sobre los límites de las acciones de los Estados, sobre discriminación, sobre la propia función consultiva y sobre algunos temas cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos, como son el *habeas corpus*, las garantías judiciales, la pena de muerte, la responsabilidad del Estado, etc.

A pesar de que la función consultiva no guarda relación directa con el litigio de casos, ha demostrado ser de vital importancia para que la Corte establezca su posición sobre determinados temas, por lo que sus decisiones en el ejercicio de esta función son frecuentemente utilizadas como fuente en el litigio de casos.

En relación con los derechos económicos, sociales y culturales, la Corte ha emitido dos opiniones consultivas de particular importancia. En primer lugar, en su Opinión Consultiva No. 17, "*Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*", la Corte estableció que los niños y niñas deben "*disfrutar ampliamente de todos sus derechos, entre ellos los económicos, sociales y culturales*" y que los Estados "*tienen la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar la protección de todos los derechos del niño*"¹²³.

Como explicaremos más adelante, en este pronunciamiento la Corte precisó el contenido del artículo 19 de la CADH recurriendo a otras

121 Corte IDH, "Otros Tratados" Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). Cit., párrafo 14.

122 Hasta 1993 existían trece opiniones consultivas y quince sentencias dictadas por la Corte, de las cuales seis eran sobre excepciones preliminares, cuatro sobre fondo, tres sobre reparaciones y dos interpretaciones de sentencias de indemnización compensatoria

123 Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, Opinión Consultiva OC-17/02, de 28 de agosto de 2002. Cit, párrafo 8.

normas de derechos humanos específicas. Cabe señalar, en este sentido, que si bien dicho artículo consagra el derecho de los niños y las niñas a medidas de “*protección especial*”, no especifica el significado de aquéllas. En atención a ello, la Corte recurrió a otros instrumentos para darle contenido a estas medidas. Este criterio puede ser utilizado como estrategia en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales para determinar, por ejemplo, el contenido del artículo 26 de la CADH, que se refiere al “*desarrollo progresivo*” de los DESC, pero sin especificar a qué derechos se refiere.

Más recientemente, en septiembre de 2003, la Corte emitió su Opinión Consultiva No. 18, sobre la “*Condición Jurídica y Derechos De Los Migrantes Indocumentados*”. En esta opinión, dicho tribunal reconoció a los trabajadores migrantes como un grupo especial que merece de parte de los Estados la adopción de medidas especiales para garantizar el disfrute de todos sus derechos¹²⁴. Además, la Corte se refirió específicamente a los derechos sociales de los trabajadores migrantes. Así, señaló:

En el caso de los trabajadores migrantes, hay ciertos derechos que asumen una importancia fundamental y sin embargo son frecuentemente violados, a saber: la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la prohibición y abolición del trabajo infantil, las atenciones especiales para la mujer trabajadora, y los derechos correspondientes a: asociación y libertad sindical, negociación colectiva, salario justo por trabajo realizado, seguridad social, garantías judiciales y administrativas, duración de jornada razonable y en condiciones laborales adecuadas (seguridad e higiene), descanso e indemnización¹²⁵.

124 Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18, de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafo 117.

125 Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Cit., párrafo 157.