

EXPOSICIÓN DEL TRÁMITE DE LAS DENUNCIAS ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS QUE IMPUTEN RESPONSABILIDAD AL ESTADO ECUATORIANO

Ab. Xavier A. Flores
Aguirre

Introducción

El presente artículo tiene como objeto la exposición sistemática del procedimiento a seguir para la tramitación de las peticiones que se alleguen a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por parte de cualquier persona o grupo de personas que le imputen al Estado ecuatoriano la responsabilidad por la violación de sus derechos humanos. El trabajo se halla dividido en siete acápite que conciernen a sendas fases o situaciones que pueden presentarse en el curso del procedimiento y cada uno de estos se halla subdividido a su vez en las distintas circunstancias que pueden suscitarse en cada uno de ellos. La fuente primaria para la elaboración del texto es el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos!, cuyos artículos correspondientes son mencionados mediante el uso de corchetes adjuntos al texto. En caso de necesidad de una aclaración o profundización acerca de un aspecto específico del procedimiento, ésta se la realiza en el propio texto o, en su caso, se utiliza el recurso de las notas al pie: en ambas circunstancias la jurisprudencia, la doctrina o la experiencia de litigio ofrecerán la absolución o el comentario correspondiente.

1) Presentación de la denuncia ante la Secretaría Ejecutiva

1.1) [Presentación de la denuncia y contenido] Ala Comisión Interamericana de Derechos Humanos puede presentársele una denuncia

El Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue aprobado por la Comisión en su 109° período extraordinario de sesiones celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000, y fue modificado en su 116° período ordinario de sesiones, celebrado del 7 al 25 de octubre de 2002 y en su 118° período ordinario de sesiones, celebrado del 6 al 24 de octubre de 2003,

contra el Estado ecuatoriano que contenga la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, según el caso, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad², por

² La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue ratificada y publicada en el Registro Oficial 801 del 6 de agosto de 1984. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" fue ratificado y publicado en el Registro Oficial 175 del 23 de abril de 1993, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte fue ratificado y publicado en el Registro Oficial 262 del 20 de febrero de 1998, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Para" fue ratificada y publicada en el Registro Oficial 728 del 30 de junio de 1995, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura fue ratificada y publicada en el Registro Oficial 360 del 13 de enero de 2000 y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad fue ratificada y publicada en el Registro Oficial No 283 del 2 de Marzo del 2004. Cualquier violación a las tres últimas convenciones o a los dos protocolos comportan necesariamente una violación a los artículos correspondientes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el marco de los tratados adoptados en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos la única convención que Ecuador no ha ratificado es la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Vale indicar que en el caso del Protocolo de San Salvador, tan solo son exigibles mediante el procedimiento de peticiones los derechos consagrados en los artículos 8.1.a) (derecho a la organización sindical) y 13 (derecho a la educación). Si bien el artículo 23 *del Reglamento de la Comisión Interamericana* hace mención también de la presentación de peticiones que contengan violaciones a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948, la presentación de casos que hagan referencia a tales violaciones proceden en circunstancias en que el Estado imputado no sea parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [Art. 49]. Quiero no omitir, sin embargo, la importancia de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre a efectos de la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "hay que tener en cuenta que a la luz del artículo 29.d), no obstante que el instrumento principal que rige para los Estados Partes en la Convención es esta misma, no por ello se liberan de las obligaciones que derivan para ellos de la Declaración por el hecho de ser miembros de la OEA". Cf. Corte LD.H., Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No 10, § 46. El artículo 29.d) de la Convención Americana establece que "ninguna disposición de la

parte de una persona, grupo de personas o entidad no gubernamental reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, sea en nombre propio o en el de terceras personas³. [Art. 23]

1.2) [Responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva] La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana tendrá la responsabilidad del estudio y tramitación inicial de las peticiones presentadas a la Comisión que llenen todos los requisitos establecidos en el artículo 28 del Reglamento de la Comisión⁴ [Art. 26.1]. Este estudio se halla a cargo de

presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: [...) d. excluir o limitar el efecto que pueden producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza".

3 En palabras del tratadista venezolano Héctor Faúndez Ledesma, "la Convención Americana contiene una fórmula mucho más amplia que la que se contempla en otros instrumentos internacionales, consagrando una verdadera '*actio popularis*' respecto de violaciones de derechos humanos; en efecto de acuerdo con el arto 44 de la Convención [análogo al artículo 23 del Reglamento de la Comisión Interamericana -N. del A.-], dicha denuncia puede ser presentada por '*cualquier persona o grupo de personas*', sin que ellas tengan que ser necesariamente la víctima (o víctimas) de la violación que se alega, y sin que el denunciante tenga que ser el representante de la víctima, o que deba contar con el consentimiento -expreso o tácito- de la presunta víctima". El autor en cita añade que tal situación implica "una protección de los derechos humanos más eficaz que en el sistema de la Convención Europea, que requiere que el peticionario sea quien alega ser *víctima* de la supuesta violación". Cf. Faúndez Ledesma, Héctor, El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales, segunda edición revisada y puesta al día, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, Pág. 203. [Las cursivas son del original.] En efecto, el artículo 34 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales expresa: "Individual applications. The Court may receive applications from any person, non governmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention and the protocols thereto". En torno a la condición de organización no gubernamental reconocida en uno de los Estados miembros, el mismo Faúndez afirma que tal condición "no resulta crucial pues, en el evento de no estar legalmente reconocida -o registrada- en alguno de los Estados miembros de la OEA, dicha petición no podría ser rechazada de plano porque, en todo caso, ella provendría de un *grupo de personas* que, como tal, no tiene que cumplir con ningún requisito o condición especial". Cf. Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, Pág. 204. [Las cursivas son del original.] Cf. en el mismo sentido, Corte I.D.H., Caso Castillo Petruzzi y otros, Excepciones preliminares, Sentencia del 4 de septiembre de 1998, Serie A No 41, § 77.

Por su trascendencia, transcribo *in íntegram* el citado artículo 28: "Las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener la siguiente información: a. el nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciadas o, en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, el nombre y la firma de su representante o representantes legales; b. si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado; c. la dirección para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección de correo electrónico; d. una relación del hecho o situación denunciada-espacificación del lugar y fecha

un grupo especializado y se hará en función de la materia específica de la petición, esto es, si la denuncia, por ejemplo, hace referencia a violaciones al derecho a la libertad de expresión, en el estudio de la misma intervendrá un especialista en esa materia, quien emitirá su opinión al respecto.

1.3) [Trámite ante la Secretaría Ejecutiva] La Secretaría Ejecutiva recibirá la denuncia presentada y la registrará, hará constar en ella la fecha de recepción y acusará recibo al peticionario. Si la petición no reúne los requisitos exigidos en el Reglamento, la Secretaría Ejecutiva podrá solicitar al peticionario o a su representante que los complete [Art. 29.1.b) y 26.2]. Si la petición reúne los requisitos previstos en el artículo 28 del Reglamento le dará trámite [Art. 30.1]. A tal efecto, la Secretaría Ejecutiva le transmitirá al Estado las partes pertinentes de la petición; en ellas, la identidad del peticionario no será revelada, salvo su autorización expresa [Art. 30.2].

1.4) [Duración de la etapa] La duración de esta etapa, usualmente, demora un aproximado de uno a dos meses.

2) Fase de Admisibilidad

2.1) [Inicio] La Fase de Admisibilidad se inicia con la transmisión de las partes pertinentes de la denuncia al Estado. La solicitud de información al Estado no constituye prejuicio sobre la decisión de admisibilidad que adopte la Comisión [Art. 30.2].

2.2) [Plazo para la respuesta estatal] El Estado presentará su respuesta dentro del plazo de dos meses contados desde la fecha de la transmisión de la denuncia [Art. 30.3]. En la práctica, es inusual que el

de las violaciones alegadas; e. de ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada; f. la indicación del Estado que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga una referencia específica al artículo presuntamente violado; g. el cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del presente Reglamento; h. las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del presente Reglamento; i. la indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del presente Reglamento".

Estado ecuatoriano cumpla con la presentación dentro del plazo referido: sus respuestas, además de extemporáneas, suelen ser pobremente fundamentadas.

2.3) [Prórroga al plazo de la respuesta estatal] La Secretaría Ejecutiva evaluará solicitudes de prórroga de dicho plazo que estén debidamente fundadas. Sin embargo, no concederá prórrogas que excedan de tres meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado [Art. 30.3].

2.4) [Casos de gravedad y urgencia] En caso de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real o inminente, la Comisión solidaria al Estado su más pronta respuesta, a cuyo efecto utilizará los medios que considere más expeditos [Art. 30.4].

2.5) [Facultad para solicitar informaciones adicionales. Plazo] Antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición, la Comisión podrá invitar a las partes a presentar observadores adicionales, ya sea por escrito o en una audiencia. El plazo para la recepción de estas observadores será fijado por la Comisión [Art. 30.5].

2.6) [Archivo de la petición] Si la Comisión, previa verificación, considera que no existen o subsisten los motivos de la petición, mandará a archivar el expediente [Art. 30.6].

2.7) [Trámite de admisibilidad de la petición] Recibidas las observaciones o transcurrido el plazo sin que sean recibidas, la Comisión, con el fin de decidir sobre la admisibilidad del asunto, considerará:

2.7.1) [Agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna] Verificará si se han interpuesto y agotados los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos⁵ [Art. 31.1].

⁵ Desde sus primeras jurisprudencias, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha consagrado la condición de renunciable de la regla de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, en el entendido que ésta "está concebida en interés del Estado, pues busca dispensario de responder ante un órgano internacional por actos que se le

2.7.2) [Plazos en relación con el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna] En relación con este punto, existen dos alternativas:

2.7.2.1) [Que se hayan agotados los recursos] En el caso de que los recursos hayan sido agotados, la Comisión tomará en cuenta si las peticiones fueron presentadas dentro de los seis meses contados a partir de la fecha en que la presunta víctima haya sido notificada de la decisión que agota los recursos internos ⁶ [Art. 32.1].

imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediados con sus propios medios. Se le ha considerado así como un medio de defensa y como tal, renunciable, aun de modo tácito. Dicha renuncia, una vez producida, es irrevocable". Cf. Corte LD.H., Asunto de Viviana Gallardo y otras, No G 101/81. Serie A, § 26. En consecuencia, en caso de que el Estado haya olvidado realizar la interposición oportuna de la excepción procesal del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, no puede éste, en virtud del principio del *estoppel*, pretender con posterioridad la presentación de la citada excepción. El concepto de oportunidad de la presentación implica que la excepción debe hacerse *in limine litis*, es decir, al inicio del procedimiento. Cf. Corte LD.H., Caso Castillo Petruzzi y otros, *supra* nota 3, § 56; Corte LD.H., Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares, Sentencia de 31 de enero de 1996. Serie C No 25, § 40; Corte LD.H., Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 30 de enero de 1996. Serie C No 24, § 40. En relación con el concepto de recursos de la jurisdicción interna, el tratadista venezolano Héctor Faúndez Ledesma ha señalado que éstos son "recursos cuyo conocimiento corresponde a una autoridad judicial, de acuerdo con un procedimiento pre-establecido, y cuyas decisiones poseen fuerza ejecutoria. Por ende, están excluidas las gestiones o peticiones que se puedan interponer ante autoridades administrativas -que ciertamente no son recursos jurisdiccionales- y cuyo examen carece de las características antes referidas, especialmente por el grado de discrecionalidad con que la autoridad puede dar respuesta a las mismas" y continúa, señalando que "tampoco existe deber de agotar absolutamente *todos* los recursos jurisdiccionales posibles, incluyendo aquellos de naturaleza extraordinaria que no sean aptos para reparar el daño que se alega". Cf. Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, Pág. 233. [Las cursivas son del original]. La Corte Interamericana ha considerado como recurso de naturaleza extraordinaria, por ejemplo, el recurso de revisión: al respecto, cf. Corte LD.H., Caso Cantoral Benavides, Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de setiembre de 1998. Serie C No 40, § 33, Y en esa misma Sentencia, el Voto Disidente del Juez Fernando Vidal, § 1.2.

Los recursos de la jurisdicción interna que deben ser agotados son aquellos considerados como *icóneos* y *efectivos* para resolver la situación jurídica infringida. El actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el mexicano Sergio Gardá Gutiérrez, en torno a este asunto ha expresado que "[s]e trata, desde luego, de dos cuestiones diferentes: la primera tiene que ver con la existencia misma -regulada en el ordenamiento doméstico- de un recurso adecuado conforme a su naturaleza; la segunda, que supone la existencia legal del recurso, atañe a la operación real de éste, es decir, a su eficacia, que se desprende sobre todo de las condiciones de hecho en que se intenta o desarrolla el procedimiento". Cf. Gardá Ramírez, Sergio, La jurisdicción internacional. Derechos humanos y justicia penal. Editorial Porrúa, primera edición, 2003, pág. 183. Específicamente, en torno a la idoneidad, la Corte Interamericana ha señalado que "[e]n todos los ordenamientos jurídicos existen múltiples recursos, pero

2.7.2.2) [Que sean aplicables las excepciones al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna] En los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse en un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión considerará la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso⁷ [Art. 32.2].

no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotado. Así 10 indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable". Cf. Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No 4, § 64, Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No 5, § 67; Corte I.D.H., Caso Fairén Garbí y Salís Corrales, Sentencia del 15 de marzo de 1989. Serie C No 67, § 88. En materia de efectividad, ésta supone la capacidad de los recursos de producir los efectos para los cuales éstos fueron concebidos. Sobre este punto, la Corte Interamericana, con ocasión de los mismos casos citados, expresó que 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 o no se aplica imparcialmente". Cf. *Ibid.*, §§. 68, 71, Y 93, respectivamente.

7 Conforme a lo expuesto en el artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [análogo al artículo 31 del Reglamento de la Comisión), el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna no debe realizarse cuando: "a. no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados. 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 agotados, y, c. haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos". Lógicamente, las citadas excepciones se hallan íntimamente relacionadas con las características referidas de idoneidad y eficiencia. Así, Faúndez Ledesma ha expresado que "la ausencia de recursos estaría ligada a la existencia de recursos inadecuados para proteger la situación jurídica infringida, del mismo modo que el impedir el acceso a recursos existentes, así como la dilación injustificada en su decisión, estaría asociada a la ineficacia de tales recursos". Cf. Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, Pág. 241. Para la excepción del literal a), cuya invocación no suele ser común, se puede señalar como ejemplo un caso llevado ante la Comisión Interamericana por una organización no gubernamental que demandó a Estados Unidos por un bombardeo ocasionado por la milicia de este país a un asilo de enfermos mentales en Granada. En el caso, la Comisión sostuvo que "[n]o existían recursos internos en la legislación de Grenada ni de Estados Unidos y considerando la naturaleza hQJ.; del programa de compensación de Estados Unidos, la evidente omisión del Gobierno de Estados Unidos de ponerse en contacto con estas víctimas incapacitadas y la renuencia del Gobierno de Estados Unidos de compensar a estas víctimas con posterioridad al vencimiento del programa hlli; de compensación, la Comisión llega a la conclusión de que no se podrían interponer y agotar los recursos internos para aplicar la disposición del Artículo 37 (2) (a)". [El resaltado es del original.] Cf. Decisión de la Comisión Interamericana sobre Admisibilidad, Caso 9.213, presentado por *Disabled Peoples' International et al.* contra Estados Unidos, en: *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1986-1987, OEA/Ser.LV IU.71, Doc.9 rev.1, 22 septiembre de 1987, Washington D.C., 1987, Pág. 207. El literal b)*

2.7.3) [Duplicación de procedimientos] La Comisión no considerará una petición si la materia contenida en ella se encuentra pendiente de otro procedimiento de arreglo ante un organismo internacional gubernamental de que sea parte el Estado o si reproduce sustancialmente otra petición pendiente o ya examinada y resuelta por la Comisión u otro organismo internacional gubernamental del que sea parte el Estado [Art. 33.1].

2.8) [Decisión sobre admisibilidad] Una vez consideradas las posiciones de las partes, la Comisión se pronunciará sobre la admisibilidad del asunto [Art. 37.1].

2.8.1) [Admisibilidad] Con ocasión del Informe de Admisibilidad, la petición será registrada como caso y se iniciará el procedimiento sobre

supone, *grosso modo*, la ausencia de voluntad para investigar, procesar o castigar a los culpables de las violaciones: ejemplos de esto, son los casos llevados en jurisdicciones usualmente no eficientes, como las policiales o militares, o los casos presentados en circunstancias en que existe un clima generalizado de violación de los derechos humanos. Cf. Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit.*, Pág. 238. Para la excepción consagrada en el literal c) debe realizarse una apreciación de las circunstancias propias de cada caso: tal cual lo puntualiza el jurista mexicano Sergio García Ramírez, "[e]l plazo debe ser razonable en función de las circunstancias, es decir, de forma relativa, pero también puede serlo en términos absolutos. Hay tardanzas absolutamente injustificables", y continúa, refiriendo que "[para la duración admisible, la Corte Interamericana, siguiendo la tendencia que se registra en el derecho internacional, toma en cuenta diversos elementos: las características del caso, la actividad del tribunal y la actividad de la víctima. Todo esto puede militar a favor de la diligencia, pero también en contra. Si ocurre esto último, nos hallaremos ante una demora injustificada, que implica, a su vez, la violación de un derecho fundamental". Cf. García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, Primera edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, Pág. 136-137. Cf. además, Corte LO.H., Caso de la "Penal Blanca" (Paniagua Morales), Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No 37, § 152; Corte LO.H., Caso Suárez Rosero, Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No 35, § 72; Corte LO.H., Caso Genie Lacayo, Sentencia de 27 de enero de 1997. Serie C No 30, § 77. A manera de ejemplo, la Comisión Interamericana ha señalado la dilación injustificada en un procedimiento en el que dos años después de ocurridos los hechos, el expediente continuaba aún en la etapa de instrucción. Cf. la Resolución No 17/87, Caso No 9.425 en contra de Perú, del 28 de marzo de 1987, § 6 de los Considerandos, en:

Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1986-1987, op. cit., Pág. 127. En adición, conviene hacer mención que mediante la emisión de una Opinión Consultiva, la Corte Interamericana opinó que "si, por razones de indigencia o por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele su agotamiento". Cf. Corte LO.H., Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC11/90 del 10 de agosto de 1990, § 1 de las Opiniones.

el fondo. El Informe de Admisibilidad será público e incluido en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La adopción de este Informe no prejuzga sobre el fondo del asunto [Art. 37.1 y 37.2].

2.8.2) [Inadmisibilidad] La inadmisibilidad concluye el trámite de la petición. El Informe de Inadmisibilidad será público e incluido en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA [Art. 37.1].

2.8.3) [Caso de excepción] En circunstancias excepcionales, 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 notificará mediante una comunicación escrita a ambas partes [Art. 37.3].

2.9) [Duración de la etapa] La duración de esta etapa, usualmente, demora un aproximado de seis meses a un año.

3) Fase de Solución Amistosa

3.1) [Disposición de la Comisión a la Solución Amistosa] la Comisión se pondrá a disposición de las partes en cualquier etapa del examen de una petición o caso, por iniciativa propia o a solicitud de cualquiera de ellas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables [Art. 41.1].

3.2) [Consentimiento de las partes] El procedimiento de solución amistosa se iniciará y continuará con base en el consentimiento de las partes [Art. 41.2]

3.3) [Conclusión de la Solución Amistosa] La Comisión podrá dar por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa si advierte que el asunto no es susceptible de resolverse por esta vía, o alguna de las partes no consiente su aplicación, decide no continuar en él, o no muestra la voluntad de llegar a una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos humanos. En este caso, la Comisión proseguirá con el trámite de la petición o caso [Art. 41.4].

3.4) [Consecución de la solución amistosa] Si se logra una solución amistosa, la Comisión aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, lo transmitirá a las partes y lo publicará. Antes de aprobar dicho informe, la Comisión verificará si la víctima de la presunta violación o, en su caso, los derechohabientes, han dado el consentimiento en el acuerdo de solución amistosa. En todos los casos, la solución amistosa deberá fundarse en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables. [Art. 41.5]

4) Fase de Fondo

4.1) [Plazo para la presentación de observaciones adicionales sobre el fondo] Con la apertura del caso, la Comisión fijará un plazo de dos meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales sobre el fondo⁸. Las partes pertinentes de dichas observaciones serán transmitidas al Estado, a fin de que presente sus observaciones dentro del plazo de dos meses. [Art. 38.1]

4.2) [Facultad de convocatoria a una audiencia] En esta fase, si la Comisión lo estima necesario para avanzar en el conocimiento del caso, podrá convocar a las partes a una audiencia [Art. 38.3].

4.3) [Análisis de la Comisión e informe] Con base en los alegatos, las pruebas suministradas por las partes, la información obtenida durante audiencias y observaciones *in loco*, e incluso la información de público conocimiento, la Comisión preparará un informe que examine todos estos antecedentes y deliberará acerca de ellos [Art. 42.1]. Las deliberaciones de la Comisión se harán en privado y todos los aspectos del debate serán confidenciales [Art. 43.1].

4.4) [Decisión sobre el fondo] Luego de la deliberación y voto sobre el fondo del caso, la Comisión procederá de la siguiente manera:

⁸ El expediente pasa a denominarse Caso a partir de la adopción por parte de la Comisión Interamericana de una Resolución de Admisibilidad favorable al peticionario. Hasta tanto, la denuncia presentada se denomina simplemente Petición.

4.4.1) [Si se establece que no hubo violación] Si la Comisión establece que no hubo violación, lo manifestará así en su informe sobre el fondo. Dicho informe será transmitido a las partes, y será publicado en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA [Art. 43.1].

4.4.2) [Si se establece que hubo violaciones] Si la Comisión establece que hubo una o más violaciones, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al estado en cuestión; en tal caso, la Comisión fijará un plazo dentro del cual el estado deberá informar sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones. El estado no podrá publicar el informe preliminar hasta que la Comisión haya adoptado una decisión al respecto [Art. 43.2]. El informe preliminar mencionado y su correspondiente transmisión al Estado serán notificados al peticionario y se incluirá en esa notificación la oportunidad a éste de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte⁹ [Art. 43.3]. En relación con este informe pueden suceder las siguientes alternativas:

4.4.2.1) [Que el Estado cumpla con las recomendaciones] Si el estado ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado, la Comisión concluirá el caso.

4.4.2.2) [Que el Estado incumpla con las recomendaciones] Si el estado no ha cumplido las recomendaciones del informe, la Comisión someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión¹⁰ [Art. 44.1]. En consecuencia, puede darse cualquiera de las dos alternativas siguientes:

En este mismo artículo se expresa: "Si el peticionario tuviera interés en que el caso sea sometido a la Corte, deberá presentar los siguientes elementos: a. la posición de la víctima o sus familiares, si fueran distintos del peticionario; b. los datos de la víctima y sus familiares; c. los fundamentos con base en los cuales considera que el caso debe ser remitido a la Corte; d. la prueba documental, testimonial y pericial disponible; e. pretensiones en materia de reparaciones y costas".

¹⁰ A efectos de fundamentar la decisión de sometimiento de un caso a la Corte, la Comisión considerará "fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes elementos: a. la posición del peticionario; b. la naturaleza y gravedad de la violación; c. la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; d. el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos

4.4.2.2.1) [Sometimiento del caso a la Corte] Si la Comisión somete el caso a la Corte, el Secretario Ejecutivo notificará tal decisión de inmediato al peticionario y a la víctima. Con dicha comunicación, la Comisión transmitirá todos los elementos necesarios para la preparación y presentación de la demanda [Art. 71].

4.4.2.2.2) [Si no se somete el caso a la Corte] Si dentro del plazo de tres meses a partir de la transmisión del informe preliminar al estado en cuestión, el asunto no ha sido sometido a la decisión de la Corte Interamericana, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos, un informe definitivo que contenga su opinión y conclusiones finales y recomendaciones [Art. 45.1]. Dicho informe definitivo será transmitido a las partes, quienes presentarán, en el plazo fijado por la Comisión, información sobre el cumplimiento de las recomendaciones [Art. 45.2]. La Comisión evaluará el cumplimiento de sus recomendaciones y decidirá, por mayoría absoluta de votos, sobre la publicación del informe definitivo. La Comisión decidirá asimismo sobre su inclusión en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA o su publicación en cualquier otro medio que considere apropiado [Art. 45.3].

4.5) [Duración de la etapa] La duración de esta etapa, usualmente, demora un aproximado de doce a dieciocho meses.

5) Seguimiento

5.1) [Medidas de seguimiento] Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones [Art. 46.1]. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones [Art. 46.2].

jurídicos de los Estados miembros; y, e. la calidad de la prueba disponible. Conviene hacer mención que, con anterioridad a la adopción del Reglamento en vigor, la decisión de sometimiento de un caso a la Corte Interamericana carecía de parámetros objetivos que la justificaran, siendo entonces tal decisión un acto meramente discrecional de la Comisión Interamericana, en el que la participación de la víctima (o víctimas) o sus representantes era nula o casi nula.

6) Medidas cautelares

6.1) [Condiciones de las medidas cautelares] 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 la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas [Art. 25.1).

7) Audiencias

7.1) [Iniciativa] La Comisión podrá celebrar audiencias por iniciativa propia o a solicitud de parte interesada [Art. 59).

7.2) [Objeto] El objeto de las audiencias será el recibir información de las partes en relación con alguna petición o caso en trámite ante la Comisión, seguimiento de recomendaciones, medidas cautelares, o información de carácter general o particular relacionada con los derechos humanos en uno o más estados miembros de la OEA [Art. 60).

7.3) [Contenido] En las audiencias sobre peticiones o casos se recibirán exposiciones verbales y escritas de las partes acerca de hechos nuevos e información adicional a la que ha sido aportada durante el procedimiento. La información podrá referirse a alguna de las siguientes cuestiones: admisibilidad; inicio o desarrollo del procedimiento de solución amistosa; comprobación de los hechos; fondo del asunto; seguimiento de recomendaciones; o cualquier otra cuestión relativa al trámite de la petición o caso [Art. 62.1).

7.4) [Solicitud de celebración] Las solicitudes de audiencia deberán ser presentadas por escrito con una anticipación no menor a 40 días del inicio del correspondiente período de sesiones de la Comisión. En la solicitud, se indicará el objeto de la audiencia y la identidad de los participantes [Art. 62.2).

7.5) [Convocatoria y comparecencia] Si la Comisión accede a la solicitud o decide celebrada *motu proprio*, deberá convocar a ambas partes. Si una de ellas no comparece, la Comisión proseguirá con la audiencia. La Comisión adoptará las medidas adecuadas para preservar,

en caso de que esto fuere necesario, la identidad de los peritos y testigos [Art. 62.3].

7.6) [Notificaciones] La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana informará a las partes acerca de la fecha, lugar y hora de la audiencia, con una anticipación no menor a un mes de su celebración. Sin embargo, este plazo podrá ser menor si los participantes otorgan previamente a la Secretaría Ejecutiva su consentimiento expreso [Art. 62.4].

Conclusiones

Los aspectos procedimentales esbozados en la breve exposición realizada, ameritarían, cada uno de ellos, una profundización específica que trasciende el afán principalmente didáctico de este artículo. El único tópico cuyo tratamiento fue realizado con un carácter en cierto modo enfático fue el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, por entender que tal cuestión constituye el fundamento para acceder a la protección de los derechos humanos que otorga la Comisión Interamericana, en cumplimiento de sus disposiciones reglamentarias [Art. 1.1].

Se ha tratado, en todo caso, de abarcar la gran mayoría de los asuntos que constituyen la cotidianidad de la tramitación de los expedientes ante la Comisión Interamericana, y con ello, ofrecer un panorama general del procedimiento útil tanto para abogados como para eventuales peticionarios, en el entendido de que un área tan específica y compleja de la actividad jurídica permanece aún, para el gran público, recubierta de sombras y partícipe de la ignorancia. Sirvan entonces las líneas precedentes para coadyuvar, en una modesta medida, a la pretensión de dispersar las primeras y erradicar la segunda, en beneficio de una mayor claridad conceptual y una mejor participación ciudadana en este ámbito.

DIAGRAMA DE FLUJO DE LA TRAMITACIÓN DE LOS CASOS ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Ab. Xavier Flores Aguirre

