

EL SISTEMA AMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

JAIME GREIF

Sumario: I. Introducción. - II. La Comisión Interamericana de DD.HH. - 1. Constitución. - 2. El procedimiento. - 3. Las facultades de la comisión. - 4. La prueba - III. La Corte Interamericana de Derechos Humanos. - 1. Constitución. - 2. Competencia consultiva. - 3. Función jurisdiccional o contenciosa. - 4. El procedimiento. - 5. La sentencia. - 6. Eficacia del fallo. - IV. Los derechos tutelados por la Convención. - V. Su restricción regulada. - VI. La restricción temporal de derechos. - VII La competencia no contenciosa de la Corte en la promoción y protección de los Derechos Humanos. - VIII. Conclusiones.

I. Introducción

Acompañando la evolución del derecho surgido al final de la 2ª. Guerra Mundial, con expresión general en la Declaración de San Francisco - 1945 - América Latina comenzó ya en 1945 un proceso similar; que culminó en 1948 en Bogotá, en la Declaración de Derechos y Deberes de las Estados, así como disposiciones complementarias de la Carta Fundamental de la O.E.A..

La declaración inicial implicó la decisión de no crear un mecanismo internacional para la protección de los Derechos.

En 1959 en Santiago de Chile se decidió establecer una Comisión Interamericana cuyos miembros eran elegidos por el Consejo de la OEA, para velar por el respeto de los Derechos Humanos (DD.HH.) y servir como asesor sobre ello a la O.E.A.

Ella procedió así en 10 años a la Convención Americana sobre DD.HH. (San José - Costa Rica 1969), que entró en vigor en 1978, en la que se creó asimismo la Corte Interamericana.

II. La Comisión Interamericana de DD.HH

1. Constitución

Su Estatuto fue aprobado en mayo de 1960. Desde entonces la Comisión Interamericana se compone de siete miembros designados por la Asamblea General de los Estados Americanos, a título personal y a proposición de los Estados miembros. Son elegidos por un período de cuatro años con una posible reelección, dicha Comisión nació con la función esencial de promover los derechos humanos, en particular los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de mayo de 1948, pero de manera paulatina amplió sus facultades para comprender también la protección de esos derechos, inclusive respecto a reclamaciones de carácter individual. Esta función tutelar se extendió en la práctica, y con posterioridad fue reconocida en las modificaciones a su primer Estatuto de 1960, y especialmente en el actual de octubre de 1979, así como en el Reglamento que elaboró la

propia Comisión en 1980, reformado en 1985 ¹. La Comisión tiene su sede en la ciudad de Washington, D.C.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue incorporada al Capítulo VII, artículos 34-51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. De acuerdo con estos preceptos, los de su Estatuto aprobado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1980 y reformado en varias ocasiones, la Comisión posee una amplia variedad de facultades que exceden con mucho las que corresponden a la Comisión Europea ².

En efecto, a la Comisión Interamericana, además de sus facultades para conocer y formular recomendaciones sobre peticiones de carácter individual, que es la actividad esencial de la Comisión Europea, se le han atribuido otras mucho más extensas, cuyo origen radica en su necesaria intervención, especialmente en las décadas de los años sesenta y setenta, en las que predominaron los gobiernos autoritarios en numerosos países de América Latina. De esta manera, dicha Comisión ha realizado investigaciones de carácter general en aquellos países en los cuales se denunciaron y en aquellos en los que todavía se señalan violaciones masivas de derechos humanos; ha intervenido con visitas in loco en aquellos Estados que dieron su aprobación o ha establecido misiones especiales, etc.. Dada la similitud con la Comisión Europea indicaremos lo relativo a las reclamaciones de carácter individual. De acuerdo con la Convención Americana: «Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte» (Art. 34).

Además el artículo 51 del reglamento de la Comisión Interamericana dispone que: «La Comisión recibirá y examinará la petición que contenga una denuncia sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre en relación con los Estados miembros de la Organización que no sean partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos». A este respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la O.C. 10 (resuelta el 14 de julio de 1989) estableció que si bien dicha Declaración Americana no podía considerarse un tratado en sentido propio, lo anterior no conducía a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos.

Por eso la competencia de la Comisión Interamericana es bastante amplia inclusive en relación con las reclamaciones de carácter individual, debido a que puede conocer no sólo de las violaciones cometidas por los Estados partes en la Convención a los derechos consagrados en la misma, sino también de infracciones a la Declaración Americana realizadas por los Estados miembros de la Organización que no hubiesen suscrito la propia Convención. Para la tramitación de las denuncias apoyadas en la citada Declaración, el actual Reglamento de la Comisión establece un procedimiento específico (Art. 51 a 54).

2. *El procedimiento*

El procedimiento en la tramitación de reclamaciones individuales es más flexible que la que se sigue todavía ante la Comisión Europea, ya que el artículo 34 del Reglamento se ha

¹ Cf. K. VASAK, *La Commission des Droits de l'Homme*, Paris, 1968, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 32-36; H. GROS ESPIELL, *Le Système Américain comme régime régional de protection internationale des droits de l'homme*, en *Recueil des cours. Académie de Droit International*, A.W. Sitjhoff, 1975, II, Leyden, 23-24; E. VOLIO, *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos* - Washington, D.C., 1980, Secretaría General de la OEA, 80-81; T. BUERGENTHAL-R. NORRIS D. SHELTON, *La protección de los derechos humanos en las Américas*, trad. de R. Pisa Escalante y R. Norris, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990, Civitas, 4449.

² Cf. H. GROS ESPIELL, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos humanos*, 141-160.

interpretado por la Corte Interamericana en el sentido de que no exige un pronunciamiento expreso sobre la admisibilidad de la petición, (que sí se requiere en el organismo europeo).

En forma similar al sistema europeo, para que una petición individual pueda ser admitida por la Comisión Interamericana, es preciso que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir del momento en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión final y que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, de acuerdo con los principios de derecho internacional generalmente reconocidos. Como ocurre también en el sistema europeo, la decisión final sobre el agotamiento de los citados recursos corresponde a la Corte Interamericana (cfr. Art. 46 y 47 de la Convención y 31-37 del Reglamento).

En teoría, la Comisión posee facultades de instrucción y de investigación bastante extensas (Art. 46 y 47 de la Convención y 36 y 37 del Reglamento mencionado), es decir; puede solicitar informes al Estado demandado, pedir documentos y practicar todas las diligencias que considere convenientes, inclusive una investigación *in loco* para lo cual solicitará que los Estados respectivos proporcionen todas las facilidades necesarias. También la Comisión, a solicitud de cualquiera de las partes o por iniciativa propia, se pondrá a disposición de las mismas en cualquier etapa del examen de una petición, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención Interamericana (Art. 48, fracción 1, inciso f) de la Convención y 46 del Reglamento).

3. *Las facultades de la comisión*

Sin embargo, las facultades de instrucción y de investigación de la Comisión Interamericana son menos eficaces en la práctica que las del órgano similar europeo, ya que, por una parte, no dispone de los instrumentos técnicos para realizar esas delicadas actividades, y por la otra, no cuenta en todos los casos con la cooperación de los Estados demandantes, conducta que si bien se ha modificado lentamente, en particular a partir del restablecimiento de los gobiernos democráticos en muchos de los países miembros todavía no ha logrado el nivel de colaboración del régimen europeo. Esta situación negativa determinó la elaboración del Art. 42 del Reglamento, cuya aplicación es ya menos frecuente: «Se presumirán verdaderos los hechos relatados en la petición y cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al Gobierno del Estado aludido sí en el plazo máximo fijado por la comisión en el Art. 34, párrafo 5 (que exige proporcionar la información solicitada por la Comisión dentro de los 90 días contados a partir de la fecha de envío de la propia solicitud), dicho Gobierno no suministra la información correspondiente, siempre y cuando de otros elementos de convicción no resultare una conclusión diversa»³.

4. *La prueba*

De acuerdo con lo dispuesto por el Art. 46 del Reglamento, de no llegarse a una solución amistosa, la Comisión examinará las pruebas que suministre el Gobierno involucrado y el peticionario, las que recoja de los testigos de los hechos o que obtenga por medio de documentos, registros, publicaciones oficiales o mediante una investigación *in loco*. Una vez examinadas las pruebas, la misma Comisión Interamericana debe preparar un informe en el que se expondrá los hechos y las conclusiones respecto al caso sometido a su consideración. Según el Art. 47 al tramitar el informe, la Comisión podrá formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes.

³ Cf. H. GROS ESPIELL, La Convención Americana cit., 154-157.

Como en el sistema interamericano no existe un órgano equivalente al Comité de Ministros del Consejo de Europa, los artículos 50 y 51 de la Convención, así como los Art. 47 a 50 del Reglamento, adolecen de imprecisión en cuanto a la tramitación final de las peticiones individuales sometidas al conocimiento de la Comisión Interamericana.

En efecto, dichos preceptos establecen la posibilidad de dos informes. Uno es el mencionado por el Art. 50, en el cual se establecen las primeras conclusiones y recomendaciones que se transmiten al Estado interesado, quien no está facultado para publicarlo. En el Art. 51 de la Convención se fija un plazo de tres meses contados a partir de la transmisión al Estado interesado del primer informe mencionado, a fin de que la Comisión decida si somete el caso a la Corte Interamericana, o bien continúa la tramitación del mismo y formula un segundo informe con las conclusiones y recomendaciones definitivas, en el cual se señale un plazo para que el Estado respectivo tome las medidas que le competan para remediar la situación examinada. Transcurrido el citado período, la Comisión decidirá si el Estado ha tomado las medidas adecuadas y si publica o no el informe.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al decidir el 13 de julio de 1993 la opinión consultiva número 13, que le fue solicitada conjuntamente por los Gobiernos de Argentina y Uruguay sobre ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana, estableció la interpretación, entre otros preceptos, de los citados Art. 50 y 51 de la Convención, respecto de los cuales señaló, en esencia, que dichas disposiciones se refieren a dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones, y a los cuales la Convención ha dado el nombre de «informes», que tienen el carácter; uno preliminar y el otro definitivo.

De acuerdo con la citada opinión consultiva, la Corte Interamericana señaló que puede existir una tercera etapa con posterioridad al informe definitivo. En efecto, vencido el plazo que la Comisión hubiese otorgado al Estado para cumplir las recomendaciones contenidas en el segundo informe, sin que se acaten, la Comisión Interamericana decidirá si publica o no, decisión ésta que debe apoyarse en la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos. Concluye la Corte que el documento preliminar y reservado del Art. 50 no puede ser publicado. El único que puede ser objeto de publicación es el informe definitivo previsto por el Art. 51 de la Convención y esto por decisión que tome la Comisión con posterioridad al plazo señalado al Estado para cumplir con las recomendaciones contenidas en el documento definitivo.

III. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

1. Constitución

Según señalara Fix Zamudio «Constituye la culminación del sistema americano de protección de los derechos humanos», y al igual que la Comisión Interamericana tuvo inspiración europea aunque con diversas modalidades. La Corte fue creada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en Costa Rica en noviembre de 1969 y entró en vigor en julio de 1978, una vez ratificada por once países miembros de la OEA. Su estatuto fue adoptado por la Asamblea General de la OEA en La Paz en octubre de 1979 y con vigencia desde el 1° de enero de 1980.

El Tribunal aludido aprobó su primer Reglamento en agosto de 1979 y el segundo en enero de 1991⁴

⁴ Cf. R. NIETO NAVIA, Introducción al sistema Interamericano de protección a los Derechos humanos, Bogotá, 1993, 74-78.

La Corte Interamericana se compone de siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la OEA, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales, conforme a la Ley del Estado del que sean nacionales o del que los postule como candidatos. No puede haber más de un miembro de la misma nacionalidad (Art. 52 de la Convención y 4 del Estatuto).

Los jueces son designados en votación secreta por mayoría absoluta de votos de los Estados partes en la Convención en la Asamblea General de la OEA, de una lista propuesta por estos mismos Estados.

De acuerdo con lo dispuesto por los Art. 1 a 3 de su Estatuto, la Corte Interamericana posee dos atribuciones esenciales, la primera de naturaleza consultiva, sobre la interpretación de las disposiciones de la Convención Americana, así como de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. La segunda, de carácter jurisdiccional o contencioso, para resolver las controversias que se le someten respecto a la interpretación o aplicación de la propia Convención Americana.

2. *Competencia consultiva*

La competencia consultiva de la Corte Interamericana posee una gran amplitud, ya que al respecto la Convención tomó en cuenta la situación especial del Continente americano, en particular Latinoamérica, en la cual existe una desconfianza tradicional hacia el sometimiento de controversias a los organismos internacionales. En efecto, existe una gran flexibilidad tanto por lo que se refiere a la legitimación para solicitar las consultas, ya que puede hacerlo cualquier Estado miembro de la OEA, la Comisión Interamericana, así como otros órganos de la propia OEA en lo que les compete. Por otra parte, las facultades consultivas de la Corte Interamericana se extienden no sólo a la interpretación de la Convención Americana sino también a otros tratados, en los cuales se tutelen derechos humanos y tengan aplicación en el Continente Americano, lo que excede notoriamente la competencia consultiva de otros órganos internacionales, como la de las Cortes Internacional de Justicia y Europea de Derechos Humanos y aún del Tribunal de la Unión Europea⁵.

El concepto de otros tratados ha sido objeto de una interpretación extensiva por parte de la Corte Interamericana en la opinión consultiva número uno, solicitada por el Gobierno de Perú y resuelta el 24 de setiembre de 1982, en el sentido de que la citada competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición concerniente a la protección de los derechos humanos en cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral y sobre toda disposición concerniente a la protección de los derechos humanos en los Estados partes del sistema interamericano, o bien Estados ajenos al mismo⁶.

Por otra parte, además de la interpretación de los tratados de derechos humanos mencionados (Art. 64.1 de la Convención Americana), los Estados miembros de la OEA pueden solicitar opinión de la Corte acerca de la compatibilidad entre cualesquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales (Art. 64.2 de la Convención)⁷.

⁵ Cf. T. BUERGENTHAL, *The Advisory Practice of the Interamerican Human Rights Court*, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y documentos*, San José, Costa Rica, Inst. Interamericano de Derechos Humanos, 1985, 23-51; R. NIETO NAVIA, *Introducción al sistema interamericano de derechos humanos* cit., 89-99.

⁶ Cf. M. CISNEROS SANCHEZ, *Algunos aspectos de la jurisdicción consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estudios y documentos*, 59-69.

⁷ Cf. M. CISNEROS SANCHEZ, *Algunos aspectos de la jurisdicción consultiva* cit., 65-66; T. BUERGENTHAL-R.

A partir de las dos primeras opiniones consultivas, resueltas el 24 de setiembre de 1982 hasta la decidida el 9 de diciembre de 1994, la Corte Interamericana ha pronunciado catorce opiniones consultivas acerca de la interpretación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

3. *Función jurisdiccional o contenciosa*

La función jurisdiccional o contenciosa de la Corte Interamericana es más limitada en cuanto que, de acuerdo con el método europeo⁸, tiene carácter potestativo para los Estados partes, es decir; solo puede realizarse cuando los propios Estados reconozcan de manera expresa como obligatoria la competencia de la Corte, ya sea en forma incondicional, bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Además las controversias planteadas ante la Corte solo pueden referirse a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana (Art. 62 de la convención).

Hasta 1995, diecisiete Estados partes han reconocido expresamente y de manera general la competencia de la Corte Interamericana, sometiéndose a su jurisdicción: Argentina (1984), Bolivia (1993), Colombia (1985), Chile (1990), Costa Rica (1980), Ecuador (1984), El Salvador (1995), Guatemala (1987), Honduras (1981), Nicaragua (1991), Panamá (1990), Paraguay (1993), Perú (1981), Suriname (1987), Trinidad y Tobago (1991), Uruguay (1985) y Venezuela (1985)⁹.

El procedimiento contencioso se inspira esencialmente en el establecido para los asuntos jurisdiccionales sometidos a la Corte Internacional de Justicia y a la Corte Europea de Derechos Humanos, con cuyos lineamientos procesales existe paralelismo y los que, con algunos matices, fueron recogidos por la Convención Americana y por los Reglamentos de la Corte Interamericana¹⁰ Sin embargo, en virtud de la experiencia se han configurado aspectos peculiares que han sido recogidos por el segundo Reglamento antes mencionado.

Por lo que respecta a la legitimación procesal en la función estrictamente jurisdiccional, que es la de carácter contencioso, solo pueden acudir a la Corte Interamericana para plantear una controversia relativa a la interpretación y aplicación de la Convención, en primer término la Comisión Interamericana, (tratándose de reclamaciones individuales tramitadas ante ella), o bien un Estado parte de la Convención. Desde el punto de vista de la legitimación pasiva, puede ser parte demandada el Estado parte de la Convención al que se le atribuye la violación de los derechos consagrados en la misma, siempre que hubiese reconocido expresamente la competencia de la Corte (Art. 62 de la Convención). También puede ser demandada la Comisión Interamericana cuando un Estado objete o se encuentre en desacuerdo con una decisión de la misma (Art. 25.1 del Reglamento de la Corte)¹¹.

En cuanto a la interposición de la instancia por la Comisión Interamericana y, en su caso,

NORRIS-D. SHELTON, *La protección de los derechos humanos en las Américas* cit., 560-574.

⁸ Cf. M. A. EISSEN, *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, 25-40

⁹ Cf. FÍX ZAMUDIO, *Lineamientos procesales de los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* cit., 156-157.

¹⁰ Cf. H. GROS ESPIELL, *El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en *La Corte Interamericana de Derechos humanos* cit., 73-74.

¹¹ Cf. H. GROS ESPIELL, *El procedimiento contencioso* cit., 70-71; FÍX ZAMUDIO, *Lineamientos procesales de los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos* cit., 155-156.

por un Estado demandante ante la Corte Interamericana, para iniciar el procedimiento contencioso, se ha producido una modificación importante respecto de lo dispuesto por el primer Reglamento de 1980. De acuerdo con el citado Reglamento el procedimiento comprendía una etapa escrita y otra oral. A su vez, el Art. 30 disponía que la parte escrita consistía en la presentación de una memoria y de una contra memoria, pero en circunstancias especiales la Corte podía autorizar la presentación de escritos adicionales, por medio de una réplica y una dúplica.

4. *El procedimiento*

a) El Reglamento de la propia Corte que entró en vigor en agosto de 1991 procuró simplificar la tramitación de esta etapa inicial, y si bien conservó las dos fases, escrita y oral, redujo la primera a las formalidades esenciales de la demanda en sentido estricto y a su contestación.

b) En el Art. 256 del Reglamento de 1991, la instancia inicial se califica de demanda ¹², con todos los elementos necesarios para determinar el contenido del proceso, ya que dicho precepto exige el señalamiento, además de los aspectos formales relativos a la designación de los representantes de la parte demandante (Comisión Interamericana o Estado parte), y si el asunto se tramitó ante la primera, de las partes en el caso y la fecha del informe del Art. 50 de la Convención, también los requisitos sustanciales relativos al objeto de la demanda, una exposición de los hechos, las pruebas ofrecidas, los fundamentos de derecho y las conclusiones pertinentes. El nuevo Reglamento introdujo además, un elemento importante en su Art. 27, cual es el relativo al examen preliminar de la demanda por el Presidente de la Corte, a fin de controlar el cumplimiento de los requisitos fundamentales y en cuyo caso solicite al demandante que subsane los defectos dentro de un plazo de veinte días ¹³.

c) La primera fase, o sea la escrita, en el procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana comprende la presentación de la demanda, la contestación de la misma, y solo en los casos en que proceda, la solicitud de medidas precautorias, inclusive tratándose de asuntos que se tramiten ante la Comisión Interamericana; el planteamiento de excepciones preliminares, solo cuando las presente la parte demandada, así como los actos adicionales que el Presidente debe consultar con los agentes del Estado y los delegados de la Comisión (Art. 29 del Reglamento vigente).

d) La apertura del procedimiento oral se efectúa previa consulta con los representantes de las partes y los delegados de la Comisión, tramitación que se concentra en una o varias audiencias, en las cuales se ofrecen y sustancian las pruebas y se formulan los alegatos, en aplicación del principio de inmediación.

e) Aun cuando se atribuyen a la Corte Interamericana facultades de instrucción similares a las de la Corte Europea, ésta última las ejercita con menor frecuencia que la primera, ya que la Comisión Interamericana carece de los medios económicos y de suficiente asesoría técnica para efectuar esa instrucción, que por lo mismo ha recaído casi en su totalidad en la Corte Interamericana, que es la que ha recibido testimonios y peritajes, así como los demás medios de convicción ofrecidos por las partes ¹⁴

f) En cuanto a la situación de los promotores y denunciantes que actúen en representación

¹² Cfr. J.C. HITTERS, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, II, 486-487; O. GOZAINI, *El proceso transnacional*, 64-66.

¹³ Cfr. Fix ZAMUDIO, *Lineamientos procesales cit.*, 168.

¹⁴ Cfr. Fix ZAMUDIO, *Lineamientos procesales Cit.* 175-178.

de las víctimas, ni la Convención Americana ni el Estatuto de la Corte Interamericana regulan de manera expresa su intervención, y la propia Corte todavía no ha reconocido a dichos representantes la categoría de partes autónomas en el procedimiento contencioso, pero en forma similar a lo que ocurrió en la práctica de la Corte Europea, los ha autorizado para comparecer en dicho procedimiento, cuando sean designados asesores de los delegados de la Comisión Interamericana (arts 21 y 22, respectivamente, de los reglamentos de la Corte Interamericana de 1980 y 1991). En efecto, a dichos representantes se les ha conferido la posibilidad de formular propuestas independientes de las presentadas por la Comisión Interamericana, en particular en lo referido a las indemnizaciones acordadas por el tribunal a los familiares de las víctimas.

5. La sentencia

En este sentido una vez terminada la instrucción y la celebración de las audiencias de fondo, la Corte Interamericana delibera en privado para establecer una votación preliminar. De acuerdo con esta votación, designa a uno o mas ponentes entre los jueces de la mayoría o minoría respectiva, fijándose entonces la fecha de la discusión definitiva, en las que se aprueba la redacción del fallo, que se comunica a las partes en audiencia pública. El fallo será firmado por todos los jueces que participaron en la votación, los que pueden formular votos de disidencia o concurrentes, pero es válida la resolución suscrita por la mayoría de los jueces (Art. 66 de la Convención y concordantes del Reglamento).

Entre julio de 1988 en que resolvieron los dos primeros asuntos, hasta el mes de enero de 1995, la Corte Interamericana decidió siete casos en cuanto al fondo, de los cuales sólo uno ha sido absolutorio de la responsabilidad internacional del Estado demandado; en dos los gobiernos respectivos reconocieron expresamente su responsabilidad en cuanto a los hechos señalados en las demandas presentadas por la Comisión Interamericana, y los restantes han sido condenatorios. En los casos en los cuales se estableció la responsabilidad de los Estados, se impuso a los mismos la obligación de una indemnización como reparación a los familiares de las víctimas. Finalmente, dos asuntos contenciosos fueron sobreesidos, uno por problemas procesales y el otro por haber llegado las partes a un arreglo que la misma Corte consideró satisfactorio en relación con el respeto de los derechos humanos de los afectados ¹⁵.

6. Eficacia del fallo

El fallo es definitivo e inapelable de acuerdo con el artículo 67 de la Convención, lo que significa que adquiere autoridad de cosa juzgada; por ese motivo no admite ningún medio ordinario ni extraordinario de impugnación. Sin embargo, de acuerdo con el modelo del procedimiento ante las Cortes Internacional de Justicia y Europea de Derechos Humanos, el mismo precepto de la Convención Americana dispone que en el supuesto de desacuerdo sobre el sentido y alcance de la resolución, a solicitud de cualquiera de las partes, presentada dentro de los noventa días a partir de la fecha de su notificación, la Corte Interamericana interpretará su decisión, pero sin que esa solicitud suspenda los efectos de la sentencia (los arts 48 y 50 establecen el procedimiento de «demanda de interpretación de una sentencia»).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos admitió y resolvió en sus fallos de 17 de agosto de 1990, dos demandas de interpretación de las sentencias dictadas el 21 de julio de 1989 en los casos «Velázquez Rodríguez» y «Godínez Cruz», sentencias en las cuales se fijaron las indemnizaciones que debía cubrir el Gobierno de Honduras a las familias de ambas

¹⁵ Cfr. Fix ZAMUDIO, Lineamientos procesales cit. 180-181.

personas desaparecidas. En estas resoluciones de 17 de agosto de 1990, la Corte fijó las condiciones en las que debían cubrirse dichas indemnizaciones, a fin de que mantuvieran el poder adquisitivo que tenían en el momento de dictarse las decisiones compensatorias.

Por el contrario, ni la Convención ni los Reglamentos se refieren de manera expresa al recurso de revisión de una sentencia de la Corte Interamericana por la existencia de hechos nuevos significativos que no se tuvieron en cuenta en el momento de pronunciarse el fallo, impugnación que procede en contra las resoluciones de las Cortes Internacional de Justicia y Europea de Derechos Humanos. Sin embargo, la doctrina considera que como dicha impugnación se apoya en los principios generales del derecho procesal, la misma debe ser admitida en condiciones similares a las que regulan los ordenamientos de los citados organismos jurisdiccionales internacional ¹⁶

IV. Los derechos tutelados por la Convención

El estudio de la Convención Americana de Derechos Humanos nos ubica en el campo de protección de los derechos humanos.

La Convención establece en su artículo 1 una obligación de los Estados de «respetar los derechos y libertades reconocidos en ella» y de «garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivo de raza, color; sexo, idioma, religión, opciones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social». Esta obligación general se refiere, en realidad, sólo a los derechos civiles y Políticos, y no a los económicos, sociales y culturales. (Convención, Art. 26)

Asimismo el Art. 2 establece:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar; con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

El Art. 2 de la Convención es interpretado en el sentido de que recoge una «regla básica del Derecho internacional, según el cual todo Estado parte en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado».

El juez Gros Espiell, por su parte, expresó que la obligación del Art. 2 es «una obligación adicional que se suma a la impuesta por el Art. 1 de la Convención»; la obligación complementa, pero de ninguna manera sustituye, la obligación general y no condicionada del Art. 1.

La Convención tutela los siguientes derechos civiles y políticos: la personalidad jurídica (Art. 3); derecho a la vida (Art. 4); derecho a la integridad personal (Art. 5); prohibición de la esclavitud y servidumbre (Art. 6); derecho a la libertad personal (Art. 7); garantías judiciales (Art. 8); principio de legalidad y retroactividad (Art. 9); derecho a indemnización (Art. 10), Protección de la honra y de la dignidad (Art. 11); libertad de conciencia y de religión (Art. 12); libertad de pensamiento y de expresión (Art. 13); derecho de rectificación o respuesta (Art. 14); derecho de reunión (Art. 15); libertad de asociación (Art. 16); protección a la familia (Art. 17); derecho al nombre (Art. 18); derecho del niño (Art. 19); derecho a la

¹⁶ Cfr. GROS ESPIELL, EL procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Estudios sobre derechos humanos, II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, Madrid, 1988, 181-183.

nacionalidad (Art., 20); derecho a la propiedad privada (Art. 21); derecho de circulación y de residencia (Art. 22); derechos políticos (Art. 23); igualdad ante la ley (Art. 24); y protección judicial (Art. 25).

V. *Su restricción regulada*

La Convención Americana, al igual que otros tratados de la misma naturaleza, permite a los Estados a restringir los derechos al regularlos, pero les señala el marco dentro del cual pueden ejercer esta facultad.

El artículo 30 de la Convención señala:

«Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas».

La Corte Interamericana ha interpretado «el interés general» como «el bien común», el que sería un «elemento integrante del orden público del Estado democrático». El fin principal de este último sería «la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad».

VI. *La restricción temporal de derechos*

La Convención permite a los Estados partes restringir temporalmente algunos derechos humanos bajo circunstancias específicas. Esta disposición fue y aun es una disposición clave para muchos Estados latinoamericanos.

El Art. 27 de la Convención dispone:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspenden las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color; sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 Derecho a la integridad personal); 6 (Prohibición de la esclavitud y servidumbre); 9 (Principio de legalidad y retroactividad); 12 (Libertad de conciencia y de religión); 17 (Protección de la familia); 18 (Derecho al nombre); 19 (Derechos del niño); 20 (Derecho a la nacionalidad) y 23 (Derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La Corte Interamericana fue requerida por la Comisión para que diera su opinión respecto de si el recurso de *habeas corpus*, consagrado por los Art. 7.6 y 25.1 de la Convención podía ser suspendido durante un estado de emergencia. Y allí la Corte expresó en primer lugar que por «las garantías judiciales indispensables» para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión, debe entenderse «aquellos procedimientos judiciales que

ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere (el Art. 27) y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud» (el *habeas corpus* bajo suspensión de garantías). La Corte, subraya también, que el carácter judicial de tales medios «implica la intervención de un órgano judicial independiente e imparcial, apto para determinar la legalidad de las actuaciones que se cumplan dentro del estado de excepción». Con respecto al *habeas corpus* mismo, la Corte manifestó que es esencial la función que cumple el *habeas corpus* como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como *para protegerla contra la tortura* u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Una conclusión importante de la Corte fue la de ligar de manera inseparable el concepto de Estado de derecho, el principio de legalidad y las instituciones democráticas, expresando que ni aun en un estado de emergencia ellos pueden ser suspendidos.

La Corte expresa que el Art. 8 de la convención consagra el llamado «debido proceso legal», que «abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial». Este «debido proceso legal» debe entenderse como aplicable, en lo esencial, a todas las garantías judiciales, aun durante un estado de emergencia.

La Corte recuerda que, además de las garantías mencionadas, existen otras que se desprenden del Art. 29, que son las derivadas de la forma democrática de gobierno. Estas garantías no implican solamente, una determinada organización política contra la cual es ilegítimo atender sino la necesidad de que ella esté amparada por las garantías judiciales que resulten indispensables, de manera que se preserve el Estado de derecho.

La Corte concluye declarando, por unanimidad, que la expresión «garantías judiciales indispensables» del Art. 27.2 incluye:

El *habeas corpus*, el amparo o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, destinado a garantizar los derechos que no son susceptibles de suspensión en situaciones de emergencia.

Aquellos procedimientos judiciales, inherentes a la forma democrática de gobierno, previstos en el derecho interno de los Estados partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos mencionados el Art. 27.2 y cuya supresión o limitación importe la indefensión de la derechos, y los principios del debido proceso legal, dentro de cuyo marco deben ejercitarse dichas garantías.

VII. La competencia no contenciosa de la Corte en la promoción y protección de los Derechos Humanos

La Corte ha cumplido un papel importante en el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos por medio del ejercicio de su competencia no contenciosa. Hasta ahora ha emitido once opiniones consultivas que han ayudado significativamente a ubicar el contenido de los derechos humanos en la Convención y a aclarar varias de sus disposiciones. No hay que olvidar que la facultad de la Corte de emitir estas opiniones es particularmente amplia. La Corte ejerce esta facultad, en los hechos, como órgano de la OEA, ya que cualquier Estado miembro de la OEA y cualquier órgano de los mencionados en el Capítulo X de la Carta de la OEA pueden requerir a la Corte para que emita una opinión consultiva (Convención, Art. 64). Además, de conformidad con el Art. 64, los Estados miembros de la Organización y, dentro de la esfera de su competencia, los órganos mencionados en el Capítulo X de la Carta de la OEA, pueden consultar a la Corte

acerca de «la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos»; y los Estados miembros de la Organización pueden consultar acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los instrumentos internacionales mencionados.

La Convención no impone limitación alguna al ejercicio de la facultad de dar opiniones consultivas, como lo hace por ejemplo el Protocolo 2 de la Convención Europea¹⁷. Esto ha obligado a la Corte a definir sus límites, ya que sería fácil que la Corte, por una parte, debilitara su competencia contenciosa por la vía de utilizar en exceso su competencia no contenciosa y., por la otra, emitiera opiniones en un asunto contencioso para el cual no tuviera competencia por no habérsela reconocido las partes en el caso.

Según la Corte, la Convención Americana, por el contrario, es un tratado de derechos humanos moderno, y no un tratado multilateral del tipo tradicional. Los Estados partes de esa Convención se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.

Sobre la base de este razonamiento, La Corte concluyó que las reservas a la Convención Americana no requerían de aceptación por parte de los otros Estados y que, por lo tanto, la Convención entraba en vigencia para todo Estado, desde el momento en que se depositara en Secretaría el instrumento de ratificación o adhesión.

La tercera opinión se dio acerca del Art. 13 de la Convención, que consagra la libertad de pensamiento y de expresión. El gobierno de Costa Rica consultó si la sumisión obligatoria de los periodistas a un régimen de registro para poder ejercer la profesión, violaba el Art. 13 de la Convención Americana. Haciendo uso del Art. 64 de la Convención, el gobierno consultó, además, si su propia legislación era compatible con esa disposición.

Como se mencionó anteriormente, la Corte fue requerida por el gobierno de Uruguay sobre el alcance de la expresión Ley, empleada en el Art. 30 de la Convención (ver sección 4.3.3.), y sobre las garantías judiciales durante los estados de emergencia (ver sección 4.3.4). A su vez., la comisión consultó a la Corte sobre la situación del habeas corpus durante los estados de emergencia. También la Corte fue requerida por el gobierno de Costa Rica acerca del Art. 14.1 en relación con los Art. 1.1 y 2

Al examinar la facultad de la Corte de emitir opiniones consultivas, no puede dejar de mencionarse una práctica de la Corte extremadamente útil, tanto para enriquecer sus opiniones como para darles legitimidad. La Corte involucra en el procedimiento previo a la emisión de la opinión a los Estados y a las instituciones dentro de los Estados que puedan tener un interés general por la causa de los derechos humanos. Cuando ejerce la facultad del inciso 1° del Art. 64, la Corte pide el parecer de todos los Estados miembros de la organización y de todos los órganos mencionados en el Capítulo X de la Carta de la OEA (por vía de ejemplo, Restricciones a la pena de muerte). Cuando ejerció la facultad del inciso 20 de dicho artículo, en el caso de las enmiendas constitucionales de Costa Rica, la Corte seleccionó, con ayuda del gobierno de ese país, a una serie de instituciones costarricenses a las que invitó a expresar su opinión sobre la materia consultada. Además, en todos los procedimientos, la Corte está abierta a recibir informes en derecho de cualquier interesado (*amicus cuna e*), los que considera cuidadosamente antes de emitir su opinión.

Aun cuando la Corte Americana tiene solo 15 años de haber entrado en funciones y ha resuelto relativamente pocos casos, si se le compara con los numerosos asuntos decididos por

¹⁷ El artículo 2 del Protocolo N° 2 dispone:

“Estas opiniones no pueden referirse a las cuestiones que traten del contenido o de la extensión de los derechos y libertades definidos en el Título 1 de la Convención y en sus Protocolos, ni a las demás cuestiones que, en virtud de un recurso previsto en el Convenio podrían ser sometidas a la Comisión, al Tribunal o al Comité de Ministros”.

la Corte europea, la jurisprudencia que ha establecido no solo en los casos contenciosos sino también en las opiniones consultivas ha tenido influencia, en épocas muy recientes, en las resoluciones de los tribunales internos latinoamericanos, especialmente en los fallos de los tribunales y cortes constitucionales ¹⁸.

En dos casos argentinos resueltos por la Corte Suprema de ese país en 1992, que citan los profesores Thomas Buergenthal y Juan Carlos Hitters, se consideró que la Convención Americana sobre Derechos Humanos era directamente aplicable al ordenamiento constitucional argentino (*self executing*), todavía con anterioridad a la reforma de agosto de 1994 que otorgó a varios tratados internacionales de derechos humanos jerarquía de normas constitucionales. Destaca el caso «Eltnekdjian c/ Sofovich», en el cual la Corte Suprema argentina aplicó el criterio sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la opinión consultiva número 7, de agosto de 1987, solicitada por el Gobierno de Costa Rica, sobre la exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta previsto por el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Otro ejemplo significativo corresponde a la sentencia número 2313, resuelta por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica el 9 de mayo de 1995, en la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Roger Ajún Blanco. Dicha Sala Constitucional estableció en dicho fallo que *era* obligatorio para el Gobierno de Costa Rica el criterio sentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el 13 de noviembre de 1985 la opinión consultiva número 5 sobre la colegiación obligatoria de los periodistas en relación con el artículo 13 de la mencionada Convención Americana (solicitada por Costa Rica). Según la citada Sala Constitucional, dicha opinión consultiva «no puede menos que obligar al país que puso en marcha mecanismos complejos y costosos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos».

Finalmente, el Art. 93 de la Constitución colombiana de 1991 y la disposición final, cuarta de la Carta peruana de 1993, que tomaron como modelo lo dispuesto por los Art. 16 y 10 de las Leyes Fundamentales de Portugal y España, establecen que las normas relativas a los derechos y libertades que dichas Constituciones reconocen se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por dichos países. Lo anterior significa que la Corte y el Tribunal Constitucionales de Colombia y de Perú deben tomar en consideración, como ha ocurrido con los modelos la jurisprudencia, esta vez de la Corte Interamericana.

VIII. Conclusiones

De acuerdo con lo antes expuesto podemos concluir con Fix Zamudio en conclusiones siguientes:

1) Dentro del campo del Derecho supranacional puede señalarse la creación de una nueva disciplina, distinta del Derecho procesal internacional tradicional, que puede calificarse como Derecho procesal supranacional. Ella comprende básicamente el estudio y la sistematización de la normativa correspondiente no solo de las instituciones de Derecho internacional clásico, sino también las del derecho comunitario y de la integración económica, y en forma especial, de las que corresponden al campo de los derechos humanos.

2) Pero el Derecho procesal supranacional abarca, además del estudio de tales normas

¹⁸ Cfr. NIETO NAVIA, Introducción al sistema interamericano de protección a los derechos humanos cit., 89-158.

instrumentales, el análisis de los procedimientos ante los órganos no jurisdiccionales o parajudiciales supranacionales, como son las Comisiones Europea e Interamericana de Derechos Humanos, las que cumplen funciones de instrucción de las reclamaciones individuales susceptibles de someterse a las respectivas Cortes de Derechos Humanos y realizan una labor de interpretación y aplicación de los respectivos instrumentos, que pueden tener influencia en el ámbito interno.

3) El sector más dinámico del derecho procesal supranacional es el relativo a la solución de controversias en materia de derechos humanos. El importante desarrollo que ha sufrido en las últimas décadas nos permite aludir al denominado Derecho procesal internacional de los derechos humanos.

4) Las relaciones entre los tribunales nacionales y los supranacionales no pueden estudiarse ni entenderse cabalmente sin plantear previamente la cuestión de las relaciones entre el derecho supranacional y el orden jurídico interno. Si bien en este terreno existen múltiples aspectos y dimensiones, en términos generales puede afirmarse que se advierte modernamente una vigorosa tendencia a reconocer de manera expresa la superioridad, así sea parcial, del derecho internacional general sobre las disposiciones del derecho interno, no sólo las de carácter convencional incorporadas al derecho nacional, sino inclusive las de carácter consuetudinario (o generalmente reconocidas), algunas de las cuales han adquirido un carácter de *jus cogens*.

5) En el ámbito de la Unión Europea se han establecido disposiciones de una decidida orientación internacionalista y se reconoce expresa o implícitamente la superioridad del derecho comunitario sobre el derecho interno, inclusive el derecho constitucional, si bien en materia de derechos fundamentales ha habido algunas resistencias que se han ido superando.

6) Por su parte los países latinoamericanos se han mostrado tradicionalmente renuentes a admitir la superioridad del Derecho internacional en el Derecho interno, debido a las experiencias históricas derivadas de las intervenciones de las grandes potencias y de laudos internacionales desfavorables. Recientemente se ha producido un cambio de actitud y se advierte la tendencia a reconocer cierta preeminencia de las normas supranacionales. Esta tendencia ha sido más acentuada en materia de derechos humanos, y así algunos ordenamientos constitucionales latinoamericanos otorgan expresamente jerarquía de ley superior; e incluso de rango constitucional, a los tratados sobre derechos humanos que ratifiquen los respectivos países.

7) Entre los tribunales internacionales cabe citar a la Corte Internacional de Justicia (La Haya), las Cortes Europea e Interamericana de Derechos humanos (Estraburgo y San José de Costa Rica, respectivamente). Son tribunales transnacionales el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Luxemburgo) y el Tribunal Andino (Quito) que sigue el modelo del Tribunal Europeo.

8) Junto a los organismos citados se ubican las Comisiones Europea e Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y otros similares.

9) Teóricamente hay diferencias en la ejecución de las sentencias de los Tribunales Internacionales y de los transnacionales: los fallos de los primeros son obligatorios, pero es la ley de cada país quien indica como han de cumplirse internamente. En cambio, las resoluciones de los segundos, además de ser obligatorias para las partes, son ejecutivos en el ámbito interno.

10) Así las decisiones de los Tribunales Comunitarios - v. gr. Tribunal Andino - son obligatorias para los Tribunales internos de los países en lo que se refiere a las normas comunitarias. Aunque se trate de Tribunales internos de la comunidad ellos no constituyen una Corte Suprema para los Tribunales nacionales por lo cual no pueden revisar o modificar las resoluciones de estos últimos que tengan carácter interno.

11) Donde se advierte una influencia creciente, directa e indirecta de los Tribunales Supranacionales sobre los nacionales es en el de la jurisprudencia. Ello es así no solo cuando los Tribunales nacionales están obligados a seguir los criterios de un Tribunal supranacional como sucede con los países miembros de la Unión Europea respecto del Tribunal de Luxemburgo o cuando un país americano incorpora en su Constitución la interpretación de la Comisión Interamericana, sino también cuando los Tribunales internos adoptan o reciben dichos criterios y los aplican en sus sentencias internas.

La aplicación directa del Pacto de San José por los jueces de los países signatarios, se ve enriquecida por una jurisprudencia dinámica de la Corte Interamericana y con las opiniones consultivas de la Comisión, llevando a una evolución coincidente a nivel continental en el ámbito de los Derechos Humanos ¹⁹

¹⁹ CFr. FIX ZAMUDIO, Lineamientos procesales cit., 11 a 115.