

Derechos Humanos: Peticiones Individuales (Procedimiento de la CIDH)

Eduardo Vío Grossi

*Profesor adscrito al Instituto de Derecho Público.
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. CARACTERISTICAS GENERALES Y FUENTES DEL PROCEDIMIENTO.
1. *Características generales.* 2. *Fuentes.*
- III. NORMAS COMUNES.
1. *Fuentes.* 2. *Iniciación.* A. Capacidad e interés jurídico. B. Organismo competente. C. Requisitos de la petición. 3. *Sustanciación.*
- IV. PECULIARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SEGUN LA CALIDAD DEL ESTADO ALUDIDO.
1. *Procedimiento por petición en contra de un Estado parte de la Convención.* A. Derechos humanos violados. B. Observaciones *in loco.* C. Solución amistosa. D. El informe. E. Sometimientto del caso a la Corte. 2. *Procedimiento por petición en contra de un Estado no vinculado por la Convención.* A. Derechos humanos violados. B. Informe.
- V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCION

El Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— señala, en su artículo 1º, que ésta “es un órgano de la Organización de los Estados Americanos, creado para promover la observancia y la *defensa* de los derechos humanos y para servir de órgano consultivo de la Organización en esta materia”¹.

En el Reglamento de la CIDH se reitera lo anterior en términos de indicar la función “principal” de la misma², calificativo este que la Convención Americana sobre Derechos Humanos sólo emplea para la función de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”^{3 4}.

En el ejercicio de su mandato, la Comisión tiene varias funciones y atribuciones⁵. Una de ellas consiste en “actuar respecto de”⁶ o “examinar las”⁷ peticiones

1. El subrayado es nuestro. El antiguo Estatuto, en su artículo 1º, estipulaba que la CIDH era una entidad “cuyo mandato es promover el respeto de los derechos humanos”, fórmula ésta menos amplia y explícita que la actual.

2. Art. 2.2.

3. Art. 41.

4. Sobre la CIDH, *Vid.* VARGAS CARREÑO, Edmundo, “La Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano”, *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979, pp. ... y AGUILAR M., Andrés, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la entrada en vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José”, *Mundo Nuevo*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, Año II, Nos. 5/6, 1979, pp. 33-39.

5. Art. 41 de la Convención y arts. 18, 19 y 20 del Estatuto. Ellas consisten en facultades tales como las de elaborar informes y/o estudios, realizar observaciones *in loco*, formular recomendaciones, solicitar informaciones a los gobiernos, etc.

6. Arts. 41.f. de la Convención y 19.a. del Estatuto.

7. Art. 20.b. del Estatuto.

y otras comunicaciones que le sean dirigidas y que "contengan denuncias o quejas de violación"⁸ por parte de un Estado miembro de la OEA, de uno o varios derechos humanos consagrados, "según el caso, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre"⁹.

Gran parte de la labor de la CIDH se refiere a la mencionada función y/o atribución. Es mediante ella que se intenta resguardar, de la manera más personalizada posible, los derechos más esenciales de individuos claramente identificados. Por otra parte, es precisamente a través del cumplimiento de lo que ella permite que las personas tienen acceso directo, sin intervención o mediatización de su Estado, a una instancia internacional en procura del restablecimiento del respeto de sus derechos más básicos. En otras palabras, en el ejercicio de la señalada atribución se concreta una de las nuevas características del Derecho Internacional, a saber, la de ser un derecho que concilia, no sólo intereses de los individuos e incluso, intereses de aquellos con los de la sociedad internacional en su conjunto¹⁰.

Por lo mismo, es importante conocer el procedimiento que se sigue una vez formulada ante la Comisión una petición o comunicación concerniente a la violación de un derecho humano por parte de un Estado miembro de la OEA, situación esta no ajena a la realidad latinoamericana.

II. CARACTERISTICAS GENERALES Y FUENTES DEL PROCEDIMIENTO

1. Características generales

El procedimiento aludido es básicamente *flexible* o esquemático, no rígido, vale decir, las normas que lo regulan sólo indican la estructura general del mismo, reconociéndole a la Comisión la facultad de actuar de oficio, así como un gran poder de iniciativa permanente y una amplia libertad en cuanto a la tramitación que debe seguir en cada caso.

Por otra parte, no se trata de un procedimiento impulsado por las partes involucradas en él, en el sentido de que genere derechos para ellas, sino que más bien es un procedimiento esbozado en vista principalmente de señalarle a la Comisión la forma en que debe proceder y accesoriamente, por ende, reconoce derechos que podrían, por analogía, ser catalogados como procesales.

Finalmente, es un procedimiento que tiende, más que a la determinación de una violación de un derecho humano y a la sanción del responsable, al efectivo respeto o restablecimiento de los derechos humanos en el Estado de que se trate

8. Art. 44 de la Convención.

9. Art. 23.1. del Reglamento de la CIDH. Vid también el art. 1.2. del Estatuto que dispone que "para los fines de este Estatuto, por derechos humanos se entiende: a) los definidos en la Convención Americana de Derechos Humanos en relación a los Estados Partes en la misma. b) Los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en relación a los demás Estados Miembros". Sobre la problemática planteada por esta distinción, Vid igualmente: BUERGENTHAL, Thomas, "La Convención Americana sobre Derechos Humanos: problemas escogidos", *Mundo Nuevo*, op. cit., pp. 40-52.

10. Vid VIO GROSSI, Eduardo, "La subjetividad del Hombre en el Derecho Internacional", *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, op. cit., pp. ...

y, en particular, respecto de la víctima de la violación denunciada o comunicada. En otros términos, se persigue con mayor interés el restablecimiento lo más pronto posible de la justicia que el conocimiento tardío de la verdad.

Estas tres características se encuentran subyacentes en todas las fases del procedimiento. En ese orden de ideas, se podría sostener que, si bien éste tiene características propias a los procedimientos contenciosos, más se asemeja en los no contenciosos, con la particularidad, empero, de que en él, el órgano que lo impulsa y para el cual ha sido establecido —la Comisión— debe siempre “parcializarse” en vista de la adecuada y correcta ejecución de su función principal, esto es, “la defensa de los derechos humanos”.

2. Fuentes

Como ya se insinuó, las normas que rigen la materia se hallan en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Estatuto de la CIDH y, por último, en el Reglamento de la misma¹¹. Este trabajo se desarrolla apoyándose fundamentalmente en este último cuerpo jurídico toda vez que él da cabal cuenta y en detalle de lo establecido y ordenado por los otros dos. En todo caso, para una mejor comprensión de lo que se irá exponiendo, a pie de página se harán las referencias que procedan, tanto a la Convención como al Estatuto.

Ahora bien, los tres instrumentos jurídicos señalados no se aplican siempre de manera simultánea en todos los casos. La Convención rige, como es obvio, solamente en relación con los Estados Partes de la misma. Es preciso, entonces, distinguir entre las peticiones o comunicaciones que dan a conocer presuntas violaciones de uno o varios derechos humanos cometidas por un Estado Parte de esa Convención y aquellas que se refieren únicamente a presuntas violaciones de esos derechos realizadas por un Estado miembro de la OEA, mas no parte de la Convención. En uno y otro casos, el procedimiento es diferente, aunque tal diferencia no se expresa en cuanto a toda la tramitación correspondiente. Por ello, es indispensable analizar primeramente las normas comunes a ambas situaciones, para luego apreciar debidamente las particularidades que cada una presenta.

III. NORMAS COMUNES

1. Fuentes

Las normas que aquí se denominan como “comunes” lo son porque así lo establece el Capítulo I del Título II del Reglamento al calificarlas de “Disposiciones Generales” de los Procedimientos¹² y porque el artículo 49 del mismo cuerpo normativo hace aplicables a las peticiones concernientes a Estados miembros de la OEA

11. *Vid Manual de Normas vigentes en materia de Derechos Humanos*, Washington, D.C., CIDH, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, 1980 y *Mundo Nuevo*, op. cit., pp. 171-191 y pp. 199-219.

12. Es el Título II el que se denomina “Los Procedimientos”. Su primer Capítulo lleva por señalamiento las palabras “Disposiciones Generales”.

pero que no son partes de la Convención, ciertas normas propias a las peticiones relativas a Estados Partes de dicho tratado¹³.

Estas normas reglamentan la mayor parte del procedimiento. En particular, el objeto de ellas lo constituyen dos de las etapas de éste, vale decir, el período de iniciación y la fase de sustanciación. Es en la etapa resolutoria donde, en especial, se diferencian el procedimiento relativo a peticiones que implican a un Estado Parte de la Convención y aquel correspondiente a peticiones que involucran a Estados no Partes de ese tratado. Por abordar la reglamentación de sólo dos de las etapas del procedimiento, las normas comunes no pueden ser calificadas como constitutivas de un "Procedimiento Ordinario". El procedimiento ordinario está regulado por estas normas conjuntamente con otras que variarán según sea el Estado aludido en la petición.

2. *Iniciación*

Tres interrogantes surgen en relación con esta etapa del procedimiento: ¿quién puede requerir su iniciación?; ¿ante quién debe formular tal requerimiento?, y ¿qué requisitos debe reunir el mismo?

A. *Capacidad e interés jurídico*

En relación a la primera interrogante, se puede decir que lo dispuesto en el Reglamento sobre el particular es suficientemente amplio como para que, en la práctica, el acceso ante la Comisión esté garantizado a todo individuo o conjunto de individuos. En efecto, de acuerdo con el artículo 23 de aquél, "cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización" (OEA) tiene la capacidad de "presentar a la Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a presuntas violaciones de un derecho humano reconocido..."¹⁴.

Nótese que las personas o grupos de personas habilitadas para recurrir ante la Comisión no deben reunir calidad especial alguna. No se les exige edad, sexo, condición social, nacionalidad, profesión ni ninguna otra condición determinada, aunque, claro está, deben individualizarse¹⁵. Téngase presente, además, que a las entidades no gubernamentales capacitadas para presentar peticiones ante la CIDH sólo se les exige haber sido legalmente reconocidas en uno o más Estados miembros de la OEA, lo cual implica que no necesariamente deben haber sido reconocidas por el Estado donde se produjo la presunta violación del derecho humano objeto de la petición.

Nada establecen los textos jurídicos aplicables acerca de la vinculación que debe existir entre el peticionario y la víctima de la presunta violación comunicada o denun-

13. Es de hacer notar que el Reglamento regula lo pertinente al procedimiento por así disponerlo los artículos 23.1, y 24 del Estatuto, los cuales indican que tal regulación debe hacerse de conformidad a los artículos 44 a 51 de la Convención y de acuerdo al antiguo Estatuto de la Comisión y otras resoluciones de los órganos de la OEA, respectivamente. Por tal razón, el Estatuto nada estipula acerca del procedimiento.

14. También art. 44 de la Convención.

15. *Vid infra* II B) c) 3.

ciada en la petición. Por el contrario, ese silencio parece indicar que toda persona que con conocimiento de una presunta violación de un derecho humano tiene interés jurídico de que el respeto por éste sea restablecido y puede (¿debe?), por ende, recurrir ante la Comisión para ello. Tal situación se asemeja, pues, a la conocida como “acción popular” en el derecho nacional.

Quizás la única limitación o condición a la capacidad e interés citados, es que las personas o grupos de personas deben actuar a título personal, particular o, en todo caso, no en representación de un Estado. Esta condición es explícitamente consagrada en el Reglamento en cuanto a las entidades. Las denomina “no gubernamentales”. Pero, aun en la hipótesis de que esto no se hubiera dispuesto taxativamente, la señalada condición se hubiera derivado del artículo 46 del mismo texto reglamentario¹⁶, que regula el procedimiento a seguir en virtud de las comunicaciones presentadas ante la Comisión por el Gobierno de un Estado Parte de la tan citada Convención Americana sobre Derechos Humanos contra otros Estados Partes de ella, lo cual significa que, fuera de ese caso, en los demás, los Estados no tienen capacidad de presentar ante la CIDH las tantas veces mencionadas peticiones.

La amplitud de que dan muestran las normas respectivas en cuanto a la capacidad para presentar peticiones ante la Comisión, es signo evidente que para el sistema jurídico interamericano más interesa la petición o comunicación en sí, el contenido de ella, que la persona que la formula; más importa la víctima de una presunta violación de un derecho humano que quien dé a conocer el hecho. Tanto es así que, por una parte, las peticiones o comunicaciones pueden ser presentadas, según el artículo 23 señalado, “en (su) propio nombre o en el de terceras personas”¹⁷ sin para ello requerir de mandato y, por otra, de conformidad con el artículo 31.4. del Reglamento, “al transmitir al Gobierno del Estado aludido las partes pertinentes de una comunicación, se omitirá la identidad del peticionario así como cualquier otra información que pudiera identificarlo, excepto en los casos en que el peticionario autorice expresamente, por escrito, a que se revele su identidad”.

Esta misma preocupación es la que explica, en alguna medida, el artículo 23.2. del Reglamento que establece que “asimismo, la Comisión podrá *motu proprio*, tomar en consideración cualquier información disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren los elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin”. Esto es, puede actuar de oficio sobre la base de la información correspondiente que obtenga por cualquier medio lícito a su alcance¹⁸.

B. *Organo competente*

La segunda interrogante que se plantea a propósito de las peticiones mencionadas es la concerniente a la instancia ante la cual ellas deben presentarse. El artículo 12.2.

16. También art. 45 de la Convención.

17. El art. 44 de la Convención no contempla expresamente esta posibilidad. Sin embargo, al no referirse a ello y al reconocer una amplia capacidad para presentar peticiones, permite que el Reglamento disponga como lo hace en el artículo 23.

18. Uno de esos medios son las observaciones *in loco*. Vid VIO GROSSI, Eduardo, “Derechos Humanos: Mecanismo de Control Directo (Las Observaciones *in loco* de la CIDH)”, *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Nº 6, 1981, pp. 45-64.

del Reglamento señala, entre otras cosas, que “la Secretaría recibirá las peticiones dirigidas a la Comisión”. Por su parte, el artículo 31 del mismo Reglamento insiste en ello al disponer que “la Comisión, actuando inicialmente por intermedio de su Secretaría... recibirá las peticiones presentadas a la misma...”.

De manera, entonces, que es la Secretaría de la Comisión la que debe recibir las peticiones o comunicaciones que contengan denuncias o quejas por violaciones de un derecho humano por parte de un Estado miembro de la OEA. Sin embargo, tales peticiones pueden llegar a la Secretaría por muy diversas vías. Por de pronto, puede acontecer que esas peticiones sean formuladas en el curso de una observación *in loco*. Pueden también ser presentadas por intermedio de uno o varios miembros de la Comisión. Pueden igualmente ser enviadas por correo o entregadas en las oficinas que la OEA mantiene en los diversos Estados. Todo esto es posible en virtud, por un lado, de que el Reglamento y demás normas aplicables nada disponen en esta materia y, por otro, que lo que le interesa al sistema normativo en cuestión es, como lo estipula el artículo 25 del Reglamento, que la “Comisión pueda ejercer sus funciones” y, para ello, en lo que respecta a las denuncias o quejas, es preciso que las conozca. Recuérdese incluso que, según el ya transcrito artículo 23.2., la Comisión puede tomar en consideración cualquier información disponible e iniciar la tramitación de un caso. Esa información puede ser obtenida a través de un conducto distinto a la Secretaría. Lo que sí es importante y obligatorio, como se verá más adelante, es que el caso sea estudiado y tramitado inicialmente por la Secretaría, es decir, que de todos modos ella reciba la petición o información y dé el impulso necesario a la tramitación correspondiente.

C. Requisitos de la petición

La tercera interrogante que surge acerca de una petición o comunicación presentada ante la Comisión y que contenga una denuncia o queja relativa a la violación de un derecho humano, dice relación con los requisitos que debe cumplir para ser admitida. Ellos son:

a) La petición debe ser formulada por *escrito* ¹⁹

Cabe hacer presente, empero, que en los casos en que la Comisión actúa de *motu proprio* según el artículo 23.2. del Reglamento, la información que puede dar origen a la tramitación de un caso podría ser obtenida por vía oral, toda vez que la señalada disposición nada dice sobre el particular. A mayor abundamiento, se debe recordar que esa información oral puede ser conseguida en una observación *in loco*, en donde, por una parte, según el artículo 54 del Reglamento, personas e instituciones pueden cooperar con la Comisión Especial que la practica “proporcionándole informaciones y testimonios” y, por otra, de acuerdo con el artículo 55,a. del mismo cuerpo legal, dicha Comisión Especial o cualquiera de sus miembros puede “entrevistar libre y privadamente a personas, grupos, entidades o instituciones... que suministren... informaciones, testimonios o pruebas de cualquier carácter”. En tal caso, “la Comisión Especial podrá utilizar cualquier medio apropiado para recoger, grabar o

19. Art. 20.1. del Reglamento.

reproducir la información que considere oportuna" (art. 55.f.). De modo, pues, que la información puede ser suministrada oralmente, debiendo en tal eventualidad ser recogida o reproducida por la Comisión Especial.

Pero no sólo en la eventualidad descrita la información que da origen a la tramitación de un caso puede ser oral. Puede también excepcionalmente ocurrir que, por ejemplo, el peticionario sea analfabeta. En tal hipótesis, razones de justicia indican que el hecho de que una petición sea elevada verbalmente no puede ser impedimento para que la Comisión conozca de ella. Por lo demás, a ésta se le han reconocido facultades para hacer frente a circunstancias como la evocada. En efecto, el artículo 25 del Reglamento dispone que "la Comisión podrá designar uno o más de sus miembros o funcionarios de la Secretaría para realizar determinadas gestiones... o hacer los arreglos necesarios para que la Comisión pueda ejercer las funciones", gestiones o arreglos que bien pueden consistir en recoger o reproducir la petición de un analfabeta.

b' La petición debe ser formulada en algunos de los *idiomas oficiales* de la Comisión (español, francés, inglés o portugués) ²⁰.

Empero, al igual que en la situación anterior, razones de justicia permitirían que excepcionalmente las peticiones fueran formuladas en otros idiomas. Ello podría suceder, por ejemplo, si quien denuncia una violación de un derecho humano no conoce ninguna de esas lenguas, sea porque no es del continente americano, sea porque, siéndolo, pertenece a minorías étnicas o aborígenes. De acuerdo con el ya citado artículo 25, la Comisión debería hacer los "arreglos necesarios" para poder conocer del caso de que se trate.

c' La petición debe *identificar al peticionario*, esto es, debe contener "el nombre, nacionalidad, profesión u ocupación, dirección postal o domicilio y la firma de la persona o personas denunciantes; o en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, su domicilio legal o dirección postal, el nombre y la forma de su representante o representantes legales" ²¹.

Esta exigencia tiene por objeto evitar las denuncias o peticiones anónimas que, por motivos ajenos a consideraciones de justicia y a la verdad, puedan plantearse.

Cabe señalar que el peticionario no tiene la obligación de acompañar, junto con la petición, los documentos o copias de los documentos que acrediten su identidad. Sin embargo, la Comisión, durante la tramitación, podría requerirle tales documentos y el peticionario estaría en la obligación de remitírselos. Si el peticionario es una entidad no gubernamental, tendría que acreditar que es reconocida legalmente "en uno o más Estados miembros de la Organización".

d' La petición debe contener "una *relación del hecho* o situación que denuncia, especificando el lugar y la fecha de las violaciones alegadas y, si es posible, el nombre de las víctimas de las mismas, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada" ²².

Nótese que únicamente es obligatoria la relación del hecho o situación, el lugar y fecha en que se produjo, mas no el nombre de la o las víctimas ni el de las auto-

20. Art. 22 del Reglamento.

21. Arts. 29.a. del Reglamento y 46.1.d. del Estatuto.

22. Art. 29.b. del Reglamento.

ridades que conocieron del hecho. Solamente "si es posible" se señalan los nombres de las víctimas y de las autoridades. Esto seguramente se debe a que más interesa que la Comisión pueda cumplir su misión de defensa de los derechos humanos, que el acatamiento a exigencias de carácter procesal; más relevancia tiene la investigación que la Comisión pueda llevar a cabo, que la denuncia que le da origen. Exigirle al peticionario el conocimiento de la identidad de las víctimas y de las autoridades citadas en tanto requisitos indispensables para poder darle curso a su solicitud, equivaldría en la práctica a obstaculizar la labor de la Comisión en defensa de los derechos humanos. Se le exige solamente la relación del hecho con la especificación del lugar y fecha del mismo, puesto que ello permite que la Comisión pueda iniciar las investigaciones pertinentes. Esas investigaciones precisamente aportarán las especificaciones y detalles de la situación denunciada que, por lo demás, puede que el denunciante no conozca detenidamente.

Nótese también que la petición puede dar cuenta de varias "violaciones alegadas" y referirse a más de una víctima. Se volverá sobre esto más adelante ²³.

e' La petición debe contener "la indicación del Estado aludido que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados. . . aunque no se haga una referencia específica al artículo presuntamente violado" ²⁴.

La indicación del Estado al que se considera responsable es relevante ya que así la Comisión sabrá, como luego se verá, a cuál Estado debe remitir las partes pertinentes de la solicitud y solicitarle las informaciones correspondientes.

La norma transcrita únicamente hace mención, como responsable de una violación de un derecho humano, a la institución denominada Estado toda vez que sólo respecto de ella se puede recurrir ante la CIDH en resguardo de los derechos humanos. Y la responsabilidad del Estado puede ser por acción, esto es, conducta del propio Estado, o por omisión, es decir, abstención de éste en lo que respecta la prevención y/o represión de actos atentatorios de los derechos inherentes a las personas ejecutados en su territorio.

f' La petición debe igualmente proporcionar "una información sobre la circunstancia de haber hecho uso de los *recursos de jurisdicción interna* o sobre la imposibilidad de hacerlo" ²⁵.

Este requisito se denomina "previo agotamiento de los recursos internos" y puede, sin embargo, omitirse en ciertas ocasiones. Ello es posible cuando "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 alegan han sido violados" o cuando "no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido agotarlos" o cuando, finalmente, "haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos". Puesto que, según el Reglamento, "para que una petición pueda ser admitida por la Comisión, se requerirá que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, con-

23. *Infra* II C.b.3.

24. Art. 29.c. del Reglamento. El subrayado es nuestro.

25. Arts. 29.d. del Reglamento y 46.1.a. de la Convención.

forme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos", es indispensable añadir a las mencionadas causales de omisión de tal requisito aquellas contempladas por los principios a que se hace referencia y no incluidas en la disposición reproducida. Ellos son dos, a saber, cuando el recurso de la jurisdicción interna es ilusorio y cuando es peligroso.

En todo caso, "cuando el peticionario afirme la imposibilidad de comprobar el requisito señalado... corresponderá al Gobierno en contra del cual se dirige la petición demostrar a la Comisión que los recursos internos no han sido previamente agotados, a menos que ello se deduzca claramente de los antecedentes contenidos en la petición"²⁶, es decir, se produce un cambio en la carga de la prueba, salvo que el hecho esté ya probado.

g' La petición debe ser presentada dentro del *plazo* estipulado. Este plazo varía según si debe o no cumplirse con el requisito del previo agotamiento de los recursos internos. Será "de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos ha sido notificado de la decisión definitiva, en caso de agotamiento de los recursos internos"²⁷. En la eventualidad de que el requisito concerniente al previo agotamiento de estos recursos no proceda o sea excusable, el plazo "será un período de tiempo razonable, a criterio de la Comisión, a partir de la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos, considerando las circunstancias del caso concreto"²⁸.

Lo expuesto merece ciertas observaciones. La primera se relaciona con el hecho de que, en el primer caso esbozado, el plazo se cuenta a partir del momento en que "el lesionado" en sus derechos es notificado de la decisión definitiva de los órganos nacionales competentes. Esto quiere decir, que es necesario recurrir a lo que determine el derecho interno respecto del momento en que se produce esa notificación. Pero, además, ello implica que ésta debe ser hecha al "lesionado" quien puede no ser la misma persona que el "peticionario", situación que se complica si este último desconoce la identidad del primero o no tiene "capacidad o interés jurídico" según el derecho nacional, para recurrir y agotar los recursos internos ni conoce a las personas que sí la tienen. En tales circunstancias, el peticionario puede desconocer si su petición se encuentra o no dentro del plazo estipulado. La segunda observación se refiere al plazo o período "razonable" para presentar peticiones en la segunda de las eventualidades señaladas. Lo razonable del período de tiempo para ello lo determina la propia Comisión y, por ende, es fijado *a posteriori* de la presentación de la petición, de manera que el peticionario tampoco sabe si su solicitud se formula dentro o fuera del plazo debido.

h' Finalmente, la petición debe ser *internacionalmente inédita*. esto es, no debe ser una repetición de otra ya formulada ante una organización internacional ni debe versar sobre hechos ya denunciados ante instancias internacionales.

Una petición no es inédita en dos casos. El primero acaece cuando la materia de la petición se encuentra "pendiente de otro procedimiento de arreglo ante una organización internacional gubernamental de que sea parte el Estado aludido" por tal

26. Art. 34.1.2. del Reglamento y 46.2. de la Convención.

27. Arts. 35.1. del Reglamento y 46.1.b. de la Convención.

28. Art. 35.2. del Reglamento.

petición²⁹. El segundo ocurre cuando la materia de la petición es "substancialmente la reproducción de . . . (otra) pendiente o ya examinada y resulta por la Comisión u otro organismo internacional gubernamental de que sea parte el Estado aludido"³⁰.

En esos dos casos, de presentarse la petición ante la Comisión, se estaría en presencia del fenómeno llamado "duplicidad de procedimiento"³¹ y, por lo tanto, aquélla no podría ser considerada por la Comisión.

Ahora bien, la regla anterior admite dos excepciones.

La primera de ellas se presenta cuando "el procedimiento seguido ante la otra organización u organismo se limite al examen de la situación general de los derechos humanos en el Estado aludido y no existe una decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición sometida a la Comisión o que no conduzca a un arreglo efectivo de la violación denunciada"³². Cumplidos, pues, los dos requisitos señalados en la transcrita disposición, una petición que se encuentra en el supuesto de duplicidad de procedimiento puede, sin embargo, ser conocida y examinada por la Comisión. Esta excepción tiene gran importancia toda vez que en no pocas ocasiones, las materias objeto de peticiones formuladas ante la Comisión de la OEA, son también conocidas, por ejemplo, por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU con ocasión de sus informes sobre la situación de los derechos humanos en los diferentes países. Además, hay que tener presente que muchas veces distintas personas presentan o denuncian la violación de derechos humanos ante diferentes órganos de diversos organismos internacionales con la esperanza de obtener de esa manera un más rápido y efectivo restablecimiento del respeto a esos derechos. Si no existiera la excepción enunciada, quizás nadie conocería de tal violación o al menos la Comisión no podría actuar en casos en que ella parece ser el órgano más eficaz y la multiplicidad de denuncias sobre un mismo hecho podría servir de instrumento para impedir la actuación de ella. Como una última observación y en este mismo orden de ideas, habría que llamar la atención sobre el segundo de los requisitos contemplados para que la excepción tenga lugar: se requiere que haya una decisión que conduzca a un arreglo efectivo. Si el arreglo es o no efectivo, lo determina la propia Comisión y constituye esta facultad, por ende, un instrumento de ella para impedir que decisiones de otras organizaciones la inhiban indebidamente en sus funciones.

La segunda excepción anunciada tiene lugar cuando "el peticionario ante la Comisión o algún familiar sean la presunta víctima de la violación denunciada y el peticionario ante dichas organizaciones sea una tercera persona o una entidad no gubernamental, sin mandato de los primeros"³³. Esta excepción apunta, por tanto, a garantizarle a la presunta víctima de la violación el acceso ante la Comisión y a evitar que, de lo contrario, peticiones elevadas por terceras personas se lo impidan de buena o mala fe. Sobre este particular, téngase presente que en la mayoría de los casos, las víctimas de las presuntas violaciones de derechos humanos se encuentran en un co-

29. Arts. 36.1.a. del Reglamento y 46.1.c. de la Convención.

30. Art. 36.1.b. del Reglamento y arts. 46.1.c. y 47.d. de la Convención. Lo del paréntesis es nuestro.

31. El art. 36 del Reglamento denomina la materia de que trata precisamente de ese modo.

32. Art. 36.2.a. del Reglamento.

33. Art. 36.2.b. del Reglamento.

mienzo impedidas de formular peticiones ante órgano internacional alguno por encontrarse detenidas, heridas o cualquier otra causa similar, de modo que otros recurren en su nombre. Es, por eso, necesario asegurarles que, una vez en libertad o restablecidas, puedan por sí mismas hacer valer sus derechos ante la CIDH ³⁴.

3. Sustanciación

En relación con esta etapa, hay que distinguir dos subfases que pueden ser denominadas "tramitación inicial" y "examen del asunto", respectivamente. Al término de la primera, el asunto queda para la vista de la Comisión.

- Tramitación inicial

La tramitación inicial de las peticiones está a cargo de la Secretaría de la Comisión pues es ella la que debe recibirlas ³⁵ y, por ende, la que se ocupa "de las tramitaciones para iniciar los casos a que den lugar dichas peticiones" ³⁶. La Secretaría actúa a nombre de la Comisión ³⁷.

La aludida tramitación se compone básicamente de cuatro trámites, a saber:

a. *Registro*. El primero de los trámites es el registro de la petición. A este efecto, la Secretaría "dará entrada a la petición anotándola en un registro especialmente habilitado para tal fin, y la fecha de su recibo se hará constar en la propia petición o comunicación" ³⁸.

b. *Acuse recibo*. Acto seguido y ello constituye el segundo trámite, la Secretaría "acusará recibo de la petición al peticionario indicando que será considerada de acuerdo con el Reglamento" ³⁹. Nada se dispone acerca de la forma y plazo de la notificación, de manera que habría que suponer que ella debe efectuarse por el medio que la Secretaría estime más idóneo y que debe practicarse en el menor plazo posible en vista del cumplimiento de su función principal, esto es, "la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos" ⁴⁰.

c. *Examen de los requisitos*. En tercer término, la Secretaría debe proceder al estudio de la petición con el objeto de verificar si cumple o no con los requisitos establecidos ⁴¹.

El pronunciamiento de la Secretaría puede ser de que la aludida petición llena tales requisitos o que, por el contrario, no los reúne. En la primera eventualidad,

34. El artículo 24.2. del Reglamento dispone que "el peticionario podrá designar en la propia petición, o en otro escrito, a un abogado u otra persona para representarlo ante la Comisión". Como se puede apreciar, la designación de patrocinante y representante no es obligatoria. No constituye, por ende, un requisito de la petición y ni siquiera de la comparecencia ante la CIDH.

35. *Vid supra* II. B. b.

36. Arts. 12.2. y 31.1. del Reglamento.

37. Art. 31.1. del Reglamento.

38. Art. 31.1.a. del Reglamento.

39. Art. 31.1.b. del Reglamento.

40. *Vid supra*. Introducción.

41. Arts. 27.1. y 31.1.c. del Reglamento.

“solicitará informaciones al Gobierno del Estado aludido”⁴², es decir, le dará traslado, continuando, por ende, el procedimiento de manera normal.

Si la Secretaría estima que la “petición o comunicación no reúne los requisitos exigidos... podrá solicitar al peticionario o a su representante que los complete”⁴³. Ciertamente, solamente los requisitos señalados en el artículo 29 del Reglamento, esto es, únicamente los pertinentes a la identificación del peticionario, a la relación del hecho denunciado, a la indicación del Estado aludido y al agotamiento de los recursos internos⁴⁴ pueden ser susceptibles de una medida como la indicada. Los demás requisitos o son subsanables al momento mismo de formularse la petición, como ya se vio respecto de los requisitos referentes a la escritura e idioma⁴⁵, o no pueden serlo, sino solamente en las circunstancias excepcionales que el ordenamiento jurídico señala, como acontece con los requisitos relacionados con el plazo y el carácter inédito de la petición⁴⁶. Téngase presente que es la Secretaría la que determina si procede o no solicitarle al peticionario que complete los requisitos —el artículo transcrito emplea la fórmula verbal “podrá”— y su resolución dependerá de si son o no subsanables esos requisitos.

Ahora bien, proceda o no proceda la requisitoria de la Secretaría para que se completen los requisitos y completados o no éstos por parte del peticionario, si todavía “la Secretaría tuviere alguna duda sobre la admisibilidad de una petición, la someterá a la consideración de la Comisión o del Presidente durante los recesos de la misma”⁴⁷. En esa eventualidad será la Comisión o su Presidente —que, en todo caso, debe dar cuenta a la Comisión de su actuación⁴⁸— quien tomará la decisión respectiva que puede implicar la paralización o la continuación del procedimiento, según proceda.

Como una observación final, habría que añadir que el pronunciamiento de la Secretaría acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de una petición no es vinculante para la Comisión. Y ello es así en virtud de que, por una parte, aquélla sólo está autorizada para aceptar “en principio la admisibilidad de la petición”⁴⁹ y, por otra, como ya se dijo y más adelante se insistirá, siempre la Comisión conocerá del caso cuya tramitación inicial está a cargo de la Secretaría a nombre de aquélla. Sea porque se le somete la duda de admisibilidad, sea porque así corresponde de acuerdo al curso normal del procedimiento⁵⁰, lo cierto es que la Comisión tiene siempre la oportunidad de resolver sobre la admisibilidad de una petición cualquiera haya sido la decisión respectiva de la Secretaría.

d. *Traslados*. Por último, el cuarto trámite de esa fase inicial lo constituyen los traslados.

42. Art. 31.1.c. del Reglamento y 48.1.a. de la Convención.

43. Art. 27.2. del Reglamento.

44. *Vid supra* II.B. c. 3.4.5. y 6.

45. *Vid supra* II. B. c. 1 y 2.

46. *Vid supra* II. B. c. 7 y 8.

47. Art. 27.3. del Reglamento.

48. Art. 8.h. del Reglamento.

49. Art. 31.1.c. del Reglamento. El subrayado es nuestro.

50. *Vid infra* II.C.b. 2 y 4.

Como ya se expresó, estos traslados proceden siempre y cuando la Secretaría haya aceptado en principio la admisibilidad de una petición o cuando la propia Comisión o su Presidente, durante los recesos de la misma, así lo declare al someterle la Secretaría su duda sobre el punto.

El primer traslado, como fue antes esbozado⁵¹, es el conferido al Gobierno del Estado involucrado en el caso y consiste en la solicitud que la Secretaría de la Comisión le dirige a dicho Gobierno a fin de que suministre las informaciones correspondientes. A tal efecto, le transcribe "las partes pertinentes de la petición"⁵², omitiendo, empero, "la identidad del peticionario así como cualquier otra información que pudiera identificarlo, excepto en los casos en que el peticionario autorice expresamente, por escrito, a que se revele su identidad"⁵³.

Como norma general, el Gobierno debe proporcionar la información requerida "lo más pronto posible, dentro de 120 días a partir de la fecha del envío de la solicitud"⁵⁴.

La redacción de la frase recién transcrita, tomada literalmente del Reglamento, podría inducir a pensar que el plazo para la respuesta gubernamental es, salvo las excepciones previstas en el texto reglamentario, siempre de 120 días. Y ello por dos razones. La primera, porque de no ser así, no se justificaría la presencia de otra disposición del mismo cuerpo jurídico que autoriza a la Comisión, en casos graves y urgentes, a solicitar del gobierno "su más pronta respuesta"⁵⁵. ¿Cuál sería la diferencia entre "lo más pronto posible" y "su más pronta respuesta"? La segunda razón lo constituiría la letra del texto reglamentario. Al establecer que la respuesta del Gobierno debe ser suministrada "dentro de 120 días...", el Reglamento emplea términos propios a la designación de un plazo fatal y ello no lo hace en relación a que la respuesta debe producirse "lo más pronto posible" sino respecto de los 120 días. Estos, por tanto, configurarían el plazo fatal. La expresión "lo más pronto posible" no señalaría más que un deseo, una aspiración de que la respuesta se proporcione lo antes posible "dentro de 120 días..." que, a pesar de todo, sería el único plazo claramente establecido.

Pero, cabe igualmente, otra interpretación que parece más correcta y puede ser enunciada así: el sentido literal de la disposición transcrita indica que, por un lado, el plazo exigido para la respuesta gubernamental es fijado por la Comisión teniendo en cuenta las "posibilidades" que en cada caso se presentan para hacer factible esa respuesta y, por otro, dicho plazo no puede nunca exceder los 120 días.

Abona esta tesis la circunstancia de que la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que las informaciones gubernamentales deben ser enviadas "dentro de un plazo razonable, fijado por la propia Comisión al considerar las cir-

51. *Vid supra* II. B.c.5. y II.C.3.

52. Arts. 31.1.c. del Reglamento y 48.1.a. de la Convención. Es de hacer notar que la norma de la Convención se refiere al Estado como aquel "al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada", miembros que la del Reglamento simplemente lo identifica como el "Estado aludido".

53. Art. 31.4. del Reglamento.

54. Art. 31.5. del Reglamento.

55. Art. 31.2. del Reglamento.

cunstancias de cada caso”⁵⁶. Esta última disposición, en consecuencia, le otorga a la Comisión la facultad de establecer el plazo. Ahora bien, a este respecto se podría, sin embargo, sostener, en tanto argumento en contrario, que la Convención sólo rige situaciones en las que el Estado involucrado es Parte de ella. Pero, si bien eso es cierto, no lo es menos que el Reglamento, al detallar la reproducida norma convencional, como lo hizo al disponer que la respuesta del gobierno debe ser dada “lo más pronto posible, dentro de 120 días...”, no sólo hizo aplicable esta regla a las situaciones mencionadas sino también a aquellas en que el Estado implicado no es parte de la Convención⁵⁷. De suerte, entonces, que si la norma es la misma para ambos tipos de situaciones, también lo debe ser la intención asignada a ella que no es otra que la que señala la disposición convencional en virtud de la cual se estableció la reglamentaria.

A mayor abundamiento todavía, habría que añadir que el Reglamento, en otra de sus disposiciones, establece que “se presumirán verdaderos los hechos relatados en la petición... si en el plazo fijado por la Comisión de conformidad con el artículo 31, párrafo 5, dicho gobierno no suministrare la información correspondiente...”⁵⁸. El artículo 31.5. es precisamente el que estipula que la información “debe ser suministrada lo más pronto posible, dentro de 120 días...”. Por ende, si se reconoce la facultad de la Comisión para fijar el plazo de conformidad con ese artículo 31.5., quiere decir que el plazo en él indicado es un plazo variable con un máximo de 120 días.

Como observaciones complementarias, es preciso insistir sobre dos puntos. Uno, que el plazo que fije la Comisión se cuenta “a partir de la fecha del envío de la solicitud” y no desde el momento en que es recibido por la autoridad competente del Estado aludido. Dos, que si la Comisión no fija plazo alguno debe entenderse que se aplica el de 120 días contemplado en el Reglamento elaborado, por lo demás, por mandato del artículo 22.2. del Estatuto, por la propia Comisión. En todo caso, no puede la Secretaría determinar el plazo. No está facultada para ello⁵⁹.

Pues bien, la regla del plazo comentada puede sufrir modificaciones o excepciones en dos hipótesis.

La primera de ellas se encuentra contemplada en el Reglamento en los siguientes términos: “El Gobierno del Estado aludido, justificando el motivo, podrá pedir prórrogas de 30 días, pero en ningún caso se concederán prórrogas que excedan los 180 días a contar de la fecha del envío de la primera comunicación al Gobierno del Estado aludido”⁶⁰. Esto es, se pueden otorgar como máximo dos prórrogas de 30 días, si el plazo fijado era de 120 días, o más, si ese plazo era menor. Es la Comisión y no la Secretaría, la que autoriza tales prórrogas.

La segunda hipótesis acaece “en caso de gravedad o urgencia o cuando se crea que la vida, la integridad personal o la salud de una persona se encuentra en inminente peligro”. En esa eventualidad, “La Comisión solicitará al Gobierno su más

56. Art. 48.1.a. de la Convención. El subrayado es nuestro.

57. Vid I.B. y II.A.

58. Art. 39 del Reglamento. El subrayado es nuestro.

59. Vid también II.C.b.1.

60. Art. 31.6. del Reglamento.

pronta respuesta, utilizando para ello el medio que considere más idóneo”⁶¹. Como puede apreciarse, se trata de una situación especial, prevista en un párrafo diferente, de modo de resaltar la especificidad que involucra. Pero se plantea un problema, ya anunciado: ¿Cuál es la diferencia entre el requerimiento de la Comisión para que el Gobierno responda “lo más pronto posible” y aquel que se le formula para que dé “su más pronta respuesta”? Es evidente que en ambas situaciones es la Comisión la que fija el plazo para la respuesta gubernamental de modo que, teóricamente, él podría ser igual para las dos. Lo peculiar o distintivo de la situación excepcional que se comenta radica en que, al requerir la “más pronta respuesta”, la Comisión está indicando que, a su juicio, se está en presencia de un “caso de gravedad o urgencia” o en el que “la vida, la integridad personal o la salud de una persona se encuentra en inminente peligro”. Si bien con esa declaración la Comisión no prejuzga “sobre la decisión que en definitiva adopte... sobre la admisibilidad de la petición”⁶², no es menos cierto que la misma acarrea ciertas peculiaridades procesales que no se dan sin la declaración. En efecto, en tales circunstancias, la Comisión puede requerir la “más pronta respuesta” por “el medio que considere más expedito”⁶³, esto es, no utilizar la vía de comunicación normal entre la Comisión y los Gobiernos, ni necesariamente el medio escrito. Incluso, “en casos graves, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consuma el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados”⁶⁴. Como puede apreciarse, en los casos que a criterio de la Comisión revistan caracteres de gravedad o urgencia, se altera el procedimiento en los sentidos señalados, no siguiéndose, por ende, el procedimiento normal.

A modo de conclusión sobre este primer traslado, habría que insistir que la solicitud de información que la Comisión le dirige al gobierno no prejuzga “sobre la decisión que en definitiva adopte la Comisión sobre la admisibilidad de la petición”⁶⁵. Si se recuerda que es la Secretaría la que acepta, en principio, la admisibilidad y la que da lugar al traslado⁶⁶, se comprenderá el sentido de la disposición transcrita: lo decidido al respecto por la Secretaría no es vinculante para la Comisión.

El segundo traslado es el conferido al peticionario o a su representante. A él le son comunicadas “las partes pertinentes de la respuesta y los documentos suministrados por el gobierno” y se le invita “a presentar sus observaciones y las pruebas en contrario de que disponga, en el plazo de 30 días”⁶⁷. Tal como lo señala la norma reglamentaria reproducida, en razón del traslado al peticionario, éste debe aportar pruebas en apoyo a sus tesis o pretensiones así como el gobierno debió aportar las suyas en tanto prueba documental, lo cual indica que en estos traslados no sólo se trata de una confrontación de pretensiones sino también de pruebas sobre las mismas.

61. Art. 31.2. del Reglamento.

62. Art. 31.3. del Reglamento.

63. Art. 31.2. del Reglamento.

64. Art. 26.2. del Reglamento.

65. Art. 31.3. del Reglamento.

66. *Vid supra*.

67. Art. 31.7. del Reglamento.

Es importante llamar la atención sobre la circunstancia de que nada dispone el Reglamento acerca del momento a partir del cual deben contarse los 30 días con que cuenta el peticionario para presentar sus observaciones y pruebas. Por analogía con lo estipulado para el primer traslado, habría que concluir que dicho plazo lo es “a partir de la fecha del envío” de la comunicación correspondiente y que da lugar al traslado. Respecto de este traslado, no hay posibilidad de prórroga alguna ni situaciones excepcionales que ameriten la modificación de ese plazo estipulado por el Reglamento. No es susceptible de modificación por parte de la Comisión, como sí lo es, en cambio, el plazo del primer traslado.

Cumplido el plazo de 30 días señalado, “de recibirse la información o los documentos solicitados se transmitirán las partes pertinentes al Gobierno, facultándosele a presentar sus observaciones finales en el plazo de 30 días”⁶⁸. Es éste, pues, el último traslado, en el que tampoco hay prórroga o cambio, por parte de la Comisión, del plazo fijado por el Reglamento. El aludido plazo debe entenderse, como se dijo, a partir de la fecha de la comunicación que le da origen.

– *Examen del asunto*

Tal como se afirmó antes, la tramitación inicial de los casos está a cargo de la Secretaría, pero, en definitiva, es la Comisión en pleno quien debe conocer de ellos y pronunciarse sobre las presuntas violaciones de los derechos humanos denunciadas. Sobre este particular, surgen, entonces, dos interrogantes, a saber ¿cuándo la Comisión toma conocimiento de los asuntos? y ¿qué resoluciones puede adoptar en relación a ellos? La primera interrogante tiene lugar habida cuenta que son varias las oportunidades en que un asunto puede ser conocido por la Comisión. En cada una de ellas, ésta adopta las resoluciones correspondientes. Pero, además de esas resoluciones, la Comisión puede pronunciar otras que se refieren a los requisitos de la petición formulada, a cuestiones procesales debidas a circunstancias excepcionales, a la inadmisibilidad de la petición y al archivo, y finalmente, a la realización de una audiencia.

1. *Toma de conocimiento.* La Comisión puede tomar conocimiento *directo* del caso, sea durante el desarrollo de la tramitación inicial, sea una vez finalizada ésta.

La Comisión toma conocimiento del caso durante la tramitación inicial, sin que ello implique que ésta deje de ser tal, en las oportunidades que se indican a continuación:

1.1. Cuando *motu proprio* toma “en consideración cualquier información disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren los elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin”⁶⁹;

1.2. Cuando el Secretario Ejecutivo le rinde su “informe escrito al iniciarse cada período de sesiones sobre las labores cumplidas por la Secretaría a contar del

68. Art. 31.8. del Reglamento.

69. Art. 23.2. del Reglamento. *Vid supra* II.B.a.

anterior período de sesiones. . .”⁷⁰. Entre dichas labores debe naturalmente incluir a aquellas llevadas a cabo en relación con las peticiones;

1.3. Cuando la Secretaría tiene alguna duda sobre la admisibilidad de la petición y por tal razón la somete a consideración de la Comisión⁷¹.

1.4. Cuando se trata de un asunto de gravedad o urgencia o cuando se cree que la vida, la integridad personal o la salud de una persona se encuentre en inminente peligro⁷²;

1.5. Cuando decide establecer un plazo menor a 120 días para la respuesta gubernamental a lo formulado en la petición⁷³;

1.6. Cuando el Gobierno del Estado aludido pide prórroga del plazo de que dispone para responder a lo sostenido en la petición⁷⁴.

En todas estas ocasiones, la Comisión en pleno toma conocimiento del caso respectivo durante su tramitación inicial y adopta, si procede, la decisión correspondiente. Así en la situación descrita en 1.1. adoptará las resoluciones que permitan “iniciar la tramitación” del caso, resolución que deberá, como respecto de las demás resoluciones, ejecutar el Secretario Ejecutivo⁷⁵. En la eventualidad señalada en 1.2, la Comisión, en uso de la facultad consagrada en el Reglamento en orden a que por “iniciativa propia o a petición de parte” puede “tomar cualquier acción que considere necesaria para el desempeño de sus funciones”⁷⁶, decidirá las medidas que estime procedentes para acelerar o perfeccionar el procedimiento que se sigue en los casos que son objeto de la cuenta del Secretario. En cuanto a la eventualidad mencionada en 1.4., como ya se vio, la Comisión requiere del Gobierno aludido “su más pronta respuesta” y puede solicitarle la adopción de medidas cautelares. Por último, en las situaciones individualizadas como 1.3., 1.5. y 1.6. la Comisión se pronuncia sobre la admisibilidad de la petición, el plazo y la prórroga de éste, respectivamente.

La Comisión toma también conocimiento del caso una vez finalizada la tramitación inicial. Al término de ésta, ya no es la Secretaría la que se encarga del caso, sino la propia Comisión y de manera permanente y global. Es decir, ella procede al examen del asunto planteado.

A propósito de esto se plantea el problema acerca del momento preciso en que el asunto comienza a ser examinado por la Comisión. Para determinar ese momento, es necesario distinguir entre varias situaciones:

– La primera se produce cuando el gobierno del Estado aludido por la petición respectiva no suministra las informaciones que se le requirieron dentro del plazo estipulado en el primer traslado. En tal eventualidad, la Secretaría debe someter el expediente correspondiente a consideración de la Comisión en el primer período de sesiones que tenga lugar después de transcurrido el mencionado plazo⁷⁸.

70. Art. 10.1.d. del Reglamento.

71. Art. 27.3. del Reglamento. *Vid supra* II.C.3.

72. Arts. 31.2., 26.2. y 41.2. del Reglamento. *Vid supra* II.C.4.

73. Art. 31.5. del Reglamento. *Vid supra* II.C.4.

74. Art. 31.6. del Reglamento. *Vid supra* II.C.4.

75. Art. 11.1.e. del Reglamento.

76. Art. 26 del Reglamento.

78. Art. 33 del Reglamento.

Sobre este particular, es de hacer notar que el Reglamento, al referirse al período de sesiones citado, lo identifica como aquel "que se realice después del transcurso del plazo del artículo 31, párrafo 5". Esta última norma, como ya se señaló⁷⁹, dispone que el Gobierno debe proporcionar la información que se le solicita "lo más pronto posible, dentro de 120 días a partir de la fecha del envío de la solicitud". Teniendo a la vista las dos disposiciones transcritas, surge la interrogante siguiente: ¿el plazo del artículo 31, párrafo 5, es el de 120 días o el que fije la Comisión como el que corresponde a "lo más pronto posible"? Ya antes se dio la respuesta⁸⁰ favorable a la segunda alternativa por lo que hay que entender que es en el primer período de sesiones que tiene lugar después de cumplido el plazo que la Comisión le fijó al Gobierno para su respuesta donde la Comisión conoce del asunto. Además, considerando que tal plazo puede ser objeto de prórroga⁸¹, debe entenderse que en tales circunstancias, es luego de transcurridas esas prórrogas que la Comisión considera el caso.

— La segunda situación acaece si el Gobierno del Estado aludido proporciona su respuesta dentro de los plazos indicados precedentemente, pero el peticionario o su representante, a su turno, no contesta el segundo traslado, esto es, no presenta "sus observaciones y pruebas en contrario (a la respuesta y documentos suministrados por el Gobierno) de que disponga, en el plazo de 30 días". En tal hipótesis, la Secretaría debe someter el expediente respectivo a "consideración de la Comisión en el primer período de sesiones que se realice" una vez transcurrido el plazo señalado⁸².

— La tercera situación ocurre si el peticionario o su representante responde dentro del mencionado plazo de 30 días pero el Gobierno del Estado aludido, en cambio, no presenta "sus observaciones finales en el plazo de 30 días". En esas circunstancias, la Secretaría debe someter el expediente a consideración de la Comisión una vez transcurrido este último plazo⁸³.

Como puede desprenderse de lo expuesto, el procedimiento varía según sea la situación planteada. De producirse la primera de las descritas, no tienen lugar los traslados sucesivos al peticionario y al Gobierno. De presentarse la segunda de esas situaciones, no tiene lugar el traslado al Gobierno para que presente sus observaciones finales. De tener lugar la tercera situación, la Comisión examina el caso una vez producidos todos los traslados contemplados reglamentariamente.

Es conveniente expresar dos observaciones adicionales a lo dicho. Por una parte, hay que tener presente que tanto el gobierno como el peticionario o su representante pueden responder a los respectivos requerimientos de la Secretaría antes de los plazos que se le fijaron o que se encuentran estipulados para cada traslado, de modo que el expediente puede, si ello sucede, ser sometido a consideración de la Comisión con anterioridad a lo previsto. Por otra parte, los traslados estipulados tienen lugar sin perjuicio de que la Comisión solicite la adopción de medidas cautelares y emplee, para el primer traslado, el medio más expedito para comunicarse con el Gobierno⁸⁴.

79. *Vid supra* II.C.a.4.

80. *Ibid.*

81. *Ibid.*

82. Arts. 33 y 31.7. del Reglamento. Lo entre paréntesis es nuestro.

83. Arts. 33 y 31.8. del Reglamento.

84. *Vid supra.*

2. *Examen de los requisitos.* Una vez que el expediente es sometido por la Secretaría a la consideración de la Comisión, ésta debe pronunciarse sobre el mismo. Entre las resoluciones que puede emitir en esta etapa se encuentra en lugar prioritario la referente al cumplimiento, por parte del peticionario, de los requisitos establecidos para la petición.

Ese pronunciamiento forma parte de la decisión que la Comisión debe adoptar en relación con la admisibilidad de la petición, admisibilidad que, como se verá luego⁸⁵, no depende únicamente del cumplimiento o incumplimiento de los requisitos enunciados. Es precisamente, por esa razón que, como anteriormente se afirmó⁸⁶, el pronunciamiento de la Secretaría respecto del cumplimiento o no de los requisitos no es vinculante para la Comisión. Y ello, como se dijo, porque según el Reglamento, la Secretaría sólo puede aceptar “en principio la admisibilidad de una petición”⁸⁷ y si tiene “alguna duda sobre el punto”, debe someterlo “a la consideración de la Comisión o del Presidente durante los recesos de la misma”⁸⁸ para que, como se debe suponer, decida al respecto. Pero, además, la decisión de la Secretaría no es vinculante para la Comisión toda vez que —siempre de acuerdo con el Reglamento— si aquélla acepta en principio la admisibilidad de la petición, solicita informaciones del Gobierno del Estado aludido sin que esa solicitud, sin embargo, signifique que prejuzga “sobre la decisión que *en definitiva* adopte la Comisión sobre la admisibilidad de la petición”⁸⁹.

Por la misma razón, esto es, por ser los requisitos una de las materias sobre las que debe versar la declaración de admisibilidad o, en caso contrario, de inadmisibilidad de la petición, es que el pronunciamiento de la Comisión acerca del cumplimiento de esos requisitos se puede producir en varias o diferentes ocasiones e incluso, a veces, su parecer puede no revestir carácter definitivo, lo que significa que puede eventualmente pronunciarse dos veces sobre tal materia. En efecto, por de pronto, puede pronunciarse sobre el particular cuando toma conocimiento del asunto durante la tramitación inicial. Puede igualmente, hacerlo —si lo anterior no ha acontecido— en el momento en que el expediente le es sometido a su consideración por la Secretaría una vez finalizada la tramitación inicial. Pero, por último, puede que habiéndose pronunciado durante la tramitación inicial acerca del cumplimiento de los requisitos, lo haga nuevamente con ocasión del estudio del expediente. Tal posibilidad se encuentra contemplada en el propio Reglamento, aunque, quizás de manera indirecta. Luego de reglamentar la tramitación inicial, el citado cuerpo jurídico, en otra disposición e inmediatamente después de la reglamentación de la tramitación inicial, dispone que “la Comisión seguirá con el examen del caso, decidiendo las “cuestiones” que enumera, entre las que incluye al examen del requisito del previo agotamiento de los recursos internos y “otras materias relacionadas con la admisibilidad de la

85. *Vid infra* II. C. b. 4.

86. *Vid supra* II. C. a. 3.

87. Art. 31.1.c. del Reglamento.

88. Art. 27.3. del Reglamento.

89. Art. 31.3. del Reglamento. El subrayado es nuestro.

petición...”⁹⁰. Si acepta la posibilidad de continuar con el estudio de uno de los requisitos y de otras materias relacionadas con la admisibilidad, quiere decir que el pronunciamiento que haya emitido en cuanto a esta última —incluidos los requisitos— no es definitivo. Lo que sí sería, en cambio, definitivo sería la declaración de inadmisibilidad, puesto que en tal hipótesis, el procedimiento finalizaría.

Ahora bien, si la Comisión al analizar por primera vez lo pertinente a los requisitos, “estima que la petición es inadmisibile o está incompleta, (se le) notificará al peticionario solicitándole que complete los requisitos omitidos en la petición”⁹¹. Esta facultad que el Reglamento le reconoce a la Comisión tiende a evitar que cuestiones procesales no relevantes puedan impedir la acción de investigación de aquélla y es similar a la reconocida, en otra disposición reglamentaria ya enunciada⁹², a la Secretaría. Esta última circunstancia es otra demostración más de que el examen sobre el cumplimiento de los requisitos de la petición por parte de la Secretaría es independiente del que efectúa la Comisión, toda vez que no tendría sentido disponer en dos normas diferentes la misma facultad para dos entidades, que si bien están íntimamente vinculadas, son distintas, si no fuera para señalar que las dos pueden emplearla en las oportunidades que les correspondan a cada una de ellas⁹³.

Como con antelación se afirmó⁹⁴, sólo los requisitos concernientes a la identificación del peticionario, a la relación del hecho denunciado, a la indicación del Estado aludido y al previo agotamiento de los recursos internos son susceptibles de ser completados por el peticionario. Únicamente ellos pueden ser subsanables con posterioridad a la presentación de la petición. Los concernientes a la escritura e idioma también lo son, pero al momento de esa presentación⁹⁵. Por el contrario, el incumplimiento de los requisitos relativos al plazo de ésta y/o al carácter inédito de la petición trae como consecuencia que la Comisión se *abstenga de conocer*⁹⁶ o *no considere*⁹⁷ la solicitud o comunicación de que se trate, puesto que tales carencias no pueden, por su propia naturaleza, ser subsanables. En esa situación, el procedimiento finaliza.

Pero, ¿qué sucede si en definitiva no se cumplen con los requisitos subsanables?

De conformidad con el ordenamiento jurídico internacional aplicable, la Comisión debe declarar inadmisibile la petición y el procedimiento termina⁹⁸.

3. *Cuestiones procesales debidas a circunstancias excepcionales.* La Comisión se puede pronunciar, asimismo, acerca de ciertas cuestiones procesales propias de circunstancias especiales. Por deberse a éstas, los pronunciamientos correspondientes pueden producirse en cualquier momento del procedimiento, esto es, sea durante

90. Art. 32. 1 y 2 del Reglamento. Incluso respecto de los recursos de la jurisdicción interna, esta norma señala que la Comisión puede “determinar las providencias que considere necesarias para aclarar las dudas que subsistan”.

91. Art. 30 del Reglamento.

92. *Vid supra* II.C.a.3.

93. *Ibidem*.

94. *Ibid*.

95. *Ibid* y II.B.c. 1 y 2.

96. Art. 35.1. del Reglamento. *Vid* también *supra* II.B.c.7.

97. Art. 36.1. del Reglamento. *Vid* también *supra* II.B.c.8.

98. Arts. 38.a. del Reglamento y 47, 47.a. de la Convención.

la tramitación inicial, sea cuando el expediente es sometido a consideración de la Comisión. Las cuestiones de carácter procesal a que se hace referencia son tres, la última de las cuales afecta de modo directo al fondo del asunto.

La primera de ellas es la solicitud de la Comisión en orden a que se adopten medidas cautelares. Después de señalar que “la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, tomar cualquier acción necesaria para el desempeño de sus funciones”, el Reglamento añade que “en casos urgentes, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Comisión podrá pedir que sean tomadas medidas cautelares para evitar que se consuma el daño irreparable, en el caso de ser verdaderos los hechos denunciados”⁹⁹. La solicitud de la Comisión se dirige al Estado involucrado en el asunto. La decisión en ese sentido la toma la Comisión en pleno, pero si ella “no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría con los demás miembros” sobre la conveniencia o no de dirigir esa solicitud. “Si no fuera posible hacer la consulta en tiempo útil, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará inmediatamente a sus miembros”¹⁰⁰. Nótese que la “urgencia” del caso así como la “utilidad” del tiempo aludidas en la disposición transcrita son apreciadas por la propia Comisión y en su defecto, por su Presidente, quedando, por ende, a su criterio la decisión de remitir la mencionada solicitud. Hay que tener presente, con todo, que “el pedido de tales medidas (cautelares) y su adopción no prejuzgará la materia de la decisión final”¹⁰¹, de suerte que tanto la actitud de la Comisión como la del Gobierno respecto de ellas no debe influir en la decisión definitiva que acuerde la Comisión sobre el caso. Pero, si el Gobierno no accede a lo requerido por la Comisión, esa negativa puede ser considerada como un elemento que concurre para la formación del criterio de aquel órgano internacional sobre la colaboración que el Estado implicado presta en la promoción y vigencia del respeto de los derechos humanos, criterio que puede expresarse en los informes que la Comisión elabore.

Habría que traer a colación también que una situación que la Comisión califique como de urgencia puede significar una alteración del procedimiento puesto que, como ya se expuso¹⁰², en dicha eventualidad la Comisión le solicita al Gobierno “su más pronta respuesta” a lo sostenido en la petición.

La segunda cuestión de carácter procesal sobre la cual la Comisión puede pronunciarse en vista de circunstancias especiales es la pertinente al desglose y acumulación de expedientes. Lo primero ocurrirá cuando la petición exponga hechos distintos, se refiera a más de una persona y pueda constituir diversas violaciones sin conexión en el tiempo y el espacio. En ese caso, la petición será desglosada y tramitada en expedientes separados siempre y cuando reúna todos los requisitos pertinentes. Lo segundo se presentará cuando dos peticiones versen sobre los mismos hechos y personas. Entonces, deberán reunirse y tramitarse en un mismo expediente¹⁰³.

99. Art. 26.2. del Reglamento.

100. Art. 26.3. del Reglamento.

101. Art. 26.4. del Reglamento.

102. *Vid supra* II. C. a. 4.

103. Art. 37 del Reglamento.

La tercera y última cuestión excepcional de carácter procesal sobre la que puede recaer una resolución de la Comisión acontece si el gobierno del Estado implicado no suministra, en el plazo máximo fijado por la Comisión y que no puede exceder de 120 días ¹⁰⁴, "la información correspondiente" respecto de lo sostenido en la petición que dio origen al caso. En tal hipótesis, "se presumirán verdaderos los hechos relatados en la petición y cuyas partes pertinentes han sido transmitidas al gobierno del Estado aludido". Sin embargo, esa presunción tiene lugar "siempre y cuando de otros elementos de convicción no resultare una conclusión diversa" ¹⁰⁵. Es conveniente reiterar que los hechos que se presumirán verdaderos son sólo aquellos relatados en la petición pero en la medida en que han sido transmitidos al Gobierno. Asimismo, es necesario insistir que no basta que el Gobierno no responda al requerimiento de la Comisión para que ésta presuma como verdaderos los hechos denunciados: es preciso que otros elementos de convicción no conduzcan a una conclusión distinta. Y, por último, es indispensable tener presente que no es suficiente, para impedir que opere la presunción aludida, una respuesta gubernamental a la solicitud de la Comisión en que la transcribe las partes pertinentes de la petición: es necesario que esa respuesta suministre la información correspondiente y esto lo juzga la propia Comisión.

4. *Inadmisibilidad y archivo.* Se ha afirmado, en varias ocasiones anteriores, que la Comisión puede, en el transcurso del procedimiento, declarar inadmisibile la petición. La declaración de inadmisibilidad hace finalizar la investigación que lleva a cabo la Comisión y procede en tres situaciones.

Se declarará inadmisibile una petición si, como ya se vio, falta alguno de los requisitos de la misma ¹⁰⁶, con excepción, claro está, de lo relativo a la escritura e idiomas subsanados al formularse la solicitud.

Igualmente, la declaración de inadmisibilidad se producirá si la petición expone hechos que no caracterizan una violación de un derecho humano consagrado por los textos jurídicos aplicables ¹⁰⁷.

Y, por último, la inadmisibilidad será declarada si la petición es "manifiestamente infundada o improcedente, según resulte de la exposición del propio peticionario o del gobierno" ¹⁰⁸.

Pero puede también que el procedimiento finalice, no por la declaración de inadmisibilidad de la petición, sino por la de archivo del expediente. En efecto, la Comisión puede llegar a la convicción de que no existen o no subsisten los motivos de la petición. En tal circunstancia, ordenará "archivar el expediente" ¹⁰⁹. Ello puede acontecer porque, por ejemplo, el Gobierno del Estado aludido enmienda rápidamente su conducta, restableciéndole a la presunta víctima todos sus derechos humanos y reparándole adecuadamente el daño causado por la presunta violación

104. *Vid supra* II.C.a.4.

105. Art. 39 del Reglamento.

106. Arts. 39.a. del Reglamento y 47.a. de la Convención. Es preciso indicar que mientras la primera de estas normas no incluye a los requisitos "plazo y petición inédita", la segunda sí lo hace. *Vid también supra* notas 96 y 97.

107. Arts. 38.b., 28 y 48 del Reglamento y 47.c. de la Convención.

108. Arts. 38.c. y 32.b. del Reglamento y 47.c. de la Convención.

109. Arts. 40.a. del Reglamento y 47.1.b de la Convención.

de uno o varios derechos humanos. No existirá o, mejor dicho, no subsistirá allí el motivo de la solicitud. Es este un mecanismo previsto para asegurar lo más pronto posible el restablecimiento de los derechos humanos: el procedimiento de investigación de la Comisión se detiene si el Gobierno del Estado implicado adopta una actitud como la descrita a título ilustrativo.

5. *Audiencia.* Si la petición no ha sido declarada inadmisibile o si el expediente no se ha archivado, la Comisión puede —es facultativo— decidir realizar una audiencia.

Esta audiencia tiene por fin “comprobar los hechos” y “proceder a un examen del asunto planteado en la petición”¹¹⁰. De manera que no sólo es una actividad probatoria, también constituye el momento en que la Comisión examina el asunto. En virtud de ese análisis o examen, puede la Comisión adquirir la convicción de la inadmisibilidad de la petición y así declararlo, y ello porque las partes —petionario y/o Gobierno— han aportado una información o prueba en ese sentido¹¹¹.

La audiencia se realiza por “propia iniciativa de la Comisión o por solicitud de la persona interesada”¹¹². En todo caso, ella se llevará a cabo “previa citación de las partes”¹¹³.

“Las audiencias convocadas con el propósito específico de examinar una petición se celebrarán en privado, en presencia de las partes y sus representantes, si están presentes, salvo que las mismas convengan en que la audiencia sea pública”. “En los demás casos la Comisión decidirá sobre la presencia de otros interesados y del público en general”¹¹⁴. Nótese que exclusivamente en relación con las audiencias destinadas a examinar una petición, las partes pueden solicitar que sean públicas y ese examen implica únicamente la “comprobación de los hechos”¹¹⁵.

Esa comprobación se realiza mediante, en primer término, “el interrogatorio de las personas que comparezcan” a la audiencia¹¹⁶. A tal efecto, “cualquier miembro (de la Comisión) podrá formular preguntas u observaciones con la autorización de quien . . . presida”¹¹⁷. Asimismo, “las partes que comparezcan podrán formular preguntas a las personas que hayan sido citadas”¹¹⁸. En segundo término, la comprobación de los hechos podrá ser obtenida a través de “las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados” o por medio de la información pertinente que el representante del Estado aludido le suministre a la Comisión, por solicitud de esta¹¹⁹.

Cumplida la audiencia, que debe haber sido presidida por “el Presidente o por el miembro de la Comisión que él designe”¹²⁰, el asunto en cuestión queda para su resolución definitiva.

110. Arts. 40.1. del Reglamento y 48.1.d. de la Convención.

111. Arts. 38.c. del Reglamento y 48.1.c. de la Convención.

112. Art. 61 del Reglamento.

113. Arts. 40.1. del Reglamento y 48.1.d. de la Convención.

114. Art. 63.1 y 2 del Reglamento.

115. Art. 40.1. del Reglamento.

116. Art. 62.1. del Reglamento.

117. *Ibid.*

118. Art. 62.2. del Reglamento.

119. Art. 40.2. del Reglamento.

120. Art. 62.1. del Reglamento.

IV. PECULIARIDADES DEL PROCEDIMIENTO SEGUN LA CIUDAD DEL ESTADO ALUDIDO

Como se expresó al comienzo¹²¹, el procedimiento descrito presenta ciertas peculiaridades según si el Estado implicado por la petición es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o no.

1. *Procedimiento por petición en contra de un Estado Parte de la Convención*

Tratándose de peticiones sobre presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por un Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las aludidas particularidades del procedimiento son las que siguen:

A. *Derechos Humanos violados*

En primer lugar, el procedimiento en estas circunstancias tiende a verificar la presunta violación de ciertos derechos humanos. Ellos son los consagrados y definidos en la citada Convención y no otros.

Por tal motivo —en tanto condición para considerar la petición respectiva—, la Comisión sólo tomará en cuenta en estos casos aquellas peticiones que den cuenta de presuntas violaciones a esos derechos¹²². Por lo mismo, entenderá por derechos humanos “los definidos en la Convención...”¹²³. En consecuencia, tanto las partes como la propia Comisión deben referirse a esos derechos como los “consagrados”, “violados” o “respetados”.

B. *Observaciones “in loco”*

En segundo término, únicamente el procedimiento que se comenta aquí contempla la posibilidad de realizar observaciones “*in loco*”¹²⁴ para investigar los hechos denunciados en la petición.

Las observaciones *in loco* se llevan a cabo —si proceden— luego de finalizada la etapa o tramitación inicial e incluso luego de haberse realizado la audiencia¹²⁵. La realización depende de la apreciación que la Comisión tenga de su “necesidad y conveniencia”¹²⁶.

Sin embargo, eventualmente estas observaciones *in situ* pueden practicarse durante la tramitación inicial de una petición si, a criterio de la Comisión, se está en presencia de un caso “grave y urgente”. En tal hipótesis, la investigación se

121. *Vid.* Introducción.

122. Artículos 28 del Reglamento y 48 de la Convención.

123. Artículo 1.2.a. del Estatuto.

124. Las observaciones *in loco* pueden realizarse también en el territorio de un Estado no parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero en tal caso, ellas tienen lugar, no en relación con una determinada petición individual, sino en vista de investigar la situación general de los derechos humanos en el Estado en cuestión.

125. Art. 48.1 d. de la Convención.

126. Art. 41.1. del Reglamento.

realiza, "previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad"¹²⁷. Es decir, se produce una alteración del procedimiento.

Terminada la investigación, realizada por una Comisión Especial, "el caso se elevará a la consideración de la Comisión, la cual preparará su decisión en el plazo de 180 días"¹²⁸.

C. Solución amistosa

La tercera peculiaridad del procedimiento en caso de una petición que involucre a un Estado Parte de la tan mencionada Convención, lo constituye la posibilidad de concluir el asunto mediante "solución amistosa". A este respecto se dispone: "A solicitud de cualquiera de las partes o por iniciativa propia, la Comisión 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 Americana sobre Derechos Humanos"¹²⁹.

La solución amistosa puede ser planteada en cualquier etapa del examen de una petición, lo cual significa que no siempre se formulará al final de ese examen. Sin embargo, lo será luego que tanto la Comisión como las partes tengan pleno conocimiento del caso y de las pretensiones y opiniones de los involucrados.

Por otra parte, la solución, si bien puede no corresponder exactamente a lo estipulado en el derecho positivo, debe, empero, garantizar el respeto de los derechos humanos. En tal orden de ideas, ella puede concebir una fórmula de resguardo de esos derechos no prevista por la normativa jurídica. Será la Comisión la que debe determinar si la solución amistosa propuesta se ajusta o no a la exigencia del respeto de los derechos humanos.

La posibilidad de solucionar un caso por la vía amistosa puede hacer pensar que toda la intervención de la Comisión en los casos de violación de derechos humanos tiene ese objetivo¹³⁰. Pero, los textos jurídicos le asignan a la intervención de la Comisión un objetivo más amplio. Su presencia y actividad permite que los individuos implicados por o en la petición puedan acceder de una manera directa a una instancia internacional haciendo valer sus derechos. Por otra parte, las investigaciones que al respecto lleve a efecto la Comisión no quedan ni pueden quedar limitadas por las pretensiones de las partes¹³¹. Por eso se puede decir que si bien

127. Arts. 41.2 del Reglamento y 49.2 de la Convención.

128. Art. 41.3 del Reglamento. Este cuerpo jurídico contiene todo un capítulo —el VI— del Título II destinado a la regulación de las observaciones *in loco* y que en otra ocasión hemos descrito. *Vid.* Vio Grossi, E. *op. cit.*

129. Arts. 42.1 del Reglamento y 48.1 f. de la Convención.

130. Esa parece sea la posición de Costa Rica en el caso "Gobierno de Costa Rica (Asunto Viviana Gallardo y otras)" N° G 101/81, conocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Vid.* Resolución de la Corte del 13 de noviembre de 1981. *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana N° 8, pp. ...

131. Sobre esto, *Vid.* también Vio Grossi, E., *ibid.* pp....

es cierto que la solución amistosa es uno de los objetivos que la Comisión debe intentar alcanzar, ella nó es, empero, el único y, si no se logra, eso no significa un fracaso o parálisis del procedimiento. Todo lo contrario, el procedimiento en tanto tal se perfecciona aún más a través de la preparación, por parte de la Comisión, del informe final y del posible sometimiento del caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La solución amistosa simplemente traduce la preocupación subyacente en todo el sistema jurídico interamericano de derechos humanos: lo que se persigue en definitiva no es tanto el conocimiento exacto de una violación de un derecho humano y la sanción del responsable, como el efectivo respeto y rápido restablecimiento de los derechos humanos en el caso de que se trate. Si la solución amistosa permite alcanzar el objetivo indicado de una manera más directa, menos engorrosa y más rápida que mediante el perfeccionamiento de todo el procedimiento previsto en las normas jurídico-internacionales y que se estudia aquí, ella se emplea. Pero, si no es así, no debe utilizarse puesto que, tanto ella como el resto de los mecanismos del procedimiento aludido deben, en todo momento, respetar los intereses en juego, a saber, el interés de la víctima de ver restablecidos sus derechos, el interés del Estado aludido de no verse sometido a una acusación injusta y sancionado o declarado culpable, con daño a su condición de Estado respetuoso del derecho internacional, y, finalmente, el interés del Sistema de que se respete la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es precisamente en función del respeto de estos intereses que la Comisión debe intervenir en la formulación de la solución amistosa para evitar que una de las partes se pueda aprovechar de esta fórmula de solución para distorsionar todo el sistema.

D. *El informe*

En cuarto término, el procedimiento en caso de peticiones que impliquen a un Estado Parte de la mencionada Convención presenta cierta peculiaridad en relación al informe. Este informe procede también en el procedimiento en caso de peticiones que involucren a Estados no partes de esa Convención. Sin embargo, en ambas situaciones el informe denota particularidades propias a cada una de ellas.

El informe, en todos los casos, constituye el gran instrumento con que cuenta la Comisión para promover el respeto y restablecimiento de los derechos humanos. El merece, como se dijo en otra ocasión¹³², un trabajo especial que señale sus alcances y significados. Por ahora, baste sólo decir que la Comisión lo prepara, en el marco del procedimiento que se estudia, en una de estas dos oportunidades: luego de producirse la solución amistosa o, en caso contrario, luego de examinadas las pruebas presentadas y recogidas en el caso.

“Si se llega a una solución amistosa, la Comisión redactará un informe que será transmitido a las partes interesadas y comunicado al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos para su publicación. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicita, se le suministrará la más amplia información

132. Vio Grossi, E. “Derechos Humanos: Mecanismo de control directo...”, *op. cit.*, p. ...

posible”¹³³. Con este informe, entonces, finaliza el procedimiento. El objetivo perseguido es logrado, hecho del que da cuenta la publicación del informe.

Ahora, y esta constituye la segunda oportunidad, “de no llegarse a una solución amistosa, la Comisión examinará las pruebas que suministren el Gobierno aludido y el peticionario, las que recoja de testigos de los hechos o que obtenga mediante documentos, registros, publicaciones oficiales, o mediante una investigación *in loco*”. “Una vez examinadas las pruebas, la Comisión preparará dentro del plazo de 180 días un informe en el que expondrá los hechos y las conclusiones respecto del caso sometido a su conocimiento”¹³⁴.

El señalado informe se les transmite “a las partes interesadas, quienes no estarán facultadas para publicarlo”¹³⁵. En él se incorporarán “las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho las partes”¹³⁶ y podrá incluirse la opinión por separado de los miembros de la Comisión que hayan tenido un criterio diferente al de la mayoría¹³⁷. La Comisión puede, igualmente, formular en el informe “las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes”¹³⁸.

“Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y sus conclusiones sobre la situación sometida a su consideración”¹³⁹. En tal hipótesis, “podrá hacer las recomendaciones pertinentes y fijar un plazo dentro del cual el gobierno aludido debe tomar las medidas que le competen para remediar la situación examinada”¹⁴⁰. Como puede observarse, sólo si el asunto no ha sido solucionado o sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión emite su opinión. Téngase presente, asimismo, que al pronunciarse puede formular nuevamente unas recomendaciones y fijar un plazo para su cumplimiento. Todo esto señala que hasta el último momento la Comisión debe intentar solucionar el asunto, vale decir, lograr el restablecimiento de los derechos humanos conculcados, mediante la aceptación de ello por parte del Estado infractor.

“Transcurrido el plazo fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si dicho Estado ha tomado o no las medidas adecuadas y si publica o no su informe”. “La publicación de dicho informe podrá efectuarse mediante su inclusión en el Informe Anual que la Comisión debe presentar a la Asamblea General de la Organización o en cualquier otra forma que la Comisión considere apropiada”¹⁴¹. Como se desprende de la disposición transcrita, la publicación del informe viene a ser la sanción al Estado involucrado, sin perjuicio de

133. Arts. 42.2 del Reglamento y 49 de la Convención.

134. Arts. 43.1 y 2 del Reglamento, 50.1 de la Convención y 23.3 del Estatuto, que es el que fija el plazo.

135. Arts. 44.6 del Reglamento y 50.2 de la Convención.

136. Arts. 44.5 del Reglamento y 50.1 de la Convención.

137. Arts. 44.4 del Reglamento y 50.1 de la Convención.

138. Arts. 44.1 del Reglamento y 50.3 de la Convención.

139. Arts. 44.2 del Reglamento y 51.1 de la Convención.

140. Arts. 44.3 del Reglamento y 51.2 de la Convención.

141. Arts. 45.1 y 2 del Reglamento y 51.3 de la Convención.

las resoluciones que, sobre la base del informe, adopten los órganos políticos de la O.E.A., posibilidad esta que también amerita un estudio especial.

E. *Sometimiento del caso a la Corte*

Pero como se dijo, puede ocurrir también que, una vez remitido el informe de la Comisión a las partes interesadas y antes de transcurrir el plazo de tres meses desde esa remisión, la Comisión o el Estado interesado que acepte la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, someta el caso a su conocimiento¹⁴². Esta posibilidad constituye la peculiaridad más relevante del procedimiento que se describe aquí. Ella procede sólo una vez "agotados los procedimientos" ante la Comisión¹⁴³ y siempre y cuando el Estado haya aceptado la jurisdicción de la Corte. Si el Estado no ha aceptado esa jurisdicción, la Comisión podrá invitarlo a que la reconozca para el caso específico objeto del informe¹⁴⁴.

En todo caso, "cuando se disponga que el caso sea referido a la Corte, el Secretario Ejecutivo de la Comisión lo notificará inmediatamente a aquella, al peticionario y al Gobierno del Estado aludido"¹⁴⁵. Debe notificarse también a la presunta víctima, quien, al igual que el peticionario, puede "formular sus observaciones por escrito sobre la solicitud presentada a la Corte. La Comisión decidirá sobre la acción que habrá de tomar respecto de estas observaciones"¹⁴⁶.

A partir de la remisión del caso a la Corte comienza un nuevo procedimiento que igualmente debe ser objeto de un tratamiento especial, diferente al efectuado aquí.

2. *Procedimiento por petición en contra de un Estado no vinculado por la Convención*

En el caso de que la petición sea formulada por violaciones de derechos humanos cometidas por un Estado no parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero sí miembro de la O.E.A., las variaciones de procedimiento que se producen en relación a lo estipulado en las normas comunes son escasas. Son básicamente dos, a saber:

A. *Derechos Humanos violados*

En el asunto que se trate se debe entender por derechos humanos aquellos "consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre"¹⁴⁷, de suerte tal que tanto la petición como la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad deben conformarse a enunciación de los derechos, tal como esa declaración los contempla.

142. Art. 47.1 del Reglamento.

143. Art. 61.2 de la Convención.

144. Arts. 47.3 del Reglamento y 62.2 de la Convención.

145. Art. 47.2 del Reglamento.

146. Art. 68 del Reglamento.

147. Arts. 1.2 b. del Estatuto y 48 del Reglamento.

B. Informe

Sobre este particular, el Reglamento dispone:

a. “La resolución final de la Comisión, además de los hechos y las conclusiones contendrá las recomendaciones que la Comisión considere convenientes, y un plazo para su cumplimiento.

b. Dicha resolución se transmitirá al peticionario y al Estado aludido.

c. Cuando el Estado aludido, antes de transcurrido el plazo del párrafo 1, invocando hechos nuevos o argumentos nuevos, pida la reconsideración de las conclusiones o recomendaciones del informe de la Comisión, ésta, oído el peticionario, decidirá si mantiene o modifica su resolución, fijando nuevo plazo para su cumplimiento si fuere necesario.

d. Si el Estado no adoptare, dentro del plazo señalado en el párrafo 1 ó 3, las medidas recomendadas por la Comisión, ésta podrá publicar su resolución.

e. La publicación de la resolución a que se refiere el párrafo anterior podrá efectuarse dentro del Informe anual que la Comisión debe presentar a la Asamblea General en la Organización o por cualquiera otra forma que la Comisión considere apropiado”¹⁴⁸.

Como quiera que los informes merecen un análisis especial¹⁴⁹, por el momento es suficiente llamar la atención sobre dos aspectos de la norma transcrita. Por un lado, que ella estipula lo que podría llamarse “derecho de reconsideración” de la resolución o informe. Ese derecho procedería no solamente debido al conocimiento de hechos nuevos, desconocidos antes por las partes y por la Comisión, y que puedan afectar la decisión de ésta, sino también —y esto es una peculiaridad muy relevante— debido a argumentos nuevos. El Estado podría, pues, pedir reconsideración sobre la base de nuevas argumentaciones. ¿Debería demostrar que no disponía de ellas antes? . . . Planteada la reconsideración, debe oírse al peticionario, esto es, surge una pequeña etapa contradictoria. Por el otro lado, la norma transcrita, bajo la amenaza de la eventual publicación del informe y como una manera de procurar el rápido restablecimiento del respeto de los derechos humanos, le deja al Estado implicada la posibilidad de enmendar su conducta en relación con el caso planteado y de ese modo evitar la mencionada publicación.

V. CONSIDERACION FINAL

Como reflexión final procede reiterar lo expresado al comienzo: el procedimiento esbozado le deja a la Comisión un gran margen de acción, lo cual se expresa, entre otras cosas, en que ella no queda, por regla general, sujeta a plazo alguno para llevar a cabo las actuaciones previstas en los textos jurídicos y en que dispone, al mismo tiempo, de múltiples alternativas, tanto para la obtención de las pruebas

148. Art. 50 del Reglamento.

149. Ver nota (132).

como para el contenido de la resolución final, que debe, en cada caso que conoce, pronunciar de acuerdo a esas pruebas.

Lo anterior significa que entre el imperativo de favorecer una amplia investigación con la finalidad de que se obtenga una pronta y real solución al problema de las violaciones a los derechos humanos y la necesidad jurídica de regular en detalle y de manera imperativa la actuación del órgano encargado de esa investigación y de favorecer esa solución, para evitar así la arbitrariedad, el sistema jurídico interamericano de promoción y protección de los derechos humanos optó por lo primero.

Corresponde, entonces, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hacer compatible, en cada uno de los casos que conozca, la verdad, la justicia y el pronto restablecimiento de los derechos humanos violados. Y no es de temer por esta amplísima facultad de la Comisión puesto que la práctica enseña que el sistema del que ella forma parte, hasta ahora ha jugado y juega "un papel importante en la tarea imprescindible de interesar, crear conciencia y alimentar la fe de los pueblos en la acción internacional en favor de la efectiva vigencia de los derechos y libertades fundamentales del hombre"¹⁵⁰.

150. AGUILAR M., Andrés. "La protección de los derechos humanos en el ámbito regional", *Revista de Derecho Público op. cit.* Nº 3, julio-septiembre 1980, p. 7.