

Sometimiento de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

*Silvia Serrano Guzmán**

El sometimiento de casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, la Corte) se encuentra regulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, la Convención) y en el Reglamento de los dos órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH).

La CADH establece en su artículo 61 que:

1. Sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte.
2. Para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50.

Estos artículos (48 a 50 de la CADH) regulan los diferentes escenarios procesales y/o etapas que deben cumplirse antes de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, la Comisión) emita un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y, consecuentemente, se encuentre facultada para el posible sometimiento del caso a la jurisdicción de la Corte IDH. Así, en estas normas se hace referencia a la admisibilidad de una petición, a la posibilidad de archivo de la misma, a la posibilidad de facilitar una solución amistosa y al pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

En caso de que una petición sea declarada admisible y las partes no lleguen a una solución amistosa, el artículo 50 de la CADH indica que la CIDH “redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones”. Esta misma norma indica que “el informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo. Al transmitir el informe, la CIDH puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas”.

* Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La autora es abogada de la CIDH y las opiniones expresadas no necesariamente reflejan las de la CIDH o de la OEA.

Una vez se aprueba el informe de fondo que regula el artículo 50 de la CADH, el artículo 51.1 del mismo instrumento establece que:

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 conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.

Desde que la Corte IDH entró en funciones, la CIDH ha sometido 185 casos contenciosos, desagregados de la siguiente manera por años:

- 1986: 3 casos.
- 1990: 3 casos.
- 1992: 2 casos.
- 1994: 4 casos.
- 1995: 6 casos.
- 1996: 4 casos.
- 1997: 2 casos.
- 1998: 4 casos.
- 1999: 7 casos.
- 2000: 3 casos.
- 2001: 5 casos.
- 2002: 7 casos.
- 2003: 15 casos.
- 2004: 12 casos.
- 2005: 10 casos.
- 2006: 14 casos.
- 2007: 14 casos.
- 2008: 9 casos.
- 2009: 12 casos.
- 2010: 15 casos.
- 2011: 23 casos.
- En lo que va de 2012: 12 casos.

Como se puede observar, a partir del año 2002 hay un incremento de casos enviados a la Corte IDH. Este incremento obedece principalmente a los cambios reglamentarios que se han venido presentando. A fin de entender la evolución en la materia, es importante recordar las diferentes disposiciones reglamentarias de la CIDH que han regulado la manera en que ejerce su facultad convencional de someter los casos a la jurisdicción de la Corte IDH¹.

Reglamento de la CIDH (aprobado el 8 de abril de 1980)²

Artículo 47 (Sometimiento del caso a la Corte).

¹ Es importante aclarar que estas referencias no incluyen la totalidad de reglamentos de la CIDH ni sus respectivas modificaciones. Las normas transcritas se limitan a aquellas disposiciones reglamentarias que han regulado y modificado el sometimiento de casos a la Corte IDH.

² Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/1980.Esp.pdf>>, a de octubre de 2012.

1. Si un Estado Parte en la Convención ha aceptado la jurisdicción de la Corte, de conformidad con el artículo 62 de la Convención, la Comisión podrá someter el caso ante aquella con posterioridad a la transmisión al gobierno del Estado aludido del informe mencionado en el artículo 43 de este Reglamento.
2. Cuando se disponga que el caso sea referido a la Corte, el Secretario Ejecutivo de la Comisión lo notificará inmediatamente a aquélla, al peticionario y al gobierno del Estado aludido.
3. Si el Estado Parte no ha aceptado la jurisdicción de la Corte, la Comisión podrá invitar que el mismo Estado haga uso de la opción a que se refiere el artículo 62 (2) de la Convención para reconocer la jurisdicción de la Corte en el caso específico objeto del Informe.

*Reglamento de la CIDH (aprobado entre el 4 y el 8 de diciembre de 2000)*³

Artículo 44. Sometimiento del caso a la Corte.

1. Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.
2. La Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes elementos:
 - a. la posición del peticionario;
 - b. la naturaleza y gravedad de la violación;
 - c. la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema;
 - d. el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros; y
 - e. la calidad de la prueba disponible.

La reforma reglamentaria del año 2000, que entró en vigencia a partir del año 2001, constituyó un cambio sustancial en el sometimiento de casos a la Corte IDH.

³ Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/2000.Esp.pdf>>, a octubre de 2012.

Como se puede observar, al comparar el lenguaje utilizado por este artículo respecto del anterior, la redacción de esta norma establece como aspecto principal a evaluar, el estado de cumplimiento de las recomendaciones del informe de fondo aprobado según el artículo 50 de la CADH. En situación de incumplimiento de las recomendaciones, a partir de la vigencia de este reglamento se estableció una presunción a favor del envío de los casos. Una decisión en contrario debe ser adoptada por decisión que, además de ser fundada, debe contar con una mayoría absoluta de los miembros de la CIDH.

Así, tal como quedó expresamente consagrado en el inciso dos de la norma, la obtención de justicia en el caso particular es el criterio que determina el ejercicio de esta facultad por parte de la CIDH. Para ello, además del estado de cumplimiento de las recomendaciones, la norma establece cinco elementos adicionales a considerar.

Debido a estas modificaciones, operó una suerte de inversión en la proporción de casos decididos por la CIDH respecto de Estados que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH y que se envían al tribunal, con relación a los casos en los cuales se decide proceder a su publicación, de conformidad con el artículo 51.1.

Cabe mencionar que este cambio reglamentario vino acompañado también de modificaciones al Reglamento de la Corte IDH, cuya finalidad principal fue la de otorgar mayor autonomía a las víctimas y sus representantes en el proceso ante el tribunal. Esta mayor autonomía se vio materializada principalmente en la facultad de presentar un escrito autónomo de solicitudes, argumentos y pruebas ante la Corte IDH, de manera independiente a la demanda de la CIDH. Si bien ese escrito autónomo debe basarse en el marco fáctico definido por la CIDH, a partir de ese momento las víctimas y sus representantes fueron legitimados para efectuar pretensiones jurídicas, pretensiones en materia de reparaciones y ofrecimientos probatorios autónomos. La mayor participación de las víctimas y sus representantes también se vio reflejada en su rol en las audiencias públicas y en las demás etapas procesales previstas en el trámite ante la Corte IDH.

En este contexto, se puede afirmar que vistas conjuntamente, las modificaciones reglamentarias citadas tenían como finalidad, por una

parte, permitir un mayor acceso a la Corte IDH a las víctimas y sus representantes mediante una presunción a favor del envío de los casos a la Corte sobre la base del estado de cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones, y, por otra, otorgar autonomía a las víctimas y sus representantes en el trámite ante la Corte.

Reglamento actual de la CIDH (aprobado entre el 28 de octubre y el 13 de noviembre de 2009)⁴

Artículo 45. Sometimiento del caso a la Corte.

1. Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.
2. La Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes elementos:
 - a. la posición del peticionario;
 - b. la naturaleza y gravedad de la violación;
 - c. la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; y
 - d. el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Artículo 46. Suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte.

La Comisión podrá considerar a solicitud del Estado interesado la suspensión del plazo previsto en el artículo 51.1 de la Convención Americana para el sometimiento del caso a la Corte, cuando estuvieren reunidas las siguientes condiciones:

- a. que el Estado haya demostrado su voluntad de implementar las recomendaciones contenidas en el informe sobre el fondo, mediante la adopción de acciones concretas e idóneas orientadas a su cumplimiento; y
- b. que en su solicitud el Estado acepte en forma expresa e irrevocable la suspensión del plazo previsto en el artículo

⁴ Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>>, a octubre de 2012.

51.1 de la Convención Americana para el sometimiento del caso a la Corte y, en consecuencia, renuncie expresamente a interponer excepciones preliminares respecto del cumplimiento con dicho plazo, en la eventualidad de que el asunto sea remitido a la Corte.

Esta es la disposición reglamentaria que rige actualmente el envío de casos a la Corte IDH. Como se puede observar del texto, en el año 2009 se mantuvo el lenguaje principal sobre los criterios a tomar en cuenta, con excepción del elemento de la “calidad de la prueba disponible”. Es decir, en el Reglamento vigente sigue operando la presunción a favor del envío de los casos a la Corte IDH en situaciones de incumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la CIDH.

El cambio que se dio a partir de esta modificación reglamentaria fue la regulación de la facultad de los Estados para presentar solicitudes de prórroga para el cumplimiento de las recomendaciones, con el efecto de suspender el plazo convencional de tres meses con que cuenta la CIDH para enviar los casos a la Corte IDH.

Es importante aclarar que aunque la suspensión del plazo de tres meses del artículo 51 de la CADH se reglamentó recién en esta oportunidad, constituía una práctica de larga data por parte de los Estados. La posibilidad de solicitar prórrogas para cumplir con las recomendaciones efectuadas por la CIDH deriva del entendimiento de que el tiempo de tres meses puede resultar insuficiente para satisfacer ciertas recomendaciones que, por su propia naturaleza, requieren de mayor tiempo para ser cumplidas.

A fin de que la CIDH pueda valorar una solicitud de prórroga por parte de un Estado en esta etapa, dicha solicitud debe incorporar información que acredite la voluntad estatal de dar cumplimiento a las recomendaciones. Esta voluntad debe verse reflejada en acciones concretas dirigidas al cumplimiento. Además de lo anterior, el Estado concernido deberá aceptar de manera expresa e irrevocable que el eventual otorgamiento de una prórroga por parte de la CIDH suspende el plazo establecido en el artículo 51.1 de la CADH, y deberá renunciar de manera expresa a interponer excepciones preliminares relacionadas con el incumplimiento del plazo, en caso de que el mismo sea enviado a la Corte IDH.

Las solicitudes de prórroga son evaluadas y decididas por el pleno de la CIDH caso por caso, y tomando en consideración los avances alcanzados por el Estado en cuestión. Además, la Comisión toma en consideración las opiniones y/o información presentada por los peticionarios sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones.

Bajo esta regulación, no es poco común que los Estados alcancen cumplimientos parciales de las recomendaciones durante esta etapa posterior a la emisión del informe de fondo y anterior al envío del caso a la Corte IDH. En estas circunstancias, la CIDH toma en consideración los avances alcanzados por el Estado y los pone en conocimiento de la Corte, a fin de que ésta disponga lo que corresponda al momento de fijar las eventuales reparaciones en el caso concreto.

No existe un límite reglamentario para la cantidad de prórrogas que pueden solicitarse. El aspecto central a evaluar es el avance progresivo en el cumplimiento de las recomendaciones.

*Reglamento actual de la Corte IDH (aprobado entre el 16 y el 28 de noviembre de 2009)*⁵

Artículo 35. Sometimiento del caso por parte de la Comisión.

1. El caso será sometido a la Corte mediante la presentación del informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención, que contenga todos los hechos supuestamente violatorios, inclusive la identificación de las presuntas víctimas. Para que el caso pueda ser examinado, la Corte deberá recibir la siguiente información:
 - a. los nombres de los Delegados;
 - b. los nombres, dirección, teléfono, correo electrónico y facsímil de los representantes de las presuntas víctimas debidamente acreditados, de ser el caso;
 - c. los motivos que llevaron a la Comisión a presentar el caso ante la Corte y sus observaciones a la respuesta del Estado demandado a las recomendaciones del informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención;
 - d. copia de la totalidad del expediente ante la Comisión, incluyendo toda comunicación posterior al informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención;

⁵ Disponible en: <<http://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>>, a octubre de 2012.

- e. las pruebas que recibió, incluyendo el audio o la transcripción, con indicación de los hechos y argumentos sobre los cuales versan. Se hará indicación de las pruebas que se recibieron en procedimiento contradictorio;
 - f. cuando se afecte de manera relevante el orden público interamericano de los derechos humanos, la eventual designación de peritos, indicando el objeto de sus declaraciones y acompañando su hoja de vida;
 - g. las pretensiones, incluidas las referidas a reparaciones.
2. Cuando se justificare que no fue posible identificar a alguna o algunas presuntas víctimas de los hechos del caso por tratarse de casos de violaciones masivas o colectivas, el Tribunal decidirá en su oportunidad si las considera víctimas.
 3. La Comisión deberá indicar cuáles de los hechos contenidos en el informe al que se refiere el artículo 50 de la Convención somete a la consideración de la Corte.

Esta norma regula los requisitos mínimos que debe contener la presentación de un caso a la Corte IDH por parte de la CIDH. Es relevante mencionar que, a partir de la vigencia de este Reglamento de la Corte, se modificó la forma en que la Comisión somete los casos al tribunal.

Con anterioridad, la CIDH sometía los casos mediante una demanda que contenía los hechos, las pretensiones jurídicas, las pretensiones en materia de reparaciones y el ofrecimiento de prueba. A partir del año 2010, la Comisión ha venido sometiendo los casos a la Corte IDH mediante la remisión del informe de fondo aprobado de conformidad con el artículo 50 de la CADH. Además de ello, la Comisión somete a la Corte una “nota de remisión” del caso, que incluye la información que se indica en el artículo citado. En lo relevante para el tema, la Comisión precisa a la Corte el estado de cumplimiento de las recomendaciones alcanzado por el Estado y las razones por las cuales sometió el caso a la jurisdicción del tribunal. Las notas de remisión de los casos a la Corte son públicas y se encuentran en el sitio *web* de la Comisión.

Un último punto que es importante destacar es el referido al aspecto del “orden público interamericano”. La reforma reglamentaria de la Corte IDH, especialmente en su exposición de motivos, hace referencia

a la modificación del rol de la CIDH en el trámite ante el tribunal. También se indica que la Comisión, como órgano del SIDH, asume una defensa del orden público interamericano involucrado en los casos. Este concepto determina varias actuaciones de la Comisión ante la Corte, como por ejemplo el ofrecimiento de prueba pericial.

Ahora bien, no obstante el contenido de las reformas, el concepto de orden público interamericano no determina el ejercicio de la facultad de someter los casos a la Corte IDH. Esta facultad sigue estando reservada convencionalmente a la CIDH y a los Estados y, por lo tanto, la misma no está limitada a aquellos casos que afectan el orden público interamericano.