



**Biblioteca
IBEROAMERICANA
de DERECHO**

EL ACCESO AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

ÁNGELA DÍAZ-BASTIEN VARGAS-ZÚÑIGA

Abogado y Máster en Gobernanza y Derechos Humanos
por la Universidad Autónoma de Madrid

PRÓLOGO DEL PROFESOR

FERNANDO MOLINA FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho penal y Decano de la Facultad
de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid



BIBLIOTECA IBEROAMERICANA DE DERECHO

TÍTULOS PUBLICADOS

- La Corte Penal Internacional —soberanía versus justicia universal—**, *Jean Marcel Fernandes* (2008).
- El nuevo derecho de las garantías reales. Estudio comparado de las recientes tendencias en materia de garantías reales mobiliarias**, *Carlos de Cores y Enrico Gabrielli* (2008).
- El divorcio en el Derecho iberoamericano**, *Ángel Acedo Penco y Leonardo B. Pérez Gallardo (Coords.)* (2009).
- La regulación jurídica de la muerte en Iberoamérica, con particular referencia al Derecho cubano**, *Leonardo B. Pérez Gallardo* (2009).
- Código europeo de Contratos**, *Academia de Pavía* (2009).
- Favor debitoris —análisis crítico—**, *Carlos Rogel Vide* (2010).
- El Derecho de Sucesiones en Iberoamérica. Tensiones y retos**, *Leonardo B. Pérez Gallardo (Coord.)* (2010).
- Los tesoros del mar y su régimen jurídico**, *Jesús Ignacio Fernández Domingo* (2010).
- Teoría y práctica del Defensor del Pueblo**, *Carlos R. Constenla* (2010).
- Derecho civil —método y concepto—**, *Carlos Rogel Vide* (2010).
- Contratos gratuitos**, *Leonardo B. Pérez Gallardo (Coord.)* (2010).
- Buena fe en los contratos**, *Gustavo Ordoqui Castilla* (2011).
- Contratos aleatorios**, *Leonardo B. Pérez Gallardo (Coord.)* (2012).
- El derecho en México**, *Gisela María Pérez Fuentes (Coord.)* (2012).
- Solidaridad contractual. Noción posmoderna del contrato**, *Juan J. Benítez Caorsi* (2013).
- Obligaciones y contratos. Cuestiones actuales**, *Carlos Rogel Vide* (2013).
- Misión, derechos, deberes y responsabilidad del abogado**, *Rodrigo Padilla* (2013).
- El riesgo ambiental**, *Lidia M. R. Garrido Cordobera* (2014).
- El derecho en España**, *Carlos Rogel Vide (Coord.)* (2014).
- De la permuta y otras figuras afines**, *Caridad del Carmen Valdés Díaz* (2014).
- El acceso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos**, *Ángela Díaz-Bastien Vargas-Zúñiga* (2014).

BIBLIOTECA IBEROAMERICANA DE DERECHO

EL ACCESO AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Ángela Díaz-Bastien Vargas-Zúñiga
*Abogado y Máster en Gobernanza y Derechos Humanos
por la Universidad Autónoma de Madrid*

Prólogo del Profesor
Fernando Molina Fernández
*Catedrático de Derecho penal y Decano de la Facultad
de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*



México, D.F., Madrid, 2014

BIBLIOTECA IBEROAMERICANA DE DERECHO

CONSEJO ASESOR

Carlos Cárdenas Quirós

Universidad de Lima

Carlos J. de Cores Helguera

Universidad Católica del Uruguay

Carlos Dario Barrera

Universidad Javeriana de Bogotá

Carmen Domínguez Hidalgo

Universidad Católica de Chile

Aida Kemelmajer de Carlucci

Universidad de Mendoza

Luis Leiva Fernández

Universidad de Buenos Aires

Claudia Lima Marques

Universidad Federal do Rio Grande do Sul

Gisela María Pérez Fuentes

Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Leonardo B. Pérez Gallardo

Universidad de La Habana

Josefina del Carmen Quintero Lyons

Universidad de Cartagena de Indias

Fernando Serrano Migallón

Universidad Nacional Autónoma de México

María del Carmen Valdés Martínez

Universidad Veracruzana de Xalapa

COORDINADOR

Carlos Rogel Vide

Universidad Complutense de Madrid

EDITAN:

México

Editorial UBIJUS

Begonias, 6 A, Colonia Clavería
Del. Azcapotzalco, México, D.F.
C.P. 02080
Tfno.: (01 55) 53 56 68 91
Tel./Fax: (01 55) 53 56 68 81
www.ubijus.com
ubijus@gmail.com

España

Editorial Reus, S. A.

C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Tfno.: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

ISBN: 978-84-290-1822-6

Depósito Legal: M 31880-2014

Diseño de portada: María Lapor

Impreso en España

Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales COMETA, S. A.

Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni las editoriales, ni los miembros del Consejo Asesor, ni el coordinador de la Biblioteca Iberoamericana de Derecho responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*A mi abuelo Manuel, gran jurista y mejor persona,
y a mis padres, Ángeles y Ernesto.*

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CADH	Convención Interamericana de Derechos Humanos
CEDH	Comisión Europea de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DADDH	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
ECIDH	Estatuto Comisión Interamericana de Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RCIDH	Reglamento Comisión Interamericana de Derechos Humanos
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

PRÓLOGO

Si hubiera que resumir en una sola las razones del extraordinario desarrollo del Derecho Internacional en la segunda mitad del siglo XX y en lo que va del actual, bastaría seguramente con remitirse a la idea rectora del progresivo afianzamiento y protección universal de los Derechos Humanos. Es cierto que se han violado de forma masiva en el pasado, y que se sigue haciendo con descarnada monotonía en el presente, pero también que cada vez es más difícil salir indemne de tales actos. Y ello no sólo tiene que ver con el profundo cambio en la percepción universal de estos Derechos, que hoy hasta los peores dictadores proclaman defender, sino sobre todo con la creación de sólidas estructuras internacionales de protección. El Sistema Interamericano de Derecho Humanos es, en este sentido, pionero, y uno de los más destacados en la materia.

A partir de sus textos basilares —la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, del mismo año, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vigente desde 1978—, se ha edificado un sistema singular de protección que reposa sobre dos instituciones: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este sistema dual, explicable desde una perspectiva histórica, plantea algunas dificultades, derivadas del hecho de que el acceso a la Corte se haga sólo a través de un procedimiento previo ante la Comisión.

Estas dificultades, en una materia tan extraordinariamente sensible, son motivo de preocupación para cualquier jurista comprometido con la protección de los Derechos Humanos y la autora de este libro, Ángela Díaz-Bastien Vargas-Zúñiga, sin duda lo es.

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, sus vocación por el estudio y la defensa de los Derechos Humanos la llevó a cursar, de forma brillante, el Máster en Gobernanza y Derechos Humanos coorganizado por la Universidad Autónoma de Madrid y la Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús de Polanco, cuyo trabajo final constituye el presente texto, calificado por el tribunal evaluador del Máster con la máxima puntuación. En él se analiza, de manera sistemática y profunda, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, muy particularmente, el proceso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos previo al ejercicio de acciones ante la Corte. El trabajo se ve muy enriquecido por la propia experiencia de la autora, que no desperdició la ocasión que le brindaban sus estudios de Máster para realizar las prácticas académicas precisamente en la propia sede de la Corte, en San José de Costa Rica. Allí pudo conocer de primera mano las fortalezas, pero también las debilidades, de un sistema de protección de los Derechos Humanos como el interamericano, que ha ganado justa fama en el mundo y a cuyo conocimiento y mejora contribuirá, sin duda, este libro.

Sólo queda, pues, felicitar efusivamente a la autora por la obra, y desearle que sus futuros trabajos sigan en la misma línea de compromiso, a la hora de elegir tema, y de calidad, a la hora de elaborarlos.

Fernando MOLINA FERNÁNDEZ
*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad Autónoma de Madrid*

INTRODUCCIÓN

El aprendizaje sobre la naturaleza y la concepción de los derechos humanos es imperativo, pero no menos que la forma de aplicación de los mismos; es decir, de su impacto real en los ordenamientos jurídicos a los que están incorporados. He querido centrar este libro en la parte procesal que engloba los mecanismos existentes para conseguir una protección internacional de los derechos humanos.

Cuando hablamos de derecho procesal, como juristas europeos, comprendemos de una manera muy natural el ordenamiento jurídico del Sistema Europeo de Derechos Humanos; sin embargo, otros sistemas de igual envergadura parecen quedarnos demasiado lejos y pasamos por alto la importancia que éstos pueden tener para el desarrollo y plena eficacia de los derechos humanos a nivel global.

Gracias a las visitas y ponencias a las que tuve la ocasión de acudir, tanto del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Diego García Sayán, como del ex presidente de la misma, el juez Antonio Cançaso Triniadae y del actual presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Felipe González, empecé a interesarme muy especialmente en el sistema de protección de los derechos humanos del continente americano. Un continente tan diverso como convulso que, por sus características, posee unos mecanismos de protección concretos, que lo determinan. Poco tiempo más tarde tuve la suerte de ser elegida para hacer una Visita Profesional precisamente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde recabé información sobre el derecho de acceso del individuo a la protección de sus derechos humanos en el Sistema Interamericano. Éste es el sistema de protección internacional de dichos derechos más antiguo del mundo y es

también referente en cuanto a sentencias reparadoras de las violaciones de los derechos humanos.

Me parece de particular importancia la disciplina procesal dentro del estudio de cualquier derecho, ya que ésta es la única que abarca las posibilidades de actuación de los distintos actores dentro del sistema y en cada etapa de la recepción, investigación, deliberación y resolución de un caso. Una normativa sencilla y firme sobre el proceso, que pretende tutelar los derechos humanos y, más allá, las violaciones cometidas contra los derechos humanos, es la mejor arma legal con que contamos para evitar la impunidad frente a ataques contra los derechos más básicos, intrínsecos del ser humano. Es pues, en el campo de la Administración de Justicia donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, en el que se prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos del Derecho Internacional tienen o no aplicación real en los ámbitos internos e internacionales de protección¹. Así, cualquier derecho y, en especial, los derechos humanos, carecería de sentido y valor sin una protección eficaz y una correcta administración de justicia nacional, entrelazada con una verdadera tutela efectiva en el ámbito internacional.

El Sistema Interamericano posee algunas características particulares a la hora de poner en marcha el mecanismo de protección frente a posibles violaciones de derechos humanos. Estas características se deben, sin duda, a la evolución convulsa y violenta que tuvo el continente durante la segunda mitad del siglo XX, un sinfín de luchas civiles y guerras, golpes militares y dictaduras, asolaron durante décadas al continente prácticamente en su totalidad. Debido a estos acontecimientos, los órganos de protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano han tenido, y aún tienen, que conocer de casos en que se deciden graves violaciones contra los derechos humanos cometidas tiempo atrás, durante los periodos de lucha entre ideologías y totalitarismos. Estas peculiaridades son el razonamiento por el que poseen un sistema arduo y complejo para la protección de los derechos humanos.

Durante el desarrollo de este libro nos proponemos investigar sobre cada característica que posee el sistema en el ámbito del acceso al mismo. Dentro de la protección de los derechos humanos es fundamental el papel que la víctima o el individuo interpreta en el proceso y las posibilidades de reparación o restitución de las que se podría beneficiar una vez probada

¹ M. Ventura Robles. «La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de acceso a la justicia e impunidad», página 3.

la violación en su contra. Es importante indicar que los derechos humanos son la piedra angular del derecho internacional, así como del derecho constitucional; es decir, la norma básica que rige las sociedades democráticas tiene su sustento en los derechos humanos, por lo que éstos deben ser considerados de especial protección. Estos derechos protegen bienes tan fundamentales para el ser humano como la vida o el libre desarrollo de la personalidad y, en consecuencia, su violación constituye un hecho de especial relevancia. Es, por tanto, imperativo evolucionar en los sistemas de derechos humanos hasta llegar a un proceso rápido, sencillo y efectivo de protección de los mismos, que no alargue la espera a una protección, que por su naturaleza, no es susceptible de espera.

Veremos que, pese a ser un sistema sólido y consolidado, el Sistema Interamericano posee algunos preceptos que alargan indebidamente el momento de la protección efectiva de los derechos individuales, para acabar indicando a modo de conclusiones qué partes del proceso se dilatan, en nuestra opinión, bajo una racionalidad cuestionable. Debido a la naturaleza heterogénea de la Organización de Estados Americanos no es posible que una sola norma rijan su sistema de derechos humanos. Debemos mencionar a modo de introducción que en el sistema existen Estados vinculados legalmente a normas diferentes dentro del mismo. Para explicar este concepto un poco mejor diremos que la Organización nació de su Carta Fundacional a la que todos los miembros de la misma deben pertenecer. Esta organización permitió disponer del marco jurídico necesario para la redacción de la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre en la que se extienden los derechos que ya se consideran protegidos en la Carta de la OEA. La Carta de fundación de la organización describe la importancia que tiene el respeto a los derechos humanos dentro del Sistema Interamericano, creando para su protección un órgano de control sobre el respeto a los preceptos de la Carta, este órgano es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Años más tarde, se elaboró el Pacto de San José en el que tuvo lugar el nacimiento de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Norma, que desarrolla, a su vez, los derechos contenidos en la Carta Fundacional de la OEA y de la DADDH fue acordada por una gran parte de los Estados de la OEA, pero no por su totalidad, por lo que no es una norma vigente para el conjunto de los Estados de la Organización. De esta Convención nace el que podríamos denominar como órgano superior de control y tutela de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Pese a nacer de dos normas diferentes, la Comisión y la Corte actúan como dos órganos complementarios de protección de los derechos huma-

nos. A lo largo del libro hablaremos del recorrido que tiene una petición o denuncia por una supuesta violación de los derechos humanos, ya sea para los Estados que sólo ratificaron su pertenencia a la Organización; para los cuales no existe órgano superior a la Comisión en cuanto al control de los derechos humanos, o para los Estados que, además de pertenecer a la OEA, forman parte de esa mayoría de Estados del continente que pertenecen a la Convención; para los que, por tanto, el órgano superior de protección y control de los derechos humanos es la Corte. Son diferentes los procesos para tutelar los derechos humanos en lo que a estos dos bloques de Estados se refiere.

El propósito del presente libro es la creación o el intento de creación de un debate respecto a si, actualmente, el sistema de protección de los derechos humanos en América es el más adecuado, teniendo en cuenta el «doble» proceso por el que, como veremos, una petición debe pasar para ser finalmente protegida. Veremos la dilación en el tiempo de los casos antes de ser resueltos a instancia internacional, las instancias por las que debe pasar la petición, así como el razonamiento por el que se guía el sistema en este momento, para acabar con la introducción al planteamiento de si el proceso que se sigue ante la Comisión debería modificarse a fin de poder llegar de una forma más amplia y libre a la protección de la Corte.

CAPÍTULO 1

COMPOSICIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Como apuntamos en la introducción, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es un sistema dual que se rige por dos normas imperativas básicas y madres de todas las demás, pero que no son vinculantes para los mismos Estados del sistema. Las normas madre de la Organización, la Carta de fundación de la misma y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre son vinculantes para la totalidad de Estados que componen la Organización.

Ninguna de estas dos normas menciona al único órgano judicial vinculante de protección de los de derechos humanos en el Sistema Interamericano, es otra norma imperativa (aunque solo para los Estados que ratifiquen la Convención, no para todos los miembros de la OEA); la Convención Americana de Derechos Humanos la que crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dentro de los preceptos de la misma se encuentran la composición y forma de la Corte así como sus competencias consultivas y contenciosas.

En Europa al firmar el Convenio Europeo de Derechos Humanos, los Estados aceptan y se someten directamente a las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que es creado por mandato del mismo. El Consejo de Ministros se ocupa de la correcta aplicación de las sentencias del TEDH. Es curioso cómo, en contraposición a lo que ocurre en el Sistema Europeo de Derechos Humanos, en el Sistema Interamericano no basta con la firma de la Convención para someterse a la competencia de la Corte, por el contrario es necesario además de la firma de la Convención,

una declaración específica por la que el Estado se somete voluntariamente a la competencia de la Corte y a todas sus futuras decisiones.

La creación de estas dos leyes imperativas; La Carta fundacional de la Organización Americana de Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos fueron la base normativa para dar vida a los dos órganos de protección de derechos humanos más importantes del sistema, y dos de los más complejos y pioneros del mundo.

Es importante aclarar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada por la Carta fundacional de la OEA y que por lo tanto la totalidad de los Estados pertenecientes la reconocen como el órgano de control superior de los derechos humanos dentro del sistema, este punto podría justificar no solo su existencia y continuación en el tiempo, sino la importancia que se le otorga a sus informes sobre las peticiones particulares o en sus informes consultivos. Pese a la importancia que tiene en el sistema debemos recordar que las máximas sanciones que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos puede imponer a los Estados responsables de lesiones a los mismos son meras «recomendaciones» o «sugerencias» que pese a la rotundidad de las mismas lejos de ser vinculantes no son de obligado cumplimiento y no poseen ningún tipo de control y que por lo tanto son de voluntario cumplimiento las decisiones que emite frente a los Estados que no pertenecen a la Convención.

Sin embargo, para los Estados parte de la Convención Americana y que hayan otorgado competencia a la Corte IDH la Comisión se convierte en un trámite necesario que han de pasar los peticionarios antes de llegar a una instancia superior como es la Corte IDH, cuyas decisiones, Sentencias definitivas no recurribles, son de obligatorio cumplimiento para los Estados según los preceptos de la Convención. En este punto podemos diferenciar dos tipos de Estados claramente distintos dentro del sistema. Los primeros, para los cuales el proceso de protección de los derechos humanos y por lo tanto su posible responsabilidad para con una violación de los mismos, termina con una mera recomendación de la Comisión, instrumento, como apuntamos, de voluntario acatamiento. Y los segundos Estados en cambio que se enfrentan a un largo proceso posterior al informe definitivo de la Comisión, puesto que si esta última los considera responsables de alguna violación a los derechos incluidos en la CADH, deberán pasar por otro proceso en la Corte, cuya Sentencia deberán acatar para como última medida seguir perteneciendo a la Convención.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	9
PROLOGO	11
INTRODUCCIÓN	13

CAPITULO 1 COMPOSICIÓN SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANO

III. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	19
1. Sede y composición	20
2. Atribuciones y competencias	21
3. Idiomas.....	24
II. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	24
1. Sede y composición	24
2. Competencias y funciones	26
3. Idiomas de la Corte	28

CAPÍTULO 2 ANÁLISIS DE LA PETICIÓN ANTE LA COMISIÓN Y CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD

I. ÁMBITOS DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS	32
1. Competencia <i>ratione personae</i>	32
1.1 Legitimación activa	32
1.2. Legitimación pasiva.....	36

2. Competencia <i>ratione loci</i>	37
3. Competencia <i>ratione temporis</i>	38
4. Competencia <i>ratione materiae</i>	39
II. REQUISITOS PROCESALES O CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.....	43
1. La fórmula de la cuarta instancia	46
2. Requisito del agotamiento de los recursos internos.....	50
2.1. Excepciones al requisito de agotamiento de los recursos internos.....	60
2.2. Excepción de requisito del previo agotamiento de los recursos internos por indigencia o falta de abogado	65
3. El periodo de tiempo oportuno para interponer la petición ante la Comisión.....	66
4. Ausencia de « <i>litispendencia</i> » o «cosa juzgada»	70
III. REQUISITOS FORMALES DE LA PETICIÓN PARA SER ADMITIDA POR LA COMISIÓN.....	72
IV. LA SECRETARÍA EJECUTIVA.....	74
V. INFORMES DE ADMISIBILIDAD.....	75

CAPÍTULO 3

PROCESO SOBRE EL FONDO ANTE LA COMISIÓN

I. PETICIÓN DE INFORMACIÓN A LAS PARTES Y EXAMEN DE LOS ESCRITOS	80
II. LAS AUDIENCIAS	83
III. LA PRUEBA.....	85
1. La prueba documental y la investigación <i>in loco</i>	87
2. Prueba testimonial y pericial	89
IV. MEDIDAS CAUTELARES.....	90
V. SOLUCIÓN AMISTOSA	94
VI DECISIÓN SOBRE EL FONDO. INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO	99

CAPÍTULO 4

FINAL DE LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN. DEMANDA DE LA COMISIÓN ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

I. LA DEMANDA.....	110
--------------------	-----

CAPÍTULO 5

**PRIMERA INTERVENCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS. RECEPCIÓN DE LA DEMANDA
Y CUESTIONES PRELIMINARES AL FONDO DEL ASUNTO**

I. REQUISITOS	115
II. IMPOSIBILIDAD DE ALEGAR NUEVOS HECHOS	119
III. PRESENTACIÓN DE ESCRITOS Y PRIMERAS CONSIDERACIONES	122
1. Excepciones preliminares	123
CONCLUSIONES	127
BIBLIOGRAFÍA	137

