Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

CONSIDERACIONES RESPECTO A LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DE EXCEPCIONES PRELIMINARES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL INFORME DEL ARTÍCULO 50 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. LA EXPERIENCIA MEXICANA: EL CASO ALFONSO MARTÍN DEL CAMPO DODD*

Karlos CASTILLA JUÁREZ**

RESUMEN: De los noventa y nueve casos contenciosos que ha conocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos hasta mayo de 2008, sólo en dos no ha entrado a conocer el fondo del asunto por haberse admitido al menos una de las excepciones preliminares hechas valer por el Estado demandado. Por ello, a partir del análisis del caso Alfonso Martín del Campo Dodd y la experiencia mexicana, en el presente artículo se trata de dar respuesta a lo que se puede y no se puede hacer después de una sentencia de ese tipo para asegurar la protección de los derechos fundamentales, sin afectar la seguridad jurídica y equidad procesal que debe garantizar todo sistema de protección en el trámite de peticiones individuales.

ABSTRACT: Of ninety nine contentious cases that the Inter-American Court of Human Rights has known until May, 2008, only in two it has not begun to know the heart of the matter for having been admitted at least one of the preliminary exceptions made for the sued State. For it, from the analysis of the Case Alfonso Martín del Campo Dodd and the Mexican experience, in the article tries to give a response to what one can and it is not possible to do after a judgment of this type, to assure the protection of the fundamental rights, without affecting the juridical safety and procedural equity that must guarantee any system of protection in the step of individual requests.

RÉSUMÉ: Des quatre-vingt-dix-neuf contentieux cas connues par la Court Interaméricaine du Droits Humaines jusqu'à mai 2008, seulement dans deux, n'a pas connaître le fond du cas car a été admis au moins un des exceptions préliminaires fait par l'état défendeur. Pour cet raison, au travers d'analyse le cas Alfonso Martín del Campo Odd et l'expérience mexicaine, dans l'article il s'agit de donner réponse a ce que est possible et ne pas possible de faire après d'avoir cet type de sentence, pour assurer la protection des droits fondamentaux, sans affecter la sécurité juridique et l'équité du procès que doit être garantie par toute le system de protection dans le démarche de demandes individuelles.

* Artículo recibido el 30 de abril de 2008 y aceptado para su publicación el 20 de mayo de 2008.

** Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Colaborador del ministro José Ramón Cossío Díaz en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. IX, 2009,
pp. 491-520

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Etapas del procedimiento de una petición individual en el sistema interamericano de derechos humanos. El trámite del caso Martín del Campo Dodd*. III. *La imposibilidad jurídica de reiniciar o volver a una etapa ya superada en el trámite de una petición o queja*. IV. *La importancia de la posición de las partes en la presentación de la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el actuar de la CIDH en el trámite de peticiones individuales*. V. *La naturaleza de los informes 50 y 51 de la Convención Americana y la imposibilidad de la Comisión Interamericana para dar seguimiento a un caso después de ser sometido a la jurisdicción de la Corte*. VI. *La seguridad jurídica y la equidad procesal en el trámite de peticiones individuales en el sistema interamericano de derechos humanos*. VII. *Algunas ideas finales*.

I. INTRODUCCIÓN

De las 180 sentencias que ha emitido y publicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en 99 casos contenciosos que se han tramitado ante ese órgano jurisdiccional hasta mayo de 2008, sólo en dos de ellos la Corte IDH no ha juzgado en absoluto acerca de la existencia o inexistencia de violaciones de derechos humanos, es decir, no entró a conocer ningún aspecto relativo al fondo del asunto[1] por haberse admitido al menos una de las excepciones preliminares hechas valer por el Estado demandado.[2]

1 Hay quienes consideran que el caso Maqueda *vs*. Argentina (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Maqueda *vs*. Argentina, resolución del 17 de enero de 1995, serie C, núm. 18) entra en esta categoría de asuntos al no haber conocido la Corte del fondo del caso; sin embargo, el caso en referencia se trata de un "desistimiento de la acción deducida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", contrario a lo que ocurre en estos dos casos.

2 Una excepción preliminar es el argumento o alegato jurídico que hace valer el Estado demandado en ejercicio de su derecho de defensa a fin de oponer, frente a las pretensiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y peticionarios, cuestiones que impidan un pronunciamiento de fondo de la Corte Interamericana respecto a dichas pretensiones, alegando que no se han satisfecho los presupuestos procesales, que no se satisface la competencia —*ratione materia*, *ratione temporis*, *ratione personae*, *ratione loci*—, aduciendo la existencia de hechos extintivos o modificativos de responsabilidad y, en general, cualquiera que tenga como fin evitar que la Corte Interamericana se

El primer caso en ser concluido en esa etapa fue en 1993, el caso Cayara contra Perú, en el que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitaba a la Corte que determinara la violación por parte del Estado a los artículos: 4o. (derecho a la vida), 5o. (derecho a la integridad personal), 7o. (derecho a la libertad personal), 8o. (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad privada) y 25 (protección judicial), todos ellos en relación con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como consecuencia de las supuestas ejecuciones extrajudiciales, torturas, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y daños contra la propiedad pública y de ciudadanos peruanos, víctimas de las acciones de miembros del Ejército del Perú en mayo de 1988, en el Distrito de Cayara, Provincia de Víctor Fajardo, Departamento de Ayacucho, Perú.[3]

El segundo caso que fue decidido de esa forma por la Corte IDH es el caso Alfonso Martín del Campo Dodd en 2004 contra México, en el que la Comisión solicitó a la Corte que estableciera la responsabilidad internacional del Estado y declarara que éste violó los artículos 5o. (derecho a la integridad personal), 7o. (derecho a la libertad personal), 8o. (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, así como el incumplimiento de las disposiciones del artículo 1.1

pronuncie respecto al fondo de las violaciones a los derechos humanos que se le imputan a un Estado. Hay otra serie de asuntos en los cuales la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha admitido también alguna de las excepciones hechas valer por el Estado demandado, sin embargo, ha entrado a conocer del fondo del asunto en la parte que no es aplicable la excepción o respecto a los derechos que no quedan fuera de su competencia aun con la existencia de una o más excepciones preliminares. Entre esos casos podemos señalar: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Blake *vs*. Guatemala, excepciones preliminares, sentencia del 2 de julio de 1996, serie C, núm. 27 (parcialmente fundada la primera excepción); caso Castillo Petruzzi y otros *vs*. Perú, excepciones preliminares, sentencia del 4 de septiembre de 1998, serie C, núm. 41 (se admitió la tercera excepción); caso Las Palmeras *vs*. Colombia*,* excepciones preliminares, sentencia del 4 de febrero de 2000, serie C, núm. 67 (se admitió la segunda y tercera excepción); caso Cantos *vs*. Argentina*,* excepciones preliminares, sentencia del 7 de septiembre de 2001, serie C, núm. 85 (se admite parcialmente la segunda excepción); caso Hermanas Serrano Cruz *vs*. El Salvador, excepciones preliminares, sentencia del 23 de noviembre de 2004, serie C, núm. 118 (se admitió en una de sus partes la primera excepción —*ratione temporis*—). Es de destacar que estos casos no son el objeto de análisis de este documento, al existir al menos un pronunciamiento parcial de la Corte IDH.

3 *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Cayara *vs*. Perú, excepciones preliminares, sentencia del 3 de febrero de 1993, serie C, núm. 14, párrafo 2.

(obligación de respetar los derechos) de dicho tratado en perjuicio del señor Alfonso Martín del Campo,[4] por la supuesta detención ilegal y tortura cometida en contra de éste por agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal, México, con el fin de hacerle confesar su autoría en el doble homicidio de su hermana y de su cuñado, que generó le fuera determinada y aplicada la condena a 50 años de prisión que actualmente continúa cumpliendo.[5]

Ambos casos, únicos en su tipo en poco más de 25 años de trabajo de la Corte IDH, abrieron un desafío para la protección de los derechos humanos en el continente americano, al dejar en el aire la respuesta respecto a lo que ocurre después de una sentencia de excepciones preliminares que da por concluido el trámite de un caso sin determinar la responsabilidad internacional del Estado y, por tanto, la violación de derechos humanos. Sin embargo, por el transcurso de poco más de diez años entre una sentencia y otra (1993-2004), así como por las características de los casos y el contenido de las sentencias, el tema puesto a debate ha sido poco desarrollado por la doctrina.

Así, el hecho de que la Corte IDH decida no entrar al estudio del fondo del caso que se le plantea, por existir desde su análisis y razonamiento argumentos, actos y hechos que imposibilitan que ejerza de manera plena su competencia contenciosa de conformidad con los artículos 61 y 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), crea sin duda un dilema y grandes interrogantes de no sencilla solución en el ámbito general de los derechos fundamentales si se atiende al fin y objeto de los tratados de esa materia, al enfrentar a los derechos fundamentales de la presunta víctima contra la seguridad jurídica con que debe contar el Estado que es sometido a un procedimiento internacional, y en

4 *Cfr*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Alfonso Martín del Campo Dodd *vs*. México, excepciones preliminares, sentencia del 3 de septiembre de 2004, serie C, núm. 113, párrafos 2 y 4.

5 Para mayor detalle respecto a los hechos y análisis de otros aspectos del caso, véase: Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "El caso Alfonso Martín del Campo Dodd *vs*. Estados Unidos Mexicanos, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol. V, 2005, pp. 705-723.

el fondo la seguridad que debe otorgar el sistema de protección a todas las partes.[6]

En este sentido, las principales interrogantes que ese dilema genera desde nuestra consideración son: ¿puede la Comisión Interamericana de Derechos Humanos seguir conociendo del caso cuando la Corte desechó conocer el fondo del mismo?, ¿se puede obligar al Estado a dar cumplimiento al informe del artículo 50 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos después de que el caso ya fue sometido a la consideración de la Corte?, ¿la Comisión Interamericana está facultada para dar seguimiento al informe del artículo 50 de la Convención Americana aun después de haber decidido someter el caso a la Corte y no emitir un informe del artículo 51 de la misma Convención?, ¿la responsabilidad del Estado por violación a los derechos humanos se genera desde la emisión del informe del artículo 50 o sólo hasta la emisión del informe del artículo 51, o bien por decisión de la Corte?, ¿la presunta víctima tiene aún opciones para hacer valer sus derechos?, ¿el Estado puede ser nuevamente sometido a un procedimiento que en estricto derecho ha concluido al haberse pasado a otra etapa que se tramita ante el órgano que interpreta la Convención Americana sobre Derechos Humanos?[7] y ¿cómo se pueden hacer exigibles por la víctima las recomendaciones por las presuntas violaciones que había determinado la Comisión Interamericana pero que la Corte no conoció?

6 Similar a la situación que en estos dos casos se genera, se ha presentado en casos como el de las Hermanas Serrano Cruz *vs*. El Salvador, *cit*., nota 2, y se puede presentar en otros casos en los que se admita la excepción *ratione temporis*, en razón de que la Comisión se pronuncia en su informe confidencial de fondo respecto a unos derechos (en el caso en cita: 4o., 5o., 7o., 8o., 17, 18, 19 y 25 de la Convención Americana) y la Corte en su sentencia, al admitir toda o parte de la excepción ya no se pronuncia respecto a todos los derechos que la CIDH había determinado como violados (en el caso en cita *no* se pronunció respecto al 4o., 17, 18 y 19). Por tanto, algunos derechos presuntamente violados quedan en la indefinición al no pronunciarse la Corte respecto de ellos ni quedar subsistente el informe de la Comisión. Aunque muchos aspectos que aquí se desarrollarán son aplicables a este tipo de casos, el objetivo del presente documento no es ocuparse de manera concreta de éstos, ya que tienen al menos una decisión parcial de la Corte y no quedan en la completa indefinición.

7 Véase artículo 1o. del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado mediante resolución núm. 448, adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno periodo de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, octubre de 1979.

Algunas de esas interrogantes las trataremos de responder en el presente trabajo de conformidad con la normativa y jurisprudencia existente en el sistema interamericano de derechos humanos. Probablemente muchas de ellas no satisfagan a todos los lectores, pues aunque compartimos el ideal de que los derechos humanos deben ser respetados y garantizados en todo momento, también consideramos que un sistema de protección, como el interamericano, debe tener presente que no sólo está integrado por los órganos que establece la Convención Americana: Comisión y Corte, sino también por los peticionarios-víctimas y los Estados,[8] por lo que en todo momento, tomando en cuenta las características de los que intervienen, se debe guardar un justo equilibrio que asegure la participación de todos ellos y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, se debe tener presente que la protección de los derechos humanos no implica inflar el alcance y contenido de éstos de manera desmedida, pues se corre el peligro de que sean a tal grado inflados que revienten todo el sistema de protección, lo cual sería más contraproducente que los beneficios que al final se obtendrían.

La complejidad de esta disyuntiva y sus interrogantes seguramente será resuelta o al menos avanzada con el desarrollo del sistema interamericano y el reconocimiento por todos los que intervienen en él de ese vacío existente, para asegurar la protección de los derechos humanos sin afectar la seguridad jurídica que se debe otorgar en el procedimiento internacional. Sólo el trámite que se le dé a cada asunto podrá variar, mejorar y corregir la solución o respuesta que se dé a casos similares, junto con las modificaciones a los reglamentos o incluso a la misma Convención Americana sobre Derechos Humanos,[9] aunque esto último parece más difícil. Por ahora, teniendo sólo dos asuntos que generan en su totalidad esas preguntas y siendo el de Alfonso Martín del Campo Dodd el más complejo, por el contenido de la sentencia de la Corte IDH; a continuación daremos nuestra visión respecto a lo antes señalado, teniendo como base de análisis ese caso, así como la normativa y jurisprudencia existente hasta ahora en el sistema interamericano de derechos humanos.

8 El doctor Sergio García Ramírez (en su libro *La jurisdicción interamericana de derechos humanos. Estudios*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2006, pp. 78-80) señala que lo integran o son elementos del sistema interamericano de derechos humanos: los Estados, la OEA, la sociedad civil y el *ombudsman*.

9 Respecto a la posibilidad de reforma o enmienda de la Convención Americana véase el artículo 19 (f) del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

II. Etapas del procedimiento de una petición individual en el sistema interamericano de derechos humanos. El trámite del caso Martín del Campo Dodd

El trámite de las peticiones individuales, en cuanto a las normas que regulan su procedimiento, puede variar dependiendo de si el Estado de que se trate se ha adherido o no a la Convención Americana sobre Derechos Humanos,[10] así como si ha aceptado o no la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.[11] Para los Estados que no son parte de la Convención, la tramitación de las peticiones individuales puede iniciar al fundarse la queja o denuncia en alguno de los derechos previstos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,[12] sin que de ellas pueda conocer la Corte Interamericana. Tampoco conocerá la Corte de las peticiones relacionadas con Estados que no han reconocido la competencia de ésta de conformidad con el artículo 62 de la CADH, y en esos asuntos el trámite se sigue y concluye sólo ante la Comisión.[13]

Para los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que han reconocido la competencia de la Corte, el marco central de actuación y tramitación de peticiones individuales lo constituye la propia Convención, que es la que establece las reglas básicas y obligatorias de ese procedimiento. No obstante, en todos los supuestos anteriores el procedimiento general es similar en casi todas sus etapas.

10 Véanse capítulos II y III, título II Procedimiento, del Reglamento vigente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (aprobado por la Comisión en su 109o. periodo extraordinario de sesiones, y modificado por última vez en su 132o. periodo ordinario de sesiones, celebrado del 17 al 25 de julio de 2008).

11 El Estado mexicano aceptó dicha competencia el 16 de diciembre de 1998.

12 Esta facultad se le otorga a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el artículo 20 de su Estatuto.

13 Véase artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), así como 44 y 45 del Reglamento vigente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH).

De esa forma, podemos señalar que actualmente el camino que sigue toda petición individual que no se soluciona amistosamente[14] es el siguiente:

1) Presentación de la petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (se sigue un procedimiento interno por ese órgano).[15]

2) Comunicación al Estado de la queja o denuncia presentada en su contra, para que presente observaciones (se puede seguir un procedimiento de intercambio de comunicaciones).[16]

3) Decisión de la Comisión respecto a la admisibilidad o inadmisibilidad de la petición para su estudio de fondo.[17]

4) Observaciones de las partes —peticionario y Estado— en relación con las presuntas violaciones de los derechos humanos (fondo).[18]

5) Decisión de la Comisión sobre el fondo del asunto y emisión de un informe de fondo de conformidad con el artículo 50 de la Convención Americana (confidencial), en el que se exponen los hechos, conclusiones, proposiciones y recomendaciones respecto a presuntas violaciones a los derechos humanos (se otorga un plazo al Estado para el cumplimiento de las recomendaciones, que en principio no es mayor a tres meses).[19]

6) De no existir cumplimiento al punto anterior, la Comisión, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 51 de la Convención Americana, puede hacer la publicación del informe de fondo en el informe anual que rinde ante la Asamblea General de la OEA o en cualquier otro medio que se considere apropiado,[20] o bien puede, sin olvidar lo señalado párrafos antes,

14 Para mayor información respecto a la solución amistosa véase: Castilla Juárez, Karlos, "Ideas respecto a la solución amistosa en el sistema interamericano de derechos humanos", *Revista del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)*, Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano, año II, núm. 3, septiembre de 2007, pp. 124-133.

15 Véase artículos 44, 46, 47 y 48 de la CADH; 23, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33 y 49 del Reglamento vigente de la CIDH.

16 Véase artículos 24 del Estatuto de la CIDH; 30 y 50 del Reglamento vigente de la CIDH.

17 Véase artículos 48 de la CADH; 30, 34, 36, 37 y 50 del Reglamento vigente de la CIDH.

18 Véase artículos 48 de la CADH; 38, 39, 40 y 50 del Reglamento vigente de la CIDH.

19 Véase artículos 50 de la CADH; 42, 43 y 50 del Reglamento vigente de la CIDH.

20 Véase artículos 51 de la CADH; 45 y 46 del Reglamento vigente de la CIDH.

7) Someter el caso a la Corte.[21] Se sigue todo un proceso jurisdiccional escrito y oral ante este órgano, que puede incluir de manera unida o separada todas o algunas de las siguientes etapas:[22]

a) Presentación y contestación de demanda.
b) Excepciones preliminares.[23]
c) Fondo.
d) Reparaciones.
e) Interpretación de sentencia, y/o
f) Seguimiento de la sentencia.

En el caso Martín del Campo Dodd, de acuerdo con el procedimiento antes descrito, se llegó a la etapa 7, b (trámite ante la Corte IDH-excepciones preliminares), con lo que se concluyó el trámite de la petición que había iniciado en 1998 cuando se presentó la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Lo anterior plantea una interesante situación que consiste en establecer si superada una etapa del procedimiento se puede regresar con posterioridad nuevamente a ella, o bien si una vez que ya se pasó a la siguiente etapa por ninguna razón se puede regresar a una previa.

III. La imposibilidad jurídica de reiniciar o volver a una etapa ya superada en el trámite de una petición o queja

Por seguridad jurídica de las partes que intervienen ante los órganos del sistema interamericano de derechos humanos en el trámite de peticiones o quejas, considero que no se puede ni debe por ninguna razón regresar o reiniciarse una etapa ya superada.

21 Véase artículos 51 y 61.1 de la CADH y 44 del Reglamento vigente de la CIDH.

22 Véase artículos 66-69 CADH; 25 del Estatuto de la Corte IDH, y 32-43, 53 y 55-59 del Reglamento vigente de la Corte IDH.

23 Faúndez Ledesma (*El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. *Aspectos institucionales y procesales*, 3a. ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, capítulo IX, 2004), respecto a las excepciones preliminares, señala: "en la esfera internacional las excepciones preliminares no tienen un carácter meramente procesal, sino que pueden poner término definitivamente a la controversia planteada en la esfera judicial".

El aceptar volver a una etapa pondría en riesgo los fines del sistema de protección, pues sería tanto como aceptar que un Estado, después de que ha sido emitido un informe derivado del artículo 51 (etapa 6), pidiera a la CIDH que le permitiera presentar sus observaciones sobre admisibilidad y fondo (etapas 2 y 4) al considerar que en el momento que se le habían pedido no contaba con los medios adecuados para hacerlo y que se le vulneró por tanto su derecho de defensa. Este supuesto no es imaginario, pues en casos publicados relacionados con México,[24] las autoridades que deben cumplir las recomendaciones han pretendido argumentar eso como condicionante para aceptar el contenido del informe. Situación que es inaceptable para cualquiera de las partes.

Si bien ante lo señalado en el párrafo anterior podría decirse que ello no puede ni debe ser comparado con los beneficios-ventajas-equilibrio que deben otorgárseles a las víctimas de violaciones de los derechos humanos en procedimientos en los que tienen como contraparte al Estado, sí es muestra de que es necesario para la subsistencia del sistema de protección el respeto de reglas mínimas preestablecidas que aseguren la participación de las partes sin tener el riesgo de que por razones como esas, por importantes que puedan considerarse, se deje en inseguridad a las partes al no saber en qué momento podrá ser concluido de manera definitiva el caso.

Entendido lo anterior, en el caso en análisis, cuando la Comisión Interamericana determinó que sus recomendaciones (informe artículo 50) no habían sido cumplidas y comunicó que el 21 de enero de 2003 había decidido enviar el caso a la Corte, con ese acto dio por concluidas todas las etapas que se tramitan ante ella y dio paso ya sólo a la decisión de la Corte. Asimismo, los peticionarios, al respaldar y aprobar esa decisión, con o sin el análisis suficiente de las consecuencias que tendría el llevar el caso a la Corte, en lugar de pedir la publicación del informe de fondo también dieron por concluido el trámite ante la Comisión y dejaron todo a la decisión de la Corte al dar su consentimiento para pasar a la última etapa del trámite general de una petición.

24 Por ejemplo: caso 11.411, Severiano y Hermelindo Santiz Gómez, Sebastián Santiz López "Ejido Morelia", Informe núm. 48/97 del 18 de febrero de 1998; y caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, Informe núm. 53/01, del 4 de abril de 2001. Casos consultables en la página de Internet de la CIDH en el sitio: *www.cidh.org*.

De esta manera, podemos señalar que las etapas del procedimiento de una petición individual están claramente definidas y no hay razón para regresar a una que ya fue superada si se tramitó conforme a las reglas y principios establecidos, pues antes de dar un paso más se debe tener en claro lo que en un supuesto concreto será lo que de mejor manera garantice y proteja los derechos humanos. Ya que pese a ser un procedimiento internacional de derechos humanos que puede tener menores formalidades,[25] sí debe tener reglas bien definidas, pues parecería poco congruente que en un procedimiento de ese tipo el órgano supervisor cometiera violaciones al proceso, que serían, desde mi parecer, la única razón posible y justificable para volver o reiniciar una etapa superada.

IV. La importancia de la posición de las partes en la presentación de la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el actuar de la CIDH en el trámite de peticiones individuales

Para responder la pregunta central del presente documento, así como a algunas de las que se hicieron antes, es indispensable conocer y tener certeza respecto a la posición que ha asumido la víctima o sus representantes en el trámite del caso ante el sistema interamericano de derechos humanos, pero sobre todo es importante conocer la posición que asumirá el Estado en un caso concreto o cuál es su política en materia de derechos humanos. Esta posición es sin duda determinante para todo lo que se pretenda hacer en el trámite de una petición individual,[26] y puede ser,

25 A este respecto, la Corte Interamericana ha señalado: "en un tribunal internacional como es la Corte, cuyo fin es la protección de los derechos humanos, el procedimiento reviste particularidades propias que le diferencian del proceso de derecho interno. Aquél es menos formal y más flexible que éste, sin que por ello deje de cuidar la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes" (*cfr*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la "Panel Blanca" [Paniagua Morales y otros] *vs*. Guatemala, sentencia del 8 de marzo de 1998, serie C, núm. 37, párrafo 70; caso Castillo Petruzzi y otros *vs*. Perú, sentencia del 30 de mayo de 1999, serie C, núm. 52, párrafo 61; caso Bámaca Velásquez *vs*. Guatemala, sentencia del 25 de noviembre de 2000, serie C, núm. 70, párrafo 97 y caso del Tribunal Constitucional *vs*. Perú, sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, núm. 71, párrafo 46).

26 *Cfr*. Faúndez Ledesma, Héctor, *op. cit*., nota 23, p. 443.

como ya lo decíamos, una posición uniforme en todos los asuntos, o bien la que derive de un caso concreto. De ahí parte la importancia de cuidar la seguridad jurídica y el equilibrio procesal de las partes, a fin de generar el mejor ambiente que permita, ante todo, la participación plena de las partes y con ello la vigencia de los derechos humanos.

Así, en el caso en análisis el Estado mexicano, el 5 de mayo de 2003, en su escrito de interposición de excepciones preliminares,[27] contestación de la demanda y observaciones al escrito de solicitudes y argumentos, fijó su posición en el caso e hizo valer como excepciones:

1) Falta de competencia de la Corte Interamericana "para conocer de los hechos y actos anteriores al 16 de diciembre de 1998 en el caso núm. 12.228"; y 2) inobservancia de la Comisión Interamericana "a las reglas básicas de tramitación de peticiones individuales previstas en la Convención Americana y en los Reglamentos aplicables"; "falta de objetividad y neutralidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la tramitación, admisibilidad, decisión de fondo y presentación de la petición" ante la Corte, y afectación por parte de la Comisión Interamericana al "equilibrio procesal que derivó en la situación de indefensión que afectó al Estado mexicano durante la tramitación de la queja".[28]

Asimismo, el Estado manifestó que "en caso de declararse eventualmente la aceptación parcial o la improcedencia de las excepciones hechas valer…, se solicita que la… Corte concluya y declare la inexistencia de violaciones a los derechos humanos previstos en la Convención Americana… y en la Convención Interamericana [contra] la Tortura".[29]

También en dicho documento el Estado mexicano manifestó que no compartía y en consecuencia difería de la forma en que la Comisión llegó a las recomendaciones del informe provisional 63/02,[30] por las razo-

27 Faúndez Ledesma señala respecto a las excepciones preliminares que: "[éstas] deben interpretarse restrictivamente, teniendo en cuenta el objeto y fin de la Convención, y limitarse a determinar si se han respetado las cuestiones esenciales implícitas en las reglas de procedimiento contenidas en la Convención, y si —en el curso del trámite— se ha visto menoscabado el derecho de defensa del Estado que opone las excepciones, o si existen vicios tales en el trámite a que ha sido sometido el caso que hacen que deba rechazarse *in limine* su consideración de fondo".

28 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Alfonso Martín del Campo Dodd, *cit*., nota 4, párrafo 41.

29 *Cfr*. *idem*.

30 Informe derivado del artículo 50 de la CADH.

nes expuestas en su segunda excepción preliminar[31] y porque en su consideración se había presentado también:

> La actuación indebida de la CIDH desde la presentación de la queja hasta el informe de admisibilidad 81/01 de 10 de octubre de 2001.[32]
>
> La indefensión del Estado mexicano derivada de la indebida emisión del informe de admisibilidad 81/01 de 10 de octubre de 2001.[33]
>
> Lo ocurrido durante la audiencia de admisibilidad celebrada el 11 de octubre de 2000 ante la CIDH, sobre el caso 12.228.[34]
>
> El contenido y consideraciones respecto del informe de fondo 63/02 de 22 de octubre de 2002.[35]

De igual manera, el Estado mexicano explicó y argumentó ante la Corte IDH las razones por las cuales, desde su consideración, el informe 63/02 carecía de sustento y validez.[36]

Los argumentos hechos valer por el Estado mexicano pueden ser compartidos o no; sin embargo, sí son un aspecto que debe tomarse en cuenta en casos que pudieran presentarse similares a éste, pues consideramos que es sólo a partir de eso, es decir, de la posición que el Estado fija ante la Comisión y ante la Corte al ser sometido a la jurisdicción de ésta, de donde se podría pensar en dar seguimiento de buena fe a un informe derivado del artículo 50 de la Convención Americana después de ser sometido el caso ante la Corte, sin poner en riesgo la seguridad jurídica de las partes que intervienen en el procedimiento de una petición individual.

Si el Estado, al encontrarse frente a la Corte IDH, no manifiesta su inconformidad respecto al contenido del informe confidencial o respecto al trámite que se siga del caso, de conformidad con los artículos 48 a 50 de la Convención Americana bien podría abrirse el espacio para que de manera dialogada se pudiese dar cumplimiento a las recomendaciones de la

31 Página 75 del escrito de contestación de demanda e interposición de excepciones preliminares presentado por el Estado mexicano ante la Corte IDH, folio 000374 del expediente integrado por dicho órgano jurisdiccional. Consultable en la página de Internet de la Corte IDH en el sitio: *www.corteidh.or.cr*.

32 Véase *idem*.

33 Véase *ibidem*, p. 82, folio 000384.

34 Véase *ibidem*, p. 88, folio 000390.

35 Véase *ibidem*, p. 123, folio 000425.

36 Véase *ibidem*, pp. 123 y 124, folios 000425 y 000426.

Comisión, aun después de una sentencia sobre excepciones preliminares en la que se determinara no entrar al análisis del fondo de las violaciones alegadas por ésta en su informe confidencial. Es decir que un correcto trámite ante la CIDH, en mucho puede hacer que el Estado demandado muestre voluntad para cumplir de buena fe las obligaciones internacionales que adquirió al ratificar o adherirse a la Convención Americana. Lo que también significa que el actuar de la CIDH y no sólo el de peticionarios y Estados puede ser determinante en el trámite y solución de este tipo de asuntos.

En el caso Martín del Campo Dodd, si bien es cierto que la Corte Interamericana no se pronunció en su sentencia de excepciones preliminares respecto a todo lo antes citado y argumentado por el Estado, pues fue suficiente la primera excepción que éste hizo valer, no se puede tampoco pasar por alto que la Corte hizo notar de cierta forma la incorrecta manera de tramitar el asunto, al señalar que "[e]l 3 de diciembre de 2002 la Comisión Interamericana transmitió *ex officio* a los peticionarios, con carácter reservado, ciertas consideraciones efectuadas en el Informe núm. 63/02 sobre el fondo";[37] es decir que se reconoce y pone en evidencia que la Comisión incumplió de manera grave lo establecido en el artículo 50.2 de la CADH, que es una norma esencial del procedimiento[38] en el sistema interamericano.

Por tanto se plantea, como ya lo decíamos antes, la necesidad de que la CIDH actúe en el trámite de las peticiones de manera equilibrada, pues su actuar, desde las primeras etapas, puede ser decisivo y trascendental en la posición que asuma el Estado al final del proceso que se sigue en casos como éstos, en los que la competencia de la Corte IDH no está bien definida y se presumen violaciones a los derechos humanos.

37 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Alfonso Martín del Campo Dodd, *cit*., nota 4, párrafo 32 (resaltado fuera del original).

38 Respecto al artículo 50, la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue muy precisa al señalar en el párrafo 48 de la Opinión Consultiva 13 que: "Este 'informe' se transmite con carácter reservado al Estado para que adopte las proposiciones y recomendaciones de la Comisión y solucione el problema. El Estado no tiene la facultad de publicarlo. Una recta interpretación del artículo 50, basada en un presupuesto de igualdad de las partes, implica que la Comisión tampoco puede publicar ese informe preliminar, el cual se transmite, en la terminología de la Convención, solamente 'a los Estados interesados'".

En el trámite de todos los asuntos, la Comisión Interamericana debe dar un tratamiento equilibrado a las partes, atendiendo sus diferencias, tomando en cuenta la gravedad y características de las violaciones denunciadas y escogiendo la mejor vía para cumplir con su función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos.

Debe dejar de atender y priorizar los casos en razón de la organización que representa a la víctima o de quién se presenta como peticionario. Asimismo, debe dar menor peso a su labor política y poner más énfasis en los aspectos técnicos y legales del trámite de peticiones individuales, pues si bien es cierto que su función negociadora con los Estados es de gran utilidad, no se debe sacrificar por ésta el contenido de la Convención Americana y menos aún tratándose de violaciones de los derechos humanos, que son más importantes de atender en un determinado país. Por tanto, debe atender en primer lugar y ante todo los hechos y las características de la violación denunciada, antes que aspectos personales o políticos.

Esa actuación poco congruente de la CIDH con el objeto y fin de la Convención Americana, que puede influir en la posición que asuma el Estado demandado, la han hecho manifiesta no sólo los propios Estados —clásicos y comunes opositores a la actuación de ésta—, sino también algunos peticionarios que no forman parte del grupo selecto de organizaciones que litigan en el sistema interamericano. De igual forma, lo hicieron manifiesto los jueces Cançado Trindade[39] y Ventura Robles en su voto razonado a la resolución de la solicitud de medidas provisionales en el caso Castañeda Gutman, en el que de manera clara señalaron:

> la solicitud de la Comisión fue formulada antes de que se pronunciara sobre la admisibilidad del caso ante ella. Esta actitud contrasta dramáticamente con la lentitud con que ha actuado la Comisión en numerosos casos de comprobada extrema gravedad y urgencia, en que incluso aplicó previamente sus medidas cautelares durante largo tiempo, medidas éstas desprovistas de base convencional, casos éstos en que hubieron [*sic*] víctimas fatales y consecuentemente daños irreparables.[40]

39 Su mandato como juez de la Corte IDH concluyó el 31 de diciembre de 2006.

40 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castañeda Gutman *vs*. México, resolución de la Corte del 25 de noviembre de 2005, voto razonado conjunto jueces Cançado Trindade y Ventura Robles, párrafo 3.

Respecto a lo que, como señalábamos, debe dejar de hacer la Comisión Interamericana, ambos jueces, que se han caracterizado por buscar la preeminencia de los derechos humanos, preguntaron:[41]

> ¿Por qué razón la Comisión envió prontamente una solicitud de medidas provisionales a la Corte y sin siquiera haber decidido sobre la admisibilidad de una petición relativa a una disputa electoral en México? Y, por otro lado, ¿por qué envió a la Corte una solicitud de medidas provisionales atinentes a una verdadera tragedia humana que ya ha causado muertes de niños y adolescentes en el "Complexo do Tatapué" de FEBEM en Brasil, más de cinco años después de haber recibido la petición, y después de haber probado en vano sus propias medidas cautelares y aún así por iniciativa de los representantes de los beneficiarios de las medidas?[42]

E incluso señalaron: "Estimamos que nos encontramos ante una práctica enteramente incongruente y todo esto conlleva, a nuestro juicio, a una trivialización tanto de solicitudes de medidas provisionales a la Corte por la Comisión, como a la adopción por esta última de sucesivas medidas cautelares sin efectividad".[43]

41 Estas mismas preguntas pueden ajustarse y hacerse al hecho de que la CIDH sometió desde marzo de 2007 este mismo caso ante la Corte Interamericana (véase Comunicado de Prensa 40/07, "CIDH finaliza 128o. periodo ordinario de sesiones. Washington D. C. 1o. de agosto de 2007", consultable en la página de Internet de la CIDH en el sitio *www.cidh.org*), siendo que la petición fue presentada ante esa instancia en octubre de 2004. Mientras que —por citar un ejemplo que es internacionalmente conocido pero no el único que se tramita ante esa instancia y refiere hechos de gravedad o violaciones que se comenten de manera constante en México— casos relacionados con mujeres muertas en Ciudad Juárez, Chihuahua, en las que la petición fue presentada desde marzo de 2002, fueron admitidas hasta octubre de 2005 (véase Informe anual de la CIDH 2005, OEA/Ser.2/V/II.124, Doc. 7, 27 de febrero de 2006, original: español; consultable en la página de Internet de la CIDH en el sitio *www.cidh.org.mx*) y sólo hasta el 4 de noviembre de 2007, tres de esos casos —casos núm. 12.496, 12.497 y 12.498, Campo Algodonero: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez— fueron sometidos a la jurisdicción de la Corte IDH (véase comunicado de prensa 59/07, "CIDH presenta demandas ante la Corte IDH"; consultable en la página de Internet de la CIDH en el sitio *www.cidh.org*).

42 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castañeda Gutman *vs*. México, voto razonado conjunto, jueces Cançado Trindade y Ventura Robles, *cit*., nota 40, párrafo 5.

43 *Ibidem*, párrafo 6.

Ahora bien, no dudamos que la mayoría de los Estados, al ser sometidos a la jurisdicción de la Corte o incluso antes, manifiesten la incorrecta actuación de la CIDH o el infundado contenido del informe confidencial. No obstante, la invalidez de ese argumento depende en mucho de la forma en que se conduce la Comisión, que como ya quedó demostrado no siempre es atendiendo a los hechos y violaciones denunciadas ante ella. Por tanto, para avanzar en casos y supuestos como el que analizamos, no se debe olvidar la importancia que tiene la posición del Estado, pues como decíamos es ésta la que abre la puerta de que aun ante una sentencia de excepciones se tenga la posibilidad de cumplir el objeto y fin de la Convención Americana.

En ese sentido, la Comisión Interamericana debe rectificar su actuación en el trámite de las peticiones individuales si es que quiere avanzar de manera sólida en el cumplimiento del objeto y fin de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De no rectificar ese actuar, que en ocasiones es poco claro, inconsistente y sin sustento en criterios ciertos, lo único que estará logrando es la deslegitimación de su actividad, lo cual pone en peligro la defensa y promoción de los derechos humanos en el continente.

V. La naturaleza de los informes 50 y 51 de la Convención Americana y la imposibilidad de la Comisión Interamericana para dar seguimiento a un caso después de ser sometido a la jurisdicción de la Corte

Por lo señalado en apartados anteriores, estoy convencido de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos actualmente no se encuentra facultada ni puede dar seguimiento a un caso después de que decidió someterlo a la jurisdicción de la Corte, es decir, no puede reiniciar una etapa que ya fue superada, y menos pretendiendo hacerlo con base en el artículo 50 de la CADH.

Si bien es cierto que ésa es una situación que debe ser analizada para buscar las vías de solución que garanticen los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, en tanto no se tenga una solución nor-

mativa[44] ni jurisprudencial que asegure los fines del sistema sin poner en riesgo la participación de las partes que intervienen en su funcionamiento, ni siquiera una interpretación *pro persona* permite ni debe servir de sustento para reiniciar etapas bien delimitadas que han sido superadas.

Las razones principales para concluir lo antes señalado son, además de la experiencia práctica, las interpretaciones que ha hecho la Corte IDH[45] en relación con los informes derivados de los artículos 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como respecto al procedimiento que debe ser seguido y respetado en el trámite de peticiones individuales.

En ese orden de ideas, no se debe de olvidar en primer lugar que ya se ha establecido en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos que la decisión de someter un caso al conocimiento de la Corte Interamericana o de hacer público el informe confidencial-provisional que deriva del artículo 50 (y que en el caso que nos ocupa es el 63/02), "no es discrecional, sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la Convención".[46] Con ello es evidente que no se puede intentar una vía y si

44 Por ejemplo, véase artículo 19.f del Estatuto de la CIDH, que señala que ésta puede "someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, por conducto del secretario general, propuestas de enmienda a la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

45 No se debe olvidar que la Corte Interamericana, de conformidad con su Estatuto adoptado por la Asamblea General de la OEA en octubre de 1979, es el *único* órgano del sistema interamericano de derechos humanos facultado para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que cualquier interpretación que se pretenda hacer para casos como el que analizamos por la Comisión Interamericana respecto al alcance del procedimiento e informe del artículo 50, una vez que el caso fue sometido a la consideración de la Corte, carece de sentido y fundamento, además de que ello puede generar una afectación al Estado que puede trascender a los fines que tiene el sistema de protección.

46 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, serie A, núm. 13, párrafo 50; caso Baena Ricardo y otros *vs*. Panamá, excepciones preliminares, sentencia del 18 de noviembre de 1999, serie C, núm. 61, párrafo 37; caso Caballero Delgado y Santana *vs*. Colombia, excepciones preliminares, sentencia del 21 de enero de 1994, serie C, núm. 17, párrafo 49; y caso de los 19 comerciantes *vs*. Colombia, excepciones preliminares, sentencia del 12 de junio de 2002, serie C, núm. 93, párrafo 30.

ésta resulta negativa reiniciar la vía que se desechó. De hacerse de esa manera lo único que se genera es un descrédito del sistema interamericano e inseguridad jurídica para los Estados parte de la Convención Americana, y más aún para aquellos que han reconocido, de conformidad con el artículo 62 de la CADH, la competencia contenciosa de la Corte IDH. Asimismo, provoca inseguridad jurídica entre peticionarios y víctimas, pues se generan expectativas falsas cuando el procedimiento quedó concluido definitivamente al terminar la vía que la Comisión eligió y ellos aprobaron.

La Corte Interamericana ha sido clara al señalar que posterior a la emisión, transmisión y respuesta relacionada con el informe del artículo 50, se sigue en todo caso:

> [U]na segunda etapa [que] está regulada por el artículo 51 y, en ella, si en el plazo de tres meses el asunto no ha sido solucionado por el Estado al cual se ha dirigido el informe preliminar atendiendo las proposiciones formuladas en el mismo, la Comisión está facultada, dentro de dicho periodo, para decidir si somete el caso a la Corte por medio de la demanda respectiva o bien si continúa con el conocimiento del asunto.[47]

Es decir que en ese plazo, y posterior a la emisión del informe derivado del artículo 50, la Comisión tiene sólo dos alternativas mutuamente excluyentes: someter el caso a la Corte o manifestar que continuará conociendo del asunto.

En el caso que nos ocupa, en enero de 2003 la Comisión optó expresa y exclusivamente por someter el caso a la decisión de la Corte. Adicionalmente, nunca se manifestó o reservó el derecho para continuar conociendo del asunto, situación que tampoco hubiera sido jurídicamente posible porque las alternativas mencionadas son, como se señaló, mutuamente excluyentes; sin embargo, plantear una reserva de ese tipo podría haber sido una decisión a futuro más acertada, ya que "[l]a seguridad jurídica exige… que los Estados sepan a qué atenerse y no puede dejarse a la Comisión hacer uso arbitrario de los plazos y menos aún si son de aquellos contemplados en la Convención misma".[48]

47 *Idem*.

48 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Cayara, *cit*., nota 3, párrafo 38, y caso de los 19 comerciantes, excepciones preliminares, *cit*., nota 46, párrafo 35.

Así, el dar seguimiento a un informe derivado del artículo 50, después de que la Corte emitió sentencia en el caso, podría ser incluso una aberración jurídica que no sólo desvirtuaría la naturaleza misma de ese informe (confidencial-provisional),[49] sino que también desvirtuaría la esencia, naturaleza y seguridad jurídica que debe tener todo procedimiento que deriva de la CADH. El informe del artículo 50 es provisional y el único seguimiento que se le puede dar es dentro del plazo de tres meses, que "se cuentan desde la remisión del informe del artículo 50 al Estado interesado, y la Corte ha aclarado que dicho plazo, aun cuando no es fatal, tiene carácter preclusivo".[50]

Lo anterior es confirmado por el contenido del Reglamento que se dio la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que establece en su artículo 46 que:

> 1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.
>
> 2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones.

De esta manera, de la naturaleza del informe del artículo 50, de la interpretación de la Corte y del contenido del Reglamento de la CIDH se concluye que los únicos informes susceptibles de ser sometidos a seguimiento son aquellos informes sobre el fondo, en los cuales se hayan formulado recomendaciones y hayan sido publicados (informe artículo 51.3 —público—); o bien, en el mejor de los casos podría incluso darse el seguimiento por un plazo mayor a aquellos informes que son aprobados

49 Así lo estableció la Corte Interamericana en el párrafo 56 de la Opinión Consultiva 13: "El documento preliminar y reservado del artículo 50 no puede ser publicado. El único que puede ser objeto de publicación es el informe definitivo previsto por el artículo 51 de la Convención, y esto por decisión tomada por la Comisión con posterioridad al plazo señalado al Estado para cumplir con las recomendaciones contenidas en el documento definitivo".

50 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 13/93, Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 51; caso Cayara, *cit*., nota 3, párrafos 38 y 39.

con base en el artículo 51.1 de la Convención Americana (definitivo), pero nunca a uno derivado del artículo 50, pues además de que no puede ser publicado (por su naturaleza confidencial), el plazo para su seguimiento precluye.[51]

A ese respecto, la Corte Interamericana ha sido clara al señalar que:

> [E]l artículo 51 faculta a la Comisión para elaborar un segundo informe, cuya preparación está sometida a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte, dentro del plazo de tres meses dispuesto por el mismo artículo 51.1, lo que equivale a decir que si el caso ha sido introducido ante la Corte, la Comisión no está autorizada para elaborar [ese] informe.[52]

Agregando la Corte que "[s]e trata, entonces, de dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones y a los cuales la Convención ha dado el nombre de 'informes' y que tienen carácter, uno preliminar y el otro definitivo".[53] Y de éstos, sólo los definitivos y/o públicos pueden ser objeto de seguimiento para el cumplimiento de recomendaciones por la naturaleza y características que tienen.

Asimismo, respecto a la reanudación de plazos la Corte Interamericana también ha sido precisa al establecer que esos supuestos sólo se pueden dar respecto al artículo 51.1, según se señaló en el párrafo 39 de la sentencia de excepciones preliminares del caso Cayara, en el que se mencionó que:

51 La Corte Interamericana estableció de manera unánime en el resolutivo 3 de la Opinión Consultiva 13 que: "los artículos 50 y 51 de la Convención contemplan dos informes separados, cuyo contenido puede ser similar, el primero de los cuales no puede ser publicado".

52 *Ibidem*, párrafos 52 y 53; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículo 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-15/97 del 14 de noviembre de 1997, serie A, núm. 15*,* párrafo 18; caso Velásquez Rodríguez *vs*. Honduras, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, serie C, núm. 1, párrafo 63; caso Fairén Garbi y Solís Corrales *vs*. Honduras, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, serie C, núm. 2, párrafo 63, y caso Godínez Cruz *vs*. Honduras, excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, serie C, núm. 3, párrafo 66.

53 *Idem.*

> [E]n el curso del plazo… pueden presentarse diversas circunstancias[54] que lo interrumpan o, incluso, que hagan necesaria la elaboración de un nuevo informe o la reanudación del plazo desde el principio. En cada caso será necesario hacer el análisis respectivo para determinar si el plazo venció o no y cuáles fueron las circunstancias que razonablemente lo interrumpieron, si las hubo.[55]

Es decir que la reanudación de plazos sólo se puede dar respecto a informes derivados del artículo 51, pero nunca de informes derivados del artículo 50 de la CADH. Y en el caso Alfonso Martín del Campo Dodd sólo se emitió el informe confidencial pero nunca el derivado del artículo 51.

De todo lo anterior debe quedar establecido de manera clara que el pretender dar seguimiento a un informe derivado del artículo 50 carece de todo sustento, ya que además de lo antes desarrollado no puede confundirse ni pretenderse otorgarles naturaleza similar a ambos informes o extender los alcances y fines de uno a otro, ya que "no pueden subsumirse en uno solo los dos informes regulados de manera separada por los artículos 50 y 51 de la Convención, ya que dichos preceptos establecen dos etapas diversas, aun cuando el contenido de esos documentos, de acuerdo con la conducta asumida por el Estado afectado, puede ser similar".[56]

Además de lo ya expuesto, no se debe perder de vista que:

> La circunstancia de que la Comisión haya introducido el caso ante la Corte, inequívocamente indica que cesó su tramitación de conformidad con los procedimientos a cargo de aquélla, para ser sometido a arreglo judicial.

54 Respecto a este aspecto: "diversas circunstancias", el juez Máximo Pacheco, en el párrafo 21 de su voto disidente en la Opinión Consultiva 15, estableció: "La Corte, si bien ha admitido que bajo 'diversas circunstancias' —dentro de las cuales podrían estar la existencia de hechos nuevos— la Comisión podría elaborar un nuevo informe, ha condicionado la adopción de ese posible nuevo informe a que esas 'diversas circunstancias' ocurran dentro de los tres meses siguientes a la remisión del primer informe, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51.1 de la Convención".

55 Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 15/97, Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *cit*., nota 52, párrafos 21, 39 y 51.

56 *Ibidem*, párrafo 55.

> La presentación de la demanda ante la Corte acarrea, *ipso jure*, el término de la sustanciación del asunto por la Comisión.[57]

En el caso que analizamos tampoco resulta jurídica y prácticamente lógico que la CIDH pidiera el seguimiento de un informe provisional en el que no sustentó su demanda ante la Corte, pues como consta en la sentencia de este caso, la Comisión y los peticionarios señalaron que "el objeto de la demanda se contrae a los hechos posteriores al 16 de diciembre de 1998",[58] es decir, que se dejó fuera de manera expresa el contenido y recomendaciones del informe 63/02, al ser el origen de éste hechos acontecidos antes del 16 de diciembre de 1998. Incluso negaron cualquier efecto jurídico posterior de ese informe tanto la Comisión Interamericana como los peticionarios, al señalar que "los hechos acaecidos con anterioridad a la fecha de reconocimiento de la competencia de la Corte [por México] deben ser considerados como 'contexto de referencia en este caso'".[59]

Por otra parte, y en este mismo sentido, el caso Martín del Campo Dodd no puede ser comparado con el caso Cayara para efecto de dar seguimiento por parte de la Comisión a un asunto después de ser emitida la sentencia de excepciones preliminares en la que se decide no entrar al estudio del fondo —aun cuando hemos señalado que ambos son casos únicos—, pretendiendo utilizar el argumento de que en el caso Cayara la Corte Interamericana declaró que por no haber entrado al fondo de la demanda de la Comisión, ésta conservaba sus atribuciones para conocer del caso.[60] Eso no puede ocurrir, en primer lugar, porque la Corte, en el caso contra Perú, hizo referencia al artículo 51 al alcanzar la CIDH esa etapa procesal, y por tanto "la Comisión conserv[ó] todas las demás atribuciones que le confiere ese artículo, lo que, por lo demás, coincide con el objeto y fin del tratado".[61]

57 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, sentencia de excepciones preliminares, *cit*., nota 52, párrafo 75 y caso Cayara, *cit*., nota 3, párrafo 38.

58 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Alfonso Martín del Campo Dodd, *cit*., nota 4, párrafo 71.

59 *Ibidem*, párrafo 73.

60 *Cfr*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Cayara, *cit*., nota 3, párrafo 61.

61 *Idem*.

En segundo lugar porque, contrario a lo que se hizo en el caso Cayara, la Corte IDH en la sentencia de excepciones preliminares del caso Alfonso Martín del Campo Dodd, no hizo referencia alguna o señalamiento similar que facultara, reservara o conservara a la Comisión Interamericana su derecho o facultad para seguir conociendo del caso. Esto es un aspecto notable, pues cuando la Corte IDH lo consideró necesario en el caso Cayara así lo hizo saber en su sentencia; situación que no ocurrió en el caso que nos ocupa, por lo que cualquier interpretación extensiva o por analogía que se pretenda hacer es inválida y carente de fundamentación. Lo anterior sin olvidar que "[l]a resolución final del litigio, a través de una sentencia, corresponde a la Corte Interamericana".[62]

Y en tercer lugar porque los hechos y razones por los que la Corte decidió no conocer del fondo del asunto son en esencia distintos, ya que en el caso Cayara se estudió en primer lugar el incorrecto trámite de la petición por la forma en que la Comisión interpuso y después retiro la demanda, mientras que en el caso Martín del Campo Dodd se atendió primero a una circunstancia de temporalidad en la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana por México, y la parte relacionada con la tramitación, como ya lo decíamos, no fue analizada pero sí referida. Además de que en el caso Cayara la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había llegado a una etapa del procedimiento a la cual nunca se llegó en el caso contra México.

Aunado a esto, lo que sí estableció la Corte IDH en el caso Alfonso Martín del Campo Dodd y que se suma a las razones que no permiten que la Comisión Interamericana siga con el análisis y seguimiento del caso, es el hecho de que el tribunal interamericano manifestó que "ni la Comisión ni los representantes de la presunta víctima han aportado elementos sobre afectaciones ocurridas que permitan identificar violaciones específicas al debido proceso sobre las cuales la Corte hubiera podido conocer";[63] situación idéntica a lo que el Estado mexicano argumentó más de una vez en el procedimiento seguido ante la Comisión Interamericana y en la que motivó su imposibilidad de intentar una vía procesal o

62 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-19/05 del 28 de noviembre de 2005, serie A, núm. 19, párrafo 28.

63 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Alfonso Martín del Campo Dodd, *cit*., nota 4, párrafo 79.

recurso que pudiera modificar la situación jurídica de Alfonso Martín del Campo Dodd, al señalar que las autoridades jurisdiccionales de segunda instancia y federales de amparo, por esas mismas razones no pudieron otorgar protección al no detectarse violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (ni siquiera a los artículos 14 y 16 constitucionales).

De esta manera, podemos concluir por todo lo expuesto que de conformidad con la naturaleza de los informes derivados de los artículos 50 y 51 de la Convención Americana y las reglas que se deben seguir en el trámite de toda petición individual, es jurídicamente imposible dar seguimiento a un caso por parte de la CIDH después de que el mismo ya fue sometido a la decisión de la Corte IDH, salvo que por las características del caso la Corte autorice ese seguimiento, o bien que el Estado demandado acepte cumplir lo que previamente le había solicitado la Comisión.[64]

VI. La seguridad jurídica y la equidad procesal en el trámite de peticiones individuales en el sistema interamericano de derechos humanos

Si bien es cierto que todo lo explicado y desarrollado en los apartados anteriores pudiera ser calificado de legalista o como una interpretación jurídica que no es acorde al objeto de los derechos humanos, tenemos que señalar que nuestras consideraciones no son meros formalismos jurídicos, sino que son reglas procedimentales básicas establecidas en la Convención Americana que no pueden ser infringidas sin afectar los fines del sistema interamericano de derechos humanos, pues aunque se tiene presente que en materia de derechos humanos "[s]e debe ir más allá

64 En casos como el de Hermanas Serrano Cruz, *cit*., nota 2, u otros en los que se admite alguna excepción preliminar y se dejan de analizar algunas de las violaciones denunciadas pero se conoce del resto del caso, sería deseable hacer un análisis más detallado, pero consideramos que al determinarse finalmente por la Corte la responsabilidad internacional del Estado, ésta debería reservarle de manera expresa a la Comisión la posibilidad de continuar con el seguimiento de sus recomendaciones, pues si las consecuencias de los hechos origen de la violación —que en razón del tiempo no pudo conocer la Corte— generaron responsabilidad internacional, esos mismos hechos origen se presuponen como ciertos, y por tanto la conclusión a la que había arribado la CIDH se presumiría como válida.

del formalismo rígido que impediría considerar preguntas que revisten interés jurídico para la protección y promoción de los derechos humanos",[65] en el caso que analizamos éste no es el supuesto.

La Corte IDH, en la opinión consultiva 19, señaló de manera enfática que: "[e]n la atención de las peticiones individuales, la Comisión debe respetar los lineamientos establecidos en la Carta de la OEA (artículo 106), la Convención Americana (artículos 41.f, 44 a 51), el Estatuto (artículos 23 y 24) y el Reglamento del propio órgano, que determinan el marco para la legalidad de sus procedimientos".[66] Además de que:

> [E]l trámite de las peticiones individuales se encuentra regido por garantías que aseguran a las partes el ejercicio del derecho de defensa en el procedimiento. Tales garantías son: *a)* las relacionadas con las condiciones de admisibilidad de las peticiones (artículos 44 a 46 de la Convención), y *b)* las relativas a los principios de contradicción (artículo 48 de la Convención)[67] y equidad procesal. Igualmente es preciso invocar aquí el principio de seguridad jurídica (artículo 39 del Reglamento de la Comisión).

Lineamientos, reglas y principios todos que no son meros formalismos, y que son norma esencial para garantizar el correcto funcionamiento y cumplimiento de los fines de la CADH y del sistema interamericano de derechos humanos en su conjunto.

Asimismo, como ya fue señalado desde el inicio del apartado anterior, aun en el trámite de asuntos que implican violaciones a derechos fundamentales, los órganos competentes "debe[n] guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del siste-

65 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 15/97, Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *cit*., nota 52, párrafo 39; Opinión Consultiva OC-13/93, Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *cit*., nota 50, párrafo 41; Otros Tratados Objeto de la Función Consultiva de la Corte (artículo 64, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, serie A, núm. 1, párrafo 24 y Opinión Consultiva OC-19/05, Control de la Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *cit*., nota 62, párrafo 17.

66 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-19/05, Control de la Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *cit*., nota 62*,* párrafo 26, y caso Acevedo Jaramillo y otros *vs*. Perú, sentencia del 7 de febrero de 2006, serie C, núm. 144, párrafo 174.

67 Véase también artículos 30, 37, 38, 42 y 43 del Reglamento vigente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

ma, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional".[68] Lo anterior porque:

> Continuar con un proceso enderezado a lograr la protección de los intereses de las supuestas víctimas, estando de por medio infracciones manifiestas a las reglas procedimentales establecidas en la propia Convención, acarrearía la pérdida de la autoridad y credibilidad indispensables en los órganos encargados de administrar el sistema de protección de derechos humanos.[69]

El equilibrio procesal y la seguridad jurídica no son una idea nueva en el sistema interamericano que busca afectar a la Comisión Interamericana y a los peticionarios en beneficio de los Estados, pues es de destacar que desde 1981, en el primer asunto sometido a la consideración de la Corte Interamericana, se señaló que "el equilibrio de la interpretación se obtiene orientándola en el sentido más favorable al destinatario de la protección internacional, siempre que ello no implique una alteración del sistema".[70]

En ese orden de ideas, la seguridad jurídica que deriva de las reglas establecidas en la Convención Americana y otras normas para el trámite de peticiones individuales, no es un elemento sujeto a negociación, no es un aspecto susceptible de sacrificar en aras de determinar la responsabilidad internacional de un Estado por violación de los derechos humanos; no es una característica que puede ser omitida a fin de hacer valer los derechos de la víctima, y menos aún puede ser considerada como un principio susceptible de omisión en beneficio de los derechos humanos. Darle un tratamiento como los antes señalados no sólo es romper la equidad procesal entre las partes o vulnerar el debido proceso en el trámite de un caso. Es, en realidad, vulnerar los fines y el objeto de la Convención Americana y por tanto del sistema de protección que crea.

68 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Cayara, *cit*., nota 3, párrafo 63; Opinión Consultiva 15/97, Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *cit*., nota 52, párrafos 12, 39 y 47.

69 *Idem*.

70 Corte Interamericana de Derechos Humanos, asunto Viviana Gallardo y otras, núm. 101/81, serie A, resolución del 15 de julio de 1981, decisión del 13 de noviembre de 1981, párrafo 16.

No hay duda alguna de que es necesario seguir fortaleciendo el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Sin embargo, considero que el pretender reiniciar un procedimiento de este tipo no es la mejor forma de abonar el crecimiento sólido del sistema; por el contrario, decisiones que buscan proteger los intereses de las presuntas víctimas cometiendo infracciones procedimentales básicas sólo dañan y hacen perder la autoridad moral que tiene la Comisión, pues en el caso que analizamos incluso se podría caer en el absurdo de que quien fue contraparte en un proceso jurisdiccional (demandante del Estado ante la Corte Interamericana) ahora sea "juez" de la causa. Esto rompe, como ya lo decíamos, además de con las reglas previstas en la CADH, un principio básico y esencial de todo procedimiento o proceso, como lo es la imparcialidad, a la cual ambos órganos del sistema interamericano se han referido ampliamente en su jurisprudencia constante al analizar y valorar las actuaciones de autoridades nacionales que resuelven controversias o determinan derechos u obligaciones de cualquier tipo.

Por estrictas o limitativas que parezcan esas reglas y principios básicos del procedimiento de peticiones individuales, para lograr el fin último del sistema, éstas deben ser respetadas y observadas, pues de lo contrario se rompería con la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la permanencia, credibilidad y confiabilidad del sistema de protección.

VII. Algunas ideas finales

La respuesta a la pregunta central del presente trabajo ya ha sido detallada en gran medida en el desarrollo de este ensayo. No obstante, considero que la mejor solución para asegurar que un asunto que no es conocido en el fondo por la Corte Interamericana no quede sin sustento para hacer exigible una posible reparación ni carezca de certeza respecto a las violaciones que se denunciaban, quedará aún pendiente, aunque algunas ideas y posibles salidas ya han sido dadas. La solución sólo se avanzará si se analiza con seriedad el tema y se toma conciencia de la trascendencia que tiene, y que incluso puede volver a repetirse en muchos otros casos que incluyan graves violaciones a los derechos humanos.

Con base en todo lo expresado en el presente trabajo, considero que para lograr el fin último del sistema interamericano de derechos humanos y dar pasos sólidos en el tema aquí planteado, se debe tener presente que

para fortalecer y garantizar el funcionamiento del sistema interamericano y sus fines, no sólo se debe pensar en las víctimas de violaciones a los derechos humanos, aunque sean el objetivo esencial de la existencia del sistema, sino que también se debe pensar en que el sistema lo integran los Estados[71] que participan en él y que en gran medida contribuyen y aseguran su funcionamiento para que los primeros puedan ser reparados en los daños causados, y que por tanto los Estados también requieren garantías mínimas para participar. Asimismo, el fortalecimiento no puede pasar por alto que la autoridad y credibilidad de los órganos del sistema interamericano se pone en riesgo al momento en que éstos se apartan de las reglas mínimas establecidas para su funcionamiento y el ejercicio de facultades.

Sin duda, en el caso aquí analizado, el hecho de que la Comisión haya determinado violaciones a la Convención Americana y que la Corte no haya conocido finalmente del fondo del caso hacen pensar que dichas violaciones quedarán impunes por siempre y que la víctima nunca será reparada por la posición asumida por el Estado y la falta de sensibilidad de la Corte IDH. No obstante, no se debe perder de vista que antes de llegar a ese supuesto, la Comisión y los representantes de Alfonso Martín del Campo Dodd debieron, la primera como órgano encargado de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y los segundos como encargados de velar por los intereses de éste, considerar las consecuencias, ventajas y desventajas que tenía el llevar un caso con esas características y que se demostraron al aceptarse por la Corte la primera excepción preliminar del Estado mexicano, pues tal vez habría sido mejor para Alfonso Martín del Campo Dodd tener un informe público del artículo 51 de la CADH y con ello, pese a la posición del Estado, mantener una esperanza en el cambio de actitud de los agentes estatales, así como mantener viva la esperanza de ser reparado.

Todos esos aspectos deben ser bien valorados en otro supuesto similar tanto por la CIDH como por los peticionarios, pues éstos no deben poner en riesgo los intereses y derechos de las víctimas al intentar vías inciertas, o poner como prioritarios sus propios intereses o la intención de someter a un Estado ante la Corte IDH. Deben ante todo escoger la vía que sea más favorable para la víctima y la protección de los derechos humanos.

71 Véase en sentido similar García Ramírez, Sergio, *op. cit*., nota 8, pp. 78 y 79.

Esperemos que en realidad todos los que intervienen en el funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos asuman su papel y responsabilidad para el fortalecimiento de éste y entiendan el rol que deben jugar para asegurar que los derechos humanos sean respetados y garantizados en nuestro continente.

De igual manera, es deseable que todos los que de una u otra forma creemos en la lucha por los derechos humanos, entendamos que debemos buscar siempre y ante todo su respeto, pero que el pretender expandir sus alcances e interpretación de manera desmedida puede generar una reacción contraria, consistente en el debilitamiento y rompimiento del sistema de protección.

Los avances y su expansión se deben dar de manera consistente y sólida, no a partir de la afectación de reglas básicas u otros derechos. El fortalecimiento se debe dar considerando a todos los que integran el sistema, respaldando a quienes son más vulnerables y a quien está dirigido el fin último del sistema, pero sin olvidar que los demás partícipes del sistema juegan un rol esencial que asegura la existencia y permanencia de éste, que al final es la única manera de que subsista la última esperanza de justicia que representan en muchos casos los sistemas de protección internacional de los derechos humanos.