

Presentación

Fabián Omar Salvioli (*)

Para este número, la sección Jurisprudencia de la Revista Relaciones Internacionales ha seleccionado dos decisiones tomadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que revisten especial importancia: la primera de ellas, sobre medidas provisionales respecto a la República Dominicana, motivadas en las presuntas expulsiones masivas en dicho país, de ciudadanos haitianos y dominicanos de origen haitiano; siendo esta la primera vez que el Alto Tribunal se expide sobre la materia.

La segunda sentencia seleccionada es sobre excepciones preliminares: en el caso "Las Palmeras" (Colombia), la Corte realiza un interesante y polémico dictamen sobre la posibilidad de actuación de los órganos del sistema (en particular la Comisión Interamericana) en materia de derecho internacional humanitario.

Esperamos que el material seleccionado sea de interés para todas las personas que trabajan en derecho internacional y relaciones internacionales. 

(*) *Coordinador de la Sección Jurisprudencia*

Organización de los Estados Americanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Medidas Provisionales

No. 3

Caso de haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana

Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Resolución de 18 de agosto de 2000

Vistos:

1. El escrito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante «la Comisión» o «la Comisión Interamericana») de 30 de mayo de 2000 y sus Anexos, mediante el cual sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante «la Corte» o «la Corte Interamericana»), de acuerdo con los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante «la Convención» o «la Convención Americana») y 25 del Reglamento de la Corte, una solicitud de medidas provisionales a favor de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano que se encuentran sujetas a la jurisdicción de la República Dominicana (en adelante «el Estado» o «la República Dominicana») que corren el riesgo de ser «expulsadas» o «deportadas» colectivamente (en adelante «las presuntas víctimas»), en relación con el caso No. 12.271, actualmente en trámite ante la Comisión.
2. Que, en dicho escrito, la Comisión indicó como hechos los que se resumen a continuación:
 - a) el 12 de noviembre de 1999 la Comisión recibió una denuncia sobre «expulsiones masivas» de las presuntas víctimas que efectuaba el Estado en el curso de ese mes. Diez días después, el 22 de noviembre de 1999, la Comisión emitió una medida cautelar y solicitó a la República Dominicana cesar las «expulsiones masivas» y que, en caso de que éstas procedieran, las realizara satisfaciendo los requisitos del debido proceso;
 - b) el 7 de diciembre de 1999 el Estado rechazó la medida cautelar, señaló los procedimientos legales aplicables a las «repatriaciones» implementados por la Dirección General de Migración e informó sobre la elaboración de un nuevo anteproyecto de Ley Migratoria y sobre conversaciones sostenidas con el Gobierno de Haití. Por último, afirmó que no se estaban produciendo «repatriaciones colectivas» en la República Dominicana;
 - c) el ritmo de «deportaciones» se redujo luego de noviembre de 1999; sin embargo, el 10 de marzo y el 5 de mayo de 2000 los peticionarios reiteraron su denuncia ante la Comisión, afirmando que había un promedio de 2.000 «deportaciones» por mes desde noviembre de 1999, y que en abril de 2000 se había notado un incremento en el ritmo de estas «deportaciones»;

- d) las «expulsiones» se realizan mediante redadas colectivas, sin procedimiento legal que permita identificar adecuadamente la nacionalidad de los «expulsados», ni su status migratorio, ni sus vínculos familiares; simplemente, son separados de sus hogares, sin previo aviso, sin permitirles llevar sus pertenencias. Las autoridades migratorias seleccionan a las personas a ser deportadas por el color de la piel;
- e) los peticionarios calculan que más de 20.000 individuos fueron «expulsados o deportados» durante noviembre de 1999. Las autoridades dominicanas emplean fuerza excesiva para asegurar que las presuntas víctimas obedezcan sus órdenes, incluyendo abuso sexual de mujeres; los niños sufren daño psicológico, el temor los impide salir de sus casas; las mujeres de los que son «deportados» tienen que sobrevivir sin nada;
- f) el 3 de diciembre de 1999 los Gobiernos de Haití y de la República Dominicana suscribieron un acuerdo por el cual este último se comprometía a notificar a las autoridades haitianas sobre cualquier acto de deportación de una persona de nacionalidad haitiana, acuerdo que, según los peticionarios, no ha sido cumplido por el Estado; y
- g) la práctica de «deportaciones» y «expulsiones» afecta a dos grupos: trabajadores haitianos documentados e indocumentados y dominicanos de origen haitiano que residen en territorio dominicano documentados e indocumentados;
- y, con base en lo anterior, solicitó a la Corte que
- [...] adopte las medidas provisionales para que el Estado... suspenda las expulsiones-deportaciones masivas de que están siendo objeto los haitianos y dominicanos de origen haitiano por parte de las autoridades dominicanas, toda vez que éstas ponen en riesgo la vida y la integridad física de los deportados, así como de los familiares que son separados, especialmente los menores de edad que quedan abandonados;
- [...] adopte las medidas provisionales para que el Estado establezca procedimientos que permitan verificar los casos en donde no procede la deportación, de aquellos casos en que sí procede. En caso de proceder a la expulsión o deportación de personas que se encuentran en territorio dominicano, éstas deberán satisfacer plenamente los requisitos del debido proceso, incluyendo plazo mínimo de notificación, acceso a miembros de la familia, audiencias adecuadas y decisiones adoptadas legalmente por las autoridades competentes. En todos los casos, las deportaciones deberán realizarse de manera individual y no en forma masiva.
3. El escrito de la Comisión de 13 de junio de 2000, mediante el cual sometió un *Addendum* a su solicitud de medidas provisionales (*supra* 1) e informó que había tomado conocimiento de la identidad de algunas de las presuntas víctimas, quienes habían consentido para que se las nombrase en el contexto de la solicitud. De esta manera, la Comisión describió algunas de las circunstancias específicas de los señores Benito Tide Méndez, Rafaelito Pérez Charles, Antonio Sension, Janty Fils-Aime, Berson Gelim, William Medina Ferreras y de la señora Andrea Alezy así como las de algunos de sus familiares y solicitó a la Corte que adoptara las medidas necesarias para
- Permitir el regreso inmediato de las personas nombradas arriba que se encuentran actualmente en Haití;
- Proteger a las personas nombradas arriba y que se encuentran en la República Dominicana, de toda acción de detención o deportación motivada en su origen racial o nacional o sospecha de no ser ciudadanos;
- Permitir a todos los nombrados [*supra*] establecer contacto con sus familias, especialmente sus hijos menores de edad, para regularizar su situación de manutención, salud y escolaridad a la brevedad posible;
- [...] instar al Gobierno dominicano a establecer procedimientos adecuados para la detención y determinación de medidas de deportación de extranjeros deportables, incluida la celebración de audiencias para demostrar el derecho que pueda asistir

a las personas a permanecer en territorio dominicano o, en su defecto, para comunicarse con sus familias y empleadores a efectos de regularizar el cobro de salarios y la protección de su propiedad y efectos personales.

4. La Resolución del Presidente de la Corte de 16 de junio de 2000, por medio de la cual convocó al Estado y a la Comisión a una audiencia pública que se celebraría en la sede de la Corte Interamericana el día 8 de agosto de 2000, a partir de las 10:00 horas, con el propósito de que la Corte escuchara sus puntos de vista sobre los hechos y circunstancias que motivaron la solicitud de medidas provisionales.
5. El escrito de la Comisión de 21 de julio de 2000, en el cual acreditó a las personas que la representarían en la audiencia pública (*supra* 4), propuso a los señores Solange Pierre y R.P. Pedro Ruquoy como «expertos» para rendir informes en la misma y solicitó a la Corte su consentimiento para exhibir durante dicha audiencia un vídeo con testimonios de las presuntas víctimas.
6. El escrito de la Comisión Interamericana de 25 de julio de 2000, mediante el cual presentó su posición respecto de su ofrecimiento de «peritos» y señaló a la Corte la necesidad de contar con ambos.
7. La comunicación del Estado de 1º de agosto de 2000, mediante la cual acreditó a las personas que lo representarían en la audiencia pública y objetó el ofrecimiento de «peritos» hecho por la Comisión.
8. El escrito de la Comisión Interamericana de 4 de agosto de 2000, en el que respondió a la objeción planteada por el Estado y reiteró la necesidad de contar con los dos «peritos» ofrecidos por ella para la audiencia pública.
9. La Resolución de la Corte de 7 de agosto de 2000, en la que consideró
 1. Que la Comisión ha señalado a este Tribunal que el Padre Pedro Ruquoy y la señora Solange Pierre rendirían declaraciones acerca de la situación de las presuntas víctimas y de la alegada práctica de «expulsiones» y sus consecuencias, con el fin de ilustrar el contexto dentro del cual ha planteado la presente solicitud;
 2. Que el objeto de las declaraciones del Padre Pedro Ruquoy y de la señora Solange Pierre no se relaciona con temas técnicos o especializados respecto de los cuales este Tribunal requeriría el dictamen de peritos;
 3. Que el artículo 44. 1 del Reglamento de la Corte señala, sin embargo, que la Corte podrá «Procurar de oficio toda prueba que considere útil. En particular, podrá oír en calidad de testigo, perito o por otro título, a cualquier persona cuyo testimonio, declaración u opinión estime pertinente»;
 4. Que, de acuerdo a las manifestaciones del Estado y de la Comisión, tanto el Padre Pedro Ruquoy como la señora Solange Pierre han trabajado con las presuntas víctimas y percibido directamente las circunstancias y las condiciones en que viven, por lo cual este Tribunal dispone la comparecencia de ambos para oír sus declaraciones en calidad de testigos; y
 5. Que el hecho de que una persona tenga un interés directo en el resultado del proceso o haya participado como peticionario en el trámite ante la Comisión, no constituye una causa de impedimento para rendir declaraciones ante esta Corte, la cual en su práctica ha inclusive admitido testimonios de la víctima y de sus familiares (*Corte I.D.H., Caso Loayza Tamayo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33; Corte I.D.H., Corte I.D.H., Caso Castillo Páez. Sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34; Corte I.D.H., Caso Suárez Rosero. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35; Corte I.D.H., Caso Blake. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36; Corte I.D.H., Caso Paniagua Morales y otros. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37; Corte I.D.H., Caso Villagrán Morales y otros. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63*);
 y decidió
 1. Citar al Padre Pedro Ruquoy para que, a partir de las 10:00 horas del día 8 de agosto de 2000, comparezca ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a rendir declaración testimonial sobre la alegada práctica de «expulsiones y deporta-

- ciones» de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano en la República Dominicana;
2. Citar a la señora Solange Pierre para que, a partir de las 10:00 horas del día 8 de agosto de 2000, comparezca ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a rendir declaración testimonial sobre la alegada práctica de «expulsiones y deportaciones» de personas haitianas y dominicanas de origen haitiano en la República Dominicana;
 3. Solicitar al Estado de la República Dominicana que facilite la salida de su territorio y la entrada al mismo del Padre Pedro Ruquoy y de la señora Solange Pierre, citados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a rendir declaración testimonial en relación con la presente solicitud de medidas provisionales; y
 4. Establecer que esta citación se rige por los términos del artículo 45 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con el cual la parte que propone una prueba debe correr con los gastos que ella ocasione.
10. La audiencia pública sobre la presente solicitud celebrada en la Corte Interamericana el 8 de agosto de 2000 en la que comparecieron
- por la República Dominicana:
- Servio Tulio Castaños, agente;
- Danilo Díaz, agente alterno;
- Flavio Darío Espinal, asistente;
- Rhadys Abreu de Polanco, asistente;
- Wenceslao Guerrero-Pou, asistente;
- Teresita Torres García, asistente;
- Claudia Blonda, asistente y
- Oscar Iván Peña, asistente.
- Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:
- Juan Méndez, delegado;
- Bertha Santoscoy, abogado;
- Roxanna Altholz, asesora;
- Katie Fleet, asesora;
- Cathie Powell, asesora;
- Arturo Carrillo, asesor y
- Luguely Cunillera, asesora.
- Testigos presentados por la Comisión Interamericana:
- Padre Pedro Ruquoy y
- Solange Pierre
11. Los alegatos de la Comisión presentados en la referida audiencia pública, los que se resumen a continuación:
- a) La Comisión reconoce que la política inmigratoria de cada Estado es una decisión soberana suya; sin embargo, la misma tiene límites. Así, de conformidad con la Convención Americana, esta política no puede afectar los derechos de los nacionales a salir, a entrar del país y a fijar residencia en cualquier lugar del mismo; esta política debe reconocer a los extranjeros con status legal el derecho a no ser deportados, sino por decisión fundada en la ley y debe prohibir la expulsión colectiva de extranjeros, con o sin status legal. Asimismo, la política inmigratoria debe garantizar para cada caso una decisión individual con las garantías del debido proceso; debe respetar el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, a la familia y el derecho de los niños a obtener medidas especiales de protección. Por último, la ejecución de dicha política no puede resultar en tratos crueles, inhumanos y degradantes, ni en discriminaciones por razones de raza, color, religión o sexo;
 - b) la Comisión dictó medidas cautelares el 21 de noviembre de 1999 y, hasta la fecha, no ha habido cambio alguno en la práctica de las autoridades dominicanas de deportar y expulsar a personas haitianas y dominicanas de origen haitiano. Esta práctica, realizada de manera arbitraria, sumaria y sin garantías, sigue siendo diri-

gida contra individuos cuyo color de la piel es «negro». Por ser negros, se sospecha de ser haitianos y, por ser haitianos, se presume que son ilegales y se les expulsa. La práctica referida produce daños y perjuicios de enorme magnitud para las personas haitianas y dominicanas de origen haitiano, quienes viven en continuo temor de ser deportadas o expulsadas;

- c) la presente solicitud se hace a favor de un grupo determinado, aunque innominado, debido a que la práctica del Estado no permite distinguir entre miembros individuales del grupo, a que éstos no se presentan individualmente por el temor en que viven y, a que el sistema interamericano de derechos humanos no estaría capacitado para procesar denuncias individuales de cada miembro;
 - d) ni la letra ni el espíritu del artículo 63.2 de la Convención Americana impiden o restringen a que el daño irreparable sea un daño a la vida, a la integridad o a algún otro derecho. Existe, entonces, la necesidad de reconocer que otros derechos consagrados en la Convención sean objeto de una protección semejante a la que hasta la fecha se le ha otorgado a la vida y a la integridad personal;
 - e) los testigos que comparecieron en la audiencia pública ante la Corte tienen justificados temores, y el interrogatorio del Estado en la referida audiencia pública no permitió alejar dichos temores; y
 - f) la Comisión continúa dispuesta al diálogo constructivo con las autoridades dominicanas con el objeto de llegar a soluciones permanentes.
12. Los alegatos del Estado presentados en la misma audiencia pública, los que se resumen a continuación:
- a) En la República Dominicana existe un procedimiento de deportación que garantiza el debido proceso y el tratamiento individualizado de los casos de deportación. El Estado ha tomado muy seriamente las repatriaciones de ciudadanos haitianos que se encuentran ilegalmente dentro de su territorio, razón por la cual ha hecho un esfuerzo sostenido, en colaboración con el Gobierno haitiano, para mejorar cada vez más los mecanismos de repatriación con un espíritu de protección de derechos. Asimismo, el Estado reconoce que cualquier mecanismo o procedimiento es siempre perfectible;
 - b) las autoridades de migración han invitado públicamente y en reiteradas ocasiones a las organizaciones no gubernamentales de la República Dominicana para que observen las distintas fases del proceso de deportación, pero este llamado no ha tenido acogida por dichas organizaciones;
 - c) la República Dominicana está obligada a mantener una política de retorno y expulsión permanente, pero es necesario precisar que el número de personas que son repatriadas no compensa ni remotamente el número de personas que entran al país ilegalmente. Si se acogiera la presente solicitud, se estaría amarrando a un Estado que ha durado cuatro años esforzándose en avanzar en materia de derechos humanos y en el problema migratorio que tiene;
 - d) el problema de Haití es un problema de la comunidad internacional y, sobretudo, de los países más ricos; la República Dominicana tiene grandes limitaciones económicas, grandes niveles de pobreza y no puede cargar sola sobre sus hombros la realidad económica, social, ambiental, política, institucional y de seguridad que vive el pueblo haitiano; y
 - e) es necesario identificar a las personas a favor de las cuales se solicitan medidas provisionales; sin embargo, la República Dominicana está en la mejor disposición de examinar cualquier caso individual en el que se alegue una violación de derechos, a fin de corregir cualquier exceso en el que se haya podido incurrir y tomar medidas en el mismo contexto en que avanza hacia un perfeccionamiento de los mecanismos de repatriación.
13. Las declaraciones rendidas por los testigos durante la referida audiencia pública, las que se resumen a continuación:

- a) Testimonio del Padre Pedro Ruquoy, sacerdote católico, miembro de una comunidad religiosa misionera en la República Dominicana.
Declaró sobre el proceso de repatriaciones forzadas en la República Dominicana. Dicho proceso se realiza muy rápido. En la mayoría de los casos, las personas son encaminadas a la frontera en autobuses, sin poder comunicarse con sus familiares, sin previa notificación, sin poder traer sus pertenencias y sin poder presentarse ante alguna autoridad competente para probar su status. El criterio utilizado para seleccionar a las personas que van a ser expulsadas es el color de la piel y su forma de hablar. Además, algunas de las personas expulsadas son dominicanos que tienen su cédula, pero les dicen que dichas cédulas son falsas. Las presuntas víctimas viven en constante temor; algunas veces, las repatriaciones son conducidas de noche y las personas son sometidas a abusos, incluyendo las mujeres. En una ocasión, reportó por escrito estas situaciones al Presidente de la República Dominicana, pero no recibió respuesta. Indicó que, como él vive en la zona fronteriza, cada día lo visitan un promedio de 12 personas expulsadas que quieren regresar a su lugar. Por último, señaló que entiende y apoya que cada país tenga derecho de repatriar a personas que se encuentran ilegalmente en su territorio, pero que no está de acuerdo con la forma en que la República Dominicana trata a estas personas en el momento de repatriarlas.
- b) Testimonio de la señora Solange Pierre, trabajadora social, Directora del Movimiento de Mujeres Domínico-Haitianas.
Declaró sobre el proceso de repatriaciones forzadas en la República Dominicana. Los militares armados entran violentamente a las casas de las personas y las llevan directamente a Haití. Dichas expulsiones separan a las familias, causan traumas y graves consecuencias en la población general, sobretodo en las mujeres y en los niños. Además, muchas de las personas expulsadas llevan 20-30 años en la República Dominicana y ya han perdido los lazos con Haití; muchos no hablan el idioma, no tienen las costumbres haitianas y cuando llegan a Haití, se encuentran en un lugar completamente desconocido. Existen casos de violaciones sexuales en el contexto de las expulsiones. Aproximadamente trabaja con siete comunidades o «bateyes», comunidades pequeñas que carecen de luz, agua y servicios básicos. Manifestó que las expulsiones se dan sin previo aviso. Expresó que hay legisladores y personas del Gobierno que pidieron, a través de los medios de comunicación, que ella fuera detenida, investigada y expulsada y, asimismo, sus hijos y su familia han sido atemorizados. Finalmente, agregó que la práctica de las expulsiones continúa hasta la fecha.
14. El escrito sometido por la República Dominicana, al finalizar la audiencia pública ante la Corte, y sus Anexos, por medio de los cuales alegó que
- a) la Comisión se precipitó en su solicitud de medidas provisionales porque no esperó la respuesta del Estado ni usó los medios y mecanismos de que disponía para comprobar la denuncia de los peticionarios;
 - b) la deportación de extranjeros que se encuentran ilegalmente en territorio dominicano es un «derecho irrenunciable e innegociable del Estado dominicano pues el mismo constituye uno de los atributos fundamentales de su soberanía», consagrado en su ordenamiento jurídico, el cual no viola ningún tratado o convención que el Estado haya firmado o ratificado;
 - c) en la República Dominicana existe un procedimiento de deportación que garantiza el debido proceso y el tratamiento individualizado de los casos de deportación. Dicho procedimiento consiste en tres etapas que son: detención e identificación, investigación y depuración y, por último, verificación y confirmación;
 - d) antes de deportar a una persona, las autoridades competentes establecen con precisión su identidad y su status jurídico en el Estado para distinguir las personas pasibles de ser deportadas de las que no lo son. Las personas a ser deportadas están sujetas a una verificación final previa a su entrega a las autoridades haitianas, en la cual participan los Cónsules haitianos;

- e) la República Dominicana ha hecho un esfuerzo sostenido en establecer mecanismos de repatriación de haitianos con la debida protección de derechos, compromiso que se ha manifestado en los últimos años mediante una profundización en las relaciones de colaboración entre el Gobierno dominicano y el Gobierno haitiano a través de la firma de distintos convenios de cooperación sobre esta materia;
- f) no es cierto que «la vida e integridad física de un alto número de personas» esté en peligro en la República Dominicana;
- g) el número de repatriados mensualmente debe analizarse en el contexto de la inmigración masiva de ciudadanos haitianos hacia territorio dominicano; aún así, las estadísticas de la Dirección General de Migración señalan que en ningún mes las repatriaciones alcanzaron la cifra de 1.000 personas;
- h) la República Dominicana tiene serias dificultades para absorber un número indefinido y constante de refugiados en razón de sus propias limitaciones, toda vez que éste es un problema que hay necesidad de resolver dentro de una coyuntura global;
- i) la identidad de las personas que corren peligro de padecer daños irreparables debe ser revelada para la adopción de medidas provisionales; medidas tomadas en relación con personas innominadas solo inhabilitarían al Estado dominicano a ejercer su derecho de protección de su frontera y de controlar el status legal de las personas que ingresan a su territorio o habitan en él; y
- j) en cuanto a las personas mencionadas en el *Addendum* de la Comisión de 13 de junio de 2000 (*supra* 3), dos de ellas, Rafaelito Pérez Charles no reside ni ha residido en los últimos 51 años en la Comunidad señalada por la Comisión, y Berson Gelim no aparece registrado entre los deportados de la República Dominicana.

Por último, el Estado se refirió a las circunstancias particulares de las demás personas señaladas en el referido *Addendum* de la Comisión, solicitó a la Corte que rechazara la presente solicitud, y expresó «su disposición de rectificar y someter a la ley a los responsables en relación a cualquier caso en que se compruebe que ha habido algún exceso o un desconocimiento de derechos en perjuicio del extranjero».

15. La comunicación de la Comisión de 11 de agosto de 2000, mediante la cual
- a) objetó el escrito presentado por el Estado al finalizar la audiencia pública (*supra* 14);
 - b) indicó, en respuesta a una cuestión planteada por el Presidente de la Corte en la audiencia pública, que su solicitud de medidas provisionales era una *acción popular* (*actio popularis*); y
 - c) solicitó medidas provisionales también para los dos testigos que declararon en la referida audiencia pública.

Considerando:

1. Que la República Dominicana es Estado Parte en la Convención Americana desde el 19 de abril de 1978 y reconoció la competencia de la Corte, conforme al artículo 62 de la Convención, el 25 de marzo de 1999.
2. Que el artículo 63.2 de la Convención Americana dispone que, en casos de «extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas», la Corte podrá, en los asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, a solicitud de la Comisión, tomar las medidas provisionales que considere pertinentes.
3. Que, en los términos del artículo 25.1 del Reglamento de la Corte, En cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención.
4. Que es un atributo de la República Dominicana tomar decisiones soberanas acerca

de su política de migración, las cuales deben ser compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana.

5. Que no ha sido demostrado en la audiencia pública de 8 de agosto de 2000, ni en los escritos presentados ante la Corte, que la República Dominicana mantiene una política de Estado de deportaciones y expulsiones masivas en violación de las normas expresas en la Convención; sin embargo, los testimonios presentados en la referida audiencia pública permiten a la Corte establecer una presunción *prima facie* de la ocurrencia de casos en los que individuos son objeto de abusos.
6. Que en la mencionada audiencia pública se aportó información sobre comunidades o «bateyes» fronterizos cuyos integrantes están sujetos a repatriaciones forzadas, deportaciones o expulsiones, por lo que la Corte estima necesario obtener información adicional sobre la situación de los miembros de dichas comunidades o «bateyes».
7. Que el Estado ha manifestado de manera positiva, en la misma audiencia pública, su disposición de perfeccionar los mecanismos de repatriaciones, y los procedimientos de deportaciones y expulsiones, de rectificar ciertas prácticas y de someter a la ley a los responsables de excesos o desconocimiento de derechos en relación con dichas repatriaciones.
8. Que esta Corte considera indispensable individualizar las personas que corren peligro de sufrir daños irreparables, razón por la cual no es factible ordenar medidas provisionales de manera innominada, para proteger genéricamente a todos quienes se hallen en determinada situación o que sean afectados por determinadas medidas; sin embargo, es posible proteger a los miembros individualizados de una comunidad.
9. Que los antecedentes presentados por la Comisión en su solicitud demuestran *prima facie* una situación de extrema gravedad y urgencia en cuanto a los derechos a la vida, integridad personal, protección especial a los niños en la familia y derecho de circulación y residencia de las personas identificadas en el *Addendum* de la Comisión de 13 de junio de 2000 (*supra* Vistos 3) y precisadas en la parte decisoria de la presente Resolución de la Corte (*infra* Puntos Resolutivos 1, 3, 4, 5, 6 y 7).
10. Que el artículo 1.1 de la Convención señala el deber de los Estados Partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en ese tratado y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.
11. Que es responsabilidad de la República Dominicana adoptar medidas de seguridad para proteger a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción; este deber se torna aún más evidente en relación con quienes estén vinculados por procesos ante los órganos de supervisión de la Convención Americana.
12. Que, de acuerdo con lo afirmado por los testigos durante la audiencia pública de 8 de agosto de 2000 y las manifestaciones de la Comisión, el Padre Pedro Ruquoy y la señora Solange Pierre pueden ser objeto de represalias en la República Dominicana como consecuencia de sus declaraciones ante esta Corte, por lo que la adopción de medidas provisionales es necesaria para evitarles daños irreparables.
13. Que ha sido práctica de este Tribunal proteger, mediante la adopción de medidas provisionales, a testigos que han prestado declaraciones ante la Corte.

Por Tanto:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos,
en uso de las atribuciones que le confieren el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 25 de su Reglamento,

Resuelve:

1. Requerir al Estado de la República Dominicana que adopte, sin dilación, cuantas me-

didadas sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de Benito Tide Méndez, Antonio Sension, Andrea Alezy, Janty Fils-Aime y William Medina Ferreras.

2. Requerir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con carácter de urgencia, que informe detalladamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a más tardar el 31 de agosto de 2000, acerca de la situación actual de Rafaelito Pérez Charles y Berson Gelim en relación con las afirmaciones divergentes de las partes sobre estas dos personas.
3. Requerir al Estado de la República Dominicana que se abstenga de deportar o expulsar de su territorio a Benito Tide Méndez y Antonio Sension.
4. Requerir al Estado de la República Dominicana que permita el retorno inmediato a su territorio de Janty Fils-Aime y William Medina Ferreras.
5. Requerir al Estado de la República Dominicana que permita, a la mayor brevedad, la reunificación familiar de Antonio Sension y Andrea Alezy con sus hijos menores en la República Dominicana.
6. Requerir al Estado de la República Dominicana que colabore con Antonio Sension para obtener información sobre el paradero de sus familiares en Haití o en la República Dominicana.
7. Requerir al Estado de la República Dominicana que, en el marco de los convenios de cooperación pertinentes entre la República Dominicana y Haití, investigue la situación de Janty Fils-Aime y William Medina Ferreras bajo la supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para agilizar los resultados de dichas investigaciones.
8. Requerir al Estado de la República Dominicana que continúe dando seguimiento a las investigaciones ya iniciadas por sus autoridades competentes en relación a Benito Tide Méndez, Rafaelito Pérez Charles, Antonio Sension, Andrea Alezy y Berson Gelim.
9. Requerir al Estado de la República Dominicana que adopte, sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad personal del Padre Pedro Ruquoy y de la señora Solange Pierre, testigos en la audiencia pública de 8 de agosto de 2000.
10. Requerir al Estado de la República Dominicana y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que suministren a la Corte Interamericana de Derechos Humanos información detallada sobre la situación de los miembros de las comunidades o «bateyes» fronterizos que puedan estar sujetos a repatriaciones forzadas, deportaciones o expulsiones.
11. Requerir al Estado de la República Dominicana que informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cada dos meses a partir de la notificación de la presente resolución, sobre las medidas provisionales que haya adoptado en cumplimiento de la misma.
12. Requerir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presente sus observaciones a los informes del Estado de la República Dominicana dentro de un plazo de seis semanas a partir de su recepción.

El Juez Cañado Trindade hizo conocer a la Corte su Voto Concurrente, el cual acompaña a esta Resolución.

Antônio A. Cañado Trindade
Presidente

Máximo Pacheco Gómez Hernán Salgado Pesantes
Alirio Abreu Burelli Carlos Vicente de Roux Rengifo
Manuel E. Ventura Robles
Secretario

Voto Concurrente del Juez A.a. Cançado Trindade

1. En la memorable audiencia pública del 08 de agosto de 2000 ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las Delegaciones tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como de la República Dominicana buscaron contextualizar el presente caso de los *Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana*, y señalaron - en medio a muestras de una apreciada cooperación procesal - la gran complejidad del mismo y su carácter de verdadera tragedia humana. Siendo así, además de votar en favor la adopción por la Corte de la presente Resolución sobre Medidas Provisionales de Protección, no me eximo de dejar constancia, en este Voto Concurrente, de mis reflexiones al respecto, dadas la dimensión y las proporciones que ha adquirido el problema aquí tratado, configurándose como uno de los grandes desafíos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al inicio del siglo XXI.

I. Desarraigo y Derechos Humanos: La Dimensión Global.

2. En la referida audiencia pública, la Delegación dominicana señaló que el presente caso refleja un problema que concierne también a la comunidad internacional y que la búsqueda de solución al mismo no debería recaer enteramente sobre los hombros de la República Dominicana. Entiendo que la Delegación dominicana tiene razón en señalar este aspecto del problema: no podemos, efectivamente, hacer abstracción de sus *causas*. El fenómeno contemporáneo del *desarraigo*, que se manifiesta en diferentes regiones del mundo, revela una dimensión verdaderamente global, que presenta un gran desafío a la ciencia del derecho, y, en particular, al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
3. En efecto, en un mundo «globalizado» - el nuevo eufemismo *en vogue*, - se abren las fronteras a los capitales, inversiones, bienes y servicios, pero no necesariamente a los seres humanos. Se concentran las riquezas cada vez más en manos de pocos, al mismo tiempo en que lamentablemente aumentan, de forma creciente (y estadísticamente comprobada), los marginados y excluidos. Las lecciones del pasado parecen olvidadas, los sufrimientos de generaciones anteriores parecen haber sido en vano. El actual frenesí «globalizante», presentado como algo inevitable e irreversible, - en realidad configurando la más reciente expresión de un perverso neodarwinismo social, - muéstrase enteramente desprovisto de todo sentido histórico.
4. Este es un cuadro revelador de la dimensión que el ser humano (de la era de las computadoras y del *Internet*) ha dado a su semejante, en este umbral del siglo XXI: el ser humano ha sido por sí mismo situado en escala de prioridad inferior a la atribuida a los capitales y bienes, - a pesar de todas las luchas del pasado, y de todos los sacrificios de las generaciones anteriores. Al primado del capital sobre el trabajo corresponde el del egoísmo sobre la solidaridad. Como consecuencia de esta tragedia contemporánea - causada esencialmente por el propio hombre, - perfectamente evitable si la solidaridad humana primase sobre el egoísmo, surge el nuevo fenómeno del desarraigo, sobre todo de aquellos que buscan escapar del hambre, de las enfermedades y de la miseria, - con graves consecuencias e implicaciones para la propia normativa internacional de la protección del ser humano.
5. Ya en 1948, en un ensayo luminoso, el historiador Arnold Toynbee, cuestionando las propias bases de lo que se entiende por *civilización*, - o sea, avances bastante modestos en los planos social y moral, - lamentó que el dominio alcanzado por el hombre sobre la naturaleza no-humana desafortunadamente no se extendió al plano espiritual. Efectivamente, la necesidad de raíces es del propio espíritu humano, tal como lo fue señalado con rara lucidez por Simone Weil en un libro publicado en 1949: toda colectividad humana tiene sus raíces en el pasado, el cual constituye la única vía de preser-

var el legado espiritual de los que ya se fueron, y la única vía por medio de la cual los muertos pueden comunicarse con los vivos.

6. Con el desarraigo, uno pierde, por ejemplo, la familiaridad de lo cotidiano, el idioma materno como forma espontánea de la expresión de las ideas y los sentimientos, y el trabajo que da a cada uno el sentido de la vida y de la utilidad a los demás, en la comunidad en que vive. Uno pierde sus medios genuinos de comunicación con el mundo exterior, así como la posibilidad de desarrollar un *proyecto de vida*. Es, pues, un problema que concierne a todo el género humano, que involucra la totalidad de los derechos humanos, y, sobre todo, que tiene una dimensión espiritual que no puede ser olvidada, aún más en el mundo deshumanizado de nuestros días.
7. El problema del desarraigo debe ser considerado en un marco de la acción orientada a la erradicación de la exclusión social y de la pobreza extrema, - si es que se desea llegar a sus causas y no solamente combatir sus síntomas. Se impone el desarrollo de respuestas a nuevas demandas de protección, aunque no estén literalmente contempladas en los instrumentos internacionales de protección del ser humano vigentes. El problema sólo puede ser enfrentado adecuadamente teniendo presente la indivisibilidad de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales).

II. Desarraigo y Derechos Humanos: La Responsabilidad Estatal.

8. Pero hay otro aspecto que debe ser considerado. Parte de las dificultades de protección, en el presente contexto del desarraigo, reside en los vacíos y lagunas de la normativa de protección existente. Nadie cuestiona, por ejemplo, la existencia de un derecho a *emigrar*, como corolario del derecho a la libertad de movimiento. Pero los Estados aún no aceptaron un derecho a *inmigrar* y a *permanecer* donde uno se encuentre. En lugar de políticas poblacionales, los Estados, en su gran mayoría, ejercen más bien la función policial de proteger sus fronteras y controlar los flujos migratorios, sancionando los llamados migrantes *ilegales*. Como, a juicio de los Estados, no hay un derecho humano de inmigrar y de permanecer donde uno esté, el control de los ingresos migratorios, sumado a los procedimientos de deportaciones y expulsiones, encuéntrase sujetos a sus propios criterios soberanos. No sorprende que de ahí advengan inconsistencias y arbitrariedades.
9. La normativa de protección atinente a los derechos humanos sigue siendo insuficiente, ante la falta de acuerdo en cuanto a las bases de una verdadera cooperación internacional referente a la protección de todos los desarraigados. No hay normas jurídicas eficaces sin los valores correspondientes, a ellas subyacentes. En relación con el problema en cuestión, algunas normas de protección ya existen, pero faltan el reconocimiento de los valores, y la voluntad de aplicarlas; no es mera casualidad, por ejemplo, que la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, una década después de aprobada, aún no haya entrado en vigor.
10. En relación con el capital (inclusive el puramente especulativo), el mundo se ha «globalizado»; en relación con el trabajo y los seres humanos (inclusive los que intentan escapar de graves e inminentes amenazas a su propia vida), el mundo se ha atomizado en unidades soberanas. En un mundo «globalizado» de profundas iniquidades como el de nuestros días, de la irrupción de tantos conflictos internos desagregadores, ¿cómo identificar el origen de tanta violencia estructural? El mal parece ser de la propia condición humana. La cuestión del desarraigo debe ser tratada no a la luz de la soberanía estatal, sino más bien como problema de dimensión verdaderamente *global* que es (requiriendo una concertación a nivel universal), teniendo presentes las obligaciones *erga omnes* de protección.
11. A pesar de ser el desarraigo un problema que afecta a toda la *comunidad internacio-*

nal (concepto éste que ya ha sido respaldado por la doctrina contemporánea más lúcida del derecho internacional), sigue siendo tratado de forma atomizada por los Estados, con la visión de un ordenamiento jurídico de carácter puramente interestatal, sin parecer darse cuenta de que el modelo westphaliano de dicho ordenamiento internacional se encuentra, ya hace mucho tiempo, definitivamente agotado. Es precisamente por esto que los Estados no pueden eximirse de responsabilidad en razón del carácter global del desarraigo, por cuanto siguen aplicando al mismo sus propios criterios de ordenamiento interno.

12. En este umbral del siglo XXI, persiste un descompás entre las demandas de protección en un mundo «globalizado» y los medios de protección en un mundo atomizado. La llamada «globalización», me permito insistir, todavía no ha abarcado los medios de protección del ser humano. Lamentablemente la *consciencia jurídica universal* - en la cual creo firmemente - todavía no parece haberse despertado suficientemente tampoco para la necesidad del desarrollo conceptual de la responsabilidad internacional otra que la puramente estatal. El Estado debe, pues, responder por las consecuencias de la aplicación práctica de las normas y políticas públicas que adopta en materia de migración, y en particular de los procedimientos de deportaciones y expulsiones.

III. Desarraigo y Derechos Humanos: La Naturaleza Jurídica de las Medidas Provisionales de Protección.

13. Habiendo señalado, en relación con el desarraigo, los aspectos complementarios de su dimensión global y de la responsabilidad estatal, permítome pasar al tercer y último aspecto del problema, atinente a su ubicación en el contexto de las medidas provisionales de protección. Un énfasis especial, al abordar la tragedia del desarraigo, debe recaer en la *prevención*, de la cual constituye una manifestación elocuente la propia adopción de las medidas provisionales de protección en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La dimensión intertemporal se manifiesta, pues, tanto en el fenómeno del desarraigo como en la aplicación de las medidas provisionales de protección.
14. Del mismo modo, la indivisibilidad de todos los derechos humanos se manifiesta tanto en el fenómeno del desarraigo (cf. *supra*) como en la aplicación de las medidas provisionales de protección. Siendo así, no hay, jurídica y epistemológicamente, impedimento alguno a que dichas medidas, que hasta el presente han sido aplicadas por la Corte Interamericana en relación con los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal (artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sean aplicadas también en relación con otros derechos protegidos por la Convención Americana. Siendo todos estos derechos interrelacionados, se puede perfectamente, en mi entender, dictar medidas provisionales de protección de cada uno de ellos, siempre y cuando se reúnan los dos requisitos de la «extrema gravedad y urgencia» y de la «prevención de daños irreparables a las personas», consagrados en el artículo 63(2) de la Convención.
15. En cuanto a los derechos protegidos, entiendo que la muy grave complejidad del problema del desarraigo acarrea la extensión de la aplicación de las medidas provisionales tanto a los derechos a la vida y a la integridad personal (artículos 4 y 5 de la Convención Americana) como a los derechos a la libertad personal, a la protección especial de los niños en la familia, y de circulación y residencia (artículos 7, 19 y 22 de la Convención), como en el presente caso de los *Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana*. Es ésta la primera vez en su historia que la Corte procede de ese modo, a mi modo de ver correctamente, consciente de la necesidad de desarrollar, por su jurisprudencia evolutiva, nuevas vías de protección inspiradas en la realidad de la intensidad del propio sufrimiento humano.
16. La presente Resolución de la Corte revela, además, que el concepto de *proyecto de*

vida, tratado recientemente en el ejercicio de su función contenciosa en materia tanto de fondo (caso de los «Niños de la Calle», Sentencia del 19.11.1999) como de reparaciones (caso *Loayza Tamayo*, 27.11.1998), marca igualmente presencia en el plano de las medidas provisionales de protección, como se desprende de los hechos alegados por las Delegaciones tanto de la República Dominicana como de la Comisión Interamericana, así como por los dos testigos presentados por esta última, en la audiencia pública ante la Corte del 08 de agosto de 2000.

17. Hay que tener siempre presente la evolución de las medidas provisionales de protección, que tienen sus raíces históricas en el proceso cautelar en el plano del ordenamiento jurídico interno, concebido originalmente para salvaguardar la eficacia de la propia función jurisdiccional. Gradualmente se afirmó la autonomía de la acción cautelar, la cual alcanzó el nivel internacional en la práctica arbitral y judicial. El *rationale* de las medidas provisionales no cambió sustancialmente con esta transposición al plano del Derecho Internacional Público, en el cual continuaron ellas a buscar la preservación de los derechos reivindicados por las partes y la integridad de la decisión del fondo del caso. El cambio del objeto de tales medidas sólo se produjo con el impacto de la emergencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
18. Con su transposición del ámbito del contencioso tradicional interestatal al del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las medidas provisionales empezaron a ir más allá en materia de protección, revelando un alcance sin precedentes, al pasar a proteger los propios *derechos sustantivos* de los seres humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a la persona humana como sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El ser humano es tomado como tal, independientemente de la colectividad a la cual pertenece. Esta gradual evolución en materia de medidas provisionales de protección encuéntrase hoy consolidada, y para ella la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha seguramente contribuido más que cualquier otro tribunal internacional contemporáneo.
19. La Corte Interamericana ha actuado, hasta el presente, a un tiempo con prudencia y visión prospectiva, sin ingresar en el debate doctrinal todavía nebuloso acerca de la existencia o no de una *actio popularis* en el derecho internacional. En su Voto Disidente célebre y progresista en el caso de *Africa del Sudoeste* (1966) ante la Corte Internacional de Justicia, el Juez Philip Jessup tampoco basó su razonamiento en una *actio popularis* en el derecho internacional. Ésto no lo impidió de señalar que el derecho internacional ha, sin embargo, aceptado y creado situaciones en las cuales se reconoce «un derecho de acción sin tener que probar un perjuicio individual o un interés sustantivo individual, distinto del interés general».
20. A su vez, en su igualmente célebre y visionario Voto Disidente en el mismo caso de *Africa del Sudoeste*, el Juez Kotaro Tanaka tampoco necesitó acudir a la figura de la *actio popularis* (aunque reconocida en los sistemas jurídicos nacionales) para afirmar que todo miembro de una sociedad humana tiene interés en la realización de la justicia social y de determinados principios humanitarios, y que la propia evolución histórica del Derecho demuestra que éste se enriquece del punto de vista cultural al abarcar valores que anteriormente se encontraban fuera de su esfera. De ahí, por ejemplo, la jurisdiccionalización de la justicia social; en el caso de la protección de grupos sociales, - agregó con perspicacia el Juez Tanaka, - lo que se protege no es el grupo *per se* como un todo, sino más bien los individuos que lo componen.
21. El campo encuéntrase, en mi entendimiento, abierto a una evolución hacia la cristalización de una *actio popularis* en el derecho internacional, en la medida en que se logre una mayor concientización de la existencia de una verdadera *comunidad internacional*, formada tanto por los Estados como por los pueblos, las comunidades, los grupos de particulares y los individuos (tanto gobernados como gobernantes), - tal como fue propugnado a partir del siglo XVI por los llamados fundadores del derecho de *gentes*. Hay una diferencia entre solicitar medidas provisionales de protección para

- una comunidad de carácter «indeterminado», y solicitarlas para una comunidad o grupo cuyos integrantes puedan ser *individualizados*.
22. Razonar, en las circunstancias del presente caso, a partir de la existencia de una *actio popularis*, presentaría el riesgo de desfigurar el carácter de las medidas provisionales de protección, en su actual etapa de evolución histórica. Siendo así, en cuanto a las personas protegidas por las Medidas Provisionales que viene de dictar la Corte, en el presente caso de los *Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana*, el Tribunal las ha debidamente individualizado, sin dejar de contextualizarlas, al también requerir al Estado información detallada sobre la situación de las comunidades o «bateyes» fronterizos cuyos integrantes puedan verse involucrados en el problema aquí tratado.
23. De ese modo, la Corte, al mismo tiempo en que ha innovado y dado un salto cualitativo en su jurisprudencia - de creciente importancia en los últimos años - en materia de Medidas Provisionales de Protección, también ha actuado con prudencia: ha escuchado atentamente los alegatos orales de la Comisión y del Estado y constatado la gran seriedad de ambos en el tratamiento del tema en sus intervenciones durante la referida audiencia pública ante el Tribunal; ha reconocido la alta complejidad del problema aquí abordado en sus distintos aspectos; ha cuidado de no prejuzgar el fondo del caso pendiente ante la Comisión Interamericana (en particular en cuanto a la cuestión de las garantías del debido proceso legal); se ha mostrado sensible a las necesidades de protección; y ha contribuido a la caracterización definitiva del carácter *tutelar*, más que puramente *cautelar*, de las medidas provisionales de protección en el universo conceptual del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (cf. *supra*).
24. No puedo, pues, dejar de expresar mi esperanza de que las providencias que venga a tomar la República Dominicana, en conformidad con las Medidas Provisionales de Protección individualizadas en la presente Resolución de la Corte, se reviertan en beneficio de todas las demás personas - no señaladas nominalmente en el petitorio de la Comisión Interamericana - que se encuentren en la misma situación de vulnerabilidad y riesgo. El Derecho no opera en el vacío; evoluciona en función del atendimento a las necesidades sociales y del reconocimiento de los valores subyacentes a sus normas.
25. Al Derecho está reservado un papel de fundamental importancia para atender a las nuevas necesidades de protección del ser humano, particularmente en el mundo deshumanizado en que vivimos. Al inicio del siglo XXI, urge, en definitiva, situar el ser humano en el lugar que le corresponde, a saber, en el centro de las políticas públicas de los Estados (como las poblacionales) y de todo proceso de desarrollo, y ciertamente por encima de los capitales, inversiones, bienes y servicios. Urge, además, desarrollar conceptualmente el derecho de la responsabilidad internacional, de modo a abarcar, a la par de la estatal, también la responsabilidad de actores no-estatales. Es éste uno de los mayores desafíos del poder público y de la ciencia jurídica en el mundo «globalizado» en que vivimos, desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos.

Antônio Augusto Cançado Trindade

Juez

Manuel E. Ventura Robles

Secretario

Organización de los Estados Americanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Serie C: Resoluciones y Sentencias

Caso Las Palmeras Excepciones Preliminares

Sentencia de 04 de febrero de 2000

En el caso Las Palmeras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte" o "la Corte Interamericana"), integrada de la siguiente manera:

Antônio A. Cançado Trindade, Presidente;

Máximo Pacheco Gómez, Vicepresidente;

Hernán Salgado Pesantes, Juez;

Oliver Jackman, Juez;

Alirio Abreu Burelli, Juez;

Sergio García Ramírez, Juez, y

Julio A. Barberis, Juez *ad hoc*;

presentes, además,

Manuel E. Ventura Robles, Secretario, y

Renzo Pomi, Secretario adjunto,

de acuerdo con el artículo 36.6 de su Reglamento (en adelante "el Reglamento"), dicta la siguiente sentencia sobre las excepciones preliminares interpuestas por la República de Colombia (en adelante "el Estado" o "Colombia").

I introducción a la causa

1. El presente caso fue sometido a la Corte por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la Comisión Interamericana") el 6 de julio de 1998. La demanda de la misión tiene su origen en una denuncia (No. 11.237) recibida en su Secretaría y fechada en Bogotá el 27 de enero de 1994.

II hechos expuestos en la demanda

2. La Comisión Interamericana expuso en su demanda los hechos en que funda su reclamación.

El 23 de enero de 1991 el Comandante Departamental de la Policía de Putumayo habría ordenado a miembros de la Policía Nacional llevar a cabo una operación armada en la localidad de Las Palmeras, Municipio de Mocoa, Departamento de Putumayo. La Policía Nacional estaría apoyada por efectivos del Ejército.

En la mañana de ese mismo día, se encontrarían en la escuela rural de Las Palmeras unos niños que esperaban el comienzo de las clases y dos trabajadores que reparaban un tanque. Estos serían Julio Milcíades Cerón Gómez y Artemio Pantoja. En un terreno lindero se hallarían los hermanos William y Edebraiz Cerón ordeñando una vaca. El maestro Hernán Javier Cuarán Muchavisoy estaría por llegar a la escuela.

Las fuerzas del Ejército habrían abierto fuego desde un helicóptero y habrían herido al niño Enio Quinayas Molina, de seis años, que se dirigía a la escuela.

La Policía habría detenido en la escuela y en sus alrededores al maestro Cuarán Muchavisoy, a los trabajadores Cerón Gómez y Pantoja, a los hermanos William y Edebraiz Cerón y a otra persona no identificada que podría ser Moisés Ojeda o Hernán Lizcano Jacanamejoy. La Policía Nacional habría ejecutado extrajudicialmente por lo menos a seis de estas personas.

Los miembros de la Policía Nacional y del Ejército habrían realizado numerosos esfuerzos para justificar su conducta. En este orden de ideas, se habrían vestido con uniformes militares los cadáveres de algunas de las personas ejecutadas, se habrían quemado sus ropas y se habrían amedrentado a los testigos del caso. Igualmente, la Policía Nacional habría presentado siete cadáveres como pertenecientes a subversivos muertos en un presunto enfrentamiento. Entre esos cadáveres se encontrarían seis cuerpos de las personas detenidas por la Policía y un séptimo, cuyas circunstancias de muerte no habrían sido esclarecidas.

Como consecuencia de los hechos descritos, se habrían iniciado procesos de carácter disciplinario, administrativo y penal. El proceso disciplinario realizado por el Comandante de la Policía Nacional de Putumayo se habría fallado en cinco días y se habría absuelto a todos los que participaron en los hechos de la localidad de Las Palmeras. Asimismo, se habrían iniciado dos procesos administrativos en los que se habría reconocido expresamente que las víctimas del operativo armado no pertenecían a ningún grupo armado y que el día de los hechos estaban realizando sus tareas habituales. Esos procesos habrían permitido comprobar que la Policía Nacional habría ejecutado extrajudicialmente a las víctimas cuando estaban en estado de indefensión. En cuanto al proceso penal militar, después de siete años aún se encontraría en la etapa de investigación y todavía no se habría acusado formalmente a ninguno de los responsables de los hechos.

III procedimiento ante la comisión

3. El 27 de enero de 1994 la Comisión recibió una denuncia por supuestas violaciones de derechos humanos en agravio de los señores Artemio Pantoja Ordoñez, Hernán Javier Cuarán Muchavisoy, Julio Milcíades Cerón Gómez, Edebraiz Cerón Rojas, William Hamilton Cerón Rojas, una persona no identificada, que podría ser Moisés Ojeda o Hernán Lizcano Jacanamejoy, y otra persona que tampoco ha sido identificada y que murió en circunstancias desconocidas. El 16 de febrero siguiente la Comisión remitió al Estado las partes pertinentes de la denuncia y solicitó la correspondiente respuesta.
4. El Estado respondió el 25 de mayo de 1994. El escrito fue transmitido a los peticionarios, quienes presentaron su réplica el 6 de octubre de 1994. El 3 de noviembre siguiente la Comisión trasladó ésta a Colombia, que dio respuesta el 15 de diciembre. Tanto los peticionarios como el Estado remitieron a la Comisión otros escritos relativos a la situación de las investigaciones y los procesos judiciales internos, y aquella transmitió las porciones pertinentes a cada contraparte.
5. El 8 de octubre de 1996 la Comisión celebró una audiencia en la que las partes formularon verbalmente sus argumentos acerca de los hechos y el derecho aplicable al presente caso.
6. El 20 de febrero de 1998 la Comisión aprobó el Informe No. 10/98 y lo transmitió al Estado el 6 de marzo del mismo año. En la parte dispositiva de dicho Informe, la Comisión recomendó:
 119. Que el Estado colombiano emprenda una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos denunciados, para poder aclarar los hechos del 23 de enero de 1991 y determinar en todos sus detalles en un relato oficial las circunstancias y la responsabilidad en las violaciones cometidas.
 120. Que el Estado de Colombia someta a los procesos judiciales pertinentes, a todos los responsables de las violaciones a efectos de que sean sancionados.
 121. Que el Estado de Colombia adopte medidas para reparar debidamente las violaciones comprobadas, incluida una indemnización compensatoria a los familiares de las víctimas que aún no la hayan recibido.
7. El 11 de mayo de 1998 la Comisión recibió una nota del Estado, de 30 de abril del mismo año, mediante la cual éste solicitó un plazo adicional de 45 días para respon-

der al Informe No. 10/98. El 14 de los mismos mes y año la Comisión manifestó a las partes que había concedido al Estado un plazo adicional de diez días.

8. El 22 de mayo de 1998 el Estado formuló una propuesta de solución amistosa, que fue transmitida a los peticionarios, quienes presentaron sus observaciones el 29 del mismo mes. En la misma propuesta, el Estado señaló que no compartía “en su totalidad” las consideraciones y conclusiones del Informe No. 10/98, particularmente en lo que se refiere al agotamiento de los recursos internos y a la aplicación de normas de derecho internacional humanitario. Asimismo, indicó que proponía la creación de un Comité de Impulso de la investigación penal.
9. El 2 de junio de 1998 el Estado y los peticionarios comunicaron a la Comisión que habían convenido un plazo de 30 días para iniciar negociaciones destinadas a alcanzar una solución amistosa y suspender el curso de los plazos del artículo 51.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”).
10. El 1 de julio de 1998 los peticionarios informaron a la Comisión que no existían, por el momento, condiciones para alcanzar una solución amistosa, y solicitaron que continuara el trámite del caso y se reanudara el curso de los plazos suspendidos. Dicha información fue transmitida al Estado.
11. El 6 de julio de 1998 la Comisión presentó el caso ante la Corte Interamericana (*supra* 1).

IV procedimiento ante la corte

12. La Comisión Interamericana expuso la conclusión y el petitorio de su demanda en los términos siguientes:

La Comisión solicita respetuosamente a la Corte que:

Concluya y declare que el Estado de Colombia ha violado el derecho a la vida, consagrado en el artículo 4 de la Convención, y el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra de 1949 ^[1], en perjuicio de seis personas: Artemio Pantoja Ordóñez, Hernán Javier Cuarán Muchavisoy, Julio Milcíades Cerón Gómez, Edebraiz Cerón Rojas, William Hamilton Cerón Rojas y otra persona (Hernán Lizcano Jacanamejoy o Moisés Ojeda). Establezca las circunstancias de la muerte de una séptima persona, presuntamente fallecida en combate (Hernán Lizcano Jacanamejoy o Moisés Ojeda), a fin de determinar si el Estado de Colombia ha violado en perjuicio de ella el derecho a la vida consagrado en el artículo 4 de la Convención y el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra de 1949.

Concluya y declare que el Estado de Colombia ha violado las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 y el derecho a la protección judicial establecido en el artículo 25 de la Convención en perjuicio de Artemio Pantoja Ordóñez, Hernán Javier Cuarán Muchavisoy, Julio Milcíades Cerón Gómez, Edebraiz Cerón Rojas, William Hamilton Cerón Rojas, Hernán Lizcano Jacanamejoy y Moisés Ojeda, y de sus familias.

Concluya y declare que, como consecuencia de las violaciones a los derechos a la vida, a la protección y garantías judiciales, el Estado de Colombia también ha violado su obligación de respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención, conforme al artículo 1.1 de aquella.

Ordene al Estado de Colombia:

- a) Que lleve a cabo una investigación judicial rápida, imparcial y efectiva de los hechos denunciados y sancione a todos los responsables.
- b) Que identifique exactamente si la otra persona ejecutada extrajudicialmente el 23 de enero de 1991 por miembros de la Policía Nacional fue Hernán Lizcano Jacanamejoy o Moisés Ojeda. Asimismo, se solicita a la Honorable Corte que ordene al Estado de Colombia realizar una investigación seria con el fin de aclarar las circunstancias en las cuales falleció la séptima víctima fatal sobre cuya muerte la Comisión no se pronunció.

- c) Que otorgue una reparación integral a los familiares de las víctimas, entre otras, el pago de una indemnización justa (deducido lo ya pagado por concepto de indemnización pecuniaria conforme a las sentencias contencioso administrativas a favor de Artemio Pantoja Ordóñez, Hernán Javier Cuarán Muchavisoy, Julio Milcíades Cerón Gómez, Edebraiz Cerón Rojas y William Hamilton Cerón Rojas) y la recuperación de la memoria histórica de las víctimas.
- d) Que adopte las reformas necesarias a los reglamentos y programas de entrenamiento de las Fuerzas Armadas de Colombia, a fin de que se conduzcan todas las operaciones militares de acuerdo con los instrumentos internacionales y la costumbre internacional, aplicables a los conflictos armados de carácter interno.
- e) Se imponga al Estado colombiano el pago de las costas y gastos en que han incurrido los familiares de las víctimas para litigar este caso tanto en ámbito interno como ante la Comisión y la Corte, y los honorarios razonables de sus abogados.
13. La Comisión designó como delegados a los señores Robert K. Goldman y Carlos Ayala Corao, y como asesores a la señora Verónica Gómez y al señor David Padilla. Asimismo, la Comisión acreditó en calidad de asistentes y peticionarios a la señora Luz Marina Monzón y a los señores Gustavo Gallón, Carlos Rodríguez, y como asistentes al señor Pablo Saavedra y a la señora Viviana Krsticevic.
14. El 15 de julio de 1998 la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría"), previo examen preliminar de la demanda realizado por el Presidente de la Corte (en adelante "el Presidente"), la notificó, junto con sus anexos, al Estado, y le informó sobre los plazos para contestarla, oponer excepciones preliminares y designar su representación en el proceso.
15. El 14 de agosto de 1998 Colombia designó como agente a la señora Marcela Briceño-Donn y como agente alterno al señor Héctor A. Sintura Varela.
16. El 14 de septiembre de 1998 Colombia interpuso las siguientes excepciones preliminares:
- Primera:
Violación del debido proceso por grave omisión de información.
- Segunda:
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos carece de competencia para aplicar el derecho internacional humanitario y otros tratados internacionales.
- Tercera:
La Corte Interamericana de Derechos Humanos carece de competencia para aplicar el derecho internacional humanitario y otros tratados internacionales.
- Cuarta:
La Corte Interamericana de Derechos Humanos carece de competencia para conocer un asunto cuando no se han agotado los recursos de jurisdicción interna.
- Quinta:
La Corte Interamericana de Derechos Humanos carece de competencia para actuar como tribunal de instrucción de hechos particulares.
17. El 21 de septiembre de 1998, la Secretaría notificó a la Comisión Interamericana el escrito sobre interposición de excepciones, al que ésta respondió el 5 de noviembre de 1998.
18. El 10 de diciembre de 1998 el Presidente invitó a Colombia a designar juez *ad hoc*, en razón de que el Juez Carlos Vicente de Roux Rengifo, de nacionalidad colombiana, se excusó de conocer el presente caso de acuerdo con los artículos 19 del Estatuto y 19 del Reglamento de la Corte.
19. El 15 de diciembre de 1998 Colombia presentó la contestación de la demanda.
20. El 12 de enero de 1999 el Estado colombiano nombró como Juez *ad hoc* al señor Julio A. Barberis.
21. El 19 de febrero de 1999 el Presidente resolvió convocar a las partes a una audiencia pública que se celebraría en la sede de ésta el 31 de mayo de 1999, para escuchar alegatos sobre las excepciones preliminares.

22. La audiencia pública tuvo lugar en la sede de la Corte en la fecha prevista.

Comparecieron:

por el Estado de Colombia:

Marcela Briceño-Donn, agente;

Héctor Sintura Varela, agente alterno; y

Felipe Piquero Villegas, asesor.

Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Robert K. Goldman, delegado;

Verónica Gómez, abogada;

Viviana Krsticevic, asistente;

Marina Monzón Cifuentes, asistente; y

Carlos Rodríguez Mejía, asistente.

V competencia

23. Colombia es Estado Parte en la Convención Americana desde el 31 de julio de 1973.

El 21 de junio de 1985 reconoció la competencia contenciosa de la Corte. Por lo tanto, ésta es competente, en los términos del artículo 62.3 de la Convención, para conocer las excepciones preliminares presentadas por el Estado.

VI consideraciones previas

24. Las excepciones planteadas por Colombia se presentan, reúnen y analizan bajo los conceptos procesales a los que se refieren, como sigue: a) violación del debido proceso por grave omisión de información (*cf.* primera excepción), b) incompetencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para aplicar el derecho internacional humanitario y otros tratados internacionales (*cf.* tercera y segunda excepciones, respectivamente), c) incompetencia de la Corte para conocer un asunto cuando no se han agotado los recursos de jurisdicción interna (*cf.* cuarta excepción), y d) incompetencia de la Corte para actuar como tribunal de instrucción de hechos particulares (*cf.* quinta excepción).

VII primera excepción preliminar: violación del debido proceso

25. En su primera excepción preliminar, Colombia sostuvo que la Comisión omitió en la demanda brindar una información completa sobre el estado actual de la causa en la jurisdicción interna, lo cual constituiría una violación del debido proceso.

La omisión fundamental en que la Comisión habría incurrido consiste en no haber expresado en la demanda que la causa interna había pasado de la jurisdicción del sistema penal militar a la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación. Colombia estimó que este cambio de jurisdicción es un "hecho nuevo y trascendental". El Estado presentó como prueba principal la nota que envió el 22 de mayo de 1998 al señor Secretario Ejecutivo de la Comisión en que consta esa circunstancia.

El Estado consideró que la Comisión tenía el deber de informar en la demanda sobre la realidad del estado de la causa en el procedimiento interno y que esta omisión constituiría un hecho grave que afectaría el equilibrio procesal y su situación frente a la Corte.

Colombia afirmó que esta situación impide a la Corte conocer del caso y fallar sobre él. En otro pasaje de su escrito de oposición de excepciones, expresó que existía un "error insubsanable" pues la oportunidad de corregir la demanda ya ha precluido.

En consecuencia de lo expuesto, el Estado solicitó que el expediente sea devuelto a la Comisión para que ésta emita un informe definitivo en cumplimiento de lo establecido en la Convención. En la audiencia, Colombia solicitó que la Corte declarara la inadmisibilidad de la demanda por la grave omisión de información por parte de la Comisión.

26. La Comisión expresó que la demanda presentada ante la Corte el 6 de julio de 1998 fue elaborada en base a los hechos articulados en el Informe No. 10/98, que fue

aprobado el 20 de febrero de 1998. Por esa razón, los hechos invocados por Colombia no han sido incluidos en la demanda. Por otra parte, la Comisión señaló que, según el Reglamento de la Corte, el procedimiento es contradictorio y cada parte tiene la oportunidad de ejercer su derecho de defensa. Por ello, una omisión por parte de la Comisión no podría afectar los derechos procesales de Colombia y solicitó el rechazo de la excepción interpuesta.

27. El procedimiento ante esta Corte, tal como lo señala la Comisión, tiene carácter contradictorio. Este Tribunal, por su parte, falla según lo alegado y probado por cada parte. Por ello, la circunstancia de que la parte demandante haya omitido la mención de determinados hechos no impide que la parte demandada los alegue y presente las pruebas correspondientes. Esta Corte no alcanza a comprender en qué medida la conducta de la Comisión ha afectado el derecho de debido proceso que corresponde a Colombia y considera que la excepción interpuesta carece de fundamento, razón por la cual la desestima.

VIII tercera excepción preliminar: falta de competencia de la Corte

28. En la demanda presentada por la Comisión, solicitó a la Corte que “concluya y declare que el Estado de Colombia ha violado el derecho a la vida, consagrado en el artículo 4 de la Convención, y el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra de 1949...”. Ante esta petición, Colombia opuso una excepción preliminar sosteniendo que la Corte “carece de competencia para aplicar el derecho internacional humanitario y otros tratados internacionales”.

En este sentido, el Estado afirmó que los artículos 33 y 62 de la Convención limitan su competencia a la aplicación de lo establecido en ella. Invocó asimismo la Opinión Consultiva OC-1 del 24 de septiembre de 1982 (párrafos 21 y 22) y manifestó que la Corte “debe pronunciarse únicamente sobre las competencias que le han sido atribuidas de manera taxativa en la Convención”.

29. La Comisión prefirió, en su escrito, responder conjuntamente a las excepciones relativas a su propia competencia y a la de la Corte sobre la aplicación del derecho humanitario y otros tratados. Antes de pasar al análisis de la cuestión, la Comisión expresó, como declaración de principio, que el presente caso debería ser decidido a la luz de “las normas consagradas tanto en la Convención Americana como en el derecho internacional humanitario consuetudinario aplicable a conflictos armados internos y plasmado en el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra de 1949”. La Comisión reiteró su convencimiento de que, tanto ella como esta Corte, tenían competencia para aplicar esa normativa.

La Comisión expresó, como punto de partida de su razonamiento, que Colombia no ha objetado lo dicho por ella en el sentido de que, en el momento en que se produjo la pérdida de vidas relatada en la demanda, se desarrollaba en su territorio un conflicto armado no internacional y tampoco ha objetado que dicho conflicto corresponde a la definición prevista en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra.

Prosiguió la Comisión diciendo que la existencia de un conflicto armado no exime a Colombia de respetar el derecho a la vida. Ahora bien, la Comisión consideró que, en un conflicto armado, hay casos en que un enemigo puede ser muerto legítimamente, en tanto que, en otros, ello está prohibido. La Comisión afirmó que la Convención Americana no contiene ninguna norma para distinguir una hipótesis de la otra y, por esa razón, debe aplicar los Convenios de Ginebra. La Comisión también invocó a su favor un pasaje de la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre *La Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares*, a saber:

In principle, the right not arbitrarily to be deprived of one's life applies also in hostilities. The test of what is an arbitrary deprivation of life, however, then falls to be determined by the applicable *lex specialis*, namely, the law applicable in armed conflict which is designed to regulate the conduct of hostilities. Thus whether a particular loss of life, through the use of a certain weapon in warfare, is to be considered an arbitrary

deprivation of life contrary to Article 6 of the Covenant, can only be decided by reference to the law applicable in armed conflict and not deduced from the terms of the Covenant itself. ^[2]

La Comisión expresó que, en el presente caso, ha determinado primeramente si el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra había sido violado y, una vez comprobado esto, recién averiguó si había habido violación del artículo 4 de la Convención Americana.

La parte demandante expuso también en su escrito la naturaleza del derecho internacional humanitario y su relación con los derechos humanos.

Finalmente, la Comisión invocó el artículo 25 de la Convención Americana. Este artículo fue interpretado por la Comisión en el sentido de que se trata de una norma que le permite aplicar el derecho humanitario.

La Comisión manifestó que, a su criterio, la excepción interpuesta por Colombia no es una objeción jurisdiccional que afecte los elementos requeridos para que la Corte ejerza su competencia. Afirmó que quizás resulte prematuro considerar la objeción del Estado en cuanto a la invocación de los Convenios de Ginebra, dado que este tema está vinculado a la cuestión de fondo. Sin embargo, en la conclusión de su escrito, la Comisión solicitó a la Corte que rechazara la excepción preliminar interpuesta y que declarara que tiene competencia para aplicar el derecho internacional humanitario y otros tratados internacionales.

30. En la audiencia pública celebrada, Colombia trató de refutar los argumentos expuestos por la Comisión en su escrito. En este orden de ideas, el Estado subrayó la importancia que, en derecho internacional, tiene el principio del consentimiento. Sin el consentimiento del Estado, la Corte no podría aplicar los Convenios de Ginebra.

El representante del Estado sostuvo, luego, que ni el artículo 25 ni el artículo 27.1 de la Convención Americana pueden ser interpretados como normas que autorizan a la Corte a aplicar los Convenios de Ginebra.

Por último, Colombia estableció la distinción entre "interpretación" y "aplicación". La Corte podría interpretar los Convenios de Ginebra al igual que otros tratados internacionales, pero sólo podría aplicar la Convención Americana.

31. En la audiencia, la Comisión efectuó una detallada exposición de su tesis acerca de la aplicabilidad del derecho internacional humanitario por parte de la Corte, en la cual manifestó que es inexacta "la premisa de que la Comisión y la Corte están llamadas a determinar si los Estados Partes han violado la Convención Americana, en forma excluyente de otras fuentes de derecho internacional".

La Comisión sostuvo en su alegato que existe una relación particular entre el artículo 4 de la Convención Americana y el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y que,

como ha entendido [...] el objeto y fin y la necesidad de aplicar en forma efectiva la Convención Americana sustentan la competencia de los órganos del sistema para decidir sobre las violaciones al artículo 4 en forma coextensiva con la norma de derecho internacional general recogida en el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra.

[...]

Dada su especificidad y relevancia para el caso particular y su contexto, la Comisión considera que el artículo 3 común fue considerado en su carácter de norma de derecho internacional, que obliga al Ilustre Estado y que incluso forma parte integrante del derecho interno colombiano. La Comisión considera que ignorar el contenido y el alcance de ciertas obligaciones internacionales del Estado, y renunciar a la tarea de armonizarlos con la competencia de los órganos del sistema interamericano en un contexto integral y teleológico, implicaría traicionar el bien jurídico y ético promovido por el artículo 29, vale decir, la mejor y más progresiva aplicación de la Convención Americana.

[...]

Como consecuencia, las alegadas violaciones al derecho a la vida cometidas en un contexto de un conflicto armado interno, no siempre pueden ser resueltas por la Comisión, sobre la base de la sola invocación del artículo 4 de la Convención Americana. La Convención Americana no hace expresa remisión al derecho internacional humanitario en estas circunstancias, sin embargo, dado el estatus de esa rama del derecho internacional, y su reconocida interrelación y complementariedad con los derechos humanos, es claro que no se trata de una omisión deliberada, sino de una laguna que afecta un derecho fundamental no suspendible.

[...]

La Comisión considera, que su conclusión sobre la violación del artículo 4, en forma coextensiva con el artículo 3 común, en este caso, no sólo no excedió sus competencias, sino que constituye parte de su mandato como órgano al que se ha encomendado asegurar la observancia de los derechos fundamentales de las personas, bajo la jurisdicción de los Estados Partes. Se trata de una determinación basada en la aplicación de una norma convencional universalmente ratificada que codifica el derecho internacional general.

[...]

La Comisión considera, que las conclusiones [...] respecto de esa norma de derecho internacional humanitario, en relación al artículo 4 de la Convención en el presente caso, conllevan una interpretación proactiva y justificada del mandato de los órganos del sistema, consistente con el objeto y fin del derecho internacional de los derechos humanos, y a la vez respetuosa, en esencia, de la regla del consentimiento y del valor de las normas imperativas del derecho internacional.

Por último, la Comisión estimó que la excepción interpuesta por Colombia no era una objeción jurisdiccional y que la cuestión se encuentra ligada a la determinación de hecho y de derecho vinculada con el fondo del asunto.

32. La Convención Americana es un tratado internacional según el cual los Estados Partes se obligan a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción. La Convención prevé la existencia de una Corte Interamericana para "conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación" de sus disposiciones (artículo 62.3).

Cuando un Estado es Parte de la Convención Americana y ha aceptado la competencia de la Corte en materia contenciosa, se da la posibilidad de que ésta analice la conducta del Estado para determinar si la misma se ha ajustado o no a las disposiciones de aquella Convención aún cuando la cuestión haya sido definitivamente resuelta en el ordenamiento jurídico interno. La Corte es asimismo competente para decidir si cualquier norma del derecho interno o internacional aplicada por un Estado, en tiempos de paz o de conflicto armado, es compatible o no con la Convención Americana. En esta actividad la Corte no tiene ningún límite normativo: toda norma jurídica es susceptible de ser sometida a este examen de compatibilidad.

33. Para realizar dicho examen la Corte interpreta la norma en cuestión y la analiza a la luz de las disposiciones de la Convención. El resultado de esta operación será siempre un juicio en el que se dirá si tal norma o tal hecho es o no compatible con la Convención Americana. Esta última sólo ha atribuido competencia a la Corte para determinar la compatibilidad de los actos o de las normas de los Estados con la propia Convención, y no con los Convenios de Ginebra de 1949.

Por ello, la Corte decide admitir la tercera excepción preliminar interpuesta por el Estado.

IX segunda excepción preliminar: falta de competencia de la Comisión

34. Colombia opuso como excepción preliminar la incompetencia de la Comisión para aplicar el derecho internacional humanitario y otros tratados internacionales. Al respecto, el Estado señaló que la Convención Americana restringe la competencia *ratione materiae* a los derechos consagrados por ella y no lo hace extensivo a los consagra-

dos en ninguna otra convención. Agregó, que la Corte nunca se ha pronunciado sobre la facultad que tiene la Corte o la Comisión de asumir el conocimiento de asuntos fuera de las atribuciones de competencia señaladas en la Convención, para lo cual invocó la Opinión Consultiva OC-1 y el artículo 33 de la Convención. El hecho de que los Estados miembros de la Organización de Estados los Americanos deban observar de buena fe los Convenios de Ginebra y ajustar su legislación interna al cumplimiento de esos instrumentos no le confiere competencia a la Comisión para deducir responsabilidad del Estado con base en ellos.

En audiencia pública, el Estado señaló que estaba de acuerdo con interpretar armónicamente la Convención con otros tratados, pero no admitió la aplicación del artículo 3 común como una norma infringida por Colombia en un caso individual. Tanto el artículo 25 como el 27.1 y 29.b), por su ubicación en el texto de la Convención, no pueden ser considerados como normas atributivas de competencia; son normas que establecen derechos y la última, es una norma de interpretación.

Las excepciones preliminares interpuestas *in limine litis* por la parte demandada, tal como se desprende del derecho y la práctica internacionales, tienen, básicamente, los siguientes propósitos: objetar la admisibilidad de las peticiones de la parte demandante o limitar o negar, parcial o totalmente, la competencia del órgano jurisdiccional internacional.

Si bien la Comisión Interamericana tiene amplias facultades como órgano de promoción y protección de los derechos humanos, de la Convención Americana se desprende, con toda claridad, que el procedimiento iniciado en casos contenciosos ante la Comisión que culmine en una demanda ante la Corte, debe referirse precisamente a los derechos protegidos por dicha Convención (*cf.* artículos 33, 44, 48.1 y 48). Se exceptúan de esta regla, los casos en que otra Convención, ratificada por el Estado, confiere competencia a la Comisión o a la Corte Interamericanas para conocer de violaciones de los derechos protegidos por dicha Convención, como, por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas ^[3].

Por ello, la Corte decide admitir la segunda excepción preliminar interpuesta por el Estado.

X cuarta excepción preliminar: no agotamiento de los recursos internos

35. Colombia afirmó en su escrito de oposición de excepciones que esta Corte carece de competencia para conocer en este asunto porque no se han agotado aún los recursos de jurisdicción interna. El Estado presentó una relación de las actuaciones procesales que tuvieron lugar entre enero y agosto de 1998 que, a su juicio, "modifica[ban] sustancialmente" la situación. Colombia sostuvo que la gestión efectuada por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación demuestra "la existencia de un recurso adecuado, idóneo y efectivo en el presente caso". En virtud de lo expuesto, el Estado solicitó a la Corte que se abstuviera de seguir conociendo en esta causa.

La Comisión expresó en su contestación escrita que oportunamente presentó esta demanda fundándose en el artículo 46.2 de la Convención Americana debido a que, cuando aprobó el Informe No. 10/98, habían pasado ya siete años desde la producción de los hechos y la causa se encontraba aún en su fase preliminar en el ámbito de la justicia penal militar. La parte demandante rechazó la idea de que el cambio de jurisdicción en que esta causa tramita constituye una circunstancia que modifique sustancialmente la situación. La Comisión sostuvo que los recursos internos interpuestos no han sido adecuados ni efectivos en el presente caso.

36. El tema del no agotamiento de los recursos internos fue considerado más detenidamente en la audiencia pública celebrada ante la Corte el 31 de mayo de 1999.

Colombia hizo énfasis en el carácter subsidiario que tiene la jurisdicción internacional de los derechos humanos frente a la jurisdicción interna. En el presente caso, el Estado sostuvo que la acción contencioso-administrativa se agotó y fue idónea, en

tanto que la acción penal aún no estaba agotada y va “evolucionando de una manera frente a las dificultades probatorias que se han tenido”. El Estado solicitó a la Corte que declarara no admisible la demanda “por cuanto aún existen recursos internos que no se han agotado”.

La Comisión recordó que los hechos que constituyeron el origen de esta causa ocurrieron el 23 de enero de 1991 y que hasta marzo de 1998 el proceso tramitó ante la justicia penal militar sin que se lograra completar la instrucción. En comparación con esta causa, manifestó que en abril de 1993 el Tribunal contencioso-administrativo del Departamento de Nariño ya había dictado sentencia sobre la responsabilidad de los miembros de la Policía Nacional, la que fue confirmada por el Consejo de Estado. La Comisión mencionó igualmente que el proceso en que se absolvió de responsabilidad disciplinaria a los policías participantes en los hechos duró sólo una semana. La Comisión consideró luego la conducta de la justicia penal militar en Colombia y dijo que “no reúne las condiciones para constituir un tribunal independiente e imparcial, conforme a los requerimientos de la ley, de las normas internacionales de derechos humanos”. Se refirió finalmente a los alcances que debería tener en el presente caso la acción contencioso-administrativa.

37. Una de las condiciones requeridas por la Convención Americana para que una petición o comunicación sea admitida por la Comisión es que “se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho internacional generalmente reconocidos” (artículo 46.1.a). Esta regla admite algunas excepciones, entre las que figura el “retardo injustificado” en la decisión (artículo 46.2.c).
38. En el presente caso, las partes coinciden en que los hechos que originaron esta causa tuvieron lugar en enero de 1991. El Estado no ha dado ninguna explicación satisfactoria acerca del trámite procesal desarrollado entre esa fecha y el inicio de 1998. El silencio del Estado debe ser apreciado tomando en cuenta que durante los siete primeros años el trámite procesal no pasó de la etapa indagatoria. Colombia ha mencionado los avances que ocurrieron desde que la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación tomó a su cargo esta causa. Pero el tema en cuestión no es lo que sucedió en 1998, sino en los primeros siete años a partir de los hechos. Este tiempo es más que suficiente para que un tribunal dicte sentencia. Al considerarlo así, la Corte no se aparta de su jurisprudencia anterior. En el *caso Genie Lacayo*, el Tribunal estimó que un período de cinco años transcurrido desde el momento del auto de apertura del proceso rebasaba los límites de la razonabilidad ^[4]. Este criterio ha sido reiterado por la Corte en otras ocasiones ^[5]. El Estado no ha proporcionado ninguna explicación convincente para justificar la demora en el presente caso.
39. En consecuencia, la Corte desestima esta excepción.

XI quinta excepción preliminar: falta de competencia de la Corte para actuar como tribunal de instrucción

40. Colombia presentó también, a título de excepción preliminar, el argumento de que esta Corte carece de competencia para actuar como tribunal de instrucción de hechos particulares. El Estado señaló, en su escrito de interposición de excepciones, que la Comisión solicitó que se establecieran las circunstancias del fallecimiento de una séptima persona, presuntamente muerta en combate, a fin de determinar si se había violado el derecho a la vida. Colombia sostuvo que esta solicitud va más allá de la competencia de la Corte pues ésta no puede transformarse en un tribunal de instrucción o en un cuerpo técnico de la policía para investigar la muerte de una persona porque su función consiste sólo en “conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en la Convención Americana”. El Estado reiteró que esta Corte no es competente para el análisis de conductas individuales y que su función está limitada a ser “Juez de Estados” y no “Juez de particulares”.

En la audiencia, Colombia insistió en la misma argumentación. Afirmó que no pretende limitar la facultad probatoria que posee la Corte, pero que las pruebas deben tener sólo a probar la responsabilidad de un Estado. En este sentido, expresó que "la competencia de los órganos de la Convención Americana es para establecer responsabilidades de Estados y no responsabilidades individuales".

41. En el presente caso, la Comisión consideró que el Estado es internacionalmente responsable de la muerte de una séptima persona y ofrece las pruebas para demostrarlo. No se trata aquí de determinar la responsabilidad penal de la persona que dio muerte a este individuo, sino la responsabilidad internacional del Estado, pues la Comisión sostuvo que dicho individuo fue privado de la vida por un agente del Estado, esto es, por alguien cuya conducta resulta imputable a Colombia. Para ello debe averiguar en qué circunstancias murió la séptima víctima y si en ese hecho participó un órgano del Estado colombiano. Al hacerlo, la Corte no se erige en juez de individuos, sino de Estados.
42. Por las razones expuestas, la excepción preliminar debe ser desestimada.

XII

43. Por tanto,
la corte,
decide:
por unanimidad
1. Desestimar la primera, cuarta y quinta excepciones preliminares interpuestas por el Estado de Colombia.
por unanimidad
 2. Admitir la tercera excepción preliminar interpuesta por el Estado de Colombia.
por seis votos contra uno
 3. Admitir la segunda excepción preliminar interpuesta por el Estado de Colombia.
Disiente el Juez Jackman
por unanimidad
 4. Continuar con el conocimiento del presente caso.

Los Jueces Cañado Trindade y García Ramírez hicieron conocer a la Corte sus respectivos Votos Razonados, y el Juez Jackman su Voto Parcialmente Disidente, los cuales acompañan esta sentencia.

Redactada en castellano y en inglés, haciendo fe el texto en castellano, en San José, Costa Rica, el día 4 de febrero de 2000.

Antônio A. Cañado Trindade
Presidente

Máximo Pacheco Gómez Hernán Salgado Pesantes

Oliver Jackman Alirio Abreu Burelli

Sergio García Ramírez Julio A. Barberis

Juez *ad hoc*

Manuel E. Ventura Robles

Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Antônio A. Cañado Trindade

Presidente

Manuel E. Ventura Robles

Secretario

* El Juez Carlos Vicente de Roux Rengifo, de nacionalidad colombiana, se excusó de conocer en el presente caso.

^[1] En adelante en esta sentencia se alude a las Convenciones de Ginebra de 1949 como "Convenios de Ginebra" o "Convenios de Ginebra de 1949"

^[2] "En principio, el derecho a no ser arbitrariamente privado de la vida se aplica también durante hostilidades. El examen de lo que es una privación arbitraria de la vida, sin embargo, debe ser determinado por la *lex specialis* aplicable, a saber, el derecho aplicable en un conflicto armado el cual está designado para regular la conducta durante las hostilidades. Así, si la pérdida de una vida particular por el uso de cierta arma en guerra, es considerada una privación arbitraria de la vida contraria al artículo 6 del Pacto, sólo puede ser decidido remitiéndose al derecho aplicable durante los conflictos armados y no por deducción de los términos de la Convención misma" (Traducción de la Secretaría al castellano). *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, p. 240.

^[3] En los casos Paniagua Morales y otros. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 136 y Villagrán Morales y otros. Sentencia de 12 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 252, la Corte declaró la violación de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual atribuye competencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

^[4] Caso Genie Lacayo. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 23, párr. 81.

^[5] Caso Suárez Rosero. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 73 y Caso Paniagua Morales y otros, *supra* nota 3, párr. 155.

Voto razonado del Juez a. A. Cançado Trindade

1. He concurrido con mi Voto a la adopción de la presente Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Excepciones Preliminares en el caso *Las Palmeras* relativo a Colombia, mediante la cual la Corte ha desestimado la primera, cuarta y quinta excepciones, y ha sostenido la tercera y segunda excepciones preliminares interpuestas por el Estado demandado. Entiendo que la Corte ha llegado a una decisión bien fundamentada y en plena conformidad con las normas relevantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Como, además, los debates sobre el caso en audiencia pública ante la Corte han trascendido la cuestión de la aplicación de dichas normas y han planteado puntos teóricos de epistemología jurídica de gran relevancia, me veo en la obligación de dejar constancia de mis reflexiones personales al respecto, orientadas hacia el desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
2. En la audiencia pública del 31 de mayo de 1999 ante la Corte sobre el presente caso *Las Palmeras*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al buscar sostener una interpretación y aplicación *coextensivas* del artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario (de 1949), relacionó este punto con la cuestión de la existencia y observancia de las obligaciones *erga omnes* de protección ^[1]. Este es un tema que me es particularmente grato, pues hace ya algún tiempo vengo sosteniendo, en el seno de la Corte, la apremiante necesidad de promover el desarrollo doctrinal y jurisprudencial del régimen jurídico de las obligaciones *erga omnes* de protección de los derechos del ser humano con miras a asegurar su aplicación en la práctica, lo que habrá de fomentar en mucho la evolución futura del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ^[2].
3. Los alegatos de la Comisión Interamericana en la mencionada audiencia pública ante la Corte de 31.05.1999 en el presente caso *Las Palmeras*, relativo a Colombia, corresponden, así, a las inquietudes que ya expresé en la Corte - sobre todo en el caso *Blake versus Guatemala* (1998-1999) - acerca de la necesidad de mayor atención a esta temática ^[3]. En aquella memorable audiencia en el presente caso *Las Palmeras*, no hubo discrepancia entre la Comisión y el Estado demandado - en notable demostración, por parte de ambos, de cooperación y lealtad procesales - en cuanto a la posibilidad de tomar en cuenta el artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario como *elemento de interpretación* para la aplicación del artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. Pero hasta ahí fue la concordancia, sobre el particular, entre la Comisión y el Estado en

la referida audiencia pública. En realidad, difícilmente podría haber sido de otra forma, por cuanto la *interacción interpretativa* entre distintos instrumentos internacionales de protección internacional de los derechos de la persona humana es convalidada por el artículo 29(b) de la Convención Americana (referente a normas de interpretación). En efecto, tal ejercicio de *interpretación* es perfectamente viable, y conducente a la afirmación del derecho a “no ser privado de la vida arbitrariamente” (un derecho inderogable, bajo el artículo 4(1) de la Convención Americana) en *cualesquiera circunstancias*, tanto en tiempo de paz como de conflicto armado no-internacional (en los términos del artículo 3 común a las Convenciones de Ginebra de 1949).

5. Hay, sin embargo, una distancia entre el referido ejercicio de interpretación, - incluida aquí la interacción interpretativa, - y la *aplicación* de la normativa internacional de protección de los derechos de la persona humana, estando la Corte habilitada a interpretar y *aplicar* la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Estatuto de la Corte, artículo 1 ^[4]). Al caracterizar la segunda y tercera excepciones interpuestas por el Estado demandado en el presente caso más bien como excepciones *preliminares* propiamente dichas (antes de competencia que de admisibilidad), que como defensas en cuanto al fondo, procedió la Corte a decidir las, a mi juicio correctamente, *in limine litis* ^[5], - por un imperativo tanto de estabilidad jurídica como de “prudencia y economía de la función judicial” ^[6].
6. En el plano sustantivo, las consideraciones vertidas sobre la protección del derecho fundamental a la vida nos hacen ingresar, inequívocamente, en el dominio del *jus cogens* ^[7], con las correspondientes obligaciones *erga omnes* de protección ^[8], a las cuales se hizo referencia en la audiencia pública. A propósito, a pesar de compartir la preocupación externada por la Comisión Interamericana en la referida audiencia pública del 31.05.1999 ante esta Corte, mi línea de razonamiento al respecto es distinta.
7. Al sostener, como lo vengo haciendo, hace años, las convergencias entre el *corpus juris* de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (en los planos normativo, hermenéutico y operativo) ^[9], pienso, sin embargo, que el propósito concreto y específico del desarrollo de las obligaciones *erga omnes* de protección (cuya necesidad vengo igualmente sosteniendo hace tiempo) puede ser mejor servido, más bien por la identificación y cumplimiento de la *obligación general de garantía* del ejercicio de los derechos de la persona humana, *común a la Convención Americana y las Convenciones de Ginebra (infra)*, que por una correlación entre normas sustantivas - relativas a derechos protegidos, como el derecho a la vida - de la Convención Americana y las Convenciones de Ginebra.
8. Aquella obligación general se encuentra consagrada tanto en el artículo 1.1 de la Convención Americana como en el artículo 1 de las Convenciones de Ginebra y el artículo 1 del Protocolo Adicional I (de 1977) a las Convenciones de Ginebra. Su tenor es el mismo: *trátase de respetar y hacer respetar* las normas de protección, en todas las circunstancias. Es este, a mi modo de ver, el denominador común (que curiosamente parece haber pasado desapercibido en el alegato de la Comisión) entre la Convención Americana y las Convenciones de Ginebra, capaz de conducirnos a la consolidación de las obligaciones *erga omnes* de protección del derecho fundamental a la vida, en cualesquiera circunstancias, tanto en tiempo de paz como de conflicto armado interno. Es sorprendente que ni la doctrina, ni la jurisprudencia, hayan desarrollado este punto suficiente y satisfactoriamente hasta la fecha; ¿hasta cuándo tendremos que esperar a que despierten de una aparente y prolongada inercia o letargia mental?
9. Ya es tiempo, en pleno año 2000, de desarrollar con determinación las primeras formulaciones jurisprudenciales sobre la materia, avanzadas por la Corte Internacional de Justicia hace precisamente tres décadas, particularmente en el *cas célèbre* de la *Barcelona Traction* (Bélgica *versus* España, 1970) ^[10]. Ya es tiempo, en este umbral del siglo XXI, de desarrollar sistemáticamente el contenido, el alcance y los efectos o consecuencias jurídicas de las obligaciones *erga omnes* de protección en el ámbito

del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, teniendo presente el gran potencial de aplicación de la noción de *garantía colectiva*, subyacente a todos los tratados de derechos humanos, y responsable por algunos avances ya alcanzados en este dominio.

10. El concepto de obligaciones *erga omnes* ya ha marcado presencia en la jurisprudencia internacional ^[11], como lo ilustran, en lo que concierne a la Corte Internacional de Justicia, sus Sentencias en los casos de la *Barcelona Traction* (1970), de los *Ensayos Nucleares* (1974), de *Nicaragua versus Estados Unidos* (1986), del *Timor Oriental* (1995), y de *Bosnia-Herzegovina versus Yugoslavia* (1996), y los argumentos de las partes en los casos del *Camerún Septentrional* (1963) y de *África Sudoccidental* (1966), así como su Opinión Consultiva sobre *Namibia* (1971) y los argumentos (escritos y orales) atinentes a las dos Opiniones Consultivas sobre las *Armas Nucleares* (1994-1995) ^[12]. Sin embargo, a pesar de las referencias distintas a las obligaciones *erga omnes* en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, esta última no ha extraído todavía las consecuencias de la afirmación de la existencia de tales obligaciones, ni de sus violaciones, y tampoco ha definido su régimen jurídico ^[13].
11. Pero si, por un lado, no hemos todavía logrado alcanzar la oponibilidad de una obligación de protección a la comunidad internacional como un todo, por otro lado el Derecho Internacional de los Derechos Humanos hoy nos proporciona los elementos para la consolidación de la oponibilidad de obligaciones de protección a todos los Estados Partes en tratados de derechos humanos (obligaciones *erga omnes partes* ^[14] - cf. *infra*). Así, diversos tratados, tanto de derechos humanos ^[15] como de Derecho Internacional Humanitario ^[16], disponen sobre la obligación general de los Estados Partes de *garantizar* el ejercicio de los derechos en ellos consagrados y su observancia.
12. Como correctamente señaló el *Institut de Droit International*, en una resolución adoptada en la sesión de Santiago de Compostela de 1989, tal obligación es aplicable *erga omnes*, por cuanto cada Estado tiene un interés legal en la salvaguardia de los derechos humanos (artículo 1) ^[17]. Así, a la par de la obligación de todos los Estados Partes en la Convención Americana de proteger los derechos en ésta consagrados y garantizar su libre y pleno ejercicio a todos los individuos bajo sus respectivas jurisdicciones, existe la obligación de los Estados Partes *inter se* de asegurar la integridad y efectividad de la Convención: este deber general de protección (la garantía colectiva) es de interés directo de cada Estado Parte, y de todos ellos en conjunto (obligación *erga omnes partes*). Y esto es válido en tiempos tanto de paz ^[18] como de conflicto armado ^[19].
13. Algunos tratados de derechos humanos establecen un mecanismo de peticiones o comunicaciones que comprenden, a la par de las peticiones individuales, también las interestatales; estas últimas constituyen un mecanismo *par excellence* de acción de garantía colectiva. El hecho de que no hayan sido usadas con frecuencia ^[20] (jamás en el sistema interamericano de protección, hasta la fecha) sugiere que los Estados Partes no han revelado todavía su determinación de construir un verdadero *ordre public* internacional basado en el respeto por los derechos humanos. Pero podrían - y deberían - hacerlo en el futuro, con su creciente concientización de la necesidad de lograr mayor cohesión e institucionalización en el ordenamiento jurídico internacional, sobre todo en el presente dominio de protección.
14. De todos modos, difícilmente podría haber mejores ejemplos de mecanismo para aplicación de las obligaciones *erga omnes* de protección (al menos en las relaciones de los Estados Partes *inter se*) que los métodos de supervisión previstos en *los propios tratados de derechos humanos*, para el ejercicio de la garantía colectiva de los derechos protegidos ^[21]. En otras palabras, los mecanismos para aplicación de las obligaciones *erga omnes partes* de protección ya existen, y lo que urge es desarrollar su régimen jurídico, con atención especial a las *obligaciones positivas* y las *consecuencias jurídicas* de las violaciones de tales obligaciones.

15. En fin, la prohibición absoluta de violaciones graves de derechos humanos fundamentales - empezando por el derecho fundamental a la vida - se extiende en efecto, en mi juicio, más allá del derecho de los tratados, incorporada, como se encuentra, igualmente en el derecho internacional consuetudinario contemporáneo. Tal prohibición da realce a las obligaciones *erga omnes*, debidas a la comunidad internacional como un todo. Estas últimas trascienden claramente el consentimiento individual de los Estados ^[22], sepultando en definitiva la concepción positivista-voluntarista del Derecho Internacional, y anunciando el advenimiento de un nuevo ordenamiento jurídico internacional comprometido con la prevalencia de valores comunes superiores, y con imperativos morales y jurídicos, tal como el de la protección del ser humano en cualesquiera circunstancias, en tiempos tanto de paz como de conflicto armado.

Antônio Augusto Cançado Trindade
Juez

Manuel E. Ventura Robles
Secretario

Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez

1. Concurro con la mayoría de los integrantes de esta Corte en la argumentación y resolución sobre las excepciones preliminares correspondientes al Caso Las Palmeras (sentencia del 4 de febrero de 2000). Sin embargo, considero conveniente ampliar los razonamientos relativos a la segunda excepción preliminar opuesta por el Estado (falta de competencia de la Comisión, párrs. 16, segunda, y 34, y punto resolutivo 3), que la Corte admitió. Esta decisión es consecuente con la adoptada acerca de la tercera excepción (falta de competencia de la Corte, párrs. 28-33, y punto resolutivo 2), que se razona ampliamente en la sentencia.
2. En este Voto Concurrente recojo elementos de juicio específicos relativos a la tercera excepción, sin perjuicio de los datos comunes que sustentan la decisión tomada por la Corte con respecto a ambas excepciones.
3. Es posible discutir la naturaleza de los planteamientos formulados por el Estado a título de excepciones preliminares. En el examen de este punto es preciso tomar en cuenta que los medios de defensa caracterizados como excepciones preliminares sirven a los objetivos de impedir, detener o limitar el ejercicio de la jurisdicción. En cambio, las excepciones o defensas de naturaleza sustantiva atañen al fondo del asunto, pretenden desvirtuar la pretensión del actor y se proponen sustentar una sentencia desestimatoria.
4. En mi opinión —y con el mayor respeto a otros puntos de vista— las defensas procesales opuestas por el Estado revisten las características mencionadas en primer término, independientemente de su procedencia y de la posibilidad de que el problema que plantean pudiera ser abordado, en algún caso, desde otra perspectiva. En lo que respecta a la excepción sobre competencia de la Comisión, el propósito perseguido es detener un procedimiento que se inició, a juicio del Estado, fuera de las atribuciones del órgano respectivo. El hecho de que para este fin pudiera bastar con la excepción de incompetencia de la Corte, no priva de su naturaleza de excepción preliminar al argumento aducido en relación con la competencia de la Comisión. Así lo consideró la Corte, y procedió a resolver sobre ambas excepciones.
5. En la segunda excepción preliminar analizada en la sentencia, el Estado sostuvo —y la Corte aceptó— que la Comisión no tiene competencia para aplicar el Derecho internacional humanitario y otros tratados internacionales. Aquí se alude a la competencia en un sentido amplio, como sinónimo de atribución o facultad de una autoridad, no en un sentido estricto, como ámbito dentro del que se ejerce la jurisdicción; esto último sólo sería aplicable a un órgano jurisdiccional, que es el caso de la Corte, no así de la Comisión.

6. Por lo anterior resulta pertinente examinar brevemente las atribuciones de la Comisión, en lo que concierne al presente caso. Este importante órgano del sistema interamericano tiene una función principal, de alcance genérico: "promover la observancia y la defensa de los derechos humanos" (artículo 41, párrafo inicial, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante "la Convención").

-2-

7. Dentro de esa atribución genérica, la Comisión posee diversas facultades específicas, que constituyen otras tantas expresiones o vertientes de su "competencia". Es útil distinguir entre: a) las funciones que la Comisión realiza para la observancia y defensa de los derechos humanos, *in genere*, que no desembocan en un procedimiento jurisdiccional contencioso mediante demanda ante la Corte Interamericana (artículo 41, incisos a, b, c, d y g, de la Convención); y b) la función que culmina en una demanda ante el tribunal interamericano (*idem*, inciso f). Cada una de esas funciones cuenta con naturaleza, regulación y efectos propios, en los términos de la Convención.

8. Por lo que toca a la atribución o "competencia" mencionada *sub b*), el inciso f del artículo 41 formula una remisión específica, a la que es preciso atenerse para establecer los supuestos, las características y las consecuencias jurídicas correspondientes: "actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención".

9. Como se advierte, la competencia asignada a la Comisión por el inciso f del artículo 41 abarca los diversos actos que culminan en la presentación de una demanda ante la Corte para recabar de ésta una resolución jurisdiccional. Se refiere, por ende, a un ámbito en el que se actualizan las atribuciones de la Comisión y de la Corte, en sus respectivos momentos.

10. El primer precepto invocado expresamente por el inciso f del artículo 41 contempla dos temas fundamentales, uno de carácter subjetivo (legitimación en el procedimiento) y otro de índole objetiva (competencia material): a) la legitimación para formular denuncias o quejas y poner en movimiento, de esta forma, el procedimiento que culminará en el despliegue de la competencia contenciosa de la Corte; y b) la materia de esas denuncias o quejas, que lo es también del respectivo procedimiento ante la Comisión y ante la Corte: conductas que constituyen "violación de esta Convención por un Estado parte". La misma acotación existe, por cierto, en el artículo 45.1, que regula el supuesto de demanda de un Estado parte en contra de otro, con motivo de "violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención".

11. Idéntico señalamiento, en cuanto a la materia de la queja o denuncia, del procedimiento que ésta pone en movimiento y de la posible demanda que la Comisión formulará ante la Corte, aparece en diversos extremos del artículo 48.1: párrafo inicial, que se refiere a "una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención"; e inciso f, que alude a la solución amistosa fundada en el respeto "a los derechos humanos reconocidos en esta Convención".

12. En el ordenamiento total aplicable a la Comisión hay otras disposiciones relevantes para el asunto que ahora me ocupa, a saber: artículos 1 y 23.1 del Estatuto y 31, 41 b y 45.1 del Reglamento.

13. Es así que se promueve el ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte. En los términos de la Convención, esta competencia se extiende sobre la interpretación o aplicación de la Convención Americana (artículo 62.1 y 3), que en la especie se concreta en los asuntos relativos a la "violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención" (artículo 63.1). La Corte tiene así previsto, igualmente, el ámbito de su competencia material en cuestiones contenciosas.

-3-

14. Obviamente, las actividades preparatorias del procedimiento contencioso ante la Corte y la participación en este mismo, no agotan, en lo absoluto, las atribuciones de la

Comisión y del Tribunal. Aquella puede llevar a cabo, como en efecto lo ha hecho, otras actividades de suma relevancia para la promoción y la defensa de los derechos humanos, e incluso procurar la ampliación del régimen interamericano de tutela, lo cual se desprende, particularmente, de los últimos incisos del artículo 19 de su Estatuto. Por su parte, la competencia consultiva de la Corte abarca tanto la Convención Americana como “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos” (artículo 64.1).

15. Planteada así la regla para la intervención de la Comisión y de la Corte en asuntos de los que ésta conocerá por la vía contenciosa, procede señalar que hay excepciones a este límite en la competencia material. Esas excepciones se localizan en otros instrumentos de nuestro sistema tutelar de derechos humanos.
16. Una excepción de ese carácter es la que figura en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, cuyo artículo 8, *in fine*, autoriza el acceso “a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por (el) Estado” al que se atribuye la violación de dicho tratado. La Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre este punto en los Casos *Paniagua Morales y Otros* (sentencia del 8 de marzo de 1998, párrs. 136-136 y punto resolutivo 3) y *Villagrán Morales y Otros* (sentencia del 19 de noviembre de 1999, párrs. 247-252 y punto resolutivo 7).

Sergio García Ramírez

Juez

Manuel E. Ventura Robles

Secretario

Partially dissenting opinion of Judge Jackman

I am unable to join the majority of the Court in its decision to admit the second preliminary objection raised by the State in this case.

By the motion in question the State has called upon the Court to hold that the Inter-American Commission on Human Rights “lacks competence to *apply (aplicar)* international humanitarian law and other international treaties...” The Court has so held.

It is my respectful submission that the motion ought to have been dismissed as being impertinent and irrelevant, and as not possessing the juridical character of a preliminary objection.

Although Article 36 of the Court’s Rules of Procedure does not define the term “preliminary objections”, the scope and purpose of such pleas or motions are abundantly clear from international law and practice. The *Dictionnaire de la terminologie du droit international* proposes the following definition:

“Method employed in the preliminary phase of a proceeding with the aim of obtaining a decision from the tribunal on a preliminary question before entering into an analysis of the merits of the case, the purpose of the motion most often being to prevent the question from being dealt with in the context of the merits themselves.” ¹³

The learned writer Shabtai Rosenne (The Law and Practice of the International Court, 1985 at p. 457) argues that

“...it is not sufficient for a party to entitle a document ‘preliminary objection’... In addition to matters of form, the plea has to show the essential juridical characteristics which gave it its preliminary character in the concrete case, which demonstrate that, in the concrete case, it is a challenge to the jurisdiction of the Court. As the anticipated effect of a judgment on a preliminary objection is to determine whether the proceedings on the merits will or will not be resumed, if the plea does not have that anticipated effect, it will not be a genuine preliminary objection...[T]he plea has to relate to the jurisdiction of the Court on the merits of the case as presented in the application...” (*Emphases added*)

The present objection purports to challenge, not the jurisdiction of the Court, which is the tribunal seised of the case, but, rather, the jurisdiction of the Commission, which, from the moment it presents a case before the Court, is automatically disseised, having no juridical role in the matter other than that assigned to it in Article 57 of the American Convention on Human Rights,: "The Commission shall appear in all cases before the Court."

Thus, the question whether or not the Commission is competent to apply international humanitarian law is, at best, moot, and at worst impertinent and irrelevant, since an answer in the affirmative would in no way affect the jurisdiction of the Court to hear the case. While I entirely support the view that neither the Court nor the Commission is authorised by the Convention to apply international humanitarian law in matters brought before them, I find it impossible to hold that the nature and purpose of the State's plea falls within the clearly defined scope of preliminary exceptions in international law.

Judge Oliver Jackman
Manuel E. Ventura Robles
Secretary

Notas

^[1]. Cf. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Caso Las Palmeras - Transcripción de la Audiencia Pública sobre las Excepciones Preliminares celebrada el 31 de Mayo de 1999 en la Sede de la Corte, pp. 19-20 y 35-38 (mecanografiado - circulación interna).

^[2]. Así, por ejemplo, en mi *Voto Razonado en la Sentencia de la Corte (de 24.01.1998) en el caso Blake versus Guatemala (Fondo)*, ponderé: - "La consagración de obligaciones erga omnes de protección, como manifestación de la propia emergencia de normas imperativas del derecho internacional, representaría la superación del patrón erigido sobre la autonomía de la voluntad del Estado. El carácter absoluto de la autonomía de la voluntad ya no puede ser invocado ante la existencia de normas de jus cogens. No es razonable que el derecho contemporáneo de los tratados siga apegándose a un patrón del cual él propio buscó gradualmente liberarse, al consagrar el concepto de jus cogens en las dos Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados. (...)" (párrafo 28). - Posteriormente, en mi *Voto Razonado en la Sentencia de la Corte (de 22.01.1999) en el mismo caso Blake versus Guatemala (Reparaciones)*, agregué: - "Nuestro propósito debe residir precisamente en el desarrollo doctrinal y jurisprudencial de las normas perentorias del Derecho Internacional (jus cogens) y de las correspondientes obligaciones erga omnes de protección del ser humano. Es por medio del desarrollo en este sentido que lograremos transponer los obstáculos de los dogmas del pasado, así como las actuales inadecuaciones y ambigüedades del derecho de los tratados, de modo a aproximarnos de la plenitud de la protección internacional del ser humano." (párrafo 40).

^[3]. Cf. citas in nota (2), supra.

^[4]. Cf. también el Estatuto de la Comisión, artículo 1(2).

^[5]. Cf., sobre la necesidad de decidir excepciones preliminares in limine litis, mis *Votos Razonados en el caso Gangaram Panday versus Suriname (Sentencia del 04.12.1991)*, párrafo 3; en el caso *Castillo Páez versus Perú (Sentencia del 30.01.1996)*, párrafo 4; y en el caso *Loayza Tamayo versus Perú (Sentencia del 31.01.1996)*, párrafo 4.

^[6]. G. Abi-Saab, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour Internationale*, París, Pédone, 1967, pp. 182-183; cf. también, al respecto, S. Rosenne, *The Law and Practice of the International Court*, 2a. ed. rev., Dordrecht, Nijhoff, 1985, p. 464.

^[7]. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, caso *Villagrán Morales y Otros versus Guatemala (caso de los "Niños de la Calle")*, Sentencia de 19.11.1999, *Voto Concurrente Conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli*, párrafo 2: - "Ya no puede haber duda de que el derecho fundamental a la vida pertenece al dominio del jus cogens".

^[8]. *Sobre la relación entre jus cogens y las obligaciones erga omnes*, cf., inter alia: M. Byers, "Conceptualising the Relationship between Jus Cogens and Erga Omnes Rules", 66 *Nordic Journal of International Law* (1997) pp. 211-239; A.J.J. de Hoogh, "The Relationship between Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and International Crimes: Peremptory Norms in Perspective", 42 *Austrian Journal of Public and International Law* (1991) pp. 183-214.

^[9]. Tal como he desarrollado, inter alia, en mi ensayo "Aproximaciones o Convergencias entre el Derecho Internacional Humanitario y la Protección Internacional de los Derechos Humanos", in Seminario Interamericano sobre la Protección de la Persona en Situaciones de Emergencia - Memoria (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 1995), San José, CICR/ACNUR/Gob. Suiza, 1996, pp. 33-88.

^[10]. Cabe recordar que, en aquel caso, la Corte Internacional de Justicia por primera vez distinguió, por un lado, las obligaciones interestatales (propias del contentieux diplomatique), y, por otro lado, las obligaciones de un Estado vis-à-vis la comunidad internacional como un todo (obligaciones erga omnes). Estas últimas - agregó la

Corte - derivan, v.g., en el derecho internacional contemporáneo, inter alia, de los "principios y reglas concernientes a los derechos básicos de la persona humana", - ocurriendo que ciertos derechos de protección "han ingresado en el corpus del derecho internacional general", y otros "son otorgados por instrumentos internacionales de carácter universal o casi-universal"; caso de la Barcelona Traction (Bélgica versus España, 2a. fase), ICJ Reports (1970) p. 32, párr. 34, y cf. también párr. 33.

^[11]. Inclusive con una referencia a ellas en la décima Opinión Consultiva (de 1989) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la Interpretación de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (párrafo 38).

^[12]. Cf. M. Ragazzi, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*, Oxford, Clarendon Press, 1997, pp. 12-13; C. Annacker, "The Legal Regime of Erga Omnes Obligations in International Law", 46 *Austrian Journal of Public and International Law* (1994), pp. 132-133, y cf. 131-166.

^[13]. La Corte de la Haya tuvo una ocasión única para hacerlo en el caso del Timor Oriental (1995), habiendo lamentablemente desperdiciado tal oportunidad, al relacionar las obligaciones erga omnes con algo antitético a ellas: el consentimiento estatal como base del ejercicio de su jurisdicción en materia contenciosa. Nada podría ser más incompatible con la existencia misma de las obligaciones erga omnes que la concepción positivista-voluntarista del Derecho Internacional y el énfasis en el consentimiento estatal como fundamento del ejercicio de la jurisdicción internacional.

^[14]. Sobre el sentido de las obligaciones erga omnes partes, oponibles a todos los Estados Partes en ciertos tratados o a una determinada comunidad de Estados, cf. C. Annacker, op. cit. supra n. (12), p. 135; y cf. M. Ragazzi, op. cit. supra n. (12), pp. 201-202.

^[15]. Cf., v.g., *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículo 1(1); *Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas*, artículo 2(1); *Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*, artículo 2(1).

^[16]. Artículo 1 común a las cuatro Convenciones de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario de 1949, y artículo 1 del Protocolo Adicional I de 1977 a las Convenciones de Ginebra de 1949.

^[17]. Cf. I.D.I., 63 *Annuaire de l'Institut de Droit International* (1989)-II, pp. 286 y 288-289.

^[18]. En cuanto al deber general de garantía del ejercicio de los derechos humanos protegidos, cf. los argumentos de Irlanda ante la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), en el caso Irlanda versus Reino Unido, in: *CEDH, Ireland versus United Kingdom case (1976-1978)*, Pleadings, Oral Arguments and Documents, Strasbourg, 1981, vol. 23-II, pp. 21-23 y 27, y vol. 23-III, pp. 17-19 y 21-26.

^[19]. Así, un Estado Parte en las Convenciones de Ginebra de 1949 y su Protocolo Adicional I de 1977, aunque no esté involucrado en un determinado conflicto armado, está habilitado a exigir de otros Estados Partes - que lo estén - el cumplimiento de sus obligaciones convencionales de cuño humanitario; L. Condorelli y L. Boisson de Chazournes, "Quelques remarques à propos de l'obligation des États de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances'", in *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet* (ed. C. Swinarski), Genève/La Haye, CICR/Nijhoff, 1984, pp. 29 y 32-33.

^[20]. Para un estudio de este punto en particular, cf. S. Leckie, "The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?", 10 *Human Rights Quarterly* (1988) pp. 249-301.

^[21]. Y. Dinstein, "The Erga Omnes Applicability of Human Rights", 30 *Archiv des Völkerrechts* (1992) pp. 16 y 22, y cf. 16-37; y cf. M. Byers, op. cit. supra n. (8), pp. 234-235; M. Ragazzi, op. cit. supra n. (12), pp. 135 y 213.

^[22]. C. Tomuschat, "Obligations Arising for States Without or Against Their Will", 241 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1993) p. 365. 