



Consulta a los Actores del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Comentarios al Proyecto de Reforma de 2013

Mediante el presente escrito nos permitimos remitir comentarios en relación con el Proyecto de Reforma al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentado por ésta en ejercicio de su autonomía e independencia. Deseamos resaltar el compromiso de la Comisión a lo largo de todo el proceso para abrir espacios efectivos de participación a los diferentes actores del Sistema, así como para que las diversas posiciones presentadas por éstos sean tomadas en cuenta en su proceso interno de reflexión. Ésto, sin lugar a dudas, ha contribuido ampliamente a que la propuesta de reforma esté dirigida a lograr un verdadero fortalecimiento del Sistema Interamericano.

Los comentarios aquí presentados los aportamos como organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos y del ambiente, usuarias del Sistema Interamericano. Esperamos que el aporte de estos comentarios, en conjunto con los enviados anteriormente, tanto a la Comisión como al Consejo Permanente de la OEA en el marco del proceso de “Fortalecimiento del Sistema Interamericano”, contribuya a alcanzar los mejores resultados hacia la verdadera eficacia de los derechos humanos en la región.

En primer lugar, celebramos las propuestas de la Comisión relacionadas con la determinación de criterios y fundamentación de sus decisiones (artículo 25 numerales 2, 6 y 7, artículo 29.2, artículo 36.3 y artículo 76.2). Consideramos que estas disposiciones son positivas para el funcionamiento del Sistema, dado que agregan claridad y transparencia a los procesos y por ende, fortalecen la seguridad jurídica. Al respecto, destacamos la importancia de la inclusión de las causales contenidas en los literales i y ii del artículo 29.2.d¹, en la medida en que contribuyen a impulsar el trámite de casos paradigmáticos, ampliando el alcance del Sistema

¹ Artículo 29.2. La petición será estudiada en su orden de entrada; no obstante, la Comisión podrá adelantar la evaluación de una petición en supuestos tales como los que se enumeran a continuación: d. cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:

i. la decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales graves que tengan un impacto en el goce de los derechos humanos; o ii. la decisión pueda impulsar cambios legislativos o de práctica gubernamental y evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto.

Interamericano para impactar en las problemáticas estructurales de derechos humanos del continente.

En este documento, nos referimos principalmente a las reformas al artículo 25.3 mediante el cual se definen los sujetos susceptibles de ser beneficiarios de medidas cautelares; al artículo 25.4 respecto de los requisitos para solicitar medidas cautelares; al artículo 25.12 y 13 respecto a la solicitud y vigencia de medidas cautelares respecto a medidas preventivas de la Corte; a los artículos 30 y 37 respecto a los plazos de tramitación de peticiones; al artículo 42 en relación con el archivo definitivo de peticiones; y al artículo 46 respecto a las posibles causales de suspensión del plazo para envío de casos ante la Corte Interamericana.

Asimismo, expresamos nuestra preocupación respecto a otros elementos incluidos en la propuesta de reforma en relación a las medidas cautelares, que podrían implicar una excesiva judicialización de este mecanismo, en detrimento de su efectividad y naturaleza misma.

Finalmente, reiteramos, como lo hemos mencionado en anteriores oportunidades, la imperiosa necesidad que cualquier reforma hecha al procedimiento de la Comisión y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos tenga como prioridad la efectividad de los derechos humanos, sobre el procedimiento que éste adelante. Igualmente, insistimos en que estas reformas deben estar acompañadas de un aumento sustancial de los recursos de la Comisión a partir de un compromiso real de los Estados en términos de financiamiento. Esto es fundamental para garantizar la capacidad de la Comisión de cumplir con las reformas propuestas e impactar directamente en la efectividad del Sistema Interamericano.

1. Reforma propuesta al artículo 25 del Reglamento de la CIDH sobre Medidas Cautelares

a. Respecto al artículo 25.3 del Reglamento, de las medidas cautelares de naturaleza colectiva y determinación de los beneficiarios

El numeral 3 del artículo 25 propuesto establece:

“Las medidas cautelares podrán proteger a personas o grupos de personas, siempre que el beneficiario o los beneficiarios puedan ser determinados o determinables, a través de su ubicación geográfica o su pertenencia a un grupo, pueblo, comunidad u organización.”

Las organizaciones destacamos la importancia que han tenido las medidas cautelares dictadas en el marco del Sistema Interamericano para grupos de personas en situación de riesgo, en las cuales la identificación o individualización de las víctimas es imposible o demasiado compleja. Ejemplo de ello son los casos de las Comunidades Indígenas Mayas y sus miembros (Belice,

2000)², la Comunidad Indígena Sarayaku (Ecuador, 2003)³ y los miembros de la Comunidad San Mateo de Huanchor (Perú, 2004)⁴, en los cuales se protegieron los derechos de estas colectividades ante el desarrollo de proyectos que podían afectar su vida e integridad personal.

En ese sentido, es fundamental que la reforma propuesta al artículo 25.3 del Reglamento y su interpretación no restrinjan la posibilidad de dictar medidas cautelares en este tipo de situaciones. Consideramos que la reforma propuesta para reemplazar la palabra “vínculo”⁵ por “pertenencia”, podría limitar y complejizar innecesariamente la posibilidad de determinación de los beneficiarios en algunos casos. Al determinar los beneficiarios en casos de pueblos indígenas, por ejemplo, la consideración sobre la “pertenencia” de un individuo a dicha comunidad indígena puede dar paso a debates que exceden el campo de lo jurídico. Asimismo, la experiencia ha demostrado que en muchas ocasiones existen individuos que, sin pertenecer en estricto sentido a un grupo de personas, están vinculados con éste y comparten su situación de riesgo⁶. Por ende de confirmarse el cambio, la Comisión debería interpretar dicho concepto de una manera amplia.

Por último, consideramos que en todo caso el artículo deberá interpretarse de tal forma que garantice la posibilidad de dictar medidas cautelares en favor de beneficiarios de naturaleza colectiva, así como de grupos de personas que comparten situaciones de hecho análogas, como también sucede en casos relacionados con afectaciones ambientales⁷.

b. Respecto al artículo 25.4 del Reglamento, de los requisitos de la solicitud de medidas cautelares

El numeral 4 del artículo 25 propuesto establece:

“Las solicitudes de medidas cautelares deberán contener, entre otros elementos:

- a. los datos de las personas propuestas como beneficiarias o información que permita determinarlas;*
- b. una descripción detallada y cronológica de los hechos que sustentan la solicitud y cualquier otra información disponible; y*
- c. la naturaleza y alcance de las medidas requeridas.”*

² CIDH, *Comunidades Indígenas Mayas y sus miembros*, Belice. Medidas cautelares de 20 de octubre de 2000. Ver: <http://www.cidh.org/medidas/2000.sp.htm>.

³ CIDH, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros*, Ecuador. Medidas cautelares de 5 de mayo de 2003. Ver: <http://www.cidh.org/medidas/2003.sp.htm>.

⁴ CIDH, *Comunidad de San Mateo de Huanchor*, Perú. Medidas cautelares de 17 de agosto de 2004. Ver: <http://www.cidh.org/medidas/2004.sp.htm>.

⁵ El artículo vigente establece que: “Las medidas a las que se refieren los incisos 1 y 2 anteriores podrán ser de naturaleza colectiva a fin de prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables”. (subrayado fuera del texto original).

⁶ Ver: CIDH, *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros*, Ecuador. Medidas cautelares de 5 de mayo de 2003. Ver: <http://www.cidh.org/medidas/2003.sp.htm>.

⁷ Un ejemplo de este tipo de casos es el de la Comunidad de La Oroya. Ver: *Comunidad de La Oroya*, Perú. Medidas Cautelares de 31 de agosto de 2007. Ver: <http://www.cidh.org/medidas/2007.sp.htm>.

Consideramos que los requisitos para la solicitud de medidas cautelares que se proponen introducir a través de las reformas al numeral 4 del artículo 25 del Reglamento, en particular los literales b. y c., podrían judicializar demasiado el procedimiento, imponiendo cargas desproporcionadas a los beneficiarios. Esto podría resultar en un impedimento para la prevención de daños graves e irreparables y en consecuencia en el debilitamiento del instrumento. En ese sentido, si la Comisión adopta esta reforma, recomendamos incluir la frase “en la medida que sea posible” en los literales b y c.

La exigencia para todas las solicitudes de incluir “una descripción detallada y cronológica de los hechos que sustentan la solicitud y cualquier otra información disponible” (artículo 25.4.b), podría desconocer la situación de gravedad y urgencia en la que se encuentran las personas o grupos al solicitar una medida cautelar. Como la práctica lo ha demostrado, en algunas situaciones la urgencia o la situación de los peticionarios o beneficiarios impide una preparación a fondo y detallada como lo pediría la Comisión. Si bien resulta de vital importancia dar todos los elementos posibles a la Comisión para que ésta estudie y pueda decidir otorgar o no una medida cautelar, dicha exigencia debe hacerse en la medida de las posibilidades y considerando las circunstancias particulares de cada caso.

Por otro lado, también consideramos que puede ser excesivo exigir en la solicitud de medidas cautelares, la definición de la naturaleza y alcance de las medidas requeridas por el o los potenciales beneficiarios. Consideramos que la indicación por parte de los beneficiarios de dichas medidas es deseable cuando sea posible, lo cual es diferente de tener que aplicarlo en todas las circunstancias. Ello también traslada a los peticionarios una carga excesiva al momento de solicitar las medidas con urgencia. Consideramos que, en esencia, la obligación de ofrecer un catálogo de medidas de protección a los beneficiarios es del Estado y que los beneficiarios, dependiendo de su situación particular de riesgo y sus preferencias, deben tener la posibilidad de decidir cuál es la medida de protección que se adapta a su situación y participar en la forma de implementación de la misma.

En ese orden de ideas, si la Comisión resolviera proceder con la reforma, consideramos que deberá tener en cuenta su aplicación caso por caso en lugar de proceder con la exigencia estricta del requisito en todas las solicitudes. Así, sugerimos que el texto de la reforma incluya la expresión “en la medida que sea posible”.

c. Respecto a los numerales 12 y 13 del artículo 25 del Reglamento, de la sujeción de la vigencia de las medidas cautelares a la decisión de la Corte Interamericana sobre el otorgamiento de medidas provisionales

Los numerales 12 y 13 del artículo 25 propuesto establecen:

“12. La Comisión podrá presentar una solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana de acuerdo con las condiciones establecidas en el artículo 76 del presente

Reglamento. Si en el asunto se hubieren otorgado medidas cautelares, éstas mantendrán su vigencia hasta que la Corte notifique a las partes sobre su solicitud.

13. Ante una decisión de desestimación de una solicitud de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana, la Comisión no considerará una nueva solicitud de medidas cautelares, salvo que existan nuevos hechos que así lo justifiquen. En todo caso, la Comisión podrá ponderar el uso de otros mecanismos de monitoreo de la situación.”

Las organizaciones, tal como hemos manifestado a lo largo de todo este proceso, insistimos en que la decisión de otorgar medidas cautelares por la Comisión debe ser independiente de la decisión de otorgar medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana.

Nos preocupa profundamente que con la inclusión de los numerales 12 y 13 al artículo 25, se supedite la adopción y mantenimiento de medidas cautelares al rechazo de una medida provisional por parte la Corte, judicializando el procedimiento ante la CIDH y dejando en desprotección a los beneficiarios o potenciales beneficiarios de medidas cautelares ante una negativa de la Corte Interamericana.

Al respecto, vale la pena reiterar que esta propuesta de reforma desconoce los requisitos propios y diferenciados para la solicitud y otorgamiento de cada una de estas medidas de protección. Así, dado que para el otorgamiento de medidas cautelares debe existir una situación de gravedad y urgencia, mientras que para el de medidas provisionales debe configurarse una situación de extrema gravedad y urgencia, una determinación de la Corte Interamericana basada en estándares no aplicables a las medidas cautelares no debería fundamentar el invalidar una decisión de la CIDH.

2. Reformas sobre asuntos de procedimiento y peticiones individuales

a. Respecto a los artículos 30.3, 37.1 y 37.2 del Reglamento, de la extensión de plazos para que el Estado presente su respuesta inicial a la petición y para que las partes presenten sus alegatos de fondo

El numeral 3 del artículo 30 propuesto establece:

“[...] 3. El Estado presentará su respuesta dentro del plazo de tres meses contados desde la fecha de transmisión. La Secretaría Ejecutiva evaluará solicitudes de prórroga de dicho plazo que estén debidamente fundadas. Sin embargo, no concederá prórrogas que excedan de cuatro meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado”.

Los numerales 1 y 2 del artículo 37 propuesto establecen:

“1. Con la apertura del caso, la Comisión fijará un plazo de cuatro meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales sobre el fondo. Las partes pertinentes de

dichas observaciones serán transmitidas al Estado en cuestión a fin de que presente sus observaciones dentro del plazo de cuatro meses.

2. La Secretaría Ejecutiva evaluará solicitudes de prórroga de los plazos mencionados en el inciso precedente que estén debidamente fundadas. Sin embargo, no concederá prórrogas que excedan de seis meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de observaciones a cada parte.”

Consideramos que esta propuesta atenta contra el objetivo de agilizar el proceso ante la Comisión afectando directamente el derecho al acceso a la justicia de las víctimas. Al respecto, corresponde recordar que las personas y colectividades cuyos derechos humanos han sido violados acuden al Sistema Interamericano porque no han encontrado respuesta efectiva en las diferentes instancias a nivel interno de sus países. Por ello, el Sistema Interamericano debe erigirse como una jurisdicción que garantice el acceso a un proceso internacional ágil y que no se vea plagado por las mismas deficiencias procesales que afectan a la mayoría de los sistemas judiciales de nuestro continente.

En ese orden de ideas, consideramos que la extensión de los plazos existentes en el reglamento de la Comisión debe concederse excepcionalmente y a la luz de las circunstancias particulares del caso. En ese sentido, consideramos que la Comisión debe tomar en cuenta factores como: la gravedad de los hechos denunciados; la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas, y los recursos humanos, económicos y tecnológicos con los que cuentan los Estados para poder ejercer su derecho a la defensa dentro del SIDH, antes de flexibilizar los plazos de presentación de escritos a fin de lograr un balance justo de oportunidades⁸.

b. Respetto a los numerales 2 y 3 del artículo 42 del Reglamento, del archivo como decisión definitiva

Los numerales 2 y 3 del artículo 42 propuesto establecen:

“2. Antes de considerar el archivo de una petición o caso, se solicitará a los peticionarios que presenten la información necesaria y se les notificará la posibilidad de una decisión de archivo. Una vez expirado el plazo establecido para la presentación de dicha información, la Comisión procederá a adoptar la decisión correspondiente.

3. La decisión de archivo será definitiva, salvo en los siguientes casos:

- a. error material;*
- b. hechos sobrevinientes;*
- c. información nueva que hubiera afectado la decisión de la Comisión;*

⁸ “Autores como Ariel Dulitzky han resaltado que [...] los aspectos procesales del sistema interamericano deben ajustarse a “los factores de desigualdad real” que dificultan el acceso a la justicia internacional para las personas más pobres [...]”. Cfr. Pobreza y Derechos Humanos: Hacia la Definición de Parámetros Conceptuales desde la Doctrina y Acciones del Sistema Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2010. Ver: http://iidh-websserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/4_2011/63f355ce-bbf9-4d47-a02d-d9d930e53b8c.pdf.

d. fraude.”

Las organizaciones consideramos inapropiada la propuesta que pretende convertir la decisión de archivo en definitiva, desnaturalizando su carácter de suspensión provisional del procedimiento. En particular, nos preocupa que esta reforma permita que casos de violaciones de derechos humanos permanezcan en total impunidad. Por ejemplo, pueden existir casos archivados por presentarse una inactividad del peticionario en un determinado momento, lo cual no significa necesariamente la desaparición de la alegada violación. En consecuencia, si el archivo fuera definitivo, dichos casos no podrían ser reabiertos posteriormente, incluso ante una solicitud expresa de las víctimas y/o peticionarios.

Asimismo, consideramos importante que la Comisión estableciera como práctica el recabar información tanto de los peticionarios como de las víctimas, cuándo fueren diferentes, antes de tomar la decisión de archivar una petición. De esta forma, podría asegurarse el conocimiento directo de las víctimas sobre la posibilidad de que su caso sea archivado y evitar decisiones definitivas que afectarían la posible protección de sus derechos ante la instancia internacional.

c. Respetto al artículo 46 del Reglamento, de la suspensión del plazo para el envío de casos a la Corte Interamericana

El artículo 46 propuesto establece:

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

- a. que el Estado haya demostrado su voluntad y capacidad de implementar las recomendaciones contenidas en el informe sobre el fondo, mediante la adopción de acciones concretas e idóneas orientadas a su cumplimiento. A tal efecto, la Comisión podrá tomar en cuenta la existencia de leyes internas que establezcan un mecanismo de cumplimiento de sus recomendaciones; [...]*
- 2. Para el establecimiento de los plazos de suspensión, la Comisión podrá tener en cuenta los siguientes factores:*
 - a. la complejidad del asunto y de las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones de la Comisión, en particular cuando impliquen el involucramiento de diferentes ramas del Poder Público, o la coordinación entre gobiernos centrales y regionales, entre otras;*
 - b. las medidas adoptadas por el Estado para el cumplimiento de las recomendaciones con anterioridad a la solicitud de la extensión del plazo; y*
 - c. la posición del peticionario.”*

La propuesta de modificación al reglamento de la CIDH busca incluir nuevos criterios que la Comisión podrá tomar en cuenta al momento de evaluar la solicitud de un Estado para la suspensión del plazo para el sometimiento de un caso a la Corte. Estos son: “que el Estado haya

demostrado su [...] capacidad de implementar las recomendaciones contenidas en el informe sobre el fondo” y “la existencia de leyes internas que establezcan un mecanismo de cumplimiento de sus recomendaciones”.

Dicha propuesta es preocupante pues se podría está abriendo un margen que podría dilatar el envío de casos a la Corte Interamericana y por ende, la decisión final sobre la violación de derechos humanos alegada y su correspondiente reparación. Lo anterior, en virtud de que esta modificación podría permitir a los Estados valerse de argumentos sobre una presunta falta de “capacidad” para cumplir con las recomendaciones o de una excusa legal para evitar que un caso llegue a la Corte Interamericana. Con respecto a esto último, consideramos que este criterio parece no contemplar si dichas normas son efectivas en la práctica, abriendo campo para que los Estados pudieran incumplir sus obligaciones mediante la expedición formal de legislación, lo cual transgrede el derecho de acceso a la justicia internacional que tienen todas las personas.

Así, la redacción de este artículo pareciere indicar que se iguala la “adopción de acciones concretas” con la creación de leyes que cumplan con dichas recomendaciones. Una disposición de este tipo atenta contra la integralidad jurídica del SIDH y pone en duda su verdadera eficacia como garante de la protección a los derechos humanos. Consideramos que para que una ley sea considerada como una acción concreta e idónea orientada al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en un informe de fondo, debe ser evaluada en conjunto con la aplicación práctica que se le da, es decir que cumpla con el principio de *effet utile*⁹.

En cuanto al numeral 2 del artículo 46, consideramos que esta gama de criterios que evaluará la Comisión para determinar el plazo de suspensión de envío de casos a la Corte, no toman en cuenta de forma suficiente la efectividad de las medidas desplegadas por los Estados para el cumplimiento de recomendaciones. Asimismo, podría permitir que se aduzca la complejidad del asunto para justificar el incumplimiento prolongado de las recomendaciones del informe de

⁹ “[L]os Estados Partes en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, tal como la referente a la cláusula de aceptación de la competencia contenciosa del Tribunal [...]”. Cfr. Corte I.D.H., *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 18 de noviembre de 1999, Serie C No. 61, párr. 66; Corte I.D.H., *Caso Constantine y otros Vs. Trinidad and Tobago*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001, Serie C No. 82, párr. 74; Corte I.D.H., *Caso Benjamin y otros Vs. Trinidad and Tobago*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001, Serie C No. 81, párr. 74; Corte I.D.H., *Caso Hilaire Vs. Trinidad and Tobago*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001, Serie C No. 80, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 36; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein. Vs. Perú*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párr. 37. Asimismo, *cfr., inter alia*, Corte I.D.H., *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 205; Corte I.D.H., *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrs. 150 y 151; y Corte I.D.H., *Caso Bulacio Vs. Argentina*. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 142. En este mismo sentido, *cfr.* *Klass and others v. Germany*, (Merits) Judgment of 6 September 1978, ECHR, Series A no. 28, para. 34; y *Permanent Court of Arbitration, Dutch-Portuguese Boundaries on the Island of Timor*, Arbitral Award of June 25, 1914.

fondo sin que el caso sea sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana. Si bien hay casos que efectivamente son complejos, dicho factor no puede convertirse en una excusa para no actuar o resolver el caso y por ende, dar a las víctimas una decisión final del asunto.

Finalmente, si bien el diseño e implementación de acciones para cumplir con recomendaciones implica, en muchas situaciones, un cierto nivel de involucramiento de diferentes ramas del Poder Público y de autoridades, esto forma parte del funcionamiento natural del Estado y no implica *per se* que un asunto sea complejo. Por ende la aplicación de este criterio debe hacerse con suma cautela, para que no resulte en mayores demoras de justicia para las víctimas o de soluciones a problemas estructurales en los Estados.

Cordialmente,

Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos - AJDH (México)

Asociación Pro Derechos Humanos –APRODEH (Perú)

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente – AIDA (Regional)

Centro de Incidencia Ambiental de Panamá – CIAM (Panamá)

Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales – CEDARENA (Costa Rica)

Centro Mexicano de Derecho Ambiental – CEMDA (México)

Comisión Colombiana de Juristas – CCJ (Colombia)

Corporación de Gestión y Derecho Ambiental – ECOLEX (Ecuador)

Earthjustice (Estados Unidos)

Fiscalía del Medio Ambiente – FIMA (Chile)

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA (Perú)