



UNIVERSIDAD
METROPOLITANA
RIF J-00065477-8

Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos
Escuela de Derecho
Departamento de Estudios Internacionales

**Consulta Pública en el Proceso de Reformas de la Comisión Interamericana de
Derechos Humanos- Proyecto de Reglamento de la Comisión Interamericana de
Derechos Humanos, febrero 2013**

Por: Prof. Angelina Jaffé Carbonell, Prof Simón Gómez-Guaimara† y Luis Felipe Yanez‡*

En atención a la misión que convoca a las universidades en torno a la promoción del avance de la ciencia, la cultura y el progreso de la humanidad, la Universidad Metropolitana presenta las siguientes observaciones a la Propuesta de Reforma al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con el objeto de que sirva de insumo para la reflexión en el marco del diálogo con la sociedad civil que ha sido convocado por la CIDH en el marco del proceso de reforma que procura implementar durante el primer semestre de 2013.

En este sentido, este documento presente comentarios y sugerencias en relación con los artículos 30, 42 y 46 de la Propuesta de Reforma al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

I. Procedimiento de admisibilidad (Art. 30):

El art. 30 de la propuesta de reforma al Reglamento de la CIDH distingue dos supuestos para el trámite de admisibilidad: i) la admisibilidad de casos ordinarios y ii) la admisión de casos de extrema urgencia.

1.1. Trámite ordinario de admisibilidad:

El art. 30.2 establece que, una vez presentada una petición, el Estado correspondiente deberá dar respuesta a ésta en el plazo de tres (3) meses, contados a partir de la transmisión de la comunicación hecha por la Secretaría Ejecutiva. En casos excepcionales y, plenamente justificados, la Secretaría Ejecutiva podrá conferir una prórroga para que la respuesta del Estado se presente en un tiempo máximo de cuatro (4) meses.

Esta propuesta de modificación al reglamento incrementa en un mes el plazo para la respuesta del Estado, el cual es (2) meses en el reglamento vigente. A este respecto, es menester acotar que la finalidad del actual proceso de reformas es fundamentalmente el avance y fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, en tal sentido, es un *desiderátum* primordial agregar mayor celeridad procesal a los trámites de las peticiones y quejas individuales ante la Comisión.

Esta norma puede dificultar el alcance eficiente de la finalidad del actual proceso de reformas, así como comprometer la vigencia de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 48.1.a), la cual estipula que la mencionada respuesta por parte del Estado debe dirigirse en el plazo razonable que la Comisión conceda a tal efecto.

Como fue reconocido por la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en documento dirigido al Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, dotar de mayor eficacia al Sistema constituye una prioridad inaplazable,

dado que “(a) *pesar de sus muchos logros, el Sistema continúa enfrentando enormes retos que deben ser resueltos en el corto plazo (...).*”¹

Asimismo, una de las principales recomendaciones que la CIDH presentó ante el mencionado Grupo de Trabajo perseguía el objetivo de alcanzar límites temporales ideales en la gestión de casos ante esta instancia. En los últimos años, la CIDH ha alcanzado importantes logros en la dotación de mayor eficacia y celeridad en la tramitación de las peticiones individuales; de esa forma, se disminuyó la duración promedio de las causas de 50, 2 meses en 2007 a 26,2 meses en 2010².

Por todo lo anterior, el cambio reglamentario en cuanto a la ampliación del lapso para la presentación de la respuesta del Estado en la etapa de admisibilidad producirá un efecto dilatorio y afectará la tendencia positiva de mayor eficacia en la gestión de las causas que viene adelantando la CIDH de manera encomiable desde 2007.

La pretensión de conferirle mayor tiempo a los Estados en el procedimiento ante la CIDH no puede ser entendida como una garantía procesal para éstos, habida cuenta de los importantes avances en materia constitucional y legal que se han producido en la región: i) numerosos Estados han creados instancias gubernamentales especializadas en la promoción y protección de los Derechos Humanos, como el *Ombudsman*, las comisiones presidenciales, con autonomía funcional y mixtas, entre otros³;

¹ CIDH, *Documento de posición sobre el proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano para la protección de los Derechos Humanos*, OEA/Ser/V/II, Washington Dc, 2012, pár. 2.

² Ídem, pár. 52.

³ Se ha creado la figura del Defensor del Pueblo en Argentina, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Uruguay, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Por su parte, en Nicaragua,

(ii) asimismo, es un hecho positivo también que las Cancillerías han desarrollado instancias especializadas en Derechos Humanos que pueden atender de modo profesional la defensa de los Estados ante el Sistema. Por lo cual, conferirle a una extensión en el plazo de dos (2) a tres (3) meses al Estado más bien produce una dilación en desmedro de la víctima que no ha encontrado un medio eficiente para la reparación de violaciones a sus Derechos Humanos en la jurisdicción interna del Estado.

En otro orden de ideas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula que la transmisión de la respuesta del Estado debe producirse en el plazo razonable que confiera a tales efectos la CIDH. Por lo tanto, cabe la interrogante de si la implementación de la propuesta de reforma de ampliación del lapso se corresponde con un patrón de razonabilidad en atención con el objeto y fin de la Convención.

Los tratados de Derechos Humanos constituyen mecanismos de tutela de la persona frente a la arbitrariedad del poder; razón por la cual, el ser humano es su razón de ser⁴. Las prerrogativas del Estado en este ámbito deben limitarse conforme a la necesidad de dotar de la mayor eficacia a la garantía de acceso a la justicia internacional en favor de la persona. En este sentido, no parece razonable ampliar los lapsos en favor del Estado una vez que se ha probado como eficiente la gestión del mecanismo conforme a los plazos que estipula el Reglamento de 2009, por cuanto ello compromete la

Guatemala y El Salvador existe la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y, en México, se ha estructurado la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. “*El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 74 y 75)*”, OC-2-82, pár. 29. “*La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*”, OC-5-85, pár. 52. “*La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*” OC 6-86, pár. 22.

posibilidad de que las víctimas y peticionarios puedan contar con un recurso efectivo a nivel internacional para la tutela de sus derechos frente a la arbitrariedad del poder estatal.

1.2 Admisión de casos de extrema gravedad y urgencia:

Los cardinales 4 y 7 del artículo 30 de la propuesta de reforma del reglamento estipulan que, en casos de grave riesgo para la vida o integridad de una persona, la Comisión podrá solicitar que el Estado presente su respuesta de la forma más pronta posible, a cuyo efecto utilizará los medios que considere más expeditos. Asimismo, podrá solicitar que el Estado presente su respuesta sobre la admisibilidad y el fondo del asunto de manera conjunta dentro de un plazo razonable que fije la CIDH de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

En cuanto a este supuesto, observamos que aun cuando la lógica de la casuística puede ser eficiente en la gestión de las peticiones conforme al estado actual del Sistema Interamericano; no obstante, el propósito del proceso de fortalecimiento debe dirigirse a generar el marco para el mejor funcionamiento posible conforme a dicho estado de evolución normativa e institucional.

El establecimiento de plazos fijos es una garantía para las partes en el procedimiento (garantía subjetiva), así como un medio de aseguramiento de la estabilidad del procedimiento en sí mismo (garantía objetiva). En el último de los sentidos, facilita la actividad de planificación de los recursos y actividades que se demandan del órgano de tutela (en este caso, la CIDH) para su gestión eficiente en cada uno de los supuestos de actuación temporal que fija la norma.

Por otro lado, la protección en casos de extrema gravedad y urgencia debe demandar de los órganos de tutela internacional, así como de los Estados la implementación de medidas prontas y oportunas, de modo que la justicia internacional no devenga en inefectiva e ilusoria.

Por lo anterior, estimamos que sería conveniente fijar plazos precisos para la actuación en estos casos de urgencia, los cuales pudieran ser de un (1) mes para la hipótesis de respuesta sobre la admisibilidad únicamente y de tres (3) meses para la respuesta sobre admisibilidad y fondo de manera conjunta. Cabría se estipule una posibilidad de ampliación del plazo en el segundo supuesto (respuesta anticipada sobre el fondo) cuando las circunstancias del caso concreto lo ameriten.

1.3 Petición de información adicional a las partes antes de la decisión de admisibilidad:

El art. 30.5 de la propuesta de reforma permite que la Comisión pueda requerir de los Estados o peticionarios información adicional, por escrito o en una audiencia, para la toma de la decisión de la admisibilidad del caso. No fija a este respecto la norma plazo alguno en el que deberá presentarse la información escrita. En el caso de la convocatoria a audiencia, se remite al capítulo respectivo del Reglamento vigente.

En este supuesto, se sugiere se establezca un plazo máximo fijo para garantizar la efectiva vigencia de los principios de inmediación y concentración procesal. La economía de los actos del procedimiento debe ser el norte en la dinámica de simplificación de los trámites ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Si bien es cierto que, dada la complejidad del análisis de la admisibilidad de las peticiones ante la CIDH,

parece razonable la previsión de la posibilidad de recabar información que sea necesaria para esclarecer elementos que rodean el análisis de la admisibilidad; es no menos cierto que la necesidad de obtener información no puede ser óbice para la toma de decisión en esta materia. El Estado es el principal interesado en que se haga el debido análisis frente a sus eventuales planteamientos de inadmisibilidad, de manera que recaer sobre él la carga de proveer toda la información que estime necesaria para soportar sus planteamientos⁵.

En conclusión, se sugiere que se fije el plazo máximo que la Comisión conferirá al Estado o peticionarios para la remisión de la información adicional. Dicho plazo ha de guardar proporcionalidad con los que ya han sido determinados reglamentariamente. Si el plazo para que el Estado brinde su respuesta, en el actual Reglamento, no puede extenderse más de tres (3) meses, cuando se ha conferido la prórroga de un (1) mes; parece razonable que, en este caso, el plazo para presentar la información adicional no sea mayor al de la prórroga para la respuesta, es decir, no exceda de un (1) mes.

II. Del archivo de las peticiones (Art. 42):

En primer lugar, nos preocupa la previsión de la figura de la inactividad procesal en el artículo 42 del Reglamento, por cuanto consideramos que es contraria al espíritu de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es claro que la figura del impulso procesal constituye un principio fundamental del Derecho Procesal Civil en América Latina; sin embargo, es importante distinguir la naturaleza de los procedimientos en materia de

⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “*Radilla Pacheco c. Estados Unidos Mexicanos*”, pág 119.

Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, particularmente, en el procedimiento ante la CIDH, donde es posible que no coincidan en la misma persona la víctimas y el peticionario.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la ausencia de impulso procesal por parte de las presuntas víctimas no puede entenderse como la falta de interés de las mismas en continuar el proceso. Tómese como ejemplo los ataques a defensores de Derechos Humanos y a las organizaciones no gubernamentales, los que se manifiestan como un problema estructural de América Latina⁶ y que pueden- en efecto- conllevar la ausencia del impulso procesal necesario según la reforma del artículo 42 y con ello, acarrear graves injusticias. Al mismo tiempo, es importante resaltar la falta de recursos económicos que viven las organizaciones no gubernamentales en las Américas que dificultan el trabajo continuo y que podría mal interpretarse como la falta de interés procesal.

Más aún, consideramos que esta reforma atenta contra la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 48.b que solo hace referencia expresa a la necesidad de enviar a archivo aquellas peticiones en las que no subsisten los motivos que fundaron la petición.⁷ Es claro entonces que la Convención Americana no pretende de ninguna manera establecer el envío a archivo de aquellas peticiones en las que hubiese

⁶ El “segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas” presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica los obstáculos de que enfrentan los mismos tales como asesinatos, ejecuciones, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas, hostigamientos, así como actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales.

⁷ Art. 48.b: “(...) recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar el expediente.”

ausencia de actividad procesal, pues se refiere a circunstancias de orden material y no subjetivas.

Por otro lado, es importante resaltar nuestra preocupación referente a la incorporación de las excepciones al archivo definitivo. Si bien el Reglamento de 2009 no manifiesta la existencia de una decisión definitiva de archivo, la incorporación del cardinal correspondiente en el artículo 42 es problemática, pues no se regula el procedimiento necesario para aquellos casos enviados a archivo pero no de forma definitiva. Por lo tanto, sobre la base de alguna de las causales propuestas en el Reglamento, no se establece ninguna disposición que indique el procedimiento necesario para poder sustraer del archivo alguna denuncia presentada anteriormente.

Inferimos que la Comisión establecería algún mecanismo informal para que los peticionarios puedan solicitar que una denuncia sea sustraída del archivo; sin embargo, consideramos necesario que pueda incorporarse al Reglamento una disposición expresa que indique los mecanismos necesarios para dicho procedimiento.

Recomendamos por lo tanto:

1.- La eliminación de la letra (b) del artículo 42.1 por cuanto atenta de forma expresa con el artículo 48.b la Convención Americana sobre Derechos Humanos y contradice el objeto y fin de ésta.

2.- La incorporación del mecanismo necesario para la sustracción de una denuncia del archivo sobre la base de las causales del cardinal tres (3) del artículo 42.

III. Suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte **(Art. 46)**

Con respecto a esta hipótesis, consideramos que la reforma del referido artículo debe precisar la acción del Estado más allá de una demostración de voluntad y capacidad de implementar las recomendaciones contenidas en el informe sobre el fondo.

Básicamente el Estado debe haber subsanado o corregido debidamente la situación jurídico-material que dio lugar al informe sobre el fondo.

En este sentido, tampoco es garantía de la voluntad del Estado de subsanar el fondo del caso, el hecho de que existan “*leyes internas que establezcan un mecanismo de cumplimiento de sus recomendaciones*”. Es notoria la tensión que existe en el continente entre la adopción de tratados internacionales y su tratamiento constitucional y la renuencia de los jueces locales a darles su debido tratamiento.⁸

Igualmente al incorporar la reforma elementos de consideración, tales como “*la complejidad del asunto y de las medidas necesarias*”, especialmente cuando impliquen el involucramiento de diferentes ramas del Poder Público, o la coordinación entre gobiernos centrales y regionales, entre otras;” le da un margen de maniobra a los Estados del SI para ampararse en las supuestas complejidades de un sistema de separación de poderes o esquema federal

⁸ A título de ejemplo, la Constitución venezolana en su artículo 23 establece que “(l)os tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.” Sin embargo, en la práctica la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha evadido la aplicación de este artículo en varias sentencias, siendo tal vez la más emblemática la sentencia no. 1.049/2009, que cimentó el camino para evadir la responsabilidad del Estado en el marco del Sistema Interamericano de Protección de DDHH.

que poco se corresponde con la práctica constitucional y política de los países de la región.

La escasa adopción de acciones de repetición internas contra los organismos que realmente son los responsables de las violaciones de DDHH en los distintos países, centraliza gravemente la acción de protección de DDHH en manos del Poder Ejecutivo, quien fácilmente se puede amparar en el respeto institucional para evadir sus responsabilidades.

* Profesora titular de Derecho Internacional, Jefe del Departamento de Estudios Internacionales. Universidad Metropolitana.

† Profesor agregado de Derecho Internacional y Derechos Humanos. Departamento de Estudios Internacionales. Universidad Metropolitana.

‡ Estudiante tesista en Derechos Humanos y miembro fundador de MetroSIL, *Universidad Metropolitana Society of International Law*. Escuela de Derecho, Universidad Metropolitana.