

Respuesta de CEJIL a la consulta pública sobre el proyecto de reformas al Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Por medio del presente documento, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), presenta sus observaciones preliminares al proyecto de reformas del Reglamento que hiciera público la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“Comisión”, “CIDH” o “Comisión Interamericana”) el 15 de febrero de 2013, así como a las modificaciones a sus políticas y prácticas. Dicho proyecto fue presentado por la Comisión en seguimiento a su respuesta de 23 de octubre de 2012 al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (“OEA”), sobre las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión (“Informe del Grupo de Trabajo”).

La Comisión abrió un periodo del 15 de febrero al 1 de marzo de 2013, para que los usuarios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“Sistema Interamericano”, “Sistema” o “SIDH”) presentaran sus observaciones. Al respecto, valoramos el esfuerzo realizado por la Comisión, tanto en esta ocasión como a lo largo de todo el proceso de reflexión, para garantizar espacios de participación de la sociedad civil y otros usuarios del Sistema y contar con sus observaciones.

Dado que el plazo disponible es corto para poder presentar comentarios sustantivos sobre todos los temas sometidos a consulta, en el presente documento nos centraremos en realizar observaciones a las reformas reglamentarias planteadas, sin perjuicio de poder entregar en un momento posterior las inquietudes que nos generan las propuestas relativas a las prácticas y políticas internas de la Comisión.

Antes de presentar nuestras observaciones sustantivas, nos permitimos realizar algunas consideraciones previas.

1. Consideraciones previas

En primer lugar, observamos que las reformas planteadas por la Comisión responden casi por completo a las recomendaciones formuladas por los Estados miembros de la OEA en el Informe del Grupo de Trabajo.

Gran parte de las citadas reformas codifican prácticas y guías internas de trabajo que ya estaban siendo implementadas al interior de la Secretaría de la Comisión, otorgando mayor claridad sobre su funcionamiento interno y mayor transparencia sobre los procedimientos. Otras son novedosas, y responden principalmente a las preocupaciones expresadas por los Estados a lo largo del proceso de reflexión.

Tal y como hemos señalado en otras ocasiones, para CEJIL los aspectos que son esenciales para el fortalecimiento del trabajo de la CIDH son la mejora del acceso de las víctimas al Sistema, las condiciones para el desempeño del cargo de Comisionados/as, la determinación de prioridades y una agenda temática, la producción periódica de información que permita evaluar con mayor claridad los obstáculos que enfrenta la CIDH en sus tareas, la necesidad del pleno cumplimiento de las decisiones de los órganos del Sistema, y el aumento del presupuesto, entre otros¹.

En ese espíritu, realizamos observaciones sobre algunas de las propuestas que están bajo consideración de la Comisión y que podrían crear trámites más burocratizados y complejos que pueden limitar de hecho el acceso de las víctimas al SIDH. Su implementación en la actual situación financiera de la Comisión, podría redundar en un mayor retraso de los procedimientos, y por tanto en un desbalance de derechos y una menor efectividad del órgano en su conjunto.

A modo de ejemplo, si se introduce la reforma propuesta en el artículo 25(7) del Reglamento, relativa a la motivación detallada de las decisiones de medidas cautelares, sería preciso garantizar que la Secretaría de la Comisión y el cuerpo colegiado cuenten con las condiciones necesarias para procesar y motivar las decisiones sin que ello resulte en una dilación indebida del otorgamiento de las medidas en perjuicio de los beneficiarios.

Ello por cuanto el presupuesto actual de la Comisión ya es deficitario para tramitar las medidas cautelares y las peticiones y casos de manera expedita. En este sentido, la Comisión manifestó en su Plan Estratégico 2011-2015, que los fondos que le asigna el presupuesto regular de la OEA resultan insuficientes para desempeñar adecuadamente su mandato, y que ello “afecta seriamente su capacidad para cumplir las funciones convencionales y demás mandatos asignados por la Asamblea General de la OEA”². En ese sentido, la CIDH calculó que para funcionar adecuadamente en 2012 precisaba de US\$14'520,000³, a pesar de lo cual para finales de año contó con un presupuesto total de US\$10'161,772⁴, es decir 30.01% menos de lo requerido.

Por lo anterior, si el presupuesto actual es insuficiente para cubrir las actuales necesidades de la Comisión, resulta lógico inferir que un aumento de las tareas de la CIDH (véase una mayor motivación de sus decisiones y formalización de los procedimientos), necesariamente va a redundar en un mayor retraso procesal. Ello aunado a las otras responsabilidades que la Comisión ha adquirido como consecuencia del actual proceso de reflexión en la OEA⁵.

¹ Ver “Propuesta de CEJIL a las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo en el Proceso de Reflexión”, de 31 de octubre de 2012, págs. 3 y 4; “Respuesta de CEJIL al módulo de consulta II de la CIDH: medidas cautelares” y “Respuesta de CEJIL al módulo de consulta I de la CIDH: sistema de petición individual”, de 8 de octubre de 2012, pág. 3.

² Plan Estratégico CIDH 2011-2015, Parte I, pág. 42.

³ Plan Estratégico CIDH 2011-2015, pág. 181.

⁴ Metodología Fortalecimiento CIDH 2012, pág. 4.

⁵ En su respuesta al Consejo Permanente la Comisión Interamericana señaló que para 2013 realizaría 1 Informe sobre la incidencia de la no universalidad, informes específicos sobre DESC, 1 Digesto sobre Medidas Cautelares, y 5 Informes sobre temas diversos como admisibilidad, soluciones amistosas, entre

Por ello, como indicamos en otras ocasiones⁶, es necesario que previo a la adopción de las reformas o de manera paralela haya un costeo realista de lo que supone implementarlas en términos de tiempo y personal de la Secretaría, y que se garantice que esos costos están cubiertos de manera que no se vean afectados los derechos de las víctimas.

De igual modo, será preciso que la Comisión cuente con un instrumento de monitoreo que incluya indicadores que permitan medir si las reformas adoptadas resultan o no en una mayor protección en relación al estado actual. Es decir, en un tiempo prudencial de seis meses o un año, es preciso que evalúe si las reformas reglamentarias redundaron en una mayor efectividad y protección de las medidas cautelares; si llevaron a agilizar los trámites de peticiones y casos; a la adopción y cumplimiento de parte de los Estados de un mayor número de acuerdos de solución amistosa y de decisiones, etc.

Realizadas estas consideraciones previas, pasamos a exponer algunas observaciones sobre la propuesta de la CIDH.

2. Observaciones respecto a las reformas reglamentarias

Con respecto al proyecto de reforma reglamentaria, la Comisión Interamericana ha propuesto enmendar los artículos 25, 28, 29, 30, 36, 37, 42, 44, 46, 59, 72, 76 y 79 de su Reglamento en vigor.

Pasamos a realizar nuestras observaciones en ese orden, sólo respecto a aquellos artículos sobre los cuales tenemos comentarios.

a. Medidas Cautelares

En su mayor parte, las reformas propuestas por la Comisión respecto a las medidas cautelares codifican su práctica actual, lo cual dota de mayor transparencia y certidumbre el trámite de este mecanismo.

No obstante, el lenguaje propuesto en algunos párrafos resulta ambiguo y abierto a interpretación. Si bien consideramos que la Comisión interpretaría dichos términos de buena fe, en un sentido positivo en aplicación del principio *pro persona*, algunos Estados podrían insistir en una interpretación que eventualmente perjudique los derechos de las víctimas y la efectividad del mecanismo.

Por otro lado, hay una ausencia de aspectos que son fundamentales para garantizar la efectividad de las medidas, como por ejemplo la obligación del Estado de implementarlas de

otros. Véase: CIDH, Proceso de reforma -2012, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/RespCP.pdf>

⁶ Ver “Propuesta de CEJIL a las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo en el Proceso de Reflexión”, de 31 de octubre de 2012, págs. 3 y 4; “Respuesta de CEJIL al módulo de consulta II de la CIDH: medidas cautelares” y “Respuesta de CEJIL al módulo de consulta I de la CIDH: sistema de petición individual”, de 8 de octubre de 2012, págs. 1 a 4.

manera concertada con las víctimas, así como de remitir información periódica a la Comisión al respecto de modo que ésta pueda valorar el grado de cumplimiento.

Artículo 25

El artículo 25 del Reglamento actual es ampliado considerablemente. A continuación hacemos algunas observaciones sobre el texto del artículo propuesto sólo sobre aquellos incisos que nos generan inquietudes.

- “4. 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”.*

Consideramos que para preservar la efectividad del mecanismo, la información que el beneficiario debe aportar a la Comisión debería ser aquella estrictamente necesaria para permitir al órgano determinar la existencia de los requisitos que ameritan el otorgamiento de las medidas.

“5. A menos que el daño potencial requiera acción inmediata, la Comisión solicitará información relevante al Estado concernido antes de adoptar una decisión sobre el otorgamiento de una medida cautelar. Cuando la Comisión adopte medidas cautelares sin previa solicitud de información al Estado, la Comisión revisará la decisión adoptada lo más pronto posible o, a más tardar, en el siguiente período de sesiones a su otorgamiento, teniendo en cuenta la información aportada por las partes”.

Reiteramos algunas de las preocupaciones ya expresadas con anterioridad respecto a la solicitud de información a los Estados previo a la adopción de medidas cautelares.

En primer lugar, observamos que el inciso 5 no prevé plazos determinados para que los Estados aporten la información requerida por la Comisión. Al respecto, consideramos que se debería establecer que las solicitudes de información se hagan otorgando plazos razonables a los Estados acordes con la gravedad y urgencia de la situación denunciada. Dada la oportunidad al Estado para presentar información, la Comisión debería tomar una decisión y evitar conceder prórrogas, a menos que esté justificado en el caso concreto. Ello con la finalidad de mantener la naturaleza expedita del mecanismo de las medidas, y evitar experiencias pasadas en las que se consumaron hostigamientos contra los peticionarios en el

periodo en el que la Comisión consideraba la solicitud⁷, o en los que se vio obligada a otorgar las medidas sin haber recibido información del Estado, por la negativa de éste de remitirla⁸.

“6. Al considerar la solicitud, la Comisión tendrá en cuenta su contexto y los siguientes elementos:

- a. si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse;*
- b. la identificación individual de los potenciales beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen; y*
- c. el expreso consentimiento de los potenciales beneficiarios, cuando la solicitud sea presentada por un tercero, salvo en situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada”.*

En el inciso 6 propuesto, sobre las consideraciones que realiza la Comisión al ponderar la solicitud, se modificaría el apartado c. que requiere “el expreso consentimiento” en vez de la “conformidad” de los peticionarios. Al respecto, mostramos nuestra objeción a esta propuesta por las razones que siguen.

En primer lugar, no es claro el alcance que tendría la adición del concepto “consentimiento” en vez de “conformidad”. De interpretarse como la exigencia de poder formal de los beneficiarios, ello ciertamente haría más engorroso el trámite y eventualmente podría tornar inefectivo el mecanismo de medidas.

Tanto en el caso de “consentimiento” como de “conformidad”, la aplicación estricta de este requisito en todos los casos limitaría la capacidad de respuesta de la Comisión en situaciones de necesidad extrema de protección⁹. Al respecto, la CIDH enfrentará situaciones de personas privadas de libertad o incomunicadas, comunidades de difícil acceso, personas bajo amenazas por agentes estatales, entre otros, en cuyos casos la obtención de consentimiento escrito de cada persona protegida puede tornarse imposible o riesgoso.

⁷ Ver, por ejemplo, solicitud de medidas cautelares ante la CIDH por parte del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo a favor de los familiares en el caso del Palacio de Justicia vs. Colombia, de 13 de septiembre de 2010. En dicho caso, ante la recepción de la solicitud, la Comisión Interamericana solicitó información al Estado de acuerdo al artículo 25(5) del Reglamento, teniéndose que exiliar uno de los potenciales beneficiarios antes de recibir respuesta alguna de la Comisión por el peligro inminente contra su vida y la falta de medidas de protección.

⁸ Ver CIDH. MC 13/12 – Miembros del Bufete Jurídico en Derechos Humanos, Guatemala. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

⁹ Por ejemplo, en el caso de las medidas cautelares a favor de personas detenidas en Guantánamo, de haberse exigido el requisito de consentimiento la CIDH habría estado impedida de actuar. Ver “Propuesta de CEJIL a las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo en el Proceso de Reflexión”, de 31 de octubre de 2012, pág. 27; y “Respuesta de CEJIL al módulo de consulta II de la CIDH: medidas cautelares” de 8 de octubre de 2012, pág. 10.

Adicionalmente, es preciso tener presente que, de acuerdo al artículo 25(1) del Reglamento, la Comisión al igual que otros órganos de derechos humanos, tiene la capacidad de dictar medidas *propio motu*, sin consentimiento de los potenciales beneficiarios¹⁰.

Por ello, consideramos que más que considerar la existencia de consentimiento, la CIDH debería presumirlo en aplicación del principio de buena fe, como lo hace respecto a las víctimas en la denuncia internacional, salvo que exista un cuestionamiento expreso de un peticionario, representante o del propio Estado.

En relación a los otros dos elementos, la denuncia interna de la situación y la identificación de los beneficiarios, remitimos a las observaciones realizadas por CEJIL en consultas anteriores¹¹.

“7. Las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares serán emitidas mediante resoluciones fundamentadas que incluirán, entre otros, los siguientes elementos:

- a. la descripción de la situación alegada;*
- b. el consentimiento del potencial beneficiario o las razones por las cuales no pudiera haberse obtenido;*
- c. la información aportada por el Estado, de contar con ella ;*
- d. las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad;*
- e. de ser aplicable, el plazo de vigencia de las medidas cautelares; y*
- f. los votos de los Miembros de la Comisión”.*

El párrafo 7 es nuevo en su totalidad, y el mismo establece en detalle el contenido de las decisiones de la Comisión en relación al otorgamiento de medidas cautelares. Al respecto, valoramos el esfuerzo que ha realizado la Comisión para otorgar mayor transparencia al mecanismo. De aprobarse esta reforma, la CIDH estaría estableciendo un estándar mucho más alto que el que aplican otros órganos internacionales, que en la mayoría de los casos no hacen explícita la motivación de sus decisiones sobre medidas de protección¹².

Al mismo tiempo, nos genera gran preocupación que en la actual situación de déficit de recursos financieros de la Comisión y de personal de la Secretaría, la exigencia de motivar las decisiones resulte en un retraso en la emisión de las medidas, que se torne en perjuicio de la naturaleza expedita y la eficacia del mecanismo.

¹⁰ Ver, “*Comparative Analysis of the Practice of Precautionary Measures Among International Human Rights Bodies*”, submitted by CEJIL and the International Human Rights Law Clinic of Berkeley, December 2012, págs. 21 y 22, disponible en https://cejil.org/sites/default/files/Policy%20Paper%20N%C2%BA%207_0.pdf

¹¹ Ver “Propuesta de CEJIL a las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo en el Proceso de Reflexión”, de 31 de octubre de 2012, págs. 25 a 27; y “Respuesta de CEJIL al módulo de consulta II de la CIDH: medidas cautelares” de 8 de octubre de 2012, págs. 8 a 11.

¹² Ver, “*Comparative Analysis of the Practice of Precautionary Measures Among International Human Rights Bodies*”, submitted by CEJIL and the International Human Rights Law Clinic of Berkeley, December 2012, págs. 23 y 24, disponible en https://cejil.org/sites/default/files/Policy%20Paper%20N%C2%BA%207_0.pdf

Por ello, tal y como expusimos en las consideraciones previas, la aprobación de este inciso tiene que estar sujeto a un aumento significativo de los recursos con los que cuenta la Secretaría de la CIDH, el cuerpo colegiado y la Unidad de Protección. De lo contrario esta reforma, en el actual estado de situación, podría resultar en un retroceso en la efectividad del mecanismo de medidas cautelares.

Además de lo anterior tenemos dos observaciones adicionales.

Consideramos que el acápite b) del inciso 7 debería no debería ser incluido. Tal y como anotamos con anterioridad, la CIDH debería presumir la existencia de consentimiento por parte del beneficiario, a menos que haya un cuestionamiento al mismo. Por tanto, sólo en ese caso tendría la Comisión que incluir ese aspecto en la motivación de su decisión de medidas.

De igual manera objetamos la inclusión del acápite e) del inciso 7, que incluye la posibilidad de establecer un plazo de vigencia para las medidas. Al respecto, si bien reconocemos el carácter temporal que deben tener las medidas cautelares, consideramos que la imposición de un plazo de vigencia sería contrario al objetivo que pretenden obtener las medidas, es decir, el de evitar un daño irreparable en situaciones de gravedad y urgencia. De esta manera, la vigencia de las medidas cautelares, así como su posterior levantamiento, debe estar supeditada a que cese la fuente de riesgo inminente de sufrir un daño irreparable que justificó su solicitud y el correspondiente otorgamiento de la medida. De manera adicional, de acuerdo a la propuesta del artículo 25(9), la Comisión tiene en todo caso la posibilidad de levantar las medidas si considera que ha dejado de subsistir el riesgo que las generó.

Finalmente, hacemos una sugerencia para cambiar el término “fundamentación” por “motivación”, dado que en la actualidad la CIDH ya fundamenta sus decisiones sobre medidas cautelares (citando el artículo 25 del Reglamento), y entendemos que lo que se pretende es una mayor motivación.

“9. La Comisión evaluará con periodicidad, de oficio o a solicitud de parte, las medidas cautelares otorgadas, con el fin de mantenerlas, modificarlas o levantarlas. En cualquier momento, el Estado podrá presentar una petición debidamente fundada a fin de que la Comisión deje sin efecto la solicitud de adopción de medidas cautelares. La Comisión solicitará observaciones a los beneficiarios antes de decidir sobre la petición del Estado. La presentación de tal solicitud no suspenderá la vigencia de las medidas cautelares otorgadas.”

Al igual que en relación al inciso anterior, consideramos que la correcta implementación de esta reforma, de ser aprobada, requiere un aumento significativo de los recursos con los que cuenta la Comisión . De manera adicional, de aprobarse la reforma, la periodicidad con que la Comisión revise las medidas de oficio deberá estar balanceada con la necesidad de otorgar cierta certidumbre a los beneficiarios en relación a las mismas.

“11. En adición a lo expresado en el párrafo siete, la Comisión podrá levantar o revisar una medida cautelar cuando los beneficiarios o sus representantes no den respuesta sustancial, en forma injustificada, a los requerimientos para su implementación”.

Objetamos la incorporación de este acápite por las razones siguientes.

Una revisión histórica del impacto de las medidas demuestra que en muchos casos la mera emisión de la cautelar es suficiente para prevenir el daño, aún sin la implementación de medidas concretas. Ello sigue siendo válido en la actualidad. Por tanto, tal y como hemos señalado en otras ocasiones, las medidas no deberían levantarse excepto que hayan perdido su objeto, es decir, cuando haya dejado de existir la situación grave y urgente que generó el riesgo inminente de daño a los derechos de la persona o el colectivo.

Adicionalmente, la falta de interés de los beneficiarios no puede presumirse sólo porque los mismos se hayan negado a recibir un tipo particular de medidas; por ejemplo, cuando se rehúsan a recibir medidas duras de protección por parte de la fuerza pública, cuando ésta es para ellos la fuente de riesgo. Ha habido experiencias, conocidas por la Comisión, en que se han utilizado los esquemas de protección estatal para realizar seguimientos a los beneficiarios.

Tampoco debe presumirse que por la falta de información a la CIDH, de conformidad con el artículo 25(8) del Reglamento, los beneficiarios hayan perdido interés. Consideramos que en estos casos, la Comisión no debería levantar automáticamente las medidas, sin realizar una valoración previa del contexto en el que se encuentran los beneficiarios y/o sus representantes, y las razones por las que no han brindado la información correspondiente. Lo anterior, debido a que el análisis debe realizarse caso por caso, pues el levantamiento prematuro de las medidas, puede hacer resurgir el riesgo u ocasionar la consumación de la violación.

Por último, observamos que mientras este inciso otorgaría una consecuencia jurídica a la falta de información de los beneficiarios (el levantamiento de las medidas), no se prevé consecuencia alguna ante la falta de envío de información por parte de los Estados.

“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”.

En relación a este inciso, mantenemos nuestra posición previa de que en caso de que la Corte IDH rechace una solicitud de medidas provisionales, la Comisión debería considerar el asunto

con toda la información a su disposición y decidir sobre el otorgamiento, mantenimiento o levantamiento de la medida cautelar respectiva en una resolución motivada¹³.

Al respecto, el rechazo de una medida de protección, bien sea por la Comisión o por la Corte, no precluye la evaluación y re-evaluación del mismo asunto y su otorgamiento si se dan los requisitos para ello. De igual modo, como indicó previamente la Comisión, la misma “posee competencias independientes a las de la Corte IDH en el ejercicio de su jurisdicción de vigilar el cumplimiento de los Estados con sus obligaciones internacionales”¹⁴, y los estándares aplicados por ambos órganos para la valoración de las solicitudes de medidas son diferentes¹⁵.

Sin perjuicio de ello, de aprobarse la reforma, sugerimos que se utilice el término “información” en vez de “hechos”, de modo que se incluyan no sólo elementos de hecho directamente relacionados a la situación concreta, sino también otros elementos de contexto que pudieran ser relevantes para reconsiderar la situación.

b. Sistema de Petición Individual

Respecto del sistema de petición individual, apreciamos enormemente el esfuerzo que ha realizado la Comisión para revisar aspectos del trámite de peticiones y casos y dotarlos de mayor transparencia y claridad en beneficio de todas las partes del litigio.

Sin perjuicio de ello, consideramos que algunas de las medidas propuestas podrían llegar a tener el efecto contrario, es decir, retrasar innecesariamente la duración del trámite ante la Comisión, en detrimento de los derechos de las víctimas.

De manera adicional, en otras ocasiones señalamos algunos temas que para las víctimas son fundamentales para fortalecer el sistema de peticiones y casos, como por ejemplo el acceso efectivo de éstas al Sistema salvando obstáculos relacionados con las limitaciones económicas y el asesoramiento legal idóneo para la tutela de sus derechos¹⁶. Esperamos que estos temas sean retomados por la Comisión al desarrollar sus prácticas y políticas internas.

Sin perjuicio de lo anterior, pasamos a realizar algunas observaciones a las reformas propuestas.

Artículo 28

¹³ Ver párrafo 96, página 27 Respuesta CIDH al CP.

¹⁴ Ver Respuesta de la CIDH al Consejo Permanente, de 23 de octubre de 2012, párr. 98.

¹⁵ De ese modo, mientras el artículo 63 de la CADH requiere situaciones de “extrema gravedad y urgencia” para el otorgamiento de medidas provisionales, el artículo 25 del Reglamento de la CIDH solo requiere “gravedad y urgencia”.

¹⁶ Ver “Propuesta de CEJIL a las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo en el Proceso de Reflexión”, de 31 de octubre de 2012, págs. 8 y 9.

El artículo 28 recoge los requisitos para la consideración de peticiones. De manera general la propuesta de reforma parecería modificar sólo el lenguaje. Así, el inciso 1 actual indica que la petición deberá contener “el nombre, nacionalidad y firma de la persona o personas denunciante”, en contraste con la propuesta hecha que sugiere “la identificación de la persona o personas denunciante”. Por otro lado, el inciso 2 que trata sobre la reserva de identidad del peticionario, es adicionado con la frase “y las razones respectivas”.

En relación a la propuesta “identificación de la persona o personas denunciante”, consideramos que el lenguaje anterior era más apropiado, por cuanto requería datos mínimos por parte del peticionario/s que evitaba la formalización. En ese sentido, la “identificación” no debe entenderse como un trámite formal que genere trabas innecesarias en el proceso. De manera adicional, en ocasiones anteriores expresamos nuestra preocupación respecto a la exigencia de que todas las víctimas deban ser nominadas/individualizadas en el proceso, lo cual no es posible ni aconsejable en muchas situaciones¹⁷.

Por ello proponemos dejar el lenguaje del actual inciso 1 del artículo 28. Si por el contrario es aprobada la reforma, sugerimos que la Comisión aclare en sus guías internas que el término “identificación” no se entenderá como la exigencia de individualización o nominación de todas las víctimas, ni resultará en la formalización innecesaria del trámite.

Artículo 29

Valoramos muy positivamente la reforma propuesta a este artículo sobre la tramitación inicial de las peticiones recibidas por la CIDH. En la misma se introduce un párrafo 2 nuevo que establece una evaluación ‘*per saltum*’, o priorización en la tramitación de peticiones en los siguientes supuestos: a) cuando el transcurso del tiempo prive la petición de su efecto útil¹⁸; b) cuando las presuntas víctimas sean personas privadas de libertad; c) cuando el Estado manifieste formalmente su intención de entrar en un proceso de solución amistosa del asunto¹⁹; d) cuando se de 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; ii. o la decisión pueda impulsar cambios legislativos o de práctica gubernamental y evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto.

Al respecto saludamos la inclusión de los citados criterios, que contribuirán a dar mayor transparencia al trámite, pues cristalizarán una práctica de la Comisión, sin que los criterios empleados fueran formalmente conocidos por las partes. Al mismo tiempo, nos parece fundamental que la Comisión produzca información sistematizada conforme se implementa la

¹⁷ Ver “Propuesta de CEJIL a las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo en el Proceso de Reflexión”, de 31 de octubre de 2012, págs. 5 a 8.

¹⁸ A saber: i. cuando las presuntas víctimas sean adultos mayores, niños o niñas; ii. cuando la presunta víctima padezca de una enfermedad terminal; iii. cuando se alegue que la presunta víctima puede ser objeto de aplicación de la pena de muerte; o iv. cuando el objeto de la petición guarde conexidad con una medida cautelar o provisional vigente.

¹⁹ Como fue mencionado al inicio de esta sección, el presente aspecto fue el único aspecto concedido en torno a las recomendaciones sobre soluciones amistosas.

aplicación de esta reforma, que permita saber el número de casos a los cuales se les aplicó el *per saltum*, así como las temáticas más recurrentes, de modo que en base a dicha información se pueda tener un diagnóstico del alcance que tuvo la reforma.

Artículos 30 y 37 relativos a los plazos

La propuesta del artículo 30 ampliaría en un mes el plazo de presentación de respuesta por parte del Estado sobre la admisibilidad, así como la posibilidad de prórroga, para quedar en 3 y 4 meses, respectivamente²⁰. Por su parte el artículo 37 amplía el plazo para que los peticionarios y el Estado presenten sus observaciones adicionales sobre el fondo a un período de 4 meses²¹, y el plazo para otorgar prórrogas al respecto a 6 meses²².

Si bien no nos oponemos en principio a la aprobación de esta reforma, nos parece que la ampliación de los plazos, tanto en la fase de admisibilidad como posteriormente en las observaciones sobre el fondo, no resultaba necesaria. Ello por cuanto en la práctica la CIDH no aplica estos plazos de manera improrrogable, sino con flexibilidad, y así debería seguir haciéndolo atendiendo a la naturaleza del caso, la gravedad de las violaciones, la antigüedad de los hechos y otros factores²³.

De manera adicional, los propios Estados han pedido mayor celeridad en el trámite de casos ante la Comisión, y esta reforma sería contraria a dicha recomendación.

Artículo 36

Valoramos positivamente la reforma de este artículo, que cristaliza la práctica de la CIDH respecto a los casos en los que la decisión sobre la admisibilidad se difiere hasta el debate y decisión sobre el fondo, y las ‘circunstancias excepcionales’ que son tomadas en cuenta por la CIDH en dicha determinación²⁴. Ello recoge además la recomendación de los Estados en el sentido de “definir criterios o parámetros objetivos y fundar y motivar la procedencia del mecanismo excepcional de acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo”, lo que quedaría cumplido e implementado con la inclusión de dichos criterios en el Reglamento de la Comisión.

No obstante lo anterior, proponemos que se incluya como causal adicional para la acumulación, casos que podrían resolver violaciones endémicas o sistemáticas recurrentes, de modo que

²⁰ El artículo 30 actual prevé el plazo de 2 meses para que el Estado presente su respuesta, con la posibilidad de una prórroga de 3 meses.

²¹ El artículo 37(1) actual establece un plazo de 3 meses.

²² El artículo 37(2) actual establece un plazo de 4 meses.

²³ Ver “Propuesta de CEJIL a las Recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo en el Proceso de Reflexión”, de 31 de octubre de 2012, págs. 13 y 14.

²⁴ a. cuando la consideración sobre la aplicabilidad de una posible excepción al requisito del agotamiento de recursos internos estuviera inextricablemente unida al fondo del asunto; b. en casos de gravedad y urgencia o cuando considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro inminente; c. cuando el transcurso del tiempo pueda impedir que la decisión de la Comisión tenga efecto útil.

exista consistencia con los supuestos reconocidos por la CIDH para considerar el *per saltum*. En ese caso, el artículo 36 (3) quedaría:

“En circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La decisión será adoptada en una resolución fundada de la Comisión Interamericana que incluirá un análisis de las circunstancias excepcionales. Las circunstancias excepcionales que la Comisión Interamericana tomará en cuenta incluirá, entre otras, las siguientes:

1. cuando la consideración sobre la aplicabilidad de una posible excepción al requisito del agotamiento de recursos internos estuviera inextricablemente unida al fondo del asunto;
2. en casos de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro inminente;
3. cuando el transcurso del tiempo pueda impedir que la decisión de la Comisión tenga efecto útil.
4. **cuando la decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales graves que tengan un impacto en el goce de los derechos humanos, o puedan impulsar cambios legislativos o de práctica gubernamental y evitar la repetición de múltiples peticiones sobre el mismo asunto.”**

Artículo 42

Respecto a la propuesta sobre archivo, nos preocupa la adición del inciso 1(b) del artículo 42 que prevé que se archive un expediente cuando la “injustificada inactividad procesal del peticionario constituya indicio serio de desinterés en la tramitación de la petición”.

Al respecto, si bien podría haber casos en que exista inactividad procesal de parte del peticionario, ello no siempre implica la desaparición de la alegada violación de derechos humanos que motivó la petición, que es el requisito previsto en el artículo 48(1) de la CADH para considerar el archivo. Al respecto, de conformidad con el carácter tutelar del procedimiento, la CIDH puede continuar con el trámite de una petición a pesar de la inactividad de una de las partes, siempre que existan o subsistan los hechos que originaron la presentación de la misma²⁵. La Comisión debe valorar en este sentido, que en algunos contextos podrían existir presiones sobre la víctima para abandonar el litigio internacional, por lo que debería preservar su competencia para valorar caso por caso si se dan los requisitos para proceder al archivo.

De manera adicional, no es claro el alcance del término “inactividad procesal”. En algunos supuestos, si bien los peticionarios han presentado los escritos correspondientes en las distintas fases procesales, la Comisión no adopta una decisión oportuna por la demora en el trámite. Ello puede generar, pasado un tiempo, que el caso no cuente con información actualizada o que la situación del peticionario haya cambiado debido a esa demora. Al

²⁵ Ver Artículo 48 de la CADH.

respecto, la víctima no debe ser la que pague por el retraso originado por el órgano de protección, por el propio Estado, o por las consecuencias inherentes a la violación.

Por lo anterior proponemos la eliminación del inciso 1(b) del artículo 42.

Artículo 46

El artículo 46 reformado ampliaría el inciso (1)(a)²⁶ sobre las condiciones para solicitar la suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte, señalando que, además de que el Estado haya demostrado su voluntad y capacidad de implementar las recomendaciones contenidas en el informe de fondo, mediante la adopción de acciones concretas, la Comisión a tal efecto, “podrá tomar en cuenta la existencia de leyes internas que establezcan un mecanismo de cumplimiento de sus recomendaciones”.

Al respecto, en base a nuestra experiencia en el litigio, la mera existencia de mecanismos nacionales para el cumplimiento de decisiones del Sistema no garantiza la ejecución de las recomendaciones, y por tanto, por sí sola, no debe ser motivo para suspender el plazo para el envío de casos a la Corte en ausencia de acciones concretas de parte del Estado que evidencien voluntad y capacidad de cumplir.

Por ello, sugerimos que no se adopte la reforma propuesta, y que de adoptarse, la Comisión otorgue un peso mayor a las acciones que el Estado haya tomado hacia el cumplimiento por encima de la existencia de mecanismos formales.

Por otro lado, la reforma añade un inciso 2 nuevo que enumera los factores que serán tomados en cuenta al establecer los plazos de suspensión. Al respecto nos genera preocupación el acápite a) que prevé que la Comisión considere “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”. En este sentido, en casi la totalidad de casos resueltos por la Comisión, las medidas de reparación involucran a los tres poderes del Estado. Por tanto, la inclusión de ese inciso puede llevar a que en la mayoría de los casos se concedan plazos largos de suspensión del envío de los casos a la Corte, lo cual en muchas de las situaciones sometidas a conocimiento de la CIDH resulta desproporcionado teniendo en cuenta el largo periodo que las víctimas han esperado para la obtención de justicia.

Por tanto, proponemos la eliminación de los términos “en particular cuando impliquen el involucramiento de diferentes ramas del Poder Público, o la coordinación entre gobiernos centrales y regionales, entre otras”, del inciso 2(a).

Consideramos que sería positivo que la Comisión considere la inclusión de una cláusula que establezca un plazo máximo de prórrogas (que podría ser de un año), para dotar de más

²⁶ 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.

certeza a esta etapa y evitar que se generen prórrogas excesivas que demoren aún más la protección internacional.

Finalmente, consideramos que cualquier decisión de la Comisión respecto a la suspensión del plazo debe estar motivada y ser de conocimiento de ambas partes en el litigio.