

## **PRONUNCIAMIENTO DEL ESTADO DE GUATEMALA REFERENTE A LA PROPUESTA DE REFORMA AL REGLAMENTO EMITIDO POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

---

Guatemala, 27 de febrero de 2013.

**Ref. P-138-2013 AFAF/RVS/**

### **I. OBJETO DEL ESCRITO**

1. Con el presente escrito el Estado de Guatemala presenta sus observaciones sobre las reformas propuestas al reglamento, emitidas por la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
2. El presente pronunciamiento es efectuado por el Estado de Guatemala con el fin de hacer constar su desacuerdo con parte de las recomendaciones hechas por la ilustre CIDH donde extienden su competencia, más allá de la que se le otorgó por medio de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **II. ANTECEDENTES**

3. De conformidad con el artículo 39 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión tiene facultad para dictar su propio reglamento. Sin embargo, las funciones que se atribuya la CIDH, no deben de exceder de aquellas que se encuentran enmarcadas en el artículo 41 de la Convención Americana y el artículo 18 del Estatuto. Ya que en dichos artículos, se establece de manera taxativa las funciones y atribuciones que tiene la Comisión respecto a los Estados miembros.
4. El Estado de Guatemala desea pronunciarse puntualmente sobre tres aspectos:
  - a. Que para el otorgamiento de las medidas cautelares, debe de tomarse en cuenta no sólo la gravedad, urgencia e irreparabilidad, para otorgarse las medidas, sino debe de tomarse en cuenta también, la temporalidad;

- b. Que una vez dictadas las medidas cautelares, las mismas deben de ser ratificadas por la Corte IDH, ó en el caso que no sean urgentes, que las mismas siempre sean dictadas por la Corte IDH.
  - c. Que debe de contemplarse en el reglamento, un apartado relacionado de qué actitudes del Estado no pueden considerarse como denegación de justicia.
5. **En cuanto al primer punto**, el Estado manifiesta que se debe de incluir en el artículo 25 del reglamento, numeral 2, el tema referente a la temporalidad de las medidas. De la misma forma, en el numeral 7 del mismo artículo, debería de consignarse que las decisiones referentes al otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas debiera de haberse redactado de la siguiente manera:
- d. *“las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de gravedad, urgencia, irreparabilidad y el tiempo por el cual versara la duración de la medida cautelar.”*
6. El Estado de Guatemala desea recordarle a la ilustre Comisión, que las medidas cautelares no tienen fundamento convencional ni estatutario. Es cuestionable que un reglamento pueda surtir los mismos efectos para los Estados como los acuerdos que éstos llegan convencionalmente.<sup>1</sup>
7. Tomando en consideración lo anterior, el Estado puede aceptar las medidas cautelares por su gravedad y urgencia, sin embargo siempre debe de atenderse a **la temporalidad** de la misma como un requisito para su otorgamiento, esto debido a que las medidas cautelares sirven como un *“sistema de alerta temprana”*<sup>2</sup>, y *“en el Derecho Internacional de los derechos humanos, va más allá, por cuanto, además de su carácter esencialmente*

<sup>1</sup> Ver Faúndez Ledesma, Héctor, El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos Aspectos institucionales y procesales, Tercera edición revisada y puesta al día, IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, página 373; y Rey Cantor, Ernesto y Ángela Margarita Rey Anaya, MEDIDAS CAUTELARES Y MEDIDAS PROVISIONALES ANTE LA COMISION Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Revista Jurídica UCES, página 144.

<sup>2</sup>Propuesta de Uruguay, Consejo Permanente de la Organización de Estado Americanos, PROPUESTAS PARA LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL “INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS”, CP/INF. 6604/12, 30 de noviembre de 2012, Página 248.

*preventivo, protegen efectivamente derechos fundamentales, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas.*<sup>3</sup>

8. Es por lo anterior, que el Estado de Guatemala reconoce la competencia de la CIDH en otorgar y mantener en vigencia las medidas cautelares, como un medio de cumplimiento de su mandato<sup>4</sup>; pero también considera que la CIDH tiene la obligación de acatar sus reglas de competencia<sup>5</sup>, sin extralimitarse en sus funciones<sup>6</sup>.
9. El Estado de Guatemala previamente ha expresado:

- 1. El plazo razonable de la medida cautelar deberá cumplir con el período de seis meses con posibilidad de prórroga, siempre y cuando la Comisión solicite a la Corte prolongar la medida habiéndose establecido (mediante hechos probatorios) que los beneficiarios continúan en situación de extrema urgencia y gravedad.*
- 2. Establecer que la medida cautelar cumple con el objeto de proteger a un individuo o determinado colectivo de una daño irreparable, pero que la medida no está sujeta a la temporalidad que aplique el Estado en materia de investigación. La*

<sup>3</sup> Corte IDH., Resolución de 20 de noviembre de 2003, medidas provisionales, Caso Bámaca Velásquez contra Guatemala, pp. 8 y 9.

<sup>4</sup> La Corte Internacional de Justicia ha expresado: *"The powers conferred on international organizations are normally the subject of an express statement in their constituent instruments. Nevertheless, the necessities of international life may point to the need for organizations, in order to achieve their objectives, to possess subsidiary powers which are not expressly provided for in the basic instruments which govern their activities. It is generally accepted that international organizations can exercise such powers, known as "implied" powers.* I.C.J. Reports 1996, para. 25.

<sup>5</sup> La Comisión de Derecho Internacional ha interpretado que: *"Each organization has certain limits to the treaties it may conclude concerning the exercise of its functions and powers. If those limits are overstepped, the question of the validity of the treaties will arise; if they are respected, the treaties will be valid."* Draft articles on the law of treaties between States and international organizations or between international organizations with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 1982, vol. II, Part Two, page 39. En este sentido el juez Hackworth de la Corte Internacional de Justicia ha expresado que: *"[p]owers not expressed cannot freely be implied. Implied powers flow from a grant of expressed powers, and are limited to those that are 'necessary' to the exercise of powers expressly granted"*. I.C.J. Reports 1949, pp. 198, diss. Op. of Judge Hackworth.

<sup>6</sup>In an internationalist perspective, the predominant preoccupation of the member states is to define punctiliously the competence assigned to international organizations, so as to prevent them from stepping beyond the purposes for which they have been established. In a constitutional perspective, the notion of ultra vires acts seems rather to be related to the set of limits on international organizations actions, regardless of their nature, which might entail invalidity of their acts. Research Handbook on the Law of International Organizations, Edited by Jan Klabbers and Asa Wallendahl, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2011, página 371.

La Corte Internacional de Justicia a su vez ha establecido: *"In the opinion of the Court, to ascribe to the WHO the competence to address the legality of the use of nuclear weapons –even in view of their health and environmental effects – would be tantamount to disregarding the principle of speciality; for such competence could not be deemed a necessary implication of the Constitution of the Organization in the light of the purpose assigned to it by its member States.* I.C.J. Reports 1996, para. 25.



*prórroga de la medida cautelar no debiera estar condicionada hasta que el caso sea esclarecido. Por lo contrario, si el pronunciamiento del Estado se fundamenta en que se encuentra investigando los hechos que motivaron la medida cautelar y las condiciones de urgencia y gravedad ya no están presentes, debiera procederse a su levantamiento.”<sup>7</sup>*

10. El Estado de Guatemala al observar las propuestas hechas por el Grupo de Trabajo y los otros Estados donde proponen reformas al reglamento de la CIDH, ha modificado su postura que se encontraba contemplada en el párrafo anterior; sin embargo, el Estado toma dicha disposición en virtud que considera acertadas las observaciones hechas por los otros Estados y el Grupo de Trabajo, en donde recomendaban llevar a cabo una enmienda al párrafo 2 del artículo 25 del Reglamento, en el que se incluyera, que las medidas cautelares debiesen de ser dictadas por la Comisión y ratificadas por la Corte IDH.

11. **Tomando en consideración lo anterior, se procede a profundizar el segundo punto, referente a que una vez dictadas las medidas cautelares, las mismas deben de ser ratificadas por la Corte IDH,** ó en el caso que no sean urgentes, que las mismas siempre sean dictadas por la Corte IDH. El Estado de Guatemala desea manifestarle a la CIDH, que observa la buena disposición de la misma para solicitar medidas provisionales a la Corte IDH; sin embargo, manifiesta que las mismas se debiesen solicitar siempre, y más aún si hay tiempo para solicitarle al Estado un informe.

12. El Estado de Guatemala manifiesta que la función preventiva de las medidas cautelares es necesaria para la efectiva protección de los derechos humanos de las personas, pero es necesario definir los criterios y parámetros aplicados a la solicitud, revisión, extensión o suspensión de las medidas cautelares, para fortalecer el sistema de aplicación de las medidas cautelares y el sistema en general para la defensa de los derechos humanos. Es por lo anterior, que el Estado de Guatemala reitera la necesidad de especificar los criterios utilizados por la CIDH al otorgar, mantener y levantar las medidas cautelares de manera razonada o fundamentada, en pro de evitar la desnaturalización<sup>8</sup> de las mismas,

<sup>7</sup>Ver Observaciones del Estado de Guatemala al Proceso al Proceso de Consulta sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; de 5 de octubre de 2012, Ref. P-538.2012 AAF/MR-GL.

<sup>8</sup>La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Camino hacia un Tribunal Permanente. Río de Janeiro, Brasil, Agosto de 2001, pág. 24.

o constituirse en actos en *détournement de pouvoir* (abuso de poder)<sup>9</sup> o *ultra vires* (más allá de su competencia)<sup>10</sup> y, así definir reglas de competencia y de procedimiento, conocidas y acatadas por Estados Miembros<sup>11</sup>. Por ello, y para limitar la desnaturalización de las medidas cautelares, es que el Estado de Guatemala solicita que las medidas cautelares otorgadas deben de ser sometidas a consideración de la Corte IDH, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento de la Comisión y el artículo 27 del Reglamento de la Corte IDH en caso las mismas no tengan el carácter de gravedad y urgencia; ó en el caso que lo tengan, que una vez sean dictadas por la Comisión, sean sometidas a ratificación de la Corte IDH.

**13. En cuanto al tercer punto, que debiera de contemplarse en el reglamento, un apartado relacionado de qué actitudes del Estado no pueden considerarse como denegación de justicia.** El Estado de Guatemala desea manifestarle a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que no en todos los casos penales existen pruebas que puedan llevar a la averiguación de la verdad. Por lo que, en el caso no se pueda llegar a determinar quien fue el autor de un delito, aquello no significa que el Estado le haya denegado justicia a las víctimas. En ese sentido, se reitera la jurisprudencia constante de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, en que se establece que la investigación es de medios y no de resultados<sup>12</sup>.

14. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en las sentencias de Baldeón García y Masacres de Pueblo Bello, que: *"Asimismo, esta Corte ha señalado que el derecho de acceso a la justicia debe asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la*

<sup>9</sup>Ian Brownlie citando a Fawcett lo define como *"el ejercicio arbitrario de su poder discrecional"*. Brownlie, Ian, Principles of Public International Law, Londres, Reino Unido, Oxford University Press. 1996, Sexta Edición, pág. 699.

<sup>10</sup>*By their nature, international organizations are (only) endowed with those powers conferred to them by their member states through the founding treaty. It is precisely when international organizations act beyond their competences, stated expressly or implicitly in their constituent instrument, that they are deemed to act ultra vires."* Jan Klabbbers and Asa Wallendahl, Op.Cit., Page 365

<sup>11</sup>International organizations operate within specific legal spheres. In order to operate effectively these legal spheres need protection. In this context it is of fundamental importance that their activity is not second-guessed by standards that are not part of their order. This is no license for ultra vires acts, but the competences Member States attribute to these organizations via an auto-limitation of (state) sovereignty need respect. Reinisch, August, Challenging Acts of International Organizations before National Courts, Oxford University Press, United Kingdom, 2010, page 52.

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 289.

*verdad de lo sucedido y para que se sancione a los eventuales responsables.<sup>13</sup> Ciertamente el Tribunal ha establecido, respecto al principio del plazo razonable contemplado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, que es preciso tomar en cuenta tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso: a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado y c) conducta de las autoridades judiciales<sup>14</sup>. No obstante, la pertinencia de aplicar esos tres criterios para determinar la razonabilidad del plazo de un proceso depende de las circunstancias de cada caso<sup>15</sup>”.*

15. En Guatemala, cuando se agota la investigación y no existen elementos suficientes para formular una acusación formal a algún imputado del delito, y tampoco existen elementos suficientes para demostrar su inocencia, el Fiscal del caso solicita que se dicte una clausura provisional<sup>16</sup>. La clausura provisional tiene como fin el limitar que se mantenga un proceso penal abierto de manera permanente en contra del imputado, al fijarle un plazo al fiscal para que incorpore nuevos elementos en la investigación, y evita que se produzca el sobreseimiento<sup>17</sup>. El sobreseimiento, en cambio, cierra de manera definitiva e irrevocable el proceso respecto a una persona, en el cual se absuelve al imputado de toda responsabilidad penal. En ambos casos, no existe una posibilidad razonable de poder incorporar, en el presente, nuevos elementos de prueba para demostrar la culpabilidad de alguno de los imputados. Sin embargo, lo que sí permite la clausura provisional, es la posibilidad de reunir elementos probatorios y con ello, luego solicitar la apertura a juicio.

<sup>13</sup>Baldeón García, párr. 166; Masacre de Pueblo Bello, párr. 171; y Masacre de Mapiripán, párr. 216.

<sup>14</sup>Baldeón García, párr. 151; López Álvarez, párr. 132; y Masacre de Pueblo Bello, párr. 171.

<sup>15</sup> Masacre de Pueblo Bello, párr. 171.

<sup>16</sup> Artículo 331 del Código Procesal Penal. (Clausura provisional). Si no correspondiere sobreseer y los elementos de prueba resultaren insuficientes para requerir la apertura del juicio, se ordenará la clausura del procedimiento, por auto fundado, que deberá mencionar, concretamente, los elementos de prueba que se espera poder incorporar. Cesará toda medida de coerción para el imputado a cuyo respecto se ordena la clausura.

<sup>17</sup> Artículo 328. Del Código Procesal Penal. (Sobreseimiento). Corresponderá sobreseer en favor de un imputado:

1) Cuando resulte evidente la falta de alguna de las condiciones para la imposición de una pena, salvo que correspondiere proseguir el procedimiento para decidir exclusivamente sobre la aplicación de una medida de seguridad y corrección.

2) Cuando, a pesar de la falta de certeza, no existiere, razonablemente, la posibilidad de incorporar nuevos elementos de prueba y fuere imposible requerir fundamentadamente la apertura del juicio.



16. El Estado de Guatemala, solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tome nota que existe la voluntad del Estado de Guatemala en tratar, siempre, de averiguar y sancionar a los culpables de la perpetración de algún delito. Sin embargo, en el caso que no se pueda llegar a individualizar o que no se pueda incorporar nuevos medios de prueba, para fundamentar la apertura a juicio en contra de algunos de los imputados en un delito, que la Comisión no indique que se ha denegado la justicia a favor de los peticionarios, toda vez que en muchos casos no se puede proceder, y como ha mencionado la Corte IDH en otras ocasiones "*La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio.*"<sup>18</sup> Por lo que, el Estado de Guatemala solicita que se tenga a bien incorporar dichas disposiciones en las reformas planteadas al reglamento.

Aprovecho la oportunidad para reiterarles las muestras de mi consideración.  
Atentamente,

  
**Antonio Arenales Forno**  
**Presidente**  
**COPREDEH**



<sup>18</sup> Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22. Párr.58.