

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 453
19 diciembre 2021
Original: español

INFORME No. 441/21
PETICIÓN 1559-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

JUAN IGNACIO FREIRA REYES Y FAMILIA
URUGUAY

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 19 de diciembre de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 441/21. Petición 1559-13. Admisibilidad. Juan Ignacio Freira Reyes y familia. Uruguay. 19 de diciembre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Carlos Alberto Freira Prado
Presunta víctima:	Juan Ignacio Freira Reyes y familia ¹
Estado denunciado:	Uruguay
Derechos invocados:	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (protección a la familia), 19 (derechos del niño) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ² ; y otros instrumentos internacionales ³

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	26 de septiembre de 2013
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	27 de diciembre de 2013 y 24 de febrero de 2014
Notificación de la petición al Estado:	7 de diciembre de 2018
Primera respuesta del Estado:	20 de marzo de 2019
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	18 de abril de 2019 y 7 de septiembre de 2021
Observaciones adicionales del Estado:	5 de septiembre de 2019

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 19 de abril de 1985)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (protección a la familia), 19 (derechos del niño) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, se aplica la excepción del artículo 46.2(c)
Presentación dentro de plazo:	Sí

V. HECHOS ALEGADOS

1. El peticionario denuncia que el Estado ha incumplido su deber de resolver en tiempo razonable el proceso judicial relacionado con la tenencia de su hijo Juan Ignacio Freira Reyes (en adelante “la presunta víctima”); y el de fijar en tiempo oportuno los regímenes de visita necesarios para mantener la

¹ La petición identifica como presuntas víctimas a Carlos Alberto Freira Prado, Juan Bautista Freira Penino y Virginia Penino Maresca, padre, hermano y “madrasta” de Juan Ignacio Freira Reyes, respectivamente.

² En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

³ Convención de los Derechos del Niño, Declaración de los Derechos del Niño, Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

relación familiar, y hacerlos cumplir. Sostiene que ello habría causado daños irreparables a la presunta víctima, pues la habría privado de la oportunidad de desarrollar una vida familiar con el peticionario; con su pareja; y con su hermano paterno.

2. Relata que el 11 de enero de 2007 contrajo matrimonio con una mujer con quien procreó a la presunta víctima, que nació el 30 de junio de dicho año. Explica que en junio de 2008 se separó de su esposa, y que en 2009 se inició un proceso judicial para definir la tenencia de la presunta víctima. En comunicación de 18 de abril de 2019 indicó que dicho proceso permanecía sin una decisión de primera instancia hasta esa fecha, a pesar de haber transcurrido más de diez años desde su inicio. El peticionario señala también que, paralelamente al proceso de tenencia, se han desarrollado procesos para fijar los regímenes de visita. Aduce que los regímenes no han sido cumplidos por la madre de la presunta víctima, que ha recurrido a estrategias tales como la presentación de certificados médicos falsos; negativa a la entrega del niño; extorsión al peticionario con solicitudes de dinero para permitirle que vea a su hijo; denuncias falsas contra el peticionario y contra su pareja; y amenazas al niño para que afirmar que no quería ver a su padre. Indica que ha denunciado en múltiples ocasiones estas conductas de la madre de la presunta víctima, pero que el Estado no adoptó medidas para asegurar el cumplimiento de los regímenes establecidos.

3. El 13 de diciembre de 2012 se celebró una audiencia por razón de sus múltiples denuncias contra la madre de la presunta víctima; sin embargo, en lugar de sancionar a aquella, se castigó al peticionario con el retiro de la pernoctación de la presunta víctima en el hogar paterno. Denuncia que este nuevo régimen sin pernoctación también fue incumplido por la madre, pero que esta no fue sancionada. Agrega que durante la audiencia de 19 de febrero de 2013 la madre acusó falsamente al peticionario de no dar de comer a la presunta víctima y de permitir que presenciara un acto sexual entre aquel y su pareja. Explica que a raíz de esta acusación se suspendió el régimen de visitas y se dispuso que solo podría ver a la presunta víctima dos veces por semana en las instalaciones de una agencia del Estado. Denuncia que este nuevo régimen tampoco fue cumplido, en este caso por la falta de personal de la institución del Estado, por lo que pasó seis meses sin contacto con su hijo; solo pudo verlo en dos oportunidades a una distancia mayor a los quince metros. Agrega que la falsa acusación de la madre fue remitida a un juzgado penal donde fue desestimada de forma inmediata y con previa conformidad del Ministerio Público. Tras el rechazo de la acusación se estableció un nuevo régimen de visitas sin pernoctación que habría sido cumplido parcialmente, ya que el niño le fue entregado en algunas ocasiones por el colegio, pero la madre continuó rehusándose a realizar las entregas cuando le correspondía. Destaca que el régimen previó específicamente que el niño fuera entregado al peticionario el viernes antes de su cumpleaños a fin de que pudiera celebrarlo con este y su pareja, disposición que fue incumplida impunemente.

4. El peticionario también indica que en 2013 la madre de la presunta víctima contrató a una abogada que tenía lazos de amistad con la magistrada a cargo de los casos, por lo que esta decidió separarse del conocimiento del caso. Alega que esta decisión fue ilícita, pues según las normas procesales correspondía a la abogada y no a la magistrada inhibirse de participar en el caso. Explica que recurrió la decisión de la magistrada, pero que esta la mantuvo a pesar de que el Ministerio Público se pronunció en apoyo de la postura del peticionario. En su escrito inicial, el peticionario manifestó que la decisión de la magistrada implicaba que no podría ver a la presunta víctima por alrededor de siete meses, ya que el régimen de visitas previo había vencido y todos los procedimientos habían sido suspendidos para elevar el asunto al Tribunal de Apelaciones de Familia. El 12 de diciembre de 2013 el juzgado a cargo emitió una solicitud de información para localizar el expediente, lo que considera implica un reconocimiento de que se había extraviado.

5. Alega que la demora en el proceso de tenencia y el incumplimiento de los regímenes de visita ha causado un perjuicio irreparable a la presunta víctima, al peticionario, su pareja y su otro hijo, dado que no han podido desarrollar una vida de familia; considera también que lo anterior ha vulnerado el derecho de la presunta víctima a desarrollar su identidad. Sostiene asimismo que el derecho a la integridad psíquica y moral de la presunta víctima se ha visto vulnerado por razón del largo tiempo del que ha estado expuesto a una dinámica irregular y a situaciones difíciles de entender a su edad. Manifiesta que según la ley uruguaya el Poder Judicial es el único encargado de dirigir los procesos, por lo que es el único responsable si un proceso se ve desvirtuado o demorado, con independencia de que se alegue una excesiva beligerancia de los progenitores. También argumenta que la espera del resultado del proceso de tenencia no implica una falta de

agotamiento de los recursos internos, ya que han transcurrido más de diez años sin decisión de primera instancia. Destaca además que el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Uruguay ha emitido un dictamen en que reconoce que las autoridades del Estado han vulnerado los derechos humanos de la presunta víctima.

6. El Estado, por su parte, afirma en su comunicación de 4 de septiembre de 2019 que la petición debe ser inadmitida por falta de agotamiento de recursos internos, toda vez que el proceso de tenencia sobre la presunta víctima no se encuentra concluido. Señala que la larga duración de las actuaciones ha sido producto de la gran cantidad de escritos, recursos e incidentes promovidos por las partes. Sostiene asimismo que el Poder Judicial ha tramitado todos los procesos relacionados con la presunta víctima con las debidas garantías, y que ha colaborado con las partes e intentado promover el entendimiento y diálogo entre ellas. Sin embargo, el Estado considera que los esfuerzos de las autoridades han resultado infructuosos a consecuencia de la actitud de las partes. Señala que la legislación uruguaya establece que el juez de la causa es el director del proceso, pero también impone a las partes la carga de comparecer y colaborar con el proceso.

7. Resalta también que el peticionario ha tenido pleno acceso a la justicia, lo que se demuestra con los múltiples reclamos judiciales realizados en distintas sedes. Sostiene que todas las acciones del peticionario han sido debidamente atendidas en el marco del debido proceso, sin retraso alguno por parte del Poder Judicial en la tramitación de los respectivos expedientes. El Estado explica que la conflictividad entre el peticionario y su exesposa ha dado lugar a múltiples juicios en distintas jurisdicciones, lo que incluyen cerca de cien trámites en la jurisdicción de familia. Indica que ello ha contribuido a postergar el interés superior de la presunta víctima, que ha tenido que comparecer ante el juez en múltiples ocasiones; y que cuestiones tales como el colegio en que debe estudiar --que corresponden al ejercicio de la patria potestad-- han tenido que ser decididas por la justicia. Señala que el Estado ha debido nombrar varios defensores para representar los intereses de la presunta víctima durante el proceso debido a las recusaciones presentadas por las partes o renunciadas de los defensores. Agrega que dos de los expedientes tramitados en la jurisdicción de familia han sido archivados por falta de impulso de la parte actora, así como por incumplimiento de pago de honorarios.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

8. El Estado afirma que la petición no cumple con el requisito de agotamiento de recursos internos porque el proceso de tenencia no ha concluido; el peticionario controvierte esta posición con base en más de diez años transcurridos sin decisión de primera instancia. El Estado no cuestiona que este proceso constituya un recurso idóneo para que los agravios planteados en la petición sean resueltos en el ámbito interno, por lo que la Comisión Interamericana debe determinar si resulta aplicable la excepción al requisito de agotamiento de recursos internos prevista en el artículo 46.2(c) de la Convención Americana.

9. Las excepciones al agotamiento de recursos internos previstas en la Convención Americana, por su naturaleza y objeto, son disposiciones de contenido autónomo *vis à vis* las normas sustantivas de dicho tratado. Por lo tanto, la determinación sobre la aplicabilidad de tales excepciones al presente asunto debe realizarse de manera previa y separada del análisis del fondo, ya que depende de un estándar de apreciación distinto al utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana⁵.

10. El Estado sostiene que no le es atribuible la demora en la resolución del proceso, pues ha sido consecuencia de una excesiva conflictividad entre el peticionario y su ex esposa. Sin embargo, para evaluar la demora en la resolución de los recursos internos, la CIDH debe tener en cuenta la finalidad de la acción judicial⁶. En el presente asunto, el propósito de la acción judicial es resolver la situación familiar de un niño; y como la propia Comisión Interamericana ha determinado anteriormente, los procesos judiciales relacionados con la guarda y custodia de niños o niñas deben ser manejados con expedición por razón de la importancia de los intereses en cuestión⁷.

⁵ CIDH, Informe No. 71/17, Petición 271-07. Admisibilidad. Jorge Luis de la Rosa Mejía y otros. Colombia. 29 de junio de 2017, párr. 51.

⁶ CIDH, Informe No. 17/06, Petición 531-01. Admisibilidad. Sebastián Claus Furlan y Familia. Argentina. 2 de marzo de 2006, párr. 38.

⁷ CIDH, Informe No. 117/06. Petición 1070-04. Admisibilidad. Milagros Fornerón y Leonardo Aníbal Javier Fornerón. Argentina. 26 de octubre de 2006, párr. 41.

11. A efectos de la admisibilidad, la Comisión concluye que el plazo superior a doce años desde que se inició el proceso relativo a la tenencia sobre la presunta víctima sin decisión de primera instancia justifica la aplicación a la presente petición de la excepción al agotamiento de recursos internos prevista en el artículo 46.2(c) de la Convención Americana. La petición se presentó mientras estaba vigente la situación que da objeto al reclamo, por lo que la CIDH también concluye que fue presentada dentro de plazo razonable en los términos del artículo 32.2 de su Reglamento. Durante la etapa de fondo la Comisión Interamericana examinará, en lo pertinente, las causas que hubieran impedido el agotamiento de recursos internos a fin de determinar si en efecto se configurarían violaciones de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

12. A efectos de la admisibilidad, la Comisión Interamericana debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47(b) de la Convención Americana; o si la petición es manifiestamente infundada o es evidente su total improcedencia, conforme al inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de tales requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, en el marco de su mandato, la CIDH es competente para declarar admisible una petición cuando se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, y en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, que se refieren a elementos que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones de la Convención Americana⁸.

13. El peticionario alega que el Estado ha causado perjuicios a la presunta víctima por la demora injustificada en la resolución de los procesos que conciernen a su situación familiar; y que tanto esta como su hermano paterno, padre y pareja de este, han sido privados de la oportunidad de establecer lazos y desarrollar una vida familiar debido a la falta de medidas para hacer cumplir los acuerdos respecto a las visitas.

14. La Corte Interamericana ha manifestado que “en vista de la importancia de los intereses en cuestión, los procedimientos administrativos y judiciales que conciernen la protección de los derechos humanos de personas menores de edad, particularmente aquellos procesos judiciales relacionados con la adopción, la guarda y la custodia de niños y niñas que se encuentra en su primera infancia, deben ser manejados con una diligencia y celeridad excepcionales por parte de las autoridades”⁹. Dicho tribunal también ha indicado que “el disfrute mutuo de la convivencia entre padres e hijos constituye un elemento fundamental en la vida de familia”¹⁰ y que el artículo 19 de la Convención Americana se vulnera si un niño o niña es separado injustificadamente de uno de sus entornos familiares¹¹.

15. En atención de estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión Interamericana estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían constituir violaciones de los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 17 (protección a la familia), 19 (derechos del niño) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1. (obligación de respetar los derechos).

16. La CIDH carece de competencia para establecer violaciones de instrumentos internacionales que no pertenecen al sistema interamericano, sin perjuicio de lo cual puede tomarlos en cuenta como parte de su ejercicio interpretativo de las normas de la Convención Americana en los términos de su artículo 29.

⁸ CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08. Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12.

⁹ Corte IDH, Caso *Fornerón e hija vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de abril de 2012 (“Corte IDH, *Sentencia Fornerón e hija*”), párr. 51.

¹⁰ Corte IDH, *Sentencia Fornerón e hija*, párr. 41

¹¹ Corte IDH, *Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012, párr. 178.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 5, 8, 17, 19 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con su artículo 1.1, y;

2. Notificar a las partes la presente decisión; proceder con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 19 días del mes de diciembre de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.