

Las modificaciones contenidas en el Nuevo Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Patricio Rubio Correa

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó en su 109 período extraordinario de sesiones en diciembre del año 2000 un reglamento que ha recogido en las cinco modificaciones sufridas a lo largo de la última década, la constante evolución que ha venido aconteciendo en el procedimiento establecido para la atención de las denuncias individuales.¹

En el 137 período ordinario de sesiones de la CIDH se produjo la aprobación de un nuevo reglamento que introdujo varias modificaciones respecto a su antecesor y que entró en vigencia el 31 de diciembre del mismo año. Algunos de los cambios obedecen a la conveniencia de desarrollar con mayor detalle aspectos que ya se encontraban regulados en el reglamento anterior y que por lo demás son producto en muchos casos de una larga práctica. Por otra parte, existen cambios que introducen algunas novedades al procedimiento conocido hasta el momento.

Las modificaciones incluidas en el nuevo Reglamento de la CIDH están referidas a muchos y diversos aspectos como son: las medidas cautelares, la desactivación de peticiones, el procedimiento de admisibilidad, el desistimiento y archivamiento de peticiones y casos, la investigación *in loco*, las audiencias, los delegados y asesores y el procedimiento e informe sobre el fondo del caso. En cuanto al envío de casos a la Corte, se regula la suspensión del plazo, la decisión sobre el sometimiento del caso y la remisión del asunto contencioso.

¹ El Reglamento aprobado por la CIDH en su 109 período extraordinario de sesiones celebrado en diciembre de 2000, fue modificado sucesivamente en: el 116° período ordinario de sesiones de octubre de 2002 en el 118° período ordinario de sesiones de octubre de 2003, en el 126° período ordinario de sesiones de octubre de 2006 y en el 132° período ordinario de sesiones de julio de 2008.

A continuación se presentan estas modificaciones y se analizan aquellas que tienen un significado especial dentro del proceso de la CIDH para las peticiones o casos individuales por violación de los derechos humanos. En algunos casos en los que el cambio lo amerita, se ha optado por incluir una transcripción del artículo correspondiente al reglamento anterior seguido del nuevo. En otros casos, se presenta únicamente la transcripción del nuevo artículo o una mención del cambio realizado.

1. Nueva regulación sobre las medidas cautelares

La CIDH ha regulado la figura de las medidas cautelares en su reglamento desde hace aproximadamente dos décadas.² Si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención), no consideró de manera expresa las medidas cautelares, a diferencia de las medidas provisionales emitidas por la Corte Interamericana, a decir de Faúndez,³ el sustento jurídico de las mismas se encontraría en los artículos 33 y 41 de la misma Convención, relativos al carácter de órgano competente para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento del tratado y a la función de la CIDH de formular recomendaciones a los gobiernos para la adopción de medidas progresivas a favor de los derechos humanos.

Seguidamente se transcribe la regulación pertinente contenida en el reglamento anterior y luego el nuevo texto modificado relativo al tema.

Reglamento anterior:

Artículo 25. Medidas cautelares.

1. En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas.
2. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría Ejecutiva con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior. Si no fuera posible hacer la consulta dentro de un plazo razonable de acuerdo a las circunstancias, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará a sus miembros.

² Se puede encontrar la regulación de las medidas cautelares en el artículo 29 del reglamento aprobado por la Comisión en su 49º período ordinario de sesiones, celebrado el 8 de abril de 1980, y modificado en su 64º período de sesiones, en la sesión 84º, celebrada el 7 de marzo de 1985.

³ FAUNDEZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. Tercera edición revisada. San José: IIDH, 2004, p. 5.

3. La Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares.
4. El otorgamiento de tales medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.

Reglamento actual:

Artículo 25. Medidas cautelares

1. En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente.
2. En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares a fin de prevenir daños irreparables a personas que se encuentren bajo la jurisdicción de éste, en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente.
3. Las medidas a las que se refieren los incisos 1 y 2 anteriores podrán ser de naturaleza colectiva a fin de prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables.
4. La Comisión considerará la gravedad y urgencia de la situación, su contexto, y la inminencia del daño en cuestión al decidir sobre si corresponde solicitar a un Estado la adopción de medidas cautelares. La Comisión también tendrá en cuenta:
 - 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. la expresa conformidad de los potenciales beneficiarios cuando la solicitud sea presentada a la Comisión por un tercero, salvo en situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada.
5. Antes de solicitar medidas cautelares, la Comisión requerirá al Estado involucrado información relevante, a menos que la urgencia de la situación justifique el otorgamiento inmediato de las medidas.
6. La Comisión evaluará con periodicidad la pertinencia de mantener la vigencia de las medidas cautelares otorgadas.
7. 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 o sus representantes antes de decidir sobre la petición del Estado. La presentación de dicha petición no suspenderá la vigencia de las medidas cautelares otorgadas.

8. La Comisión podrá requerir a las partes interesadas información relevante sobre cualquier asunto relacionado con el otorgamiento, observancia y vigencia de las medidas cautelares. El incumplimiento sustancial de los beneficiarios o sus representantes con estos requerimientos, podrá ser considerado como causal para que la Comisión deje sin efecto la solicitud al Estado de adoptar medidas cautelares. Respecto de medidas cautelares de naturaleza colectiva, la Comisión podrá establecer otros mecanismos apropiados para su seguimiento y revisión periódica.

9. El otorgamiento de esas medidas y su adopción por el Estado no constituirá prejuicio sobre la violación de los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables.

a. Las medidas cautelares

A simple vista se puede comprobar que el tratamiento de las medidas cautelares es más detallado en el nuevo texto que en el anterior. Entre los cambios cabe mencionar, en primer lugar, que las medidas cautelares ya no se dan para evitar daños sino para prevenirlos. Mientras evitar implica apartar algún daño, peligro o molestia, impidiendo que suceda, prevenir implica esto y más, incluye también preparar con anticipación lo necesario para un fin, en este caso para evitar la violación de uno o más derechos. De este modo, se hace más factible pensar que la solicitud de medidas cautelares podría darse en situaciones menos apremiantes.

Este cambio cobra sentido si se tiene en cuenta que en la práctica han existido quejas de algunos Estados por considerar que la CIDH ha solicitado la adopción de medidas cautelares en casos que a su criterio no lo ameritaban por no presentar un carácter de gravedad y urgencia. La nueva redacción podría entenderse como la posibilidad de lograr una mayor discrecionalidad al momento de evaluar los casos que ameritan la adopción de estas medidas.

La mención realizada en diversos incisos del artículo 25 a las peticiones o casos, obedece a la etapa en la que se encuentre la denuncia presentada a la CIDH. La denuncia toma el nombre de petición cuando recién se presenta y luego se registra como un nuevo caso cuando la CIDH emite su informe de admisibilidad aceptando formalmente el caso a trámite, tal como se detalla en el inciso 2 del artículo 36 de su Reglamento.

Por otra parte, se especifica que las medidas cautelares no solo *evitan daños irreparables a las personas, sino también «al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente»*. Deberíamos entender por este último supuesto, la presencia de situaciones que por sí mismas no generan un daño irreparable a una persona, pero si abren la posibilidad que pueda darse una irreversible afectación de lo que se busca preservar o restituir al acudir a la CIDH.

La propuesta inicialmente presentada por la CIDH⁴ para la reforma del reglamento puede ayudar a clarificar esta idea. En la versión original sometida a consideración de los Estados, la CIDH propuso lo siguiente:

En conexión con una petición o caso pendiente, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o salvaguardar su capacidad para decidir sobre los reclamos materia de una petición o caso pendiente.

Salvaguardar la capacidad de la CIDH para decidir sobre los reclamos significa evitar un daño irreparable que anule la eficacia de cualquier decisión que pueda adoptar este órgano, como bien lo indica Faúndez al describir el propósito de las medidas cautelares.⁵

Se tiene un ejemplo de lo señalado anteriormente con el pedido de extradición de una persona que podría ser condenada a la pena de muerte en el país de juzgamiento. La concesión de la extradición en sí no constituye una violación del derecho a la vida, pero podría ser el punto de partida para un proceso que puede culminar en la imposición de la pena de muerte. Si no se lograra detener la extradición, cualquier decisión de la CIDH finalmente podría resultar ineficaz, más aún si el país donde sería juzgado no pertenece a la OEA, caso en el que no podría actuar ninguno de los órganos de protección del sistema interamericano.

El párrafo 2 del actual artículo 25 del reglamento, introduce de manera expresa la posibilidad de solicitar medidas cautelares ya sea que se haya o no presentado una petición o exista un caso ante la CIDH. Por tanto, no es que se haya activado previamente el procedimiento de denuncias individuales ante la CIDH. Cabe señalar, finalmente, que esta modificación busca recoger una práctica que viene siendo desarrollada por el órgano interamericano desde tiempo atrás.

b. Medidas cautelares colectivas

El artículo 25 del reglamento menciona el concepto de medidas cautelares de naturaleza colectiva, las que se podrán adoptar ya sea que exista o no una petición o caso abierto. Si bien esta es la primera vez que se mencionan expresamente en el reglamento, la CIDH ya venía aplicando este concepto en la práctica.

Las medidas cautelares colectivas buscan atender situaciones de violación o potencial violación de derechos humanos que afectan a un grupo de personas que poseen

⁴ Comunicado de Prensa de la CIDH N° 19/09 de 20 de abril de 2009.

⁵ FAUNDEZ LEDESMA, Héctor. Ob. cit.

alguna condición o cualidad que los identifica como la condición étnica, la ubicación geográfica, o la pertenencia a determinada organización. Es decir que se trata de casos que involucran a un colectivo de personas y no a sujetos individualizados con nombre y apellido.

Se pueden encontrar medidas cautelares colectivas en el Informe Anual de la CIDH de 1996 en casos relativos a Colombia. Incluso el año anterior, el 18 de diciembre de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó al Estado de México la adopción de medidas cautelares para garantizar la vida e integridad física de los miembros de la Unión de Comunidades de la Zona Norte del Istmo, A.C. (UCIZONI), quienes venían siendo víctimas de amenazas y hostigamientos a raíz de conflictos de posesión de tierras entre pueblos en Arroyo Tejón y Mazatlán por un lado y terratenientes por el otro. El mismo año de 1995, la CIDH solicitó al Estado de Colombia medidas cautelares urgentes en favor de la comunidad Zenú de San Andrés de Sotavento, del Departamento de Córdoba, cuyos miembros comenzaron a ser objeto de violentos ataques como resultado de sus luchas para obtener tierras que consideraban de su pertenencia.

Otro caso significativo de 1997 es el correspondiente a la Comunidad Indígena Awás Tingni, en el que la CIDH solicitó al Estado de Nicaragua la adopción de medidas cautelares a efectos de suspender la concesión otorgada por el Gobierno a la Compañía SOLCARSA, para llevar a cabo actividades forestales en las tierras de la Comunidad Indígena.

En esta última década, la CIDH ha emitido este tipo de medidas en casos contra el Perú. El año 2004, cuando ya se había presentado una petición un año atrás, otorgó medidas cautelares a favor de miembros de la Comunidad de San Mateo de Huanchor, al considerar que los mismos estaban siendo afectados por un depósito de relaves mineros.⁶ De conformidad con lo señalado por la CIDH, se trataría de cinco comunidades campesinas de origen indígena, compuestas por más de cinco mil familias.

En el año 2007, la CIDH emitió medidas cautelares en el caso de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de Mashco Piro, Yora y Arahua con relación a la extracción ilegal de madera en su territorio. En esta oportunidad no existía una petición previa a la solicitud de medidas cautelares realizada a la CIDH. Al igual que

⁶ El 28 de febrero de 2003 se presentó a la CIDH la petición en el caso San Mateo de Huanchor; el 3 de junio de 2003 se realizó la solicitud de medidas cautelares y estas fueron otorgadas el 17 de agosto de 2004. Ver el Informe de Admisibilidad N° 69/04 (Petición 504/03 Comunidad de San Mateo de Huanchor y sus miembros) de 15 de octubre de 2004.

en el caso anterior, este es un ejemplo de aquellas situaciones en que no existe una individualización de personas, es decir que estas aun no están determinadas.⁷

Ese mismo año, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de 65 moradores de la ciudad de La Oroya en Perú, alegándose que padecían una serie de afectaciones a la salud a consecuencia de altos índices de contaminación del aire, suelo y agua en la comunidad. En este caso, la solicitud fue realizada 11 meses antes de la presentación de la petición ante la CIDH y fueron finalmente concedidas un año y 9 meses después.⁸

A diferencia de los dos casos anteriores contra el Perú, aquí tendríamos a personas ya determinadas. Valga mencionar que en todos estos casos, el Estado peruano desarrolló acciones destinadas a dar atención a las medidas cautelares solicitadas.

De acuerdo a este breve y parcial recuento de medidas cautelares adoptadas por la CIDH, se puede apreciar que la reciente inclusión de las medidas cautelares colectivas en el nuevo reglamento recoge la práctica que sobre la materia viene desarrollando este órgano desde hace varios años.

c. Elementos a considerar para el otorgamiento de medidas cautelares

Diversos Estados de la Región, entre los que se encuentra el Perú, han manifestado a la CIDH la necesidad de establecer criterios que permitan tener una mayor claridad sobre el otorgamiento de las medidas cautelares, toda vez que a su consideración, estas se han venido otorgando ante situaciones que no aparentaban revestir la urgencia para las que están previstas.

Atendiendo la inquietud de los Estados, el inciso 4 del artículo 25 del nuevo reglamento establece tres elementos fundamentales que deben ser considerados por la CIDH al momento de decidir sobre el pedido de medidas cautelares: la gravedad y urgencia de la situación, su contexto y la inminencia del daño.

En su versión anterior el reglamento de la CIDH contemplaba únicamente las condicionantes de la gravedad y urgencia, pero agregando «y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible». La gravedad y urgencia determinan por sí mismas la necesidad de adoptar la medida cautelar; en otras palabras, siempre que

⁷ Ver el Capítulo III del Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007, en: <<http://www.cidh.oas.org>>.

⁸ Las medidas cautelares fueron solicitadas el 21 de noviembre de 2005, la petición fue recibida por la CIDH el 27 de diciembre de 2006 y las medidas cautelares fueron concedidas el 31 de agosto de 2007. Ver el Informe de Admisibilidad No. 76/09 (Petición 1473-06, Comunidad de la Oroya) de 5 de agosto de 2009, en: <<http://www.cidh.oas.org>>.

exista gravedad y urgencia deberá procederse a otorgar las medidas cautelares. Si esto es así, la fórmula anterior dejaba abierta la posibilidad de que se presentaran otras circunstancias en las que también pudiera haber necesidad de adoptar estas medidas.

Por tanto, resulta razonable pensar que el cambio introducido en el nuevo reglamento obedece a la necesidad de precisar aquellos elementos que permitan determinar cuándo se hacen necesarias las medidas cautelares más allá de los casos graves y urgentes.

De este modo, la reciente modificación aporta el «contexto y la inminencia del daño» como una fórmula alternativa a la «gravedad y urgencia». Evaluar el contexto de la situación permite una mayor discrecionalidad respecto a evaluar la gravedad de la misma. Del mismo modo, evaluar la inminencia del daño resulta menos exigente que evaluar la urgencia de la situación.

Decimos que «el contexto y la inminencia del daño» deben actuar de manera conjunta como lo hacen la gravedad y urgencia. Por ejemplo, la falta de garantías al debido proceso, la falta de control del orden público o la existencia de un gobierno autoritario, pueden constituir un contexto propicio para que determinada situación que no reviste gravedad en sí misma, pueda desencadenar un daño inminente aunque no urgente. Supongamos una investigación judicial por atentado a la libertad de expresión o a la privacidad de las comunicaciones que se presenta dentro de un contexto caracterizado por un gobierno autoritario y por una conocida falta de independencia del Poder Judicial. En la situación planteada, la citación de uno de los testigos para declarar que resulta opositor al gobierno podría derivar en su detención arbitraria. Si bien no se trataría de una situación que entraña la gravedad y urgencia que usualmente deben rodear a una medida cautelar —el contexto que marca la inminencia de un daño—, podrían llevar a la CIDH a otorgar las medidas cautelares.

Luego de lo expuesto, debería quedar más claro que la intención de incluir los conceptos de «el contexto y la inminencia del daño» es la de brindar mayor sustento a decisiones que, al no tener la claridad sobre su gravedad y urgencia, generan cuestionamientos por parte de los Estados.

Asimismo, el artículo 25 del Reglamento incorpora otros elementos que, sin dejar de ser importantes, se encuentran en una consideración menos prominente al momento de efectuar la evaluación de un pedido de medidas cautelares ya que están referidos a aspectos que cuentan con un carácter más formal que sustancial respecto a la situación de riesgo que se busca proteger. Estos otros elementos están referidos a si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades nacionales pertinentes o las razones de por qué no se ha hecho, la identificación individual o grupal de los

beneficiarios y la expresa conformidad de los beneficiarios en el caso de ser una tercera persona la que presenta la solicitud.

d. Información para el otorgamiento, seguimiento y vigencia de la medida cautelar

El párrafo 5 del artículo 25 establece como regla general el pedido de información al Estado involucrado para decidir respecto a la solicitud de medidas cautelares, considerando como único supuesto de excepción la urgencia de la situación.

Si bien esta es una regla de reciente inclusión en el texto expreso del Reglamento, en la actualidad se puede afirmar que la CIDH ha convertido el pedido de información a los Estados en una práctica bastante consolidada.

Otra de las inquietudes transmitidas por los Estados a la CIDH ha consistido en la posibilidad de dejar sin efecto medidas cautelares que pueden prolongarse innecesariamente en el tiempo. En este sentido, se introduce en el párrafo 6 el concepto de la evaluación permanente de las medidas.

En similar línea, el párrafo 7 del artículo bajo comentario reconoce a los Estados la posibilidad de solicitar que se deje sin efecto una medida cautelar adoptada por la CIDH, solicitud que deberá estar debidamente fundamentada. Una vez recibida la solicitud del Estado, la CIDH solicitará observaciones a los beneficiarios en un mecanismo similar al seguido al momento de conceder las medidas.

Un aspecto nuevo contenido en el párrafo 8 que merece atención, consiste en que la medida cautelar puede quedar sin efecto en el caso que los beneficiarios o sus representantes incumplan el pedido de información realizado por la CIDH. Este incumplimiento debe ser sustancial, es decir, que no se trataría de cualquier incumplimiento, sino de un incumplimiento significativo.

En cuanto al seguimiento y revisión de las medidas cautelares colectivas, la CIDH deja abierta la posibilidad de establecer otros mecanismos que puedan ser más adecuados a las características de las mismas. Podría pensarse, por ejemplo, en la necesidad de parte de la CIDH de realizar una visita al país concernido para verificar la continuidad o no de determinada situación.

2. Procedimiento de admisibilidad

El nuevo Reglamento introduce un cambio en el contenido del párrafo 6 del artículo 30, dedicado a describir el proceso de admisibilidad de las peticiones.

El párrafo 6 establece lo siguiente:

Artículo 30. Procedimiento de admisibilidad

[...]

6. Las consideraciones y cuestionamientos a la admisibilidad de la petición deberán ser presentadas desde el momento de la transmisión de las partes pertinentes de ésta al Estado y antes de que la Comisión adopte su decisión sobre admisibilidad.

[...]

El párrafo 6 del artículo 30 del Reglamento está referido a los requisitos de admisión contenidos en el artículo 46.1 de la Convención,⁹ los que en caso de no cumplirse, pueden dar lugar a que el Estado involucrado cuestione la admisibilidad de la petición.

Esta cláusula recoge el criterio que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha venido desarrollando consistentemente en su jurisprudencia con relación a la oportunidad en que un Estado debe plantear la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos.

En su sentencia de Excepciones preliminares emitida en el caso Velázquez Rodríguez, de 26 de junio de 1987, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señalaba que:

88. [...] la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado.

Entre los pronunciamientos más recientes en los que la Corte Interamericana aborda este tema se tiene la sentencia emitida en el caso *Dacosta Cadogan vs. Barbados*, del 24 de septiembre de 2009,¹⁰ cuyo párrafo 20 señala lo siguiente:

20. Por lo tanto, la Corte verifica que, aunque el Estado tuvo numerosas oportunidades procesales para presentar esta excepción preliminar, no lo hizo sino hasta después de la adopción del Informe de Admisibilidad de la Comisión. Consecuentemente, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal sobre este tema,¹¹ la Corte concluye que el Estado no presentó esta excepción en el momento procesal oportuno, y por lo tanto la desestima.

⁹ El artículo 46.1 establece como requisitos de admisibilidad el agotamiento previo de los recursos de la jurisdicción interna, la presentación del caso dentro de los 6 meses de notificada la decisión definitiva en el ámbito interno, que la materia de la comunicación no se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional y los datos de quien somete el caso o su representante legal.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 24 de septiembre de 2009, (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 20).

¹¹ *Caso Velásquez Rodríguez*, párr. 88; *Caso Escher y otros*, párrs. 28 y 53, y *Caso Acevedo Buendía y otros* («*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*»), *supra* nota 6, párr. 20.

La invocación extemporánea de la falta de agotamiento de los recursos internos es una de las situaciones que figuran con mayor reiteración en la jurisprudencia del Tribunal interamericano. Es así que en su sentencia de 24 de septiembre de 2009, dada en el caso *Usón Ramírez vs. Venezuela*, la Corte recuerda que viene manteniendo una jurisprudencia constante en la que afirma que si la excepción de no agotamiento de los recursos internos no se interpone oportunamente, se pierde la posibilidad de hacerlo. Al respecto, reitera que la interpretación que ha dado al artículo 46.1 de la Convención por más de 20 años está en conformidad con el Derecho Internacional.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, la incorporación del inciso 6 en el artículo 30 del nuevo Reglamento tiene por finalidad positivizar un criterio firmemente establecido en vía jurisprudencial por la Corte Interamericana.

Por otra parte, el Reglamento actual brinda una mayor precisión sobre el grupo de trabajo encargado de estudiar la admisibilidad de las peticiones, el que estará compuesto por tres o más miembros y realizará su labor entre las sesiones de la CIDH, de acuerdo al artículo 35.

3. Archivo de peticiones y casos

A lo largo de los años se ha podido apreciar la existencia de peticiones que una vez presentadas a la CIDH, han tenido que esperar mucho tiempo, incluso años, para ser trasladadas a los Estados. Esta situación, que sería derivada de los limitados recursos dados a la CIDH frente al creciente número de usuarios del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, ha sido causa de reclamo por parte de algunos Estados, quienes han solicitado una mayor acción del órgano interamericano en torno al archivamiento de las peticiones y casos que en ocasiones permanecen abiertos sin que existan razones que lo sustente.

El reglamento anterior señalaba escuetamente lo siguiente:

Artículo 30. Procedimiento de admisibilidad

[...]

6. Recibidas las observaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, la Comisión verificará si existen o subsisten los motivos de la petición. Si considera que no existen o subsisten, mandará a archivar el expediente.

[...]

Por su parte, el nuevo Reglamento establece en el artículo 42 un desarrollo algo más detallado:

Artículo 42. Archivo de peticiones y casos

1. En cualquier momento del procedimiento, la Comisión podrá decidir sobre el archivo del expediente cuando:
 - a. verifique que no existen o subsisten los motivos de la petición o caso; o
 - b. no se cuente con la información necesaria para alcanzar una decisión sobre la petición o caso.
2. Antes de considerar el archivo de una petición o caso, se solicitará a los peticionarios que presenten la información necesaria y se les notificará la posibilidad de una decisión de archivo. Una vez expirado el plazo establecido para la presentación de dicha información, la Comisión procederá a adoptar la decisión correspondiente.

El nuevo reglamento repite en este artículo los supuestos de falta de motivos o ausencia de información como causales para el archivo caso. Lo más saltante de la regulación actual es que la decisión sobre el archivamiento podrá tomarse en cualquier momento del procedimiento, lo que otorga una mayor flexibilidad para evaluar su pertinencia.

Asimismo, el reciente artículo 42 establece que antes del archivamiento se solicitará información a quienes han presentado la petición o caso, lo que se venía haciendo en la práctica. Finalmente, el artículo agrega la advertencia a los interesados sobre la posibilidad de que el asunto quede archivado.

4. Investigaciones *in loco*

El artículo 39 del nuevo Reglamento, está referido a las investigaciones u observaciones *in loco*; es decir, a las visitas a los territorios de los Estados involucrados en situaciones atentatorias de los derechos humanos. Esta figura estaba inicialmente pensada para la elaboración de informes especiales sobre el estado de los derechos humanos en determinado país.¹² No obstante, en la actualidad se emplea también en casos de denuncias.

En tal sentido, la nueva versión del Reglamento agrega la posibilidad de recibir prueba testimonial en dichos viajes. Para ello, deberá seguirse el procedimiento que al efecto se establece en los incisos 5 a 8 del artículo 65 del mismo Reglamento.

¹² FAUNDEZ. Ob. cit., p. 416.

5. Audiencias generales

Existen diferentes tipos de audiencias, según los objetos de las mismas. Las audiencias pueden estar dirigidas a recibir información de las partes con relación a alguna petición o caso en trámite ante la CIDH, seguimiento de recomendaciones, medidas cautelares, o información relacionada con los derechos humanos en uno o más Estados miembros de la OEA

Las audiencias relativas a los derechos humanos en los Estados pueden ser de carácter general y temático. Como se desprende de su misma denominación, dentro de estas audiencias pueden tratarse situaciones generales y otras más particulares que atañen al ámbito nacional o incluso regional.¹³

Sobre este aspecto, en el nuevo reglamento se busca dar una mayor participación a los Estados en el transcurso de dichas audiencias generales.

Reglamento anterior:

Artículo 64. Audiencias de carácter general

[...]

2. El solicitante deberá expresar el objeto de la comparecencia, una síntesis de las materias que serán expuestas, el tiempo aproximado que consideran necesario para tal efecto, y la identidad de los participantes. Asimismo, en los casos de audiencias sobre la situación de los derechos humanos en un Estado, informará si desea que el Estado respectivo sea convocado a la audiencia. Si en la solicitud no se especificara, la Comisión considerará que se desea la convocatoria del Estado respectivo.

Reglamento actual:

Artículo 66. Audiencias de carácter general

[...]

2. El solicitante deberá expresar el objeto de la comparecencia, una síntesis de las materias que serán expuestas, el tiempo aproximado que consideran necesario para tal efecto, y la identidad de los participantes.

¹³ Para ejemplificar las diversas modalidades de audiencias generales, tomaremos algunas realizadas durante el 138 Período de sesiones de la CIDH de marzo de 2010. Dentro de las audiencias generales tenemos la situación general de derechos humanos en Guatemala; sin dejar de ser general se puede mencionar la audiencia sobre periodistas en México, la que posee claramente un carácter más particular. Finalmente tenemos una muestra de audiencia regional en la relativa a la radiodifusión en América Latina. Anexo al Comunicado de Prensa 38/10 sobre el 138 período ordinario de sesiones de la CIDH de 26 de marzo de 2010.

3. Cuando la Comisión acceda a solicitudes de audiencia sobre la situación de los derechos humanos en un país, convocará al Estado interesado, a menos que decida mantener una audiencia privada conforme al artículo 68.

4. Si lo considera apropiado, la Comisión podrá convocar a otros interesados a participar de las audiencias sobre la situación de derechos humanos en uno o más Estados o sobre asuntos de interés general.

[...]

La redacción contenida en el reglamento anterior dejaba a la voluntad de quien solicitaba la audiencia general, decidir si se convocaba al Estado respectivo o no, dándose la presunción del deseo de convocatoria en caso que la solicitud no se pronunciara al respecto.

Sin embargo, la realización de audiencias generales con ausencia de los Estados ha generado la incomodidad, la que ha sido manifestada claramente a la CIDH por el Estado peruano. Este malestar ha originado el cambio en la regulación de la convocatoria a las audiencias en un nuevo inciso, en el que ahora la regla general es la convocatoria al Estado, salvo en aquellos casos en que la propia CIDH considere que es conveniente realizar la audiencia en privado. Asimismo, se incluye un artículo dedicado a la posible convocatoria de otros interesados a participar en las ellas, siempre a criterio de la CIDH.

6. Delegados y asesores

Respecto a los delegados, es decir, aquellas personas designadas por la Comisión para representarla ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹⁴ el nuevo reglamento elimina en su artículo 71 el inciso 2 del artículo 69 de su antecesor, según el cual el peticionario podía solicitar ser incluido como delegado.

De esta forma se termina de marcar la diferencia entre la participación de la víctima y la participación de la CIDH, las que en la práctica vienen actuado de manera independiente aunque complementaria desde hace varios años atrás.

Una precisión de menor importancia es la que se encuentra en el párrafo 4 del artículo 71 del reglamento actual y según la cual, aquellas personas que asisten a los delegados por designación de la CIDH tendrán la calidad de asesores, lo que ya se desprendía de la redacción anterior.

¹⁴ Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, artículo 2.10.

7. Procedimiento de fondo e informe sobre el fondo

El procedimiento sobre el fondo, está referido a la etapa que va desde que la petición es admitida y se convierte en un caso, hasta el pronunciamiento final de la CIDH sobre la violación alegada de derechos contenidos en la Convención.

Sobre el particular, el artículo 37 del nuevo reglamento establece un plazo de tres meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales una vez abierto el caso, plazo que se repite para que el Estado presente, a su vez, sus observaciones a las realizadas por los peticionarios. Con ello se amplía en un mes el plazo contenido en el artículo 38 de la versión anterior.

Del mismo modo, la nueva regulación amplía de tres a cuatro meses el término máximo para prorrogar los plazos antes mencionados.

Por otra parte, el actual artículo 44 establece que una vez notificado el solicitante con el informe de fondo y existiendo el interés de este por la presentación del caso a la Corte Interamericana, dicha persona deberá cumplir con presentar a la CIDH información sobre la posición y datos de la víctima o sus familiares, los fundamentos para la remisión del caso a la Corte y las pretensiones en materia de reparaciones y costas. Dentro de estos requisitos se exigía la presentación de prueba documental, testimonial y pericial, lo que ha sido eliminado. Cabe tener presente que las pruebas deben ser actuadas durante el proceso a seguir ante la CIDH y especialmente durante las audiencias, tal como se regula en el artículo 65 de presente reglamento.

8. Sometimiento del caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

a. Suspensión del plazo

La Convención establece en su artículo 51.1 que el plazo con que cuenta la CIDH para someter un caso a la Corte Interamericana es de tres meses contados desde que cumplió con remitir al Estado su informe sobre el fondo.¹⁵

Si bien la Convención no contempla la posibilidad de suspender los tres meses de plazo, en los hechos, la CIDH y particularmente los Estados han visto la conveniencia de adoptar dicha medida en determinados casos. Esta práctica se ve reflejada en el texto del Reglamento con la introducción de un nuevo artículo.

¹⁵ El párrafo 1 del artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala lo siguiente: «1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.»

El artículo 46 del Reglamento actual señala lo siguiente:

Artículo 46. Suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte

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

- a. que el Estado haya demostrado su voluntad de implementar las recomendaciones contenidas en el informe sobre el fondo, mediante la adopción de acciones concretas e idóneas orientadas a su cumplimiento; y
- b. que en su solicitud el Estado acepte en forma expresa e irrevocable la suspensión del plazo previsto en el artículo 51.1 de la Convención Americana para el sometimiento del caso a la Corte y, en consecuencia, renuncie expresamente a interponer excepciones preliminares respecto del cumplimiento con dicho plazo, en la eventualidad de que el asunto sea remitido a la Corte.

La prórroga procede únicamente en aquellos casos en que el Estado demuestra una voluntad sincera de implementar las recomendaciones contenidas en el informe de fondo. Por ello, el párrafo a. menciona la necesidad de contar con acciones que sean concretas e idóneas; es decir, que no resulta suficiente la expresión de buenos deseos, sino que estos deben concretarse en la realización de coordinaciones al interior del Estado y la adopción de decisiones que sean realmente capaces de brindar una atención efectiva y adecuada al caso. Un ejemplo usual es el desarrollo de un proceso de negociación destinado a llegar a un acuerdo entre el Estado y el peticionario que resulte aceptable a la luz de los estándares internacionales, lo que generalmente no se alcanza rápidamente y fácilmente puede demorar más de los tres meses señalados como plazo.

Otra situación posible es que la CIDH, no obstante haber suspendido el conteo del plazo, decida finalmente presentar el caso a la Corte Interamericana debido al transcurso del tiempo sin un acuerdo, lo que puede evidenciar la dificultad de lograr una adecuada solución. Es previendo estas situaciones que el párrafo b. del artículo 44 establece la necesaria renuncia del Estado a cualquier reclamo por el incumplimiento de los tres meses.

b. Elementos a considerar para la presentación del caso a la Corte Interamericana

El artículo 44.2 del reglamento vigente, al igual que la versión anterior, establece que la CIDH tendrá como su consideración principal la obtención de justicia al momento de decidir el sometimiento de un caso a la Corte, la que deberá estar fundada en

cuatro elementos adicionales: la posición del peticionario, la naturaleza y gravedad de la violación, la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema y el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

De esta manera, se elimina el quinto elemento contenido en el reglamento anterior, referido a la calidad de la prueba disponible como uno de los aspectos a evaluar para el sometimiento del caso. Esta modificación tiene relación con la desaparición de la demanda ante la Corte y el envío en su lugar del informe señalado en el artículo 50 de la Convención, es decir el informe de fondo emitido por la CIDH. Este cambio se aprecia también en el nuevo reglamento de la Corte Interamericana, en cuyo artículo 35 se establece que se deberá remitir al Tribunal las pruebas que la CIDH recibió en su oportunidad.¹⁶

Sin embargo, independientemente de la desaparición de la demanda, se debe tener presente que un informe de fondo en el que la CIDH determina la responsabilidad del Estado por la violación de uno o más artículos de la Convención Americana, implica la existencia de pruebas disponibles suficientes. Esta parece ser la razón fundamental por la que carecía de sentido mantener la calidad de la prueba como un elemento más para evaluar el sometimiento a la Corte.

Pensar lo contrario podría significar que la CIDH podría concluir la existencia de una o más violaciones de la Convención basándose en pruebas que no cuentan con la calidad suficiente como para que el Tribunal internacional se pronuncie en similar sentido. Sin duda, una situación como ésta podría afectar la seriedad con que procede dicho órgano, más aún si se tiene en cuenta la naturaleza especial de los tribunales internacionales de derechos humanos, los que se permiten una mayor flexibilidad en la evaluación de la prueba, a diferencia de los tribunales penales nacionales, tal como lo ha señalado la propia Corte Interamericana.¹⁷

c. Remisión del caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

De acuerdo al nuevo Reglamento, cuando la CIDH decida someter un caso a la Corte Interamericana, ya no elaborará y presentará una demanda, sino que remitirá el informe a que se refiere el artículo 50 de la Convención. Esta es sin duda la novedad más destacable.

El artículo 74 del Reglamento señala lo siguiente:

¹⁶ Reglamento aprobado por la Corte en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009 y en vigor desde el 1 de enero de 2010.

¹⁷ Ver la sentencia de fondo emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, de 29 de julio de 1988, párrs. 127 a 136.

Artículo 74. Remisión del caso a la Corte

1. Cuando la Comisión de conformidad con el artículo 61 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 45 del presente Reglamento decida someter un caso a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, remitirá al Tribunal, a través de su Secretaría, copia del informe previsto en el Artículo 50 de la Convención Americana acompañado de copia del expediente en trámite ante la Comisión, con exclusión de los documentos de trabajo interno, más cualquier otro documento que considere útil para el conocimiento del caso.
2. La Comisión remitirá asimismo una nota de envío del caso a la Corte, la cual podrá contener:
 - a. los datos disponibles de las víctimas o sus representantes debidamente acreditados, con la indicación de si el peticionario ha solicitado reserva de identidad;
 - b. su evaluación sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el informe de fondo;
 - c. el motivo por el cual se decidió someter el caso a la Corte;
 - d. los nombres de sus delegados; y
 - e. cualquier otra información que considere útil para el conocimiento del caso.
3. Una vez sometido el caso a la jurisdicción de la Corte, la Comisión hará público el informe aprobado conforme al artículo 50 de la Convención Americana y la nota de envío del caso a la Corte.

Lo primero a destacar es que el reemplazo de la demanda por el informe de fondo a que se refiere el artículo 50 de la Convención no implica un cambio en el ya mencionado plazo de tres meses para remitir el caso a la Corte, contenido en el artículo 51 de la misma Convención.

En segundo lugar el nuevo planteamiento demanda una actuación más cuidadosa y esmerada de las partes durante el procedimiento ante la CIDH. Si bien se mantiene la diferencia entre los dos procedimientos, esta se atenúa, apreciándose ahora más que antes, una cierta continuidad entre la primera etapa seguida ante la CIDH y la segunda ante la Corte.

Abordando aspectos más específicos del artículo 74 del nuevo reglamento, se regula con mayor claridad la posibilidad de mantener en reserva la identidad del peticionario, lo que por cierto, también era posible con el reglamento anterior aunque no se contara con una regulación tan explícita.

Por su parte el párrafo 3 del artículo en mención establece que luego del sometimiento del caso a la jurisdicción de la Corte, la CIDH hará público el informe de fondo a que hace referencia el artículo 50 de la Convención. Esta disposición parece entrar en contradicción con lo estipulado en la Convención Americana sobre derechos humanos, tal como lo explicamos seguidamente.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 50 que en el caso de no llegarse a una solución entre el peticionario y el Estado en cuestión, la CIDH redactará un informe en el que expondrá los hechos, sus conclusiones y recomendaciones. Este informe conocido como informe de fondo, es trasladado al Estado quien no puede publicarlo de acuerdo al párrafo 3 del mismo artículo 50. En otras palabras, el informe de fondo mantiene un carácter confidencial.

Por su parte, el artículo 51 de la misma Convención señala que si en el ya mencionado plazo de tres meses a partir de la remisión al Estado interesado del informe de fondo, el asunto no ha sido resuelto o sometido a la decisión de la Corte, la Comisión podrá emitir su opinión, conclusiones y recomendaciones. Este informe es el que puede ser publicado por decisión mayoritaria de los comisionados. Por tanto, si el caso ha sido sometido a la Corte Interamericana, tal como lo dispone la nueva regulación, no es posible publicar informe alguno, menos aún el mismo informe de fondo a que hace referencia el artículo 50 de la Convención.

El párrafo tercero, materia de cuestionamiento, no fue incluido originalmente en la propuesta de modificación que la CIDH hizo llegar en consulta a los Estados en mayo de 2009, lo que puede explicar su inclusión en el texto final que fue aprobado por dicho órgano. Sin embargo, el mismo resulta contrario al texto de la Convención, por lo que debería ser suprimido.¹⁸

Finalmente, se debe tener presente que de conformidad con lo establecido en una norma transitoria del nuevo reglamento de la Corte Interamericana actualmente vigente, todos aquellos casos que le hayan sido presentados con anterioridad a las nuevas disposiciones, se registrarán por las normas vigentes al momento de dicha presentación. En otras palabras, para todos aquellos casos presentados a la Corte con anterioridad al 1 de enero de 2010, se tendrá que presentar las demandas respectivas.

9. Conclusión

A modo de conclusión, puede afirmarse en términos generales que el nuevo reglamento de la CIDH ha buscado formalizar un conjunto de procedimientos y mecanismos que esta ha venido aplicando en la práctica desde hace varios años atrás y que le permiten una mayor capacidad de acción.

Asimismo, el reemplazo de la demanda por el traslado del informe de fondo a la Corte establece una mayor vinculación entre lo actuado ante la CIDH y las posibi-

¹⁸ Ver el documento denominado Segunda Consulta. Proyecto de reformas reglamentarias de la CIDH relacionadas con el trámite de peticiones y casos ante la Comisión y la Corte Interamericanas. Comunicado de Prensa N° 29/09 de fecha 12 de mayo de 2009, en: <<http://www.cidh.oas.org>>.

lidades de acción ante la Corte, más de lo que ya se daba con el reglamento anterior. Por tanto, los cambios exigen una acción cada vez más cuidadosa y prolija de las partes y de la propia CIDH desde que se inicia el procedimiento en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Finalmente, debe recordarse que el informe de fondo es confidencial y que la posibilidad de publicar el informe contenido en el artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos está supeditado, por este mismo artículo, a la no presentación del caso a la Corte. En tal sentido, el párrafo 3 del actual artículo 74 es contrario a la Convención y debería ser eliminado.