

LA REVISIÓN INICIAL DE PETICIONES POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA Y LA SUBSIDIARIEDAD DEL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS

[Initial Review of Petitions Carried Out by the Inter-American Commission and
the Subsidiarity of the Human Rights System]

Álvaro PAÚL DÍAZ*

Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile

RESUMEN

El trabajo analiza la revisión inicial de peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y plantea la necesidad de que se otorgue una mayor consideración al principio de subsidiariedad en dicho procedimiento. Ello, porque entonces se podría disminuir el gran atraso procesal que padece la Comisión en su revisión inicial de peticiones. Atendido que no existe literatura que describa este procedimiento, lo hace; y lo compara con el trámite análogo que se sigue ante el Tribunal Europeo de Derechos Hu-

ABSTRACT

This work analyses the initial review of petitions submitted to the Inter-American Commission of Human Rights and suggests the need of paying more attention to the principle of subsidiarity in said proceeding. The foregoing in order to reduce the important delay incurred in by the Commission as to petitions revision. Given that there is no literature describing this proceeding, this paper does; and compares it with the analogous proceeding carried out before the European Court of Human Rights. Finally, we advise that

RECIBIDO el 16 de octubre y ACEPTADO el 19 de diciembre de 2014

* Profesor de derecho internacional y derechos humanos en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Derecho del Trinity College Dublin, Máster en Derecho por la U. de Oxford. Dirección electrónica: alvaro.paul@uc.cl El autor agradece los comentarios de Marta Tavares respecto del procedimiento en la Sección de Registro. Dedico este estudio a todos quienes han trabajado en la sección de Registro de la Comisión, por su importante esfuerzo por promover el respeto a los derechos humanos.

manos. Por último, aconseja reevaluar el modo cómo se aplican dos concreciones del principio de subsidiariedad: el rechazo de las peticiones que busquen usar a la Comisión como “cuarta instancia”; y el de aquellas que no den señas de haber agotado los recursos internos.

PALABRAS CLAVE

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – Revisión inicial de peticiones – Admisibilidad de recursos ante Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

the way in which two concretions of the principle of subsidiarity are applied, namely, the rejection of petitions appealing to use the Commission as a “fourth instance”; and the rejection of petitions that do not seem to have exhausted the internal resources should be reassessed.

KEYWORDS

Inter-American Commission on Human Rights – Initial review of petitions – Admissibility of actions before the Inter-American Commission on Human Rights.

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión y Corte interamericanas han sido fundamentales para la protección y el restablecimiento de los derechos fundamentales de miles de habitantes de América. Uno de los mecanismos que el sistema utiliza para ello es el procesamiento de peticiones individuales, en las que se denuncian y revisan violaciones específicas a los derechos humanos cometidas por un Estado americano. La Comisión recibe peticiones presentadas en contra de Estados que han ratificado la *Convención americana de derechos humanos* (= CADH).¹ y en contra de aquellos que no lo han hecho². Con relación a las peticiones presentadas en contra de los primeros, la CADH. dispone que una petición individual puede resultar, eventualmente, en la presentación de un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (= Corte IdH.), pero que es necesario pasar previamente por una fase ante la Comisión³.

La tramitación de peticiones presentadas en contra de Estados que no han ratificado la CADH., pero que son miembros de la Organización de Estados

¹ Conocida como “Pacto de San José”, de 22 de noviembre de 1969.

² Este trabajo no se pronunciará sobre el fundamento jurídico de dichas peticiones.

³ La Corte Interamericana ha afirmado que la Comisión funciona “a manera de ministerio público del sistema interamericano, llamado a comparecer en todos los casos ante el tribunal”, y que “la Comisión tiene una función investigadora de los hechos denunciados [...], que es necesario cumplir en todas las hipótesis, a menos que se trate de un caso de mero derecho”: Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Gallardo y otras (Asunto de Viviana)” (1981), Decisión serie A N° G 101/81 (13 de noviembre), párr. 22. El proceso ante la Comisión está regulado en los artículos 44-51 CADH.

Americanos (OEA.), es muy similar a la de aquellos que han ratificado la CADH. Sin embargo, existen dos grandes diferencias de fondo cuando los Estados no han ratificado este tratado. La primera es que la Comisión no aplicará las obligaciones reconocidas en la CADH., sino que sólo aquellas reconocidas en la *Declaración americana de derechos y deberes del hombre*. La segunda es que la Comisión, en caso de considerar que ha existido una violación, emitirá una recomendación al Estado, pero no enviará nunca tales asuntos a la Corte Interamericana.

La necesidad de elaborar este trabajo surge con motivo de la aparente discordancia que existe entre la cantidad de peticiones presentadas ante la Comisión, y la cantidad de casos que ésta analizaría. Esto puede ejemplificarse con los siguientes datos: el año 2013 se recibieron 2061 peticiones⁴, y sólo 123 fueron abiertas a trámite (lo que significa que recibirán algún tipo de informe, incluyendo los de inadmisibilidad)⁵. Quien observa esta realidad se preguntará qué sucede con la inmensa mayoría de las peticiones presentadas a la Comisión. Puede pensarse que ella realiza una selección de los casos que decide analizar, ejerciendo algo similar al “*control of the docket*” de la Corte Suprema de Estados Unidos. Ello, sin embargo, no es así. La Comisión evalúa y responde todas las peticiones que se le presentan⁶.

La diferencia entre la gran cantidad de peticiones presentadas y el bajo número de peticiones abiertas a trámite se debe a que la Comisión realiza una “revisión inicial” o “evaluación preliminar” de peticiones⁷, mediante la cual

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual 2013* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014), disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/indice.asp> [fecha de consulta: 24 de julio de 2014], p. 44.

⁵ *Ibíd.*, p. 45. Las 123 causas abiertas a trámite en 2013 fueron presentadas en distintos años. Atendido el atraso en la revisión de las peticiones, y a que éstas no son necesariamente analizadas en orden cronológico, no es fácil determinar cuántas —de entre aquellas presentadas en un mismo año calendario— son abiertas a tramitación. Por ello se compara la cantidad de peticiones ingresadas en un año, con la de peticiones abiertas a trámite ese mismo año (aunque hayan sido presentadas en años diversos). No obstante esta dificultad comparativa, las proporciones entre las peticiones que se presentan y las que reciben un informe es relativamente similar cada año, por lo que estos números son útiles para reflejar el problema que nos interesa. El informe anual de 2013 también muestra que, además de las 123 causas abiertas a trámite, se archivaron 38, se declaró la admisibilidad de 44, se elaboró un informe de inadmisibilidad de 9, se logró una solución amistosa en 6, y se elaboraron 16 informes sobre el fondo. *Ibíd.*, pp. 53-56.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Sistema de peticiones y casos. Folleto informativo* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf [fecha de consulta: 24 de julio de 2014], N° 37.

⁷ *Ibíd.*, N°s 37 y 38.

determina si, sobre una base de análisis *prima facie*, se encuentran dados en una petición los elementos de caracterización de una posible violación de los derechos protegidos en instrumentos interamericanos, el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, y si se ha cumplido con las formalidades necesarias en la presentación⁸.

Aunque la Comisión no lo reconozca expresamente, la revisión inicial constituye un estudio previo de admisibilidad, mediante el cual se rechazan las peticiones que son más fácilmente identificables como inadmisibles. El rechazo de estas peticiones se hará sin notificar previamente al Estado, lo que permitirá que la Comisión notifique sólo aquellas peticiones que tienen un cierto sustento. Sólo las peticiones que pasen este primer filtro resultarán posteriormente, luego de un análisis largo y detallado, en un informe. Éste puede ser de admisibilidad, inadmisibilidad, solución amistosa, fondo, archivo, o de presentación ante la Corte Interamericana.

El presente trabajo desarrollará la hipótesis de que el principio de subsidiariedad tiene un rol que cumplir para resolver el problema del atraso procesal que afecta a la fase procesal de revisión inicial de peticiones ante la Comisión.⁹ Para hacerlo, será necesario describir el procedimiento de evaluación preliminar, basándose en la información que se encuentra dispersa en diversos documentos donde se trata breve o indirectamente de este tema (principalmente instrumentos emanados de la misma Comisión). Atendido que no existe una descripción detallada de este procedimiento en la doctrina, este trabajo tendrá que dedicar una parte importante a dicha labor. Después hará referencia al apremiante atraso procesal que afecta a esta etapa procesal ante la Comisión, y a la necesidad que existe de enfrentar este problema. Al hacerlo, se trazarán algunas comparaciones con el modo como opera el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (= TEDH.). Finalmente, se exponen dos medidas que podrían considerarse como concreciones del principio de subsidiariedad, que servirían para disminuir el atraso procesal de la Comisión.

⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Plan Estratégico 2011-2015. Parte I. 50 Años Defendiendo los Derechos Humanos: Resultados y Desafíos* (Washington D.C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011), disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf> [fecha de consulta: 21 de julio de 2014], p. 9.

⁹ Este atraso no afecta exclusivamente a esta etapa procedimental. En efecto, el portafolio de causas en trámite, es decir, aquellas que ya fueron objeto de una revisión inicial y se encuentran en la etapa de estudio de admisibilidad y fondo, ha ido en constante aumento desde el año 2000 [Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual*, cit. (n. 4), p. 52]. El año 2000 había 930 causas en esta situación, mientras que el año 2013 había 1753. *Ibid.*

II. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN INICIAL DE PETICIONES

1. *Naturaleza jurídica de la revisión inicial.*

El artículo 47 CADH. establece que la Comisión puede declarar inadmisibles ciertas peticiones. Se ha afirmado que ella analiza la admisibilidad de las peticiones en diversos momentos, antes y después de notificarlas al Estado¹⁰. Esto implicaría que el proceso de revisión inicial constituiría un estudio preliminar de admisibilidad, afirmación con la que coincide este trabajo. Ello es coherente con lo dispuesto en el artículo 48.1.a de la CADH., que muestra que el estudio de admisibilidad puede realizarse antes de la notificación de la petición al Estado. La clasificación de la revisión inicial como un examen de admisibilidad ha sido compartida por algunos autores¹¹.

Podrían usarse ciertas declaraciones de la Corte Interamericana para argumentar en contra de la clasificación de la revisión inicial como una forma de estudio de admisibilidad. En el caso “Mémoli vs. Argentina” la Corte se refirió en líneas generales al procedimiento de revisión inicial, y afirmó que “a partir del Reglamento de la Comisión de 2000 se diferencia expresamente la etapa de revisión inicial de la etapa de admisibilidad”¹². Según la Corte, una vez que se abre a trámite la petición “se inicia el procedimiento de admisibilidad y se traslada las partes pertinentes de dicha petición al Estado en cuestión”¹³. Esta afirmación, sin embargo, no es suficiente para negar el carácter de estudio de admisibilidad que tiene la decisión sobre la tramitabilidad de una petición, pues la misma CADH. sólo permite que la Comisión se niegue a tramitar un asunto en virtud de su inadmisibilidad.

¹⁰ Rodríguez Pinzón afirma que la Comisión toma algunas decisiones *sobre admisibilidad* antes de que la petición sea comunicada al Estado y, en muchas instancias, sin una supervisión por parte de los comisionados ni una toma de decisión pública y razonada. RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego, *The ‘Victim’ Requirement, the Fourth Instance Formula and the Notion of ‘Person’ in the Individual Complaint Procedure of the Inter-American Human Rights System*, en *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 7 (2001) 1, p. 15.

¹¹ Además de Rodríguez Pinzón (citado en la nota anterior) y ACOSTA-LÓPEZ, Juana Inés - AMAYA-VILLARREAL, Álvaro Francisco, *Controversias procesales en el sistema interamericano de derechos humanos* (Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Grupo Editorial Ibáñez, 2009), p. 49, incluyen la etapa de revisión inicial dentro de la etapa de admisibilidad, pero consideran que es “con la transmisión de la petición cuando en estricto sentido procesal se abre la controversia respecto de la admisibilidad”. Tales autores plantean una interesante cuestión sobre una aparente contradicción entre lo dispuesto en la CADH. y en el Reglamento de la Comisión en materia de comunicación de una petición al Estado.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Mémoli v. Argentina” (2013), Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 265, párr. 35.

¹³ *Ibid.*

De este modo, si se considera que la evaluación preliminar no es un estudio de admisibilidad, se estaría sosteniendo que la Comisión desecha peticiones de un modo que no es autorizado por la CADH.

2. *Recepción de la petición y procedimiento en la Sección de Registro.*

El procedimiento de revisión inicial de peticiones se encuentra regulado entre los artículos 26 y 30.1 del reglamento de la Comisión. Estas normas procedimentales sólo describen a grandes rasgos lo que sucede en esta etapa. Por su parte, la Comisión tampoco ha descrito en detalle esta institución. Algunos de sus documentos se refieren a cuestiones relevantes de la revisión inicial, pero ninguno trata de esta etapa en particular y de un modo sistemático. A su vez, la Corte Interamericana se ha referido sólo brevemente a este procedimiento, afirmando que durante la tramitación inicial “la Secretaría Ejecutiva de la Comisión puede, *inter alia*, solicitar al peticionario o a su representante que complete la información presentada, y decidir dar trámite a las peticiones que cumplan con los requisitos” relevantes¹⁴. La doctrina tampoco ha descrito en detalle la revisión inicial¹⁵. Es por ello que se hace necesario que el presente trabajo describa esta etapa procedimental¹⁶.

Apenas ingresa un documento a la Comisión, un asistente administrativo clasificará su naturaleza¹⁷, determinando si se trata de una petición o de “correspondencia general”¹⁸. Una vez clasificado el documento, se identifica

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Sin embargo, es posible encontrar alguna representación general de este trámite, v.gr., Human Rights Clinic, The University of Texas School of Law, *Maximizando la justicia, minimizando la demora: Acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Austin, Human Rights Clinic, The University of Texas School of Law, 2011), p. 119.

¹⁶ Atendida la falta de instrumentos que se refieran de un modo integral a la fase de revisión inicial, el autor de este artículo describe este procedimiento basándose no sólo en documentos, sino que también en el trabajo que realizó como pasante en la Comisión (donde se dedicó en forma principal al análisis de causas en la Sección de Registro), así como en sus conversaciones con funcionarios de la Comisión y en la asesoría a personas con peticiones ante este organismo. La información que se expone no constituye información sensible que se encuentre cubierta por el deber de confidencialidad del autor. Ella puede ser conocida al tramitar causas ante la Comisión Interamericana. Asimismo, parte de la información que se entrega sobre el sistema europeo fue recabada por el autor durante su visita de estudios en el TEDH. Dicha información tampoco es sensible ni confidencial.

¹⁷ Este trámite ha sido llamado “Registro de peticiones”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Plan estratégico*, cit. (n. 8), p. 6. Sin embargo, este trabajo no utilizará dicha expresión, para que no se le confunda con la “sección de Registro”, de la que se tratará abundantemente.

¹⁸ Según el Plan estratégico 2011-2015, se espera que Registro reciba 18.000 unida-

si la petición constituye una solicitud de medida cautelar, en cuyo caso será tramitada por el Grupo Especial de Protección¹⁹. Si no, la petición pasará a la Sección de Registro²⁰. Esta sección fue puesta en funcionamiento el año 2007, “con la responsabilidad exclusiva de la evaluación de peticiones atrasadas”²¹. La Sección de Registro –o, simplemente, Registro– es una unidad interna de la Comisión encargada de llevar adelante las revisiones iniciales. Dicha sección se encuentra a cargo de un abogado jefe, y cuenta con divisiones dedicadas al análisis de diversos tipos de violaciones (“portafolios”).

Una vez que un documento es clasificado como petición, se acusará recibo al peticionario, indicando también el número de referencia de la petición para que éste pueda enviar nuevos antecedentes en caso de que ello sea necesario²². Después se entregan estas causas a Coordinación de Registro, la que dividirá las peticiones por materia, según cuál sea la violación principal que se alega. Esto se hace para determinar a qué portafolio corresponde la petición (cada portafolio se encuentra a cargo de un abogado dedicado a analizar temas específicos). También se identificará qué casos son susceptibles de ser beneficiados por el procedimiento “*per saltum*” (institución que se describirá más abajo), y si hay alguno que trata de violaciones políticamente sensibles que deban ser informadas a los comisionados, como podrían ser, por ejemplo, las que afecten al presidente de un Estado. Quienes han presentado una petición pueden tomar conocimiento de su estado de avance mediante un sistema alojado en Internet. Es interesante notar que las peticiones en tramitación son mantenidas en reserva, lo que contrasta con lo que sucede en el sistema europeo, pues todos los documentos enviados al TEDH. (salvo

des de correspondencia general por año. *Ibíd.*, p. 6. En algunas ocasiones es difícil distinguir entre una petición y un documento que sólo busque notificar de una situación a la Comisión.

¹⁹ Los demás grupos especiales pueden verse en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Organigrama* (s. l., documento electrónico, s. d.), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Span_CIDH_Org_11Oct2012%20v1.pdf [fecha de consulta: 20 de agosto de 2014].

²⁰ La Sección de Registro se encuentra al mismo nivel que las secciones regionales que analizan las peticiones ya notificadas al Estado. *Ibíd.*

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría Ejecutiva, *Reorganización de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Documento Presentado por la Secretaría Ejecutiva a Solicitud de los Miembros de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos)* OEA/Ser.G CP/CAJP-2693/09 rev.1 (Washington D. C., Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, 2009), disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/ddhh.asp> [fecha de consulta: 21 de julio de 2014], p. 1.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Sistema*, cit. (n. 7), N°s 35 y 36.

aquellos relacionados con una solución amistosa y los demás establecidos por el presidente de la sala) son accesibles al público²³.

Una vez que se ha llevado adelante el procedimiento descrito, la petición será presentada al abogado o becario de la Comisión que corresponda, según el tipo de violación reclamada, y quedará esperando su turno para que se estudie preliminarmente su admisibilidad. Las peticiones son, en principio, analizadas según su orden de llegada²⁴. No obstante ello, la Comisión hace algunas excepciones a la norma anterior, según se describe más abajo. Llegado el turno de que una petición sea conocida por la Comisión, un abogado de Registro, un becario de la Comisión, o un pasante bajo la estrecha observación de uno de los anteriores, elaborará un informe de evaluación. En éste se analizará si la petición contempla la información requerida por el artículo 28 del Reglamento de la Comisión, así como los requisitos básicos de admisibilidad. En la evaluación se expondrán también los hechos reclamados por los peticionarios, el modo como éstos pueden configurar una violación de algún artículo de la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre* o de la CADH.²⁵, un análisis de si los recursos han sido o no agotados, así como la acción que se sugiere (por ejemplo, dar tramitación a la petición, solicitar más información o rechazarla). El formato de la evaluación permite que, en el mismo informe, se presenten comentarios de los abogados encargados de las distintas relatorías o de las secciones regionales (aquellas que lidian con los casos una vez que ellos son notificados a los Estados).

3. Grupo de Recepción y Apertura de Peticiones.

Una vez que el encargado de Registro evalúa la petición, ésta se encontrará en estado de ser presentada al Grupo de Recepción y Apertura de Peticiones (= GRAP.). Éste es un comité que incluye al Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión, a los coordinadores de las secciones regionales, a los coordinadores de las distintas relatorías de la Comisión, así como a los abogados de Registro. Este grupo suele reunirse todas las semanas. En dichas reuniones, los abogados y pasantes de Registro exponen sus evaluaciones de peticiones. El GRAP. determinará si la recomendación presentada por el encargado de Registro es o no adecuada, y fijará el resultado definitivo de la evaluación preliminar. Éste podrá ser archivar la petición, no abrirla a trámite, solicitar información o documentación adicional al peticionario, o abrir la causa a

²³ LEACH, Philip, *Taking a case to the European Court of Human Rights* (3ª edición, Oxford, Oxford University Press, 2011), pp. 30 y 39.

²⁴ *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Washington D.C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013) [en adelante “Reglamento”], artículo 29,2.

²⁵ Ello dependerá de si el Estado ha ratificado o no la CADH..

trámite²⁶. Las discusiones del GRAP. son muy detalladas, y en muchas ocasiones éste arriba a la conclusión de que el abogado o pasante debe analizar determinado aspecto de la petición, y volver a una nueva reunión del GRAP. con mayores antecedentes. A esta decisión del GRAP. se le llama “volver”.

Una petición será notificada al Estado solamente una vez que el GRAP. autorice abrirla a tramitación. Entonces se comenzará con el procedimiento descrito en el artículo 30 del Reglamento de la Comisión. En caso de que el GRAP. decida no abrir una causa a tramitación, notificará tal decisión al peticionario. Esta decisión es, según afirmamos al comienzo, una declaración de inadmisibilidad, aunque ella no sea presentada así por los órganos del sistema interamericano. Por esto, atendido que la Corte ha señalado que las declaraciones de inadmisibilidad de la Comisión requieren de una declaración expresa²⁷, las notificaciones que se hagan a los peticionarios acerca de la no apertura a tramitación de sus causas debieran señalar expresamente que tal rechazo es producto de la inadmisibilidad de su causa.

4. *Recurso de revisión.*

Muchos peticionarios, una vez que se les notifica la decisión de no tramitar su petición, presentan una solicitud de revisión –entendida como recurso, no como una especie de “revisión inicial”²⁸–. La Comisión afirmó que entre los años 2011 y 2015 se formularía “un total estimado de 600 solicitudes de revisión por año”²⁹. Según este organismo, tales solicitudes “son revisadas

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Sistema*, cit. (n. 6), N° 38.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Velásquez Rodríguez v. Honduras” (1987), Excepciones Preliminares, Serie C N° 1, párrs. 39 y 40; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Fairén Garbí y Solís Corrales v. Honduras” (1987), Excepciones Preliminares, Serie C N° 2, párrs. 44 y 45; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Godínez Cruz v. Honduras” (1987), Excepciones Preliminares, Serie C N° 3, párrs. 42 y 43; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la *Convención americana sobre derechos humanos*) (1993), “Opinión Consultiva” OC-13/93, Serie A N° 13, párr. 40.

²⁸ La Corte Interamericana ha descrito el recurso de revisión como un “*recurso excepcional con el fin de evitar que la cosa juzgada mantenga una situación de evidente injusticia debido al descubrimiento de un hecho que, de haberse conocido al momento de dictarse la sentencia hubiese modificado su resultado, o que demostraría la existencia de un vicio sustancial en la sentencia*”: Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Genie Lacayo v. Nicaragua” (1997), Resolución sobre solicitud de revisión de sentencia, Serie C N° 45, párr. 10.

²⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Plan estratégico 2011-2015. Parte II. Programas y planes de acción* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011), disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-3.pdf> [fecha de consulta: 21 de julio de 2014], p. 7.

sumariamente porque no contienen nuevos hechos³⁰. Sin embargo, en algunos casos sí existen hechos nuevos, o se ha producido un agotamiento de recursos internos posterior a la decisión de no apertura, y en esos casos la Comisión ha considerado que existe la necesidad de proceder a una nueva evaluación³¹. Esta situación es, en parte, similar a la del Tribunal europeo, cuyas decisiones sobre inadmisibilidad son inapelables (aunque ha habido ocasiones excepcionalísimas en que, en interés de la justicia, ha revisado causas en las que ha habido un error manifiesto)³².

5. *Atraso procesal del procedimiento de revisión inicial de peticiones.*

La recepción de unas dos mil peticiones anuales constituye una fuente de tensión para la Comisión, pues sus procedimientos no se encuentran preparados para lidiar con tal número de causas. Esto ha generado lo que se suele llamar el “atraso procesal”. En efecto, según el informe anual de 2013 de la Comisión, existen 8548 causas pendientes de evaluación inicial³³. Quienes tramitan ante la Comisión están conscientes de que, en pleno año 2014, se están conociendo recién las causas que ingresaron a la Comisión el año 2009 (a excepción de las causas beneficiadas con el procedimiento “*per saltum*”)³⁴. Que haya un retraso procesal de unos cinco años significa que las peticiones estarán esperando por este número de años para ser analizadas por primera vez, con independencia del tiempo que demorará el estudio de la petición una vez que ella se “abra a tramitación”. Esta demora está muy lejos del propósito de la Comisión, que busca que “toda petición reciba respuesta sobre su tramitabilidad dentro de tres meses a partir de su recepción”³⁵.

La demora existente en los procedimientos ante la Comisión fue examinada detalladamente por la Human Rights Clinic, de la Universidad de Texas³⁶, en un trabajo supervisado por Ariel Dulitzky, un antiguo secretario ejecutivo adjunto de la Comisión³⁷. Los plazos manejados por la Comisión durante el proceso de Registro también fueron expuestos por el Estado

³⁰ *Ibíd.*

³¹ *Ibíd.*

³² LEACH, Philip, cit. (n. 23), p. 42.

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe*, cit. (n. 4), p. 50.

³⁴ El atraso procesal también puede notarse al leer ciertos informes de petición elaborados por la Comisión, pues algunos describen los tiempos en los que se desarrollaron las gestiones relevantes. Por ejemplo, en el caso *Vera Mejías* se puede apreciar un atraso procesal de más de cuatro años en la realización de la primera evaluación del caso. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Petición 157/06, *Juan Fernando Vera Mejías - Chile* (2013), Informe de Inadmisibilidad, N° 11/13, párr. 4.

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Plan*, cit. (n. 29), p. 6.

³⁶ Human Rights Clinic, The University of Texas School of Law, cit. (n. 15).

³⁷ *Ibíd.*, p. 16.

de Argentina al plantear una excepción preliminar en el caso “Mémoli”, criticando la demora –en ese entonces– de tres años y medio en el proceso de revisión inicial, antes de que una petición fuera notificada al Estado³⁸.

6. El procedimiento “*per saltum*”.

a) Descripción de la normativa aplicable. Motivada por este atraso procesal, la Comisión ha establecido un procedimiento según el cual es posible hacer excepciones al conocimiento de las causas según su orden de presentación. La Comisión afirma que maneja estas excepciones “por medio del procedimiento denominado “*per saltum*”, que consiste en que el examen inicial de una petición sea realizado fuera del orden cronológico por considerarse que el transcurso del tiempo afectaría sustancialmente el propósito mismo de las funciones de la Comisión”³⁹. Que una petición cuente con el beneficio del procedimiento “*per saltum*” no significa que ella vaya a ser aceptada, o que vaya a ser resuelta inmediatamente, sino sólo que se adelantará su estudio inicial en la sección de Registro. Una vez que el GRAP decide que la petición será abierta a tramitación (si es que lo hace), ella será notificada al Estado y comenzará el trámite de admisibilidad en la sección regional respectiva, la que determinará con qué premura tramitará esa causa.

El procedimiento “*per saltum*” solía ser una práctica interna de la Secretaría Ejecutiva, debidamente autorizada por la Comisión, pero que no se encontraba regulada en norma jurídica alguna⁴⁰. Fue sólo en la última reforma reglamentaria de 2013 que se reguló expresamente esta práctica en el segundo párrafo del artículo 29 del Reglamento. Esta norma enumera causales para poderse abrir el procedimiento “*per saltum*”. Dentro de ellas pueden encontrarse algunas objetivas y claramente definidas. Éstas son de

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Mémoli v. Argentina” (2013), Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y costas, Serie C N° 265, párr. 36.

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Proceso de reforma. 2012, Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas en el Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007), disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/respcp.pdf> [fecha de consulta: 21 de julio de 2014]. La cita continúa con la siguiente afirmación: “El rendimiento pasado de la Secretaría Ejecutiva ha permitido identificar una capacidad máxima de peticiones manejadas según el procedimiento “*per saltum*” de un 10% de las peticiones evaluadas”.

⁴⁰ Center for Justice and International Law, *Respuesta de CEJIL sobre Reformas Reglamentarias* (CEJIL, s.l., 2013), disponible en: www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/2013%2003%2001%20CEJIL%20Respuesta%20Reformas%20CIDH.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014], pp. 10 y 11.

una prioridad indiscutible y perenne, como cuando el peticionario padece de una enfermedad terminal. También existen causales objetivas que no están definidas en forma precisa, como la que prioriza las peticiones cuya víctima es un “adulto mayor”. En efecto, se podría decir que alguien es un “adulto mayor” en diversos momentos, por ejemplo, a partir de los 65 años. La Comisión, sin embargo, ha decidido internamente que esta norma se refiere a personas mayores de 80 años.

Además de las causales objetivas, la letra d) del artículo 29 establece que la Comisión puede definir nuevas situaciones para abrir el procedimiento “*per saltum*”. Ello podrá hacerse cuando la decisión de esos asuntos “*pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales graves que tengan un impacto en el goce de los derechos humanos*”, o “*impulsar cambios legislativos o de práctica estatal y evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto*”⁴¹. Un ejemplo de este tipo de situaciones puede darse con la prioridad que concedió la Comisión a los casos de “falsos positivos” en Colombia. Éstos se referían a “la práctica de presentar como muertos en combate a personas que se encontraban a disposición del Ejército”⁴², haciéndolas pasar por miembros de las FARC involucrados en el movimiento guerrillero. La Comisión también concedió, por un tiempo, el procedimiento “*per saltum*” a las causas sobre orientación sexual. Ello se fundamentó en un plan de acción de 24 meses que buscó, entre otras cosas, posicionar el tema de la orientación sexual para impulsar la creación de la Relatoría LGTBI⁴³.

b) Cuestiones mejorables de la normativa aplicable al procedimiento “*per saltum*”. El párrafo 2 del artículo 29 del Reglamento presenta un par de cuestiones complejas. Por una parte, su enunciado dispone que la Comisión podrá adelantar la evaluación de una petición en casos *tales como* los que indica. La expresión “*podrá*” indicaría que el adelantar una petición es una facultad y no un deber. Dicha redacción concede gran discrecionalidad a la Comisión, la que podría adelantar el conocimiento

⁴¹ Artículo 29 del *Reglamento*.

⁴² Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/16/22 (s.l., Naciones Unidas, Asamblea General, 2011), disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7405.pdf?view=1> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2014], p. 6.

⁴³ El plan de acción de 24 meses (elaborado sobre la base del Plan Estratégico 2011-2015) disponía: “se dará prioridad y se procesará los casos en que se alega discriminación basada en orientación sexual”. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Plan de acción 4,6 i) (2011-2012) Personas LGTBI* (Washington D.C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/lgrbi/docs/Plan_de_accion_4.6.i.doc [fecha de consulta: 21 de julio de 2014], p. 4.

de algunas peticiones incluidas dentro de las causales indicadas, pero no de otras. Más allá de si la Comisión lo hace o no, esta norma podría dar lugar a arbitrariedades. Por otro lado, la expresión “*tales como*” implica que la Comisión podría adelantar la evaluación de casos no contemplados en el listado presentado por el artículo 29, a pesar de que éste es suficientemente amplio. Por consiguiente, esta norma no establece un límite al poder de la Comisión, lo que no es recomendable en un artículo que establece una potestad muy excepcional. En efecto, es necesario recordar que el procedimiento “*per saltum*” es una institución que discrimina entre diversas peticiones, privilegiando a unas por sobre otras que pueden haber estado por más de cinco años sin haber sido revisadas.

Otro problema del artículo 29 es su falta de precisión. Según se afirmó más arriba, expresiones como “adulto mayor” son relativas, por lo que no entregan certeza a los peticionarios si es que ellos podrían o no ser considerados dentro de tal categoría. Por ello, para efectos de otorgar una mayor certeza jurídica y generar una menor percepción de arbitrariedad, convendría objetivar esta norma, explicitando el rango etario en el que se considerará que una persona es un “adulto mayor, niño o niña”⁴⁴.

Además de lo anterior, la Comisión podría establecer criterios un poco más objetivos en su letra d). Ello, por la gravedad que puede tener el resultado discriminatorio descrito más arriba. En este trabajo no se discute la conveniencia de establecer este privilegio, pero convendría utilizarlo siguiendo criterios más o menos objetivos. Lo contrario podría tener el resultado de que –atendido el actual atraso procesal– la Comisión termine eligiendo los temas sobre los que tratará, realizando una especie de “*docket control*” al estilo de la Corte Suprema de Estados Unidos⁴⁵. Si la Comisión decidiera no objetivar esta normativa, al menos podría informar formalmente a la sociedad civil y a los Estados acerca de su intención de incluir un tipo específico de casos dentro de aquellos que gozan del procedimiento “*per saltum*”. Ello generaría la posibilidad de discutir en forma transparente si tales temas son verdaderamente apremiantes.

c) Modo de funcionamiento del procedimiento “*per saltum*”. El reglamento dispone que la Comisión “podrá adelantar” la evaluación de las peticiones, por lo que ésta no se encuentra obligada a hacer excepciones al estudio sobre la base del orden cronológico. Sin embargo, la Comisión trata de analizar con una cierta anticipación las peticiones referidas en el

⁴⁴ Tales expresiones tienen un significado independiente de aquel que se les pueda conceder en instrumentos nacionales o internacionales, como el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.

⁴⁵ Este artículo no pretende afirmar si el mecanismo de “control of the docket” es positivo o negativo.

artículo 29, aunque es imposible saber si esta anticipación será de uno, dos o tres años. En otras palabras, la Comisión no cuenta con un sistema objetivo de tramitación de los procedimientos “*per saltum*”⁴⁶. No obstante ello, la Comisión suele seguir un procedimiento como el que se pasa a describir. Ella califica las peticiones susceptibles del procedimiento “*per saltum*” al momento en que las recibe. La Secretaría programará después el análisis de las peticiones de aplicación del procedimiento “*per saltum*”; por ejemplo, puede decidir que en determinado momento se comenzará a ver las causas según el procedimiento “*per saltum*” del año anterior. Esta programación estará siempre sujeta a lo que dispongan los comisionados, ya que ellos pueden ordenar que Registro dedique, por ejemplo, sólo un veinte por ciento de su tiempo a analizar causas según el procedimiento “*per saltum*”, o que sigan analizando las causas en orden cronológico.

III. COMPARACIÓN CON EL SISTEMA ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO

1. *Cuestiones generales.*

No es sencillo comparar el procedimiento de los sistemas europeo e interamericano, por cuanto el primero cuenta sólo con un tribunal, mientras que el segundo cuenta con una Comisión y una Corte⁴⁷. El sistema europeo no tiene un sistema como el de Registro, donde todos los casos son analizados, con independencia de su complejidad. Lo que hace el TEDH, es clasificar las demandas apenas las recibe y asignarlas al conocimiento de un juez único, de un comité o de una sala⁴⁸. El juez único puede declarar la inadmisibilidad de casos que no presenten complejidad, siendo estas decisiones definitivas⁴⁹.

⁴⁶ Las peticiones referidas a condenados a la pena de muerte sí tienen una tramitación más regular, pues son analizadas inmediatamente.

⁴⁷ Ello no fue siempre así, pues hasta antes de la aplicación del Protocolo 11 al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos, dicho sistema también contaba con un sistema dual. Ver, en general, RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, *El sistema europeo de protección internacional de los derechos humanos*, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 1 (1986), pp. 129-142. No obstante ello, existían otras diferencias, como el que los Estados sujetos al sistema europeo no tenían obligación de aceptar el sistema de petición individual (ibíd., p. 135). En otras palabras, la comparación entre ambos sistemas ha presentado dificultades siempre.

⁴⁸ *Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*, 4 de noviembre de 1950 [= CEDH.], artículos 27-29; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Your Application to the ECHR: How to Apply and How Your Application is Processed* (Estrasburgo, Consejo de Europa, s. d.), disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Your_Application_ENG.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014], p. 6.

⁴⁹ Artículo 27 CEDH.

Los comités pueden declarar, por unanimidad, tanto la inadmisibilidad como la admisibilidad de las demandas⁵⁰. Ellos pueden, también por unanimidad, dictar sentencia sobre el fondo en casos que hayan dado lugar a una jurisprudencia consolidada del TEDH.⁵¹ Estas sentencias también son definitivas⁵². La sala se reservará las decisiones sobre inadmisibilidad o admisibilidad que sean más complejas⁵³.

La Secretaría del TEDH. cuenta con divisiones según los países miembros del Consejo de Europa. Ellas auxilian a los jueces en su labor. Entre otras cosas, las divisiones de país redactan informes comparables a, aunque con menos detalles que, las evaluaciones que elabora Registro. La tarea de redacción de estos informes se ve facilitada por el hecho de que el TEDH. solicita que las peticiones que excedan de diez páginas cuenten con un resumen elaborado por el mismo peticionario⁵⁴.

Para comparar la sección de Registro con el sistema europeo habría que notar la doble función de dicha sección: la de órgano receptor de causas y la de ente decisorio en materia de inadmisibilidad. En cuanto a la primera faceta, la sección de Registro podría ser asimilable a lo que sucede al comienzo del procedimiento europeo, cuando se realiza la distribución de casos entre las distintas formaciones de jueces. En cuanto a su función decisora, ella podría ser comparada con la función de los jueces únicos y la de los Comités en cuanto entes que deciden sobre la inadmisibilidad (aunque las decisiones del Comité, a diferencia de las de Registro, en ocasiones son notificadas a las partes en forma relativamente más detallada⁵⁵).

2. *Sobre el orden en el conocimiento de los casos.*

El TEDH. cuenta con un sistema parecido al del procedimiento “*per saltum*”. Hasta el año 2009 el TEDH. analizaba las peticiones en un orden cronológico, aunque podía hacer excepciones en casos muy específicos⁵⁶. Ahora, su reglamento dispone:

Al determinar el orden según el cual se tratarán los casos, el Tribunal considerará la importancia y urgencia de los asuntos tratados, sobre la base

⁵⁰ *Ibid.*, artículo 28.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, artículo 29.

⁵⁴ LEACH, Philip, cit. (n. 23), p. 28.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 41.

⁵⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *The Court's Priority Policy* (Estrasburgo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, s.d.), disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014], p. 1.

de los criterios fijados por ella. La Sala o su presidente pueden, sin embargo, eximirse de la aplicación de estos criterios en orden a dar prioridad a alguna demanda en particular⁵⁷.

El TEDH. , además de contar con la guía de su reglamento, ha dictado un documento que se llama “Política de prioridad de la Corte”, que cuenta con un orden de prelación de siete tipos de casos que debe ser, en principio, seguido por la Corte (una sala o su presidente pueden hacer excepciones)⁵⁸. No obstante lo anterior, el criterio del orden cronológico sigue siendo muy importante para el TEDH. .

3. Estándar de tramitabilidad y principio de subsidiariedad.

El Convenio Europeo sobre Derechos Humanos dispone que el TEDH. declarará inadmisibile, entre otras causales, toda demanda que sea “*incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus Protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva*”⁵⁹. Una lectura aislada de la parte central de esta norma podría hacer pensar que se refiere sólo a peticiones absurdas. Ello se desprendería del uso de la palabra “manifiestamente”. Sin embargo, la División de Investigación de la Secretaría del TEDH. afirma que la jurisprudencia de esta Corte le ha dado una interpretación más amplia al término “manifiestamente”, atendiendo al resultado definitivo del caso⁶⁰. El TEDH. señala que es manifiestamente infundada “cualquier demanda que, después del examen preliminar de su contenido material, no presenta ninguna apariencia de violación de los derechos garantizados por el Convenio, de manera

⁵⁷ Traducción del autor. TEDH, *Rules of Procedure of the Court*, 1 de julio de 2014, Regla 41ª.

⁵⁸ La escala es la siguiente: 1º Los “urgentes”, donde hay un riesgo especial a la vida o salud de la víctima o alguna otra situación personal o familiar grave, como la salud de un niño; 2º Las peticiones que puedan tener un impacto en la efectividad del sistema (especialmente situaciones estructurales o endémicas que el TEDH no ha analizado, o los casos piloto), o peticiones referidas a una cuestión importante de interés general, y las peticiones presentadas por un Estado en contra de otro; 3º Las peticiones que lidian claramente con temas de los artículo 2, 3, 4 o 5 § 1 del Convenio Europeo; 4º Las peticiones basadas en otros artículos que se encuentran bien fundadas; 5º Los “casos repetitivos”, es decir, las peticiones referidas a cuestiones que ya han sido tratadas en “casos piloto”; 6º Las peticiones que cuentan con problemas de admisibilidad., y 7º Las peticiones que son manifiestamente inadmisibles. TEDH, *The Court’s*, cit. (n. 56), p. 2.

⁵⁹ Artículo 35,3 CEDH.

⁶⁰ TEDH, *Guía práctica sobre la admisibilidad* (traducción del Ministerio de Justicia del Gobierno de España, s.l., Consejo de Europa, 2010), disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_SPA.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014], p. 71 (existe también una versión más actualizada en inglés).

que se la puede declarar inadmisibile a priori, sin entrar en la fase formal de examen del fondo del caso”⁶¹.

La División de Investigación del TEDH. también señala que, para entender la noción de carencia manifiesta de fundamento, debe recordarse “que uno de los principios fundamentales subyacentes en todo el sistema del Convenio es el de subsidiaridad”⁶². En efecto, este principio es reconocido en gran número de sentencias del TEDH.⁶³ La División prosigue señalando que en el contexto particular del TEDH. , el principio de subsidiariedad “significa que la tarea de asegurar el respeto de los derechos consagrados por el Convenio, su aplicación y su sanción, incumben, en primer lugar, a las autoridades de los Estados contratantes, y no al Tribunal”⁶⁴. Luego, citando el caso “Scordino v. Italia”⁶⁵, afirma que el TEDH. sólo puede intervenir en defecto de las autoridades nacionales⁶⁶. Por último, cita la sentencia del caso “Varnava y otros” de un modo casi textual y afirma

Es pues preferible que las investigaciones a propósito de los hechos del caso y el examen de las cuestiones que plantea se desarrollen, en la medida de lo posible, a nivel nacional, con el fin de que las autoridades internas, que están en contacto directo y permanente con la realidad de sus países, y son las mejor situadas para hacerlo, tomen las medidas para reparar las infracciones del Convenio que han sido alegadas⁶⁷.

En este mismo sentido de la subsidiariedad, el TEDH. afirmó, en el caso “García Ruiz v. España”, que no es su misión lidiar con errores de hecho o de Derecho que hayan cometido los tribunales nacionales, a menos que ellos hayan vulnerado derechos y libertades protegidos por el Convenio⁶⁸. Asimismo, la División de Investigación del TEDH. , al referirse a la causal de inadmisibilidad por no presentar apariencia de violación, nota que, “como regla general, la determinación de los hechos del caso y la interpretación del derecho corresponde únicamente a los tribunales y otras autoridades nacionales, cuyas declaraciones y conclusiones en estos ámbitos vinculan al

⁶¹ *Ibid.* (en negrita en el original).

⁶² *Ibid.* La palabra “subsidiariedad” se encuentra en negrita en el original.

⁶³ V.gr., TEDH, “De Souza Ribeiro v. Francia” (2012), Sentencia, Petición N° 22689/07, párrs. 67 y 84; y TEDH, “Scordino v. Italy” (No. 1) (2006), Sentencia, Petición N° 36813/97, párr. 140.

⁶⁴ TEDH, *Guía*, cit. (n. 60), p 71.

⁶⁵ TEDH, “Scordino v. Italy” (No. 1) (2006), Sentencia, Petición N° 36813/97, párr. 140.

⁶⁶ TEDH, *Guía*, cit. (n. 60), p 71.

⁶⁷ *Ibid.* El caso citado es el siguiente: TEDH, “Varnava y otros v. Turquía” (2009), Sentencia, Peticiones 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 y 16073/90, párr. 164.

⁶⁸ TEDH, “García Ruiz v. España” (1999), Sentencia, Petición N° 30544/96, párr. 28.

Tribunal⁶⁹. En relación con los procesos internos, el TEDH. también ha afirmado que el artículo 6 del Convenio protege el derecho a un proceso equitativo, pero que éste no fija reglas de admisibilidad o de prueba o del modo en que éstas deban ser analizadas, por lo que su fijación compete a la ley y a los tribunales nacionales⁷⁰.

IV. POSIBLES MODOS DE RECONOCER EL ROL SUBSIDIARIO DE LA COMISIÓN EN LA REVISIÓN INICIAL

1. *Cuestión preliminar: Urgencia de reconocer el rol subsidiario de la Comisión.*

Según se afirmó, el trámite de revisión inicial suele durar más de cuatro años. Luego, las peticiones que sean abiertas a tramitación estarán por otro tiempo significativo en la etapa de admisibilidad y fondo. En promedio, el proceso completo ante la Comisión Interamericana dura seis años y medio⁷¹. Sólo una vez que la Comisión haya elaborado un informe final será posible que la causa sea enviada a la Corte Interamericana, la que tardará también cerca de dos años en resolver un caso. Frente a esta realidad, viene a la mente el dicho “justicia que tarda no es justicia”. Es probable que quienes obtengan una sentencia positiva considerarán que la espera de más de ocho años valió la pena, pero la gran mayoría de peticionarios tendrá que esperar cuatro años para que la sección de Registro comience recién a analizar sus casos, desechándolos casi inmediatamente. Para ellos, el hecho de haber esperado tanto tiempo para recibir sólo un par de líneas que rechazan su caso podría ser más desilusionante que el mismo rechazo de su petición. Por ejemplo, si un peticionario ve rechazada su petición por el hecho de haber sido presentada en representación de una persona jurídica y no de una persona natural⁷²,

⁶⁹ TEDH, *Guía*, cit. (n. 60), p 74.

⁷⁰ TEDH, “García Ruiz v. España” (1999), Sentencia, Petición N° 30544/96, p. 28.

⁷¹ DULITZKY, Ariel, *Too Little, Too Late: The Pace of Adjudication of the Inter-American Commission on Human Rights*, en *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 35 (2013), p. 136.

⁷² La Comisión considera que las personas jurídicas no se encuentran protegidas por la *CADH.*, aunque sí ha aceptado casos en los que éstas han reclamado por violaciones a la *Declaración americana sobre derechos y deberes del hombre*. RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego, cit. (n. 10), pp. 12-15. El rechazo de peticiones presentadas por personas jurídicas es criticable, ya que éstas son sólo un modo de organizarse que tienen las personas naturales. En efecto, cuando se protegen los derechos de las personas jurídicas, generalmente se están protegiendo los derechos de las personas humanas. Por ello, sería conveniente que el sistema americano adoptara una posición más semejante a la del TEDH en esta materia. Es importante señalar, sin embargo, que en muchos casos vinculados con el derecho de propiedad de personas jurídicas, estas peticiones debieran

se preguntará por qué le tomó tanto a la Comisión llegar a una resolución como esa; por qué se le dio esperanzas por cuatro o cinco años. Por otro lado, mientras que las decisiones que rechazan una petición permiten “dar vuelta la página” y comenzar a vivir nuevamente mirando hacia el futuro, la incertidumbre suele generar angustias que, en ocasiones, sólo agregan más pesar a quienes consideran que sus derechos han sido vulnerados.

La realidad recién descrita es abiertamente contraria a la exigencia de que los procedimientos sean llevados a cabo dentro de un plazo razonable. Esta exigencia ha sido reconocida en la CADH.⁷³, por lo que llama la atención que sea el mismo sistema interamericano el que la vulnere. Frente a esta realidad, suele afirmarse que el atraso procesal se debe a la insuficiente asignación de recursos económicos que recibe la Comisión. Sin embargo, la Comisión no es la única entidad que sufre problemas de tipo económico. En efecto, la queja por falta de fondos es compartida por casi todas las organizaciones de derechos humanos (incluyendo las organizaciones no gubernamentales), muchas de las cuales logran ser eficientes a pesar de su falta de recursos. Por esto, atendido el número de años que lleva la Comisión reclamando este financiamiento insuficiente, sería conveniente que ella, junto con solicitar la concesión de una mayor cantidad de fondos, busque actuar del mejor y más eficiente modo posible con los recursos que tiene. Al pedir esto no se está solicitando más que lo que hacen las organizaciones no gubernamentales, y lo que la misma Comisión le exige a los Estados que carecen de recursos para implementar las acciones positivas requeridas por ciertos derechos. Si la Comisión no cae en la cuenta de que la escasez de recursos es una nota casi característica de los organismos dedicados a los derechos humanos, estaría corriendo el riesgo de culpar a los demás por problemas de eficiencia propios, al tiempo que afecta los derechos y expectativas de los peticionarios.

Este artículo afirma que el reconocimiento práctico de la naturaleza subsidiaria de la Comisión tendría el efecto de aligerar la carga de trabajo de este organismo, lo que contribuiría fuertemente en la solución del atraso procesal que afecta a la Sección de Registro. Para entender esta propuesta de internalizar y llevar a la práctica el paradigma subsidiario del sistema interamericano, es necesario referirse a grandes rasgos al principio de subsidiariedad. Según un antiguo presidente de la Comisión, Paolo Carozza, una

ser rechazadas por intentar utilizar a la Comisión como cuarta instancia. Esto debiera haber sucedido en el caso de la *Tabacalera Boquerón*, aunque la Comisión rechazó el caso por ser presentado en favor de una persona jurídica. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Tabacalera Boquerón, S.A. - Paraguay” (1997), Informe de Inadmisibilidad, N° 47/97.

⁷³ Que establece el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable. Artículo 8,1 CADH.

definición simplificada del principio de subsidiariedad podría ser: el principio según el cual cada grupo social y político debe ayudar a que aquellos que son más pequeños o más locales alcancen sus respectivos fines sin, sin embargo, arrogarse esas tareas para sí mismos⁷⁴. El principio de subsidiariedad está implícito en el “Preámbulo” de la CADH.⁷⁵ y en varias instituciones jurídicas del sistema (como la necesidad de agotar los recursos internos antes de acudir a la Comisión⁷⁶). Este principio ha sido reconocido por la Comisión y Corte Interamericanas en algunas ocasiones⁷⁷.

El principio de subsidiariedad serviría para reducir el atraso procesal de *Registro* porque, al tomar en consideración el hecho de que el Estado es el primer obligado –y en muchas ocasiones, el mejor preparado– para resolver cuestiones de derechos humanos, tendrá como consecuencia el rechazo de muchas peticiones que buscan evadir la decisión estatal, o que pretenden constituir a la Comisión en una especie de nueva instancia para recurrir frente a las decisiones nacionales. El reconocimiento práctico del paradigma subsidiario que debe regir el actuar de la Comisión podría ser llevado adelante mediante el establecimiento de un estándar de prueba mayor para admitir a tramitación las peticiones, así como mediante el establecimiento de la obligación de haber agotado los recursos internos *antes* de que la petición sea presentada a la Comisión.

El resultado de aceptar la recomendación de este artículo será el rápido rechazo de muchos casos. Esta consecuencia no será fácil de aceptar para quienes trabajan en la secretaría de la Comisión, pues ellos quisieran ayudar a solucionar los problemas de todos quienes acuden al sistema. Sin embargo, es necesario comprender que la Comisión, por su misma naturaleza, no está ni llamada ni capacitada para resolver las solicitudes de todos aquellos que presentan peticiones. El único resultado de tratar de solucionar todos estos

⁷⁴ CAROZZA, Paolo G., *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, en *The American Journal of International Law*, 97 (2003), p. 38, n. 1 (traducción del autor).

⁷⁵ Éste dispone que la protección otorgada por la CADH. es “*coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos*”.

⁷⁶ Desde su primera decisión en el fondo, la Corte Interamericana reconoce que esta figura dice relación con la naturaleza complementaria de la CADH.: Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Velásquez Rodríguez v. Honduras” (1988), Fondo, Serie C N° 4, párr. 61.

⁷⁷ Respecto de la Comisión, ella lo ha hecho en varios informes que mencionan la doctrina de la cuarta instancia, véase, más abajo. Respecto a la Corte, algunos ejemplos son: Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Ríos y otros v. Venezuela” (2009), Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 194, párr. 53; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Atala Riffo e Hijas v. Chile” (2012), Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 239, párr. 65.

casos sería mantener el atraso procesal en la sección de Registro (durante el estudio preliminar) o en las secciones regionales en caso de abrir a trámite un mayor número de casos. Solamente tomando medidas radicales será posible que la Comisión deje de contribuir a la vulneración del derecho a un procedimiento seguido dentro de un plazo razonable. Sólo así podrá lograrse que miles de personas dejen de ser sometidas a incertidumbre por tiempos prolongados.

2. Subsidiariedad y cuarta instancia.

La Comisión ha reconocido explícitamente la subsidiariedad del sistema interamericano⁷⁸. Ella también ha formulado esta realidad haciendo uso del término “complementario”⁷⁹, el que ha reconocido como sinónimo de la expresión “subsidiario”⁸⁰. La Comisión ha dado un cierto reconocimiento teórico a la subsidiariedad mediante el uso de la doctrina de la cuarta instancia, cuestión que ha hecho desde hace ya un par de décadas. Ella afirma que no es su atribución el “*actuar como órgano cuasi-judicial de cuarta instancia y revisar las decisiones de los tribunales nacionales de los Estados miembros de la OEA*”⁸¹. También ha señalado que la fórmula de la cuarta instancia “*es congruente con la práctica del sistema europeo de derechos humanos*”⁸². No obstante el uso de esta doctrina, la Comisión suele hacer afirmaciones relativamente ambiguas sobre sus propios poderes, pues no reconoce ningún límite claro a la revisión de las sentencias nacionales.

Lo anterior se observa cuando la Comisión afirma ser competente “*para declarar admisible una petición y fallar sobre su fundamento cuando ésta se refiere a una sentencia judicial nacional que ha sido dictada al margen del debido proceso o que aparentemente viola cualquier otro derecho*

⁷⁸ V.gr., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso “11.673 - Argentina” (1996), Informe, N° 39/96, párrs. 48 y 49; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Petición 116/2001 - Óscar Cedeño González - Costa Rica” (2003), Informe de Inadmisibilidad, N° 86/03, párrs. 30 y 31.

⁷⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Petición 157/06 - Juan Fernando Vera Mejías - Chile” (2013), Informe de Inadmisibilidad, N° 11/13, párr. 25.

⁸⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Petición 116/2001 - Óscar Cedeño González - Costa Rica” (2003), Informe de Inadmisibilidad, N° 86/03, párr. 30.

⁸¹ “Caso 9260 - Jamaica (1988)”: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución, N° 29/88, considerando 5°. Según lo señalado en el caso 11.673, ésta habría sido la primera causa donde se trató del tema de la cuarta instancia. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Caso 11.673 - Argentina” (1996), Informe, N° 39/96, párr. 52.

⁸² *Ibid.*, párr. 50. Ver también párrs. 57, 59, 68 y 69.

garantizado por la Convención”⁸³. La frase que se destaca puede ser interpretada de diversos modos. Podría ser leída como exigiendo que la violación sea manifiesta, pero también de un modo contrario, como bastando que haya un leve indicio de que la sentencia afecte un derecho humano. Una lectura que no conceda mayor deferencia a las conclusiones de hecho y de derecho a las que arriben los tribunales nacionales sería compleja, pues casi todos los juicios, en mayor o menor medida, tienen un componente de derechos humanos. Por ejemplo, una sentencia de un caso de cobro de pesos que conceda una cantidad inferior a la debida, ya sea por error o por una interpretación inadecuada del derecho nacional, podría afectar el derecho de propiedad de la supuesta víctima, es decir, uno de sus derechos humanos. Sin embargo, sería errado entender que un desacuerdo de esta naturaleza daría base suficiente como para acudir al sistema interamericano. Ello implicaría concebir a la Comisión como un tribunal de apelación, cuestión que no correspondería con la idea de los Estados al crear este organismo. Esto que se ha dicho en relación al derecho de propiedad podría decirse también respecto de otros derechos. Un simple error judicial en la apreciación de los hechos o en la interpretación de una ley justa no es fundamento suficiente como para acudir al sistema interamericano. Ello sería contrariar el carácter subsidiario del sistema interamericano.

Quizá la principal diferencia entre el modo como se tramitan las causas en los sistemas interamericano y europeo dice relación con la confianza que se deposita en los tribunales nacionales, en el estándar de revisión con el que se enfrentan sus decisiones, así como con el modo como se aplica la doctrina de la cuarta instancia. Todas estas cuestiones están íntimamente ligadas. Frente a la cuestión de la subsidiariedad y el grado de confianza con el que se enfrentan las decisiones de los tribunales nacionales (los primeros garantes de los derechos humanos), el sistema europeo parece partir de la base de que, en principio, las instituciones estatales han actuado adecuadamente. En cierto sentido, este modo de enfrentar las peticiones sería análogo a la presunción de regularidad de los actos (“*Omnia rite acta praesumuntur*”) que existe en Derecho internacional⁸⁴.

En ocasiones se afirma que en el sistema interamericano no podría actuarse de este modo, por cuanto el nivel de desarrollo de nuestros sistemas judiciales sería menor que el de las naciones de Europa. Sin embargo, esa afirmación es discutible, pues prácticamente la mitad de los miembros del Consejo de Europa corresponden a democracias más recientes que las nues-

⁸³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Caso 10.194 - Narciso Palacios - Argentina” (1999), Informe, N° 105/99, párr. 45 (el destacado es nuestro).

⁸⁴ CHENG, Bin, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (1953, reimpresión, Cambridge, Cambridge University Press, 2006), p. 305.

tras, y muchas de ellas cuentan con problemas de derechos humanos más serios que los de las naciones americanas. Por otra parte, si algunas judicaturas americanas tuvieran problemas graves o estuvieran corrompidas (como podría suceder en una dictadura), siempre sería posible que la Comisión tuviera en consideración dicho hecho como circunstancia excepcional⁸⁵, ella podría presumir la necesidad de analizar el caso más a fondo. Lo que la Comisión no puede hacer es suponer que todos los sistemas judiciales nacionales padezcan de problemas serios que les impidan llevar adelante la justicia, pues la gran mayoría de los jueces nacionales americanos quieren –y pueden– fallar conforme a Derecho. En efecto, la realidad muestra que la mayoría de las decisiones judiciales a nivel nacional son respetuosas de los derechos humanos. Esto se ve reflejado en el altísimo número de casos cuya apertura es rechazada por la Comisión, y los muchísimos más que no son nunca presentados ante la Comisión. Por ello, es razonable que la Comisión siga un proceso más parecido al de Europa, teniendo deferencia con los procesos judiciales internos.

3. *Modos de reconocimiento práctico de la subsidiariedad del sistema.*

a) Reconocimiento práctico de la subsidiariedad del sistema. Un modo de llevar a la práctica el paradigma subsidiario de la Comisión sería reconociendo que, si ha habido una sentencia a nivel nacional en un caso sobre violaciones a los derechos humanos, lo más probable es que el asunto haya sido resuelto adecuadamente en dicha instancia (a excepción de aquellos casos donde la Comisión sepa que la judicatura padece de un problema institucional grave). De este modo, la Comisión podría requerir, cuando haya existido un procedimiento a nivel nacional que ha descartado la ocurrencia de una violación a nivel nacional, que el peticionario pruebe *prima facie* la existencia de una violación, antes de abrir la causa a tramitación⁸⁶. Esto sería consistente con cierta práctica de la Comisión, que ha afirmado que ella “debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si los alegatos de [los peticionarios] fundamentan la aparente o potencial violación de un derecho garantizado en la Convención Americana”⁸⁷. En efecto, no debiera

⁸⁵ Se ha afirmado que la Comisión podría utilizar estándares diferenciados según el tipo de derecho que se ve afectado. RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego, cit. (n. 10), p. 12.

⁸⁶ Algo así como el “evidential burden” del sistema anglosajón, es decir, aquella carga de la prueba que permite al juez considerar que hay suficientes pruebas como para que el asunto sea llevado ante un “tribunal of fact” (que en los procedimientos más tradicionales es el jurado); sobre el particular, véase: KEANE, Adrian, *The Modern Law of Evidence* (Londres - Edimburgo - Dublín, Butterworths, 2000), pp. 74-76.

⁸⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Petición 1147/10 - M.P.C. y Familiares - Perú” (2010), Informe de Admisibilidad, N° 149/10, párr. 38. En un senti-

bastar con las simples afirmaciones del peticionario, sean ellas más o menos verosímiles, para abrir a tramitación una causa que ha sido desestimada a nivel nacional. El peticionario debiera adjuntar antecedentes que hagan probable que el Estado ha violado sus derechos humanos. En ese sentido, para abrir una causa a tramitación, la Comisión debiera usar un estándar de prueba preponderante de comisión del ilícito por parte del Estado⁸⁸. Esta afirmación general está sujeta a un par de salvedades que morigeran su rigor. Por una parte, al hacer este análisis debe ser posible aligerar este estándar cuando existan problemas judiciales serios en un Estado, según se afirmó más arriba. Una segunda salvedad dice relación con que la Comisión podría considerar necesario contar con un estándar diferenciado, según el tipo de violación de que se trate, para abrir la causa a trámite⁸⁹; por ejemplo, si se trata de una cuestión de derecho a la vida o de expulsión arbitraria de jueces, podría exigir sólo un estándar de posibilidad.

La solución recién planteada es compatible con la normativa reglamentaria de la Comisión. En efecto, el artículo 34 b) del Reglamento –basado en el artículo 47, 1 c) de la CADH.– dispone que una petición se declarará inadmisibile cuando “*sea manifiestamente infundada o improcedente, según resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado*”. Una lectura aislada de la palabra “manifiestamente” podría hacer pensar que ella requiere que una petición sea prácticamente absurda para poder ser rechazada. Sin embargo, ello no es así, según se observa al releer la comparación que se hizo con el TEDH. Al igual que su par europeo, el sistema interamericano se basa en el principio de subsidiariedad, lo que significa que se debe dar cierta deferencia a las decisiones internas de los Estados cuando ellas han sido tomadas con apego a los procedimientos democráticos ordinarios. En virtud de este carácter subsidiario, si una persona reclama en contra de una interpretación judicial, tal reclamo sería manifiestamente improcedente, a menos que exista una clara arbitrariedad en la toma de decisiones de dicho órgano, o que se base en una ley que sea abiertamente contraria a la CADH. En este punto, es relevante señalar que el TEDH., además de las causales de inadmisibilidad por carencia manifiesta de fundamentos, considera también,

do similar: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Petición 403/02 - José Delfín Acosta Martínez y Familia - Argentina” (2013), Informe de Admisibilidad, N° 36/13, párr. 43.

⁸⁸ Para una definición de la prueba preponderante, véase: PAÚL, Álvaro, *In Search of the Standards of Proof Applied by the Inter-American Court of Human Rights*, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 55 (2012), pp. 57-102.

⁸⁹ RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego, cit. (n. 10), p. 12, afirma que la Comisión utiliza una revisión más estricta de ciertos derechos.

como causal de fondo para rechazar el trámite de una petición, el que ésta no esté fundamentada con pruebas⁹⁰.

Frente al cambio de paradigma que se sugiere, podría reclamarse que éste tendría el efecto de que no se logre reconocer las violaciones que se han producido en algunos casos. Tal objeción es atendible, pero frente a ella debe precisarse que los errores sucederán siempre, ya sea favoreciendo la posición del Estado o del peticionario⁹¹. Los organismos interamericanos, al igual que cualquier otro órgano llamado a adjudicar, no son infalibles. De algún modo, esto ha sido reconocido por la Comisión cuando ha afirmado que el derecho a la protección judicial reconocido en la CADH. comprende el “derecho a procedimientos justos, imparciales y rápidos, que brinden la posibilidad pero nunca la garantía de un resultado favorable”⁹². Es cierto que, probablemente, el cambio de paradigma que se propone resultará en un mayor número de casos cuya apertura se rechace por error. Sin embargo, la Comisión no puede responder por aquello que está más allá de su poder, es decir, no equivocarse. En cambio, la Comisión sí debe responder por los atrasos de casi un lustro que existen para empezar a conocer de una causa, así como de la ansiedad que provoca en los peticionarios. Estos problemas pueden ser aliviados si la Corte no abre a tramitación muchas más causas que aquellas que buenamente pueda manejar, cuestión a la que contribuye el reconocimiento práctico del paradigma subsidiario de la Comisión.

b) Rechazo de plano de causas que no cumplan con el agotamiento de recursos internos. Una de las manifestaciones del principio de subsidiariedad se encuentra plasmada en la CADH., cuando ésta exige que, para poder recurrir al sistema, es necesario haber “*interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna*”⁹³. La misma Comisión afirma que el efecto de esta norma “es asignar a la competencia de la Comisión un carácter esencialmente subsidiario”⁹⁴. La Corte también reconoce que dicha norma es resultado de la naturaleza “coadyuvante o complementaria” de la jurisdicción

⁹⁰ TEDH, *Guía*, cit. (n. 60), p. 77.

⁹¹ En efecto, ha habido también casos en los que el sistema interamericano ha declarado violaciones donde en realidad no las hubo, v.gr., en relación con un error en la identificación de algunas personas que habrían sido víctimas de una masacre, ver, Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Masacre de Mapiripán v. Colombia” (Caso de la) (2012), Supervisión de Cumplimiento (23 de noviembre) párrs. 18, 24, 30, 34, 38 y 44.

⁹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Caso 10.194 - Narciso Palacios - Argentina” (1999), Informe, N° 105/99, párr. 56.

⁹³ Artículo 46,1 a) CADH..

⁹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Caso 11.673 - Argentina” (1996), Informe, N° 39/96, párr. 49.

internacional⁹⁵. En efecto, requerir que se hayan agotado los recursos que provee el ordenamiento nacional no es más que un reconocimiento de que el Estado es el primer obligado a resolver los alegatos de presuntas violaciones de derechos humanos. También reconoce que es preferible que tales reclamos sean resueltos a nivel nacional. La medida que ahora se propone para dar una efectividad práctica al principio de subsidiariedad exige dar un cumplimiento cabal a la normativa sobre esta materia.

A pesar de que la CADH. exige que se hayan agotado adecuadamente los recursos internos antes de presentar la petición, en muchas ocasiones las peticiones se presentan a la Comisión cuando aún existen trámites judiciales pendientes, en cuyo caso, puede suceder que los recursos se agoten durante los años de espera para que Registro evalúe el caso. La posición de la Comisión en tales situaciones es considerar que estas peticiones son admisibles, con tal de que los recursos internos hayan sido agotados antes de que Registro las analice (con independencia de si la Comisión ha sido o no debidamente informada de ese hecho). El juez Vio Grossi reprocha esta posición en su voto disidente en el caso “Díaz Peña v. Venezuela”⁹⁶.

Cuando se presenta este tipo de casos, la Comisión evalúa las peticiones, al igual que hace con todos los demás asuntos, y determina si cumplen con los requisitos de admisibilidad. Atendido que la Comisión desconoce si los recursos internos han sido o no agotados con posterioridad a la presentación de la causa, ella solicita información sobre el punto⁹⁷. Luego debe analizar la nueva información enviada. Estos actos significan un costo administrativo para la Comisión, y constituyen un incentivo para que los peticionarios envíen los antecedentes antes de que se agoten los recursos internos. En efecto, dicha táctica adelantaría –si se pudiera utilizar esta expresión– el estudio de una causa por parte de la Comisión, pues podría seguirse con la última etapa de los procedimientos internos, confiando que ellos se agoten durante los cuatro años en que la petición espera su evaluación⁹⁸.

La presentación de peticiones que no han agotado los recursos internos es abiertamente inadecuada. En efecto, ellas no sólo infringen el requisito de ad-

⁹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Velásquez Rodríguez v. Honduras” (1988), Fondo, Serie C N° 4, párr. 61.

⁹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Díaz Peña v. Venezuela” (2012), Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C N° 244.

⁹⁷ La solicitud de información sobre el agotamiento de recursos internos es una práctica habitual de la Comisión en casos que presentan pocos detalles sobre el punto, v.gr., Comisión Interamericana de DD.HH., “Petición 157/06 - Juan Fernando Vera Mejías - Chile” (2013), Informe de Inadmisibilidad, N° 11/13, párr. 4 (en este caso no había trámites pendientes, sino que sólo se omitió agotar los recursos).

⁹⁸ En el peor de los casos, la petición podría volver a presentarse una vez agotados los recursos internos.

misibilidad de la CAdH. –que de efectividad al principio de subsidiariedad–, sino que también cargan el sistema con causas que podrían ser corregidas por el sistema judicial del Estado en alguno de los recursos que quedan pendientes. Por otro lado, en tales casos la Comisión se verá obligada, de todos modos, a realizar una evaluación, a solicitar información sobre el estado de avance de los recursos internos, y a comunicar una decisión al peticionario. Ello, a pesar de que, en muchos casos, el resultado de los trámites efectuados por la Comisión será sólo notar que el asunto ya fue resuelto en favor de la presunta víctima a nivel nacional. Atendido que, como se dijo recién, la práctica de aceptar este tipo de peticiones constituye un incentivo inadecuado para la presentación de causas que no han agotado los recursos internos, convendría que la Comisión no diera lugar a la tramitación de peticiones que hayan sido presentadas antes del agotamiento de recursos internos. No está de más aclarar que la cuestión que aquí se propone no sería aplicable a aquellos casos en los que el sistema hace excepciones a la obligación de agotar los recursos internos, como sucede cuando los tribunales nacionales no son independientes, o cuando ha habido una excesiva demora en la tramitación del juicio. Tal excepción se basa en el texto literal del artículo 46,2 CAdH.

Por su parte, el TEDH. no tiene un actuar muy rígido en esta materia, pues señala que, si bien el agotamiento de los recursos internos debe apreciarse al momento de la presentación de la demanda ante el TEDH.⁹⁹, reconoce que admite excepciones a la presentación en dicho momento¹⁰⁰. En efecto, el tribunal afirma que tolera que la sentencia del último escalón judicial sea emitida poco después de presentada la demanda, con tal de que ello ocurra antes del momento en que el TEDH. se pronuncie sobre la admisibilidad de la demanda¹⁰¹. No obstante ello, este modo de proceder sería, igualmente, más estricto que el de la Comisión, pues exigiría que los recursos se agotaran poco después de la presentación de la demanda, y no permitiría “adelantar” la revisión de la petición en unos cuatro o cinco años. Además, el TEDH. requiere contar con los antecedentes sobre el agotamiento de recursos in-

⁹⁹ TEDH, “Baumann v. Francia” (2001), Sentencia, Petición N° 33592/96, párr. 47 (este párrafo se puede encontrar sólo en francés).

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ TEDH, “Karoussiotis v. Portugal” (2011), Sentencia, Petición N° 23205/08, párr. 57. Este enfoque es recogido por la División de Investigación de la Secretaría del TEDH, en su instrumento sobre los criterios de admisibilidad usados por la Corte. Véase: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Practical Guide on Admissibility Criteria* (Estrasburgo, Consejo de Europa, 2011), disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014], p. 20 (la versión en español no se refiere a este punto).

ternos antes de comenzar la revisión, es decir, sin tener necesariamente que solicitar mayor información sobre el agotamiento.

V. CONCLUSIÓN

El procedimiento de revisión inicial suele ser desconocido para quienes se aproximan al estudio del sistema interamericano de un modo puramente doctrinal. Este trabajo explicitó el modo como funciona y lo contrastó con el procedimiento análogo del TEDH. Al hacerlo, se expuso el gran problema de atraso procesal que padece el procedimiento de revisión inicial de la Comisión Interamericana. Este artículo sostiene que un modo de enfrentar este problema es dando un reconocimiento práctico al principio subsidiario que modeló al sistema interamericano de derechos humanos. Es necesario pasar desde el paradigma actual, según el cual pareciera que la Comisión existe para analizar en detalle toda alegación de violación de derechos humanos, a uno donde se reconoce que el principal encargado de resolver estos abusos es el Estado a través de su sistema judicial. Sobre la base de esta idea, se recomienda que la Comisión adopte una posición como aquella del TEDH., que reconoce que los tribunales nacionales tienen libertad para calificar los hechos e interpretar el Derecho de su país, a menos que dicha calificación o interpretación vaya abiertamente contra el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Consecuencia de este entender que el sistema internacional actúa sólo excepcionalmente, el TEDH. considera que es el peticionario quien debe probar *prima facie* que ha sido objeto de una violación.

Algunos afirman que el modo de actuar del TEDH. no podría ser aplicado en América, pues los tribunales europeos tienen un distinto nivel de desarrollo que los tribunales de América. Sin embargo, ello no es tan efectivo, pues varios países de América cuentan con tribunales independientes y fuertes, y muchos países de Europa poseen sistemas judiciales precarios, como sucede con algunas de las nuevas democracias europeas. En ese sentido, si bien es cierto que existe una importante diferencia, ella no es tan radical como para descartar de plano las soluciones alcanzadas en dicho continente.

Un segundo modo de llevar a la práctica el principio de subsidiariedad, inspirador del sistema interamericano de derechos humanos, es dando plena aplicación a lo dispuesto en el artículo 46.1.a, que exige que los recursos de jurisdicción interna sean interpuestos y agotados antes de presentar una petición, y no durante la gestión de la misma ante la Comisión. Esto evitará que el sistema sea cargado con causas que se encuentran aún en tramitación a nivel nacional, o que son resueltas favorablemente por los tribunales del Estado mientras aguardan su tramitación ante la Comisión. Con ello se evitará también que la Sección de Registro realice evaluaciones de peticiones

que serán desechadas apenas aparezca nueva información sobre su estado de tramitación a nivel nacional. Estas modificaciones pueden tener el efecto de reducir el número de casos pendientes ante la Comisión, lo que permitiría que este órgano no vulnere el derecho humano a contar con procedimientos que sean resueltos dentro de plazos razonables.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA-LÓPEZ, Juana Inés y AMAYA-VILLARREAL, Álvaro Francisco, *Controversias Procesales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas: Grupo Editorial Ibáñez, 2009).
- Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/16/22 (s.l., Naciones Unidas, Asamblea General, 2011). Disponible en: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7405.pdf?view=1>> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2014].
- CAROZZA, Paolo G., *Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law*, en *The American Journal of International Law* 97 (2003) pp. 38-79.
- Center for Justice and International Law (CEJIL), *Respuesta de CEJIL sobre Reformas Reglamentarias* (Cejil, s.l., 2013), disponible en: www.oas.org/es/cidh/consulta2013/docs/2013%2003%2001%20CEJIL%20Respuesta%20Reformas%20CIDH.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014].
- CHENG, Bin, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals* (1953, reimpresión, Cambridge, Cambridge University Press, 2006).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual 2013* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014), disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/indice.asp> [fecha de consulta: 24 de julio de 2014].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Organigrama* (s.l., documento electrónico, s.d.), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/Span_CIDH_Org_11Oct2012%20v1.pdf [fecha de consulta: 20 de agosto de 2014].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Plan de acción 4, 6 i) (2011-2012) Personas LGTBI* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/docs/Plan_de_accion_4.6.i.doc [fecha de consulta: 21 de julio de 2014].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Plan estratégico 2011-2015. Parte I. 50 Años defendiendo los derechos humanos: Resultados y desafíos* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011), disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf> [fecha de consulta: 21 de julio de 2014].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Plan estratégico 2011-2015. Parte II. Programas y planes de acción* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011), disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-3.pdf> [fecha de consulta: 21 de julio de 2014].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Proceso de reforma 2012. Respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos respecto de las recomendaciones contenidas*

- en el informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007), disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/fortalecimiento/docs/respcp.pdf> [fecha de consulta: 21 de julio de 2014].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Secretaría Ejecutiva, *Reorganización de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Documento presentado por la Secretaría Ejecutiva a solicitud de los miembros de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos)* OEA/Ser. G CP/CAJP-2693/09 rev. 1 (Washington D.C., Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, 2009), disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/ddhh.asp> [fecha de consulta: 21 de julio de 2014].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Sistema de peticiones y casos. Folleto informativo* (Washington D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010), disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf [fecha de consulta: 24 de julio de 2014].
- Convención americana sobre derechos humanos (“Pacto de San José”), 22 de noviembre de 1969.
- Convención sobre los derechos del niño, 20 de noviembre de 1989.
- Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, 4 de Noviembre de 1950.
- DULITZKY, Ariel, *Too Little, Too Late: The Pace of Adjudication of the Inter-American Commission on Human Rights*, en *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 35 (2013).
- Human Rights Clinic, The University of Texas School of Law, *Maximizando la justicia, minimizando la demora: acelerando los procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Austin, Human Rights Clinic, The University of Texas School of Law, 2011).
- KEANE, Adrian, *The Modern Law of Evidence* (Londres - Edimburgo - Dublín, Butterworths, 2000).
- LEACH, Philip, *Taking a case to the European Court of Human Rights* (3ª edición, Oxford, Oxford University Press, 2011).
- PAÚL, Álvaro, *In Search of the Standards of Proof Applied by the Inter-American Court of Human Rights*, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 55 (2012).
- RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego, *The “Victim” Requirement, the Fourth Instance Formula and the Notion of “Person” in the Individual Complaint Procedure of the Inter-American Human Rights System*, en *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 7 (2001) 1.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, *El sistema europeo de protección internacional de los derechos humanos*, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 1 (1986).
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Guía práctica sobre la admisibilidad* (traducción del Ministerio de Justicia del Gobierno de España, s. l., Consejo de Europa, 2010), disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_SPA.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014].

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Practical Guide on Admissibility Criteria* (Estrasburgo, Consejo de Europa, 2011), disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014].
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Rules of Procedure of the Court*, 1 de julio de 2014.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *The Court's Priority Policy* (Estrasburgo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, s. d.), disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_ENG.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014].
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Your Application to the ECHR: How to Apply and How Your Application is Processed* (Estrasburgo, Consejo de Europa, s. d.), disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Your_Application_ENG.pdf [fecha de consulta: 3 de octubre de 2014].

