

# LA DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS\*

Ariel E. DULITZKY

## I. INTRODUCCIÓN

Con la presentación de denuncias individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el litigio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se pueden atacar tanto violaciones graves y masivas<sup>1</sup> como las violaciones endémicas a los derechos humanos en la región.<sup>2</sup> El procedimiento de peticiones individuales en el sistema interamericano permite a las víctimas tener un último garante de la justicia de sus reclamos, ejercer un importante nivel de participación durante los procedimientos, presentar regularmente información a la Comisión, solicitar la concesión de audiencias, responder a las versiones oficiales de los hechos, requerir a la Comisión que actúe como mediador en la búsqueda de una solución amistosa en el caso, pedir la adopción de medidas de protección para personas en peligro, etc. Por último, la supervisión de la situación de los derechos humanos por la Comisión y la Corte a través del procedimiento de las denuncias individuales debería permitir un proceso más técnico y jurídico antes que político, basado en los méritos y evidencias del caso.

---

\* Quiero agradecer a Martín Scotto, pasante de la Universidad de Buenos Aires en CEJIL, por la asistencia en la investigación para la elaboración del presente artículo. Asimismo, mi gratitud a Denise Gilman por sus siempre atinados y profundos comentarios y sugerencias.

1. Tal como lo demuestra el importante rol cumplido por la Comisión Interamericana en plenas dictaduras militares en el Hemisferio.
2. Las violaciones endémicas no son el resultado de políticas oficiales implementadas por un gobierno determinado, sino del ejercicio abusivo del poder por parte de diversas autoridades estatales, favorecido en muchos casos por la falta de voluntad y de recursos jurídicos eficaces que permitan prevenir y castigar estos hechos. Por ejemplo, la brutalidad policial, condiciones carcelarias inhumanas y las restricciones en las libertades civiles pueden ser consideradas violaciones endémicas o estructurales en nuestro continente

Sin embargo, la tramitación de casos ante los órganos del sistema interamericano muchas veces se puede transformar en una nueva frustración para las víctimas y sus representantes, similares a la que enfrentaron en las instancias nacionales. Entre las principales preocupaciones que se pueden formular al funcionamiento del sistema se encuentra la excesiva duración en el trámite de los casos, la carencia de una jurisprudencia sistemática por parte de la Comisión, la escasa transparencia de distintas etapas del procedimiento y el no acceso directo de las víctimas a la Corte, una situación presupuestaria difícil.

En el presente artículo analizaremos uno de estos problemas principales del sistema que es la duración de su procedimiento.<sup>3</sup> Nuestro estudio focalizará aspectos de los procedimientos tanto de la Comisión como de la propia Corte. Si bien estamos conscientes que el problema principal en cuanto a la duración del procedimiento en el sistema interamericano radica en la Comisión, entre otras circunstancias porque el número de casos que procesan uno y otro órgano son totalmente diferentes,<sup>4</sup> dicha circunstancia no exime de responsabilidad alguna a la Corte. Concibiéndose la misma como competente para “juzgar sobre los presupuestos procesales en que se fundamenta su posibilidad de conocer del caso y para verificar el cumplimiento de toda norma de procedimiento en la que esté envuelta la interpretación o aplicación de la Convención”,<sup>5</sup> la jurisprudencia que sienta en estos aspectos de procedimiento

3. Este no es un problema exclusivo del sistema interamericano, sino que está presente tanto en los mecanismos de Naciones Unidas como de Europa. En este último, fue uno de los motivos que condujo a reformar todo el sistema. Council of Europe, Report of the Committee of Experts for the Improvement of Procedures for the Protection of Human Rights, The Possibility of Mergin the European Commission and European Court of Human Rights, párrafo 11 y Council of Europe, Explanatory Report to Protocol N° 11 to the European Convention on Human Rights, parág. 23. En 1993, el sistema europeo tardaba como promedio 5 años y 7 meses para resolver casos (4 años y 4 meses en la Comisión y 1 año y 3 meses en la Corte). Henry Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context*, Oxford, Clarendon Press, 1996, pág. 590-591. En el Comité de Derechos Humanos instituido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la duración total del procedimiento lleva entre dos y tres años, aunque ha habido casos que han tardado en ser resueltos más de cinco años, cf. Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, N.P. Engel Publisher, Kehl-Strasbourg-Arlington, 1993, pág. 688-689. En el sistema interamericano no existen estadísticas similares, sin perjuicio de ello, puede observarse la duración que han tenido los últimos cuatro casos resueltos por la Corte Interamericana. El caso El Amparo, se inició el 10 de agosto de 1990 ante la Comisión y la sentencia de reparaciones de la Corte es del 14 de septiembre de 1996, es decir seis años y un mes. En el caso Neira Alegria, la denuncia en la Comisión fue recibida el 31 de agosto de 1987 y la sentencia de reparaciones de la Corte data del 19 de septiembre de 1996, un total de 9 años. Por su parte, el caso Caballero la petición original fue presentada el 5 de abril de 1989 y la sentencia de reparaciones de la Corte es del 29 de enero de 1997, siete años y 10 meses. Finalmente la denuncia original en el caso Genie fue introducida el 15 de febrero de 1991 y la Corte dictó sentencia el 29 de enero de 1997, seis años y 11 meses. Estos casos darían un promedio total del sistema interamericano de siete años y cinco meses.

4. Más de 800 casos la Comisión frente a una veintena de la Corte.

5. Caso Godínez Cruz, excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párr. 32.

repercuten directamente en el trámite de peticiones ante la Comisión Interamericana.<sup>6</sup>

Todo el artículo está basado en la convicción central que la rapidez con que se responde a denuncias individuales es crucial para contar con un sistema efectivo que pueda remediar y prevenir violaciones.<sup>7</sup>

## II. LA DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y LA SITUACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA

Tradicionalmente, y aún hoy, tanto la Comisión como la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han sufrido grandes restricciones presupuestarias,<sup>8</sup> que influyen de manera negativa, entre otras cosas, en la celeridad con que pueden ser tramitadas las denuncias individuales. En el caso de la Comisión Interamericana la situación se ve agravada por la circunstancia de que carece de autonomía financiera.<sup>9</sup>

De este modo, aunque la Comisión y la Corte modificaran sus Reglamentos y prácticas tal como parece ser la tendencia del actual proceso en que se halla el

6. Algunos ejemplos permiten ilustrar el efecto de las decisiones de la Corte en el procedimiento de la Comisión. Así, luego que la Corte decidiera en el caso Caballero Delgado, excepciones preliminares, sentencia de 21 de enero de 1994, que la Comisión tiene facultades discrecionales pero no arbitrarias para omitir el procedimiento de solución amistosa, la Comisión modificó su práctica y en la actualidad se pone a disposición de las partes para iniciar el procedimiento conciliatorio, en todos y cada uno de los casos que tiene en trámite. Asimismo, con posterioridad a la Opinión Consultiva OC-13/93 "Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 16 de julio de 1993, en relación al trámite que debe seguirse con la aprobación del Informe previsto en el artículo 50 de la Convención, la Comisión reformó el artículo 47 de su Reglamento a fin de adecuarlo a su interpretación de lo que sentó la Corte en dicha opinión consultiva. También y en una práctica que extiende innecesariamente la duración del procedimiento, en la actualidad la Comisión separó la decisión final del caso, con la decisión de publicación del mismo. Sin embargo, en este aspecto no modificó su Reglamento.
7. Dinah Shelton, "Improving Human Rights Protections: Recommendations for Enhancing the effectiveness of the Inter-American Commission and Inter-American Court of Human Rights", *Am.U.J.Int'l.&Pol'y*, Vol.3:329.
8. David Padilla, "The future of the Inter-American Commission on Human Rights", *Revista IIDH*, N° 21, Enero-Junio 1995, pág 115.
9. La Comisión, a diferencia de la Corte, depende directamente de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), lo que produce, entre otras consecuencias, la carencia de autonomía financiera. En la práctica se traduce, por ejemplo, que la Comisión Interamericana no pueda decidir por sí sola ni siquiera la compra de una computadora. Por ello, resulta sumamente destacable la propuesta del Secretario General de la OEA de modificar el Estatuto de la Comisión para que la misma sea autónoma financieramente, véase Hacia una nueva visión del sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.G/CP/doc.2828/96, 26 de noviembre de 1996.

sistema,<sup>10</sup> no necesariamente ello se traduciría en una mayor celeridad de la tramitación de los casos. Podrán darse pasos importantes en este sentido, pero mientras la Comisión cuente con un número reducido de abogados en su Secretaría, al igual que la Corte, mientras por restricciones económicas los órganos carezcan de la posibilidad de reunirse con mayor regularidad en sesiones ordinarias y extraordinarias por plazos acordes con las responsabilidades que tienen asignadas, el problema de la duración de los procedimientos no podrá ser solucionado satisfactoriamente.<sup>11</sup>

Algunos ejemplos prácticos pueden ejemplificar la escasez de recursos de los órganos y el lugar de preponderancia que ocupan dentro del marco de la OEA.<sup>12</sup> Las últimas publicaciones de las sentencias, medidas provisionales y opiniones consultivas de la Corte Interamericana han sido financiadas por la Unión Europea.<sup>13</sup> En otras palabras, las publicaciones oficiales del único tribunal judicial dentro de la Organización de Estados Americanos es pagada por otra organización regional y no por la propia OEA.

La Comisión con 7 miembros a tiempo parcial y con 13 abogados en su Secretaría, durante 1996, se reunió en dos Sesiones Ordinarias de 3 semanas cada una y dos Sesiones Extraordinarias de una semana la primera y un día la segunda.<sup>14</sup> En estas sesiones celebró 40 audiencias en un período ordinario y 63 en el siguiente.<sup>15</sup> Además aprobó informes de admisibilidad, sobre el fondo y de solución amistosa,<sup>16</sup> realizó una visita *in loco* a México, visitó prisiones en Estados Unidos y Venezuela,

10. Ver por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Seminario sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Minutas de las Exposiciones realizadas por los participantes, OEA/Ser/L/II.95, Doc. 28, 11 de marzo de 1997.
11. A modo de ejemplo puede señalarse que la Comisión tiene muchos casos que se encuentran fáctica y jurídicamente en condiciones de contar con un informe final. Sin embargo, debido a la escasez de profesionales, la recarga de trabajo sobre los abogados, los cortos períodos de sesiones de la Comisión, aún no han sido aprobados dichos informes.
12. Una situación similar se vive dentro de Naciones Unidas donde el Centro de Derechos Humanos ocupa un ínfimo porcentaje del presupuesto global de la Organización. Ver Marc Bossuyt, "Human Rights Systems: Strengths and Weaknesses", en *Human Rights in the Twenty First Century: A Global Challenge*, Edited by Kathleene and Paul Mohoney, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pág. 51.
13. Varios Estados han aplaudido, esta y otras iniciativas de la Comisión y Corte de buscar fondos fuera de la OEA. Otros, acertadamente, han sostenido que es obligación principal de la Organización financiar a sus órganos con recursos suficientes para cumplir con las funciones que se les asignan.
14. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996 OEA/Ser. L/V/II.95 Doc. 7 rev. 14 de marzo de 1997, pág. 17.
15. Informe Anual 1996, citado, pág. 18 y 19. Véase Douglass Cassel, "Will the Inter-American Human Rights System Come of Age?", en *The Journal of Latin American Affairs*, F/W 1996, Vol. 4 N°2, pág. 35.
16. En el Informe Anual de 1996 se incluyen 31 Informes, a los que se deben agregar los Informes previstos en el artículo 50 que se encuentran en trámite que se transmiten solamente al Estado involucrado.

tuvo tres misiones especiales a República Dominicana, Argentina y Guatemala, otorgó 30 medidas cautelares,<sup>17</sup> participó en 13 casos ante la Corte Interamericana, organizó un Seminario sobre Derechos Humanos, terminó la consideración de la Declaración Americana sobre Derecho de los Pueblos Indígenas y finalmente tramitó 816 casos. Todo ello con un presupuesto que representa aproximadamente el 3% del total del presupuesto de la OEA.

De este modo, el análisis legal de la jurisprudencia, los reglamentos y la actuación práctica de la Comisión y la Corte, queda limitado en sus efectos a un necesario aumento de los recursos financieros que se asignan a ambos organismos. Los Estados Miembros de la OEA deberían dar los pasos necesarios para cumplir con el Artículo 40 de la Convención Americana que dispone que la Secretaría de la Comisión "debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión".<sup>18</sup>

En este contexto, las propuestas de algunos Estados —como Perú y México—<sup>19</sup> de que la Comisión se dedique a tareas de promoción sin asignación de mayores recursos ni personal, implica en la práctica desarticular el sistema de protección de los derechos humanos. Indudablemente, de aceptarse esta propuesta, significará que la Comisión requerirá mayor tiempo para tramitar las denuncias individuales y probablemente tendrá oportunidad de resolver menos casos.

Debe remarcarse que el sistema interamericano, incluida su capacidad de resolver casos dentro de un plazo razonable, depende para su eficacia y supervivencia de los Estados miembros de la OEA y de su deseo de apoyar un sistema regional fuerte para la protección de los derechos humanos en el hemisferio.<sup>20</sup>

### III.

## CONTRAPONIENDO INTERESES: LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS Y LA FLEXIBILIDAD PROCESAL

Las víctimas de violaciones a los derechos humanos tienen un derecho a obtener de los órganos de protección un pronunciamiento dentro de un plazo razonable.<sup>21</sup> La

17. Informe Anual citado, págs. 30/37.

18. Ver el pronunciamiento de 180 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos "La Asamblea General: Una oportunidad para los Derechos Humanos", presentado a la 27ª Asamblea General de la OEA, Lima, Perú, 2-5 de junio de 1997.

19. Ver nota 5 donde se transcriben posiciones de ambos Gobiernos. Esta contrasta con Estados como Argentina, Canadá, Estados Unidos, Paraguay, que han manifestado una activa defensa del sistema interamericano, sosteniendo que la principal función de la Comisión debe ser la protección de los derechos humanos a través de la tramitación de denuncias individuales.

20. Thomas Buergental. "Inter-American System for the Protection of Human Rights", en T. Meron (Edit). *Human Rights in International Law: Legal and Political Issues*, 1984, 439-493, pág. 487.

21. Con acierto se ha señalado que los peticionarios ante los órganos de supervisión depositan en ellos "todas sus expectativas de soluciones ejemplares, rápidas y efectivas". Mónica Pinto, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Bs. As., Editores del Puerto, 1993, pág. 184.

jurisprudencia interamericana ha sido clara en establecer que la Convención tiene un fin que es la protección internacional de los derechos esenciales del hombre y organiza, además para la obtención de ese fin un sistema, debiéndose concluir que “*el procedimiento ante la Comisión no ha sido concebido en interés exclusivo del Estado, sino que permite el ejercicio de importantes derechos individuales, muy especialmente a las víctimas*”.<sup>22</sup> Aclarando aun más este punto, la Corte ha sostenido que el procedimiento concebido en los artículos 48 a 50 de la Convención Americana, ofrecen al Estado la posibilidad de resolver el asunto antes de verse demandado ante la Corte, y “*al reclamante la de obtener un remedio apropiado de una manera más rápida y sencilla*”.<sup>23</sup> Ver Héctor Faúndez, ob. cit. pág. 351.<sup>24</sup> Teniendo en cuenta lo dicho “tanto la Comisión como la Corte deben preservar para las víctimas de violaciones de derechos humanos la totalidad de los recursos que la Convención otorga para su protección”.<sup>25</sup>

Desde este punto de vista, debe considerarse que no son meras cuestiones procesales las que están implicadas cuando se analiza el procedimiento ante la Comisión, sino que verdaderamente se trata del ejercicio de derechos sustantivos<sup>26</sup> garantizados por la Convención. El derecho a obtener un pronunciamiento en un plazo razonable se encuentra garantizado en el artículo 8 de la Convención, obviamente en relación a los procesos judiciales ante los tribunales nacionales. Sin embargo, la Comisión y la Corte deberían guiarse por este mismo principio. En este sentido, se ha argumentado que el retardo de los procedimientos bajo la Convención, puede constituir en sí mismo una denegación de justicia. Por ello, cuando no son respetados los procedimientos establecidos en la Convención y los Reglamentos respectivos, entre ellos los

22. Asunto Viviana Gallardo y otras, Decisión de 13 de noviembre de 1981, párr. 25.

23. Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, párr. 60.

24. Asunto Viviana Gallardo y otras, Decisión de 13 de noviembre de 1981, párr. 15. Obviamente estos recursos deben ser tramitados dentro de un plazo razonable.

25. Scott Davidson, *The Inter-American Human Rights System*, Dartmouth Publishing Company, 1997, pág. 195. La Corte Europea en sus primeros casos analizó el carácter judicial con que actuaba y las previsiones sustantivas del debido proceso contenidas en el artículo 6 del Convenio Europeo. Si bien no llegó a sostener que dicho artículo se aplicaba a sus actuaciones si lo tuvo en cuenta al tener que pronunciarse sobre la publicidad de las actuaciones de la Comisión y la Corte. Caso Lawless, I.E.H. R.R.1, párr. 12.

26. Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, párr. 69. Volvemos a sostener que es posible argumentar que el derecho de toda persona a ser oída dentro de un plazo razonable, garantizado en el artículo 8 de la Convención Americana, debería orientar todo el trabajo de los órganos del sistema interamericano. No resulta lógico exigir a los Estados una conducta que los órganos no respetan en su tramitación. A modo de ejemplo, la Comisión Interamericana tardó casi *seis años* para declarar admisible un caso sosteniendo que *seis años* constituye un retardo injustificado de los tribunales nacionales. Ver Informe N° 10/96, del 5 de marzo de 1996, párr. 43, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995. La Corte, por su parte, necesitó *tres años* para sostener que *cinco años* no constituía un plazo razonable, caso Genie, sentencia de 29 de enero de 1997, párr. 81

plazos, no se está produciendo una mera alteración de formas procesales, sino que se están disminuyendo y afectando negativamente derechos tutelados convencionalmente. Con acierto la Corte Interamericana ha señalado que existe un *derecho del reclamante de obtener, dentro de los plazos legalmente establecidos, la protección internacional ofrecida por la Convención*.<sup>27</sup> Reafirmando lo dicho, la Corte, analizando un alegato sobre la falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, sostuvo que de ninguna manera dicho requisito debe conducir a que se detenga o *demore hasta la inutilidad* la actuación internacional en defensa de la víctima indefensa.<sup>28</sup> Recientemente ha sostenido que el procedimiento contencioso ante ella, “debe tener carácter concentrado en virtud de que la protección de los derechos humanos consagrados por la Convención Americana, requiere que *dicho procedimiento sea lo más breve posible...*”<sup>29</sup> Agregó que *la celeridad...debe caracterizar la impartición de justicia en materia de derechos humanos*.<sup>30</sup>

Esta clara jurisprudencia se ve en parte contrarrestada por otra línea que se aprecia en la Corte Interamericana, aunque también ha sido seguida por la Comisión,<sup>31</sup> que sostiene que la inobservancia de ciertas formalidades —entre las que incluye los plazos— no siempre es relevante.<sup>32</sup> Lo esencial es que se preserven las condiciones necesarias para que los derechos procesales de las partes no sean disminuidos o desequilibrados, y para que se alcancen los fines para los cuales han sido diseñados los distintos procedimientos.<sup>33</sup> Por ello, lo fundamental para la Corte es observar si se han respetado las cuestiones esenciales implícitas en las reglas de procedimiento de la Convención.<sup>34</sup>

El problema radica en que la Corte parte del supuesto —y por ello sostenemos que se contraponen con la tesis anterior—, de que lo que debe observar es si en el curso del

27. *Idem*, párr. 93. Agregó en dicho párrafo que en estos casos la protección internacional no sólo puede estar justificada sino ser urgente.

28. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 1996, Caso Laoyza Tamayo, considerando 7.

29. Resolución citada en nota anterior, considerando 9.

30. Por ejemplo en el caso Martorell, Informe N° 11/96, la Comisión sostuvo en relación al plazo de seis meses para interponer denuncias que “el mismo no debe interpretarse de manera excesivamente formal que comprometa el interés de la justicia”, punto III.B. Informe Anual 1996, citado, pág. 245.

31. Esta jurisprudencia no es exclusiva del sistema interamericano. Así la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que “las jurisdicciones internacionales han constatado en varias ocasiones que el derecho internacional no puede ser aplicado con el mismo formalismo que se impone a veces en la aplicación del derecho interno”, caso Reigensen v. Austria, 16 de julio de 1971, párr. 89, 1 E.H.R.R. 488. Sobre esta materia la Corte Permanente de Justicia Internacional ha sentado un principio idéntico al disponer que: “la Corte no está llamada a otorgarle a las consideraciones de forma la misma importancia que ellas pudieran tener en el derecho interno” *The Mavrommatis Palestine Concessions*, Series A, N° 2, Series C, N° 5-I (Aug. 30, 1924).

32. Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, párr. 33.

33. *Idem*, párrafo 34.

34. *Idem* nota anterior.

trámite se ha visto menoscabado el derecho de defensa del Estado o si éste se ha visto impedido de ejercer cualquiera de los otros derechos que la Convención le reconoce.<sup>35</sup> Al no existir ninguna referencia al derecho de la víctima de obtener un pronunciamiento en un plazo razonable, todo el análisis de la Corte sobre el procedimiento ante la Comisión se realiza en función del derecho de defensa del Estado sin consideración de los derechos del individuo. Por ello ha podido sostener la Corte, que la extensión de los plazos dentro de los cuales un asunto debe quedar listo para ser sometido a la decisión de la Corte, no perjudica la posición procesal del Estado, cuando tal extensión resulte de una iniciativa de éste.<sup>36</sup>

Con esta jurisprudencia la Corte facilitó el incumplimiento de plazos procesales, llegando a sostener que dentro de oportunos y razonables límites, *ciertas omisiones o demoras en el cumplimiento del procedimiento pueden excusarse*, siempre que se mantenga un adecuado equilibrio entre la justicia y la certeza jurídica.<sup>37</sup>

Veamos un ejemplo concreto de las consecuencias de esta doctrina. En el caso Loaysa, el Gobierno del Perú presentó excepciones preliminares –un medio de defensa para el Estado y renunciable por éste– vencido el plazo fijado en el artículo 31.1 del Reglamento de la Corte.<sup>38</sup> Sin embargo, la Corte admitió el escrito y estableció que *esta dilación no puede ser considerada excesiva* dentro de los límites de temporalidad y razonabilidad que este tribunal ha estimado como necesarios para dispensar el retraso en el cumplimiento de un plazo.<sup>39</sup> La propia Corte reconoció que *ha aplicado con flexibilidad los plazos establecidos en la Convención y en su Reglamento*.<sup>40</sup> Es más, agregó que ha otorgado prórrogas que han solicitado las partes cuando las mismas han aducido motivos razonables.<sup>41</sup>

Este caso es una muestra de cómo una doctrina tan laxa permite un manejo discrecional de los procedimientos. La Corte consideró y tramitó la excepción preliminar interpuesta extemporáneamente, como ella misma lo reconoció aun cuando el Gobierno –único interesado y obligado a la presentación oportuna de la misma, ni siquiera solicitó prórroga del plazo para su presentación.<sup>42</sup> Con acierto se

35. *Idem*, párr. 70. Debe señalarse que en este caso particular, la Corte si tuvo en cuenta el perjuicio en la extensión de los plazos para las víctimas. Ver párr. 69 de la sentencia citada.

36. Caso Cayara, Excepciones Preliminares, 2 de febrero de 1993, párr. 42.

37. La Corte señaló textualmente “el plazo concluyó el 13 de marzo siguiente... habiéndose recibido el escrito de excepciones preliminares en la Secretaría de la Corte el 24 del citado mes de marzo”, caso Loaysa Tamayo, Excepciones Preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996, párr. 32.

38. *Idem*. Párr. 34.

39. *Idem* nota anterior.

40. *Idem* nota anterior.

41. *Idem*, párr. 35 donde la Corte procura justificar la falta de la presentación oportuna debido a un posible error en que incurrió el Gobierno al hacer el cómputo de los plazos. La Corte desconoce el principio general del derecho, aceptado por todos los ordenamientos jurídicos del Hemisferio de que nadie puede alegar su propia torpeza.

42. Héctor Fáundez, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos Institucionales y Procesales*, IIDH, San José, 1996, pág. 351.

ha criticado esta aplicación pues resulta extraño que un tribunal resuelva de acuerdo con nociones abstractas de justicia, se refiera a dilaciones que no son excesivas, a la eventual necesidad de dispensar en el cumplimiento de un plazo, a la flexibilidad con que anteriormente ha aplicado los plazos establecidos en la Convención o en su propio Reglamento, o a la frecuencia con que ha concedido prórrogas. Nada de esto favorece la seguridad jurídica o incluso la igualdad de los medios a disposición de las partes.<sup>43</sup>

Para compatibilizar el derecho de las víctimas y la necesidad de tener un procedimiento flexible, la Corte, al conceder estas prórrogas, siempre debería dar una justificación de por qué las concede, y cómo las ha conciliado con el derecho de las víctimas a obtener un pronunciamiento en un plazo razonable. Esto es lo que mejor se adecuaría al objeto del procedimiento instituido por la Convención Americana.<sup>44</sup>

Existe un problema adicional a considerar cuando la Corte resuelve excepciones preliminares aplicando la teoría de la flexibilidad de los procedimientos internacionales. Llegado el caso que la Corte entendiera que las prórrogas que otorgó la Comisión en su trámite han sido incorrectas o que el incumplimiento de ciertos plazos es injustificable, la única perjudicada sería la víctima pues se vería privada de la posibilidad de que la Corte conozca su caso. En efecto, esto fue lo que sucedió en el caso Cayara, donde la Corte hizo lugar a una excepción preliminar del Gobierno peruano, ordenando en consecuencia el archivo del caso por haberse presentado la demanda vencido el plazo convencional de 3 meses, cuando la Comisión había decidido revisar su decisión a la luz de los argumentos esgrimidos por el Estado.<sup>45</sup>

43. El cuidado debería ser especial pues las víctimas en la actualidad no tienen acceso directo ante la Corte y por ende no pueden ejercer ni representar por sí solas sus derechos ante el tribunal. El Secretario General de la OEA ha propuesto que se le conceda este acceso ante el tribunal. Hacia una nueva visión..., citado en nota 12. Sin perjuicio de ello, el Presidente de la Corte se ha pronunciado sosteniendo que aún no estarían dadas las condiciones para esta representación directa. Seminario sobre el Sistema... citado en nota 13. Para un análisis sobre la necesidad de esta representación directa, pueden consultarse las posiciones favorables de Juan Méndez, Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "La participación de la víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Rafael Nieto Navia Editor, San José, 1995, pág. 321-332; el ex Presidente de la Comisión Interamericana, Claudio Grossman, "Desapariciones en Honduras: La Necesidad de Representación Directa de las Víctimas en Litigios sobre Derechos Humanos", en *The Modern World of Human Rights*, IIDH, San José, 1996, pág. 335-373 y el Juez de la Corte Interamericana, Augusto Cançado Trindade, "El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (1948-1995): evolución, estado actual y perspectivas, en *Derecho Internacional y Derechos Humanos*", *Académie de Droit International de La Haya* e IIDH, La Haya-San José, 1996, pág. 47-95, especialmente págs. 81-86. En el mismo sentido, Editorial de la Gaceta de CEJIL, N° 3, Noviembre-Diciembre 1994.

44. Caso Cayara, Excepciones Preliminares, sentencia de 3 de febrero de 1993,

45. Caso Cayara, Excepciones Preliminares, sentencia de 3 de febrero de 1993, párrafo 13 y caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 42.

Sin perjuicio de lo dicho hasta aquí, debe reconocerse que ha habido casos en los que la Corte no ha permitido la presentación de nuevos alegatos, incluyendo la ampliación de medidas cautelares, pues con ello "se reabriría el procedimiento, se violaría el trámite oportunamente dispuesto y, además, se alteraría gravemente el equilibrio y la igualdad procesales de las partes".<sup>46</sup> En otras ocasiones ha sostenido adecuadamente que "*los plazos judiciales deben respetarse salvo causas excepcionales*".<sup>47</sup>

En otro caso la Corte estableció una clara posición en relación a los plazos otorgados por parte de la Comisión, al sostener que "*la seguridad jurídica exige, sin embargo, que los Estados sepan a qué atenerse y no puede dejarse a la Comisión hacer uso arbitrario de los plazos y menos aun si son de aquellos contemplados en la Convención misma*".<sup>48</sup>

El análisis efectuado nos demuestra la necesidad de compatibilizar el derecho sustantivo de las víctimas a obtener un pronunciamiento de los órganos del sistema dentro de un plazo razonable con la necesaria flexibilidad que los mismos órganos requieren para cumplir con el objeto y fin de la Convención.

#### IV. LOS PLAZOS Y LA POLITIZACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Una de las máximas evoluciones de la internacionalización de los derechos humanos<sup>49</sup> ha sido la instauración de procedimientos y mecanismos de supervisión internacional. El objetivo es crear órganos que a través de procedimientos preestablecidos puedan escuchar a quienes presentan una denuncia y darle la posibilidad al Estado de responder a las mismas. Un sistema internacional de protección de los

46. Caso Neira Alegría, sentencia de 19 de enero de 1995, párrafo 30.

47. Caso Cayara, Excepciones preliminares, sentencia de 3 de febrero de 1993, párr. 38. Para un análisis crítico de la respuesta del sistema interamericano, en especial de la Corte, a este caso véase Mónica Pinto, Y Cayara pasó a la historia... en Revista No Hay Derecho, Año IV, N°10, Diciembre 1993/marzo-1994, pág. 23

48. Se ha definido a la internacionalización de los derechos del hombre como el "gran movimiento, que principia en 1945, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos, de la Comunidad Europea, principalmente, y en otras instituciones, para obtener la tutela de los derechos de hombres y mujeres en todo el mundo, a través de la acción de los organismos internacionales, de tratados y convenciones sobre la materia, de instituciones ad hoc". César Sepúlveda, La internacionalización de los derechos del hombre: Expansión y movimiento. Algunos Obstáculos para su progreso actual, en César Sepúlveda, Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Manuales 91/7, México, 1991, pág. 17

49. Véase por ejemplo, José Ma. Morenilla Rodríguez, *Los Sistemas para la Protección Internacional de los Derechos Humanos*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1986.

derechos está instituido como un último recurso de justicia para las víctimas de violaciones a sus derechos y libertades fundamentales.<sup>50</sup>

La Convención Americana al igual que su par europea y africana no sólo han establecido normas jurídicas sustantivas, sino también mecanismos para asegurar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados partes.<sup>51</sup> Es decir que la Convención Americana ha creado un procedimiento destinado a brindar a cada una de las partes, denunciante y Estado, la oportunidad de expresar, con la mayor amplitud, sus respectivos alegatos y ofrecer y actuar las pruebas que estimen pertinentes.<sup>52</sup>

El mecanismo de supervisión instaurado en la Convención Americana, a partir de su artículo 44, crea un sistema cuasi-judicial ante la Comisión y judicial ante la Corte, estableciendo procedimientos, plazos, requisitos, con el objetivo final entre otros de reducir los márgenes de discreción en la actuación de estos órganos para garantizar la vigencia efectiva de los derechos y otorgar seguridad jurídica a los Estados. Como ha dicho la Corte, la Convención organiza para la protección de los derechos esenciales del hombre "un sistema, que representa los límites y condiciones dentro de los cuales los Estados Partes han consentido en responsabilizarse internacionalmente de las violaciones de que se les acuse".<sup>53</sup>

A fin de respetar tales derechos y límites, los plazos instaurados en las normas de procedimiento, deberían ser respetados. En aquellos supuestos donde existen plazos convencionales, estatutarios o reglamentarios que no se cumplen o donde directamente no existen plazos, se aumenta la discrecionalidad de los órganos del sistema. A la par se favorece la falta de transparencia del mecanismo y permite politizar y aumentar la presión de los gobiernos sobre estos órganos.

Sin embargo, en muchas ocasiones las regulaciones fijando los plazos para que el Estado responda a pedidos de información y las sanciones procesales por su silencio,<sup>54</sup> son usados por la Comisión como una prenda de negociación diplomática para procurar inducir a los Gobiernos a cooperar con ella.<sup>55</sup> Esto transforma a una

50. Juan Antonio Carrillo Salcedo, "Soberanía de los Estados y Derechos Humanos" en *Derecho Internacional Contemporáneo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1995, pág. 79.

51. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución N° 17/83, caso N°7575, Informe Anual de la CIDH 1982-1983, OEA/Ser.L/V/II.61 doc.22 rev.1, pág. 55 y sigs.

52. Asunto Viviana Gallardo, Decisión de 13 de noviembre de 1981, párr. 16.

53. El artículo 42 del Reglamento de la Comisión permite presumir verdaderos los hechos denunciados en caso de silencio por parte del Estado.

54. *The Inter-American Commission on Human Rights: A Promise Unfulfilled.*, Record, Assoc. of Bar, City of N.Y., Vol. 48 #5 (June 1993), pág. 02.

55. *Idem* nota anterior. Dejar librado a la diplomacia un sistema de protección de derechos humanos implica desvirtuar totalmente su objeto y fin. Los derechos humanos como un elemento de la política exterior o la diplomacia no necesariamente tienen en mira al individuo que reclama el respeto y vigencia de sus derechos, ya que quienes dirigen e implementan la política exterior de un Estado deben hacer consideraciones de intereses políticos, estratégicos, de seguridad, económicos, etc. que

denuncia individual en una arena diplomática, donde los Estados saben que las regulaciones procesales no deben ser seguidas literalmente. Esto acarrea una pérdida de credibilidad de la Comisión y una dificultad adicional para resolver casos concretos adecuándose a los procedimientos convencionales.<sup>56</sup>

La posibilidad de que las etapas del procedimiento sean negociadas con la Comisión, se ve favorecida por la teoría que hemos reseñado en el capítulo anterior, que sostiene que las formas en los procedimientos internacionales no juegan el mismo rol que en el derecho interno. De este modo el incumplimiento de ciertas formalidades no acarrea *ipso facto* la nulidad del procedimiento. El principio de la informalidad en modo alguno, debe conducir a una discrecionalidad absoluta que permita transformar a las reglas procesales en un objeto que puede ser negociado entre los órganos del sistema y los Estados implicados. No sujetarse a los procedimientos y plazos establecidos convencional y reglamentariamente permite que las decisiones de la Comisión y la Corte de emitir informes o sentencias, posponer o adelantar la publicación de los mismos, convocar a audiencias en determinadas fechas, etc. puedan adoptarse con base en consideraciones no necesariamente ligadas al caso concreto bajo análisis. Los Estados pueden aproximar a los órganos del sistema argumentos políticos y diplomáticos antes que jurídicos para obtener un apartamiento de los plazos fijados. Además, si la Comisión y la Corte no cumplen los plazos en un caso concreto frente a un Estado determinado, ¿por qué otro Estado en otro caso, no tendría el derecho de exigir el mismo tratamiento?

Existen alternativas para evitar estos riesgos, la primera y más obvia es que todos los plazos sean estrictamente respetados. En los casos en que no son cumplidos, debería existir una fundamentación explícita, explicando los motivos que han conducido a los órganos del sistema a este proceder. Como ha dicho acertadamente la Corte, "sin caer en un formalismo rígido que desvirtúe el propósito y objeto de la Convención, es necesario para los Estados y para los órganos de la Convención cumplir con las disposiciones que regulan el procedimiento, pues en ellas descansa la seguridad jurídica de las partes".<sup>57</sup>

---

no necesariamente son coincidentes con los derechos de las víctimas. Ver Rein Mullerson, *Human Rights Diplomacy*, Routledge, London and New York, 1997, pág. 20 y sigs. Por ejemplo el intercambio de concesiones y el regateo en vistas a lograr un acomodamiento de posiciones e intereses entre las partes o la carencia de formas procesales determinadas son prácticas usuales en la negociación internacional. Juan Carlos Beltramino, *Cómo negociar Internacionalmente*, Abeledo Perrot, Bs.As., 1994, págs. 64 y 76. La única similitud de las negociaciones con el procedimiento ante la Comisión Interamericana es en la etapa de solución amistosa. Obviamente imposible de extender a todo el trámite ante ella.

56. OC-13/93, Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", 16 de julio de 1993, párr. 41.

57. Juan Carlos Hitters, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ediar, Bs.As., 1993, T. II, Pág. 325/333.

Este es el espíritu del artículo 34 inciso 6 del Reglamento de la Comisión que permite que los Estados soliciten prórrogas para dar su respuesta inicial a cualquier denuncia “justificando los motivos”. Implícitamente se está señalando que la Comisión debe justificar las prórrogas que ha concedido teniendo en cuenta que el Estado ha debido motivar su petición de prórroga.

Una posible explicación de la flexibilidad con que actúa la Comisión, no así la Corte, son las diversas facultades de promoción y defensa, no circunscriptas exclusivamente al procedimiento de peticiones individuales.<sup>58</sup> Es claro que no es lo mismo la decisión que debe tomar la Comisión de realizar un informe sobre un país determinado<sup>59</sup> que la de elaborar un Informe en un caso concreto.<sup>60</sup> La primera es una decisión política donde la Comisión debe evaluar distintas cuestiones, la segunda es una decisión que debe adoptar al finalizar el procedimiento establecido en los artículos 44 a 51 de la Convención. En el primer supuesto, la Comisión puede decidir si realiza o no dicho informe sobre la base de lo que resulta más eficaz para su labor de promoción y protección. En el segundo supuesto, la Comisión no tiene una facultad discrecional de elaborar o no Informes, debe efectuarlo indefectiblemente si concluyó su procedimiento.<sup>61</sup> La propia Comisión ha establecido que su atribución de preparar informes generales es independiente de su función de tramitar peticiones individuales. Agregando que “la tramitación de un caso con arreglo al procedimiento de petición individual es más estructurada que la preparación de un informe general, que cumple un papel informativo en vez de adjudicatorio”.<sup>62</sup>

La diferencia entre ambos tipos de Informes está prevista en el Estatuto de la Comisión. En efecto, en su artículo 23.2 textualmente se señala que “de no llegarse a la solución amistosa referida en los artículos 44 al 51 de la Convención, *la Comisión redactará dentro del plazo de 180 días el informe requerido por el artículo 50 de la Convención.*”<sup>63</sup> No existe una disposición que obligue a la Comisión a preparar otro tipo de informes dentro de plazos específicos.

58. Artículos 60, 61 y 62 de su Reglamento, que establecen que la Comisión preparará los Informes que *considere necesarios*.

59. Artículos 50 y 51 de la Convención.

60. Quien más ha destacado los perjuicios derivados de la práctica de la Comisión de confundir sus facultades y entremezclarlas en el procedimiento de peticiones individuales ha sido Cecilia Medina Quiroga, *El Derecho de queja individual ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: algunos problemas de derechos y de práctica*, en Cuadernos de Análisis Jurídico, Serie Seminarios 26, Escuela de Derecho Diego Portales, 1991.

61. Informe N° 5/97, Caso 11.227, Admisibilidad, Colombia, 12 de marzo de 1997. Informe Anual 1996, cit. pág. 121.

62. El resaltado nos pertenece. Dicho artículo es una reglamentación del artículo 50.1 de la Convención que estipula que “De no llegarse a una solución, y *dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión*, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones...”.

63. La situación era casi idéntica en el anterior Reglamento. Ver artículos 20 a 58 del Reglamento vigente hasta el 1 de enero de 1997.

La Comisión debería hacer esfuerzos para desentrañar la entremezcla que existe en sus poderes de promoción y protección, a fin de que cuando actúa como órgano de protección a través de un procedimiento de denuncias individuales actúe respetando la integralidad del mismo, entre ellos los plazos.

También se favorece la discrecionalidad y presión sobre los órganos del sistema, cuando en sus Reglamentos los plazos se establecen sólo en relación a las partes y en pocas ocasiones se fijan plazos en relación a las propias actuaciones de la Comisión y la Corte o de sus Secretarías para determinar acciones o encausar el proceso.

Para ejemplificar, en el Reglamento de la Corte,<sup>64</sup> en relación a la Comisión o en su caso al Estado demandante, existen los siguientes plazos: 30 días para presentar la traducción de la demanda si es presentada en uno solo de los idiomas de trabajo (art. 32), 20 días para subsanar defectos de la demanda (art. 34), 1 mes para designar delegado (art. 35 inciso 3), 2 meses para presentar escrito sobre excepciones preliminares (art. 36 inc. 5), para tachar testigos antes de su declaración (art. 48), 15 días desde su designación para recusar a peritos (49 inciso 2), cuatro meses para responder la demanda (art. 37).

Sin embargo, dejando al Presidente de la Corte huérfano frente a posibles presiones, por intereses contrapuestos para adelantar o posponer ciertas etapas del procedimiento, se le otorga plena discrecionalidad para fijar plazos, por ejemplo para depositar documentos adicionales (art. 38), para la apertura del procedimiento oral (art. 32), para corregir los errores materiales en la transcripción de las audiencias (art. 42 inc.2), para que los jueces que deseen unir su opinión disidente o individual a la sentencia definitiva (art. 55 inc. 2), para que Estados y Comisión presenten alegaciones sobre demandas de interpretación (art. 58 inc.2), etc.

Con esta misma tendencia, dicho Reglamento no fija ninguna fecha ni otorgaba ninguna pauta para decidir sobre los plazos procesales para convocar a una audiencia sobre excepciones preliminares (si lo estima pertinente, art. 36 inc. 6), para producir pruebas (art. 44), para dictar el sobreseimiento de un caso (art. 52 inc. 1), para el procedimiento de reparaciones (art. 57 inc. 1), para la deliberación, votación, redacción y lectura de la sentencia (art. 57 inc. 1).

No sorprende por ello que ninguno de los estudios sobre el procedimiento o los lineamientos procesales de la Corte, se ocupan del cumplimiento o incumplimiento

64. Ver por ejemplo, Hector Fix Zamudio, "Lineamientos procesales de los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Rafael Nieto Navia Editor, 1994, p. 147 o Félix Laviña, *Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*, Bs.As., Depalma, 1987, pág. 129.

de los plazos de las distintas etapas del procedimiento.<sup>65</sup> Tampoco se preocupan mayormente sobre la naturaleza de los mismos, la celeridad del procedimiento, etc.<sup>66</sup>

En síntesis, permitir que los plazos no sean cumplidos, dejar amplia libertad a los órganos para fijar dichos plazos, facilita la politización del sistema, al contribuir a la falta de transparencia, permitir la presión sobre la Comisión y la Corte, convirtiéndose a la vez en una vía apta para la dilación en la tramitación de los casos.

Como una forma para disminuir la politización del sistema en el punto relacionado exclusivamente con los plazos, en futuras reformas a sus Reglamentos, Comisión y Corte, deberían incluir mayores pautas procesales en cuanto a los plazos para las diferentes etapas del procedimiento.<sup>67</sup>

## V. RESPONSABILIDADES DE DISTINTOS ACTORES

En las próximas secciones pretendemos realizar un análisis de algunas cuestiones prácticas que pueden permitir ejemplificar la manera en que los Estados, así como los órganos del sistema (Comisión y Corte) e incluso los propios peticionarios, han actuado en momentos determinados con efectos perjudiciales para el objetivo de establecer un mecanismo de protección internacional que pueda resolver sus casos dentro de un tiempo razonable.

Previo al análisis de los ejemplos, es importante señalar la gran responsabilidad que tienen los Estados en la duración del trámite. No solamente al no otorgar a la Comisión y Corte los recursos presupuestarios necesarios para cumplir adecuadamente con las funciones que tiene asignadas, sino por no cumplir con los plazos que los órganos le otorgan.

En el Informe Anual correspondiente al año 1996, la Comisión Interamericana incluye 31 informes sobre casos individuales que involucran a 12 países del Hemisferio. De dichos 31 casos, los Estados respondieron solamente en seis casos dentro del plazo original otorgado por la Comisión.<sup>68</sup> En ocho casos, los Gobiernos

65. Un tratado sobre el procedimiento ante el sistema, menciona los principios procesales de contradicción, intermediación, economía procesal, oralidad, publicidad e informalismo. De todos ellos, el que mayor relevancia tiene para nuestro trabajo (economía procesal) es el único que no recibe una explicación detallada. Juan Carlos Hitters, *Derecho Internacional de ... ob. cit.*, T. II, págs. 472/473.

66. De más está decir que ambos órganos deberían modificar sus actuaciones a tales modificaciones reglamentarias.

67. De acuerdo al artículo 34 inc. 5 del Reglamento de la Comisión, el Gobierno aludido debe responder dentro de los 90 días. Ello sucedió sólo en los Informes N° 38/96; 48/96; 12/97; 13/97; 31/96 y 14/97, Informe Anual citado, págs. 54; 126; 268; 286; 461 y 639 respectivamente.

68. El artículo 34 inc. 6 del Reglamento de la Comisión, autoriza a otorgar prórrogas sucesivas hasta un máximo de 180 días. En los Informes N° 36/96, pág. 166; 11/96, pág. 242; 32/96, pág. 490; 25/96, pág. 576; 43/96, pág. 585; 44/96, pág. 617 y 9/97, pág. 631, todos incluidos en el Informe Anual 1996, la Comisión concedió prórrogas a petición de los respectivos Gobiernos.

solicitaron prórrogas que la Comisión concedió<sup>69</sup> mientras que en otros ocho casos, los Gobiernos contestaron vencidos los plazos sin que haya constancia de que se hubiesen otorgado prórrogas a los plazos originales.<sup>70</sup> Finalmente en cinco casos los Gobiernos implicados nunca respondieron a las solicitudes de información de la Comisión.<sup>71</sup> Esto es una muestra del alto grado de responsabilidad que tienen los Estados en la duración de los procedimientos ante los órganos del sistema al no brindar respuestas a la Comisión de manera rápida y oportuna.

### **a. Los Estados: Los trabajos preparatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**

En esta sección trataremos de demostrar cómo un plazo específico que podría reducir la duración de los procedimientos, al menos ante la Comisión, fue eliminado por los Estados miembros de la OEA al adoptar el texto final de la Convención Americana. Nos referimos al plazo dentro del cual la Comisión debería aprobar su Informe final al concluir su procedimiento y en caso de no haberse logrado una solución amistosa.

El Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, aprobada por la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, contenía algunas pautas concretas sobre los plazos para la tramitación de casos, que luego no fueron receptados en la Convención Americana. El más relevante de todos, es el artículo 56 que específicamente establecía que si no se llegó a una solución amistosa, y *no más tarde de 12 meses a contar desde la fecha de recepción* de la denuncia respectiva, la Comisión debía redactar un Informe en el que expondría los hechos y las conclusiones a las que arribara.

Por su parte el Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, presentado por el Gobierno de Chile,<sup>72</sup> en su artículo 61 preveía que el Informe previo actualmente contemplado en el artículo 50 de la Convención Americana, debía emitirse *a más tardar dentro de ocho meses contados desde la fecha en que la presentación inicial fue recibida*. En el mismo sentido, el Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, presentado por el Gobierno de Uruguay<sup>73</sup>

69. El caso más increíble de prórrogas solicitadas por el Gobierno y concedida por la Comisión es el contenido en el Informe N° 30/96 donde el Gobierno de Guatemala habiendo pasado dos años desde que se le requirió información sin que lo hiciera, presenta un escrito solicitando 30 días de prórroga, que la Comisión concede, págs. 490/491. Ver asimismo Informes N° 39/96, pág. 81; 5/97, pág. 105; 6/97, pág. 363; 28/96, pág. 503; 19/97, pág. 546; 46/96, pág. 552; 7/97, pág. 569 y 45/96, pág. 626. Informe Anual 1996, citado.

70. Informes N° 47/96 (Cuba), pág. 132; 53/96, pág. 376; 54/96, pág. 388; 55/96, pág. 400 y 56/96, pág. 422, todos ellos de Guatemala. Informe Anual 1996 citado.

71. Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Río de Janeiro, 1965, doc. 35.

72. Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, Río de Janeiro, 1965, doc. 49.

73. OEA/Ser.L/V/II.16/doc.8.

retomaba la fijación de un plazo de *no más tarde de 12 meses* a contar desde la fecha de recepción de la notificación (art. 61).

El Dictamen de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativo al Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos aprobado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en su segunda parte,<sup>74</sup> también recogía el plazo de doce meses para adoptar su informe preliminar conteniendo los hechos y conclusiones (art. 34). La misma redacción contuvo el anteproyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos, preparado por la Comisión y adoptado por el Consejo de la OEA como documento de trabajo para la Conferencia Especializada.<sup>75</sup>

Como puede observarse, en los trabajos preparatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hubo una coincidente preocupación por la duración del procedimiento ante la Comisión Interamericana. Por ello, en todos se incluyó una disposición expresa sobre el plazo dentro del cual la Comisión debía expedir el Informe preliminar. La Delegación de la República Dominicana fue quien presentó la propuesta de eliminar esta fijación expresa de un plazo, señalando que debía redactarse de la siguiente manera "dentro de un plazo prudencial a partir del recibo de la petición".<sup>76</sup> Lamentablemente, los Estados reunidos en la Conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José, Costa Rica, entre el 7 y el 22 de noviembre de 1969 que aprobaría la Convención, excluyeron dicha previsión del texto final.<sup>77</sup>

Este antecedente nos lleva a dudas de la utilidad que una reforma de la Convención puede tener para reducir la duración de los procedimientos. No sólo porque quienes deberían realizar tal reforma son los Estados, muchas veces responsables directos de atrasos más que notables en las respuestas que envían a la Comisión y Corte, sino también porque al elaborar la Convención, eliminaron una pauta concreta de actuación de uno de los órganos que permitía acotar la duración del procedimiento. Esta posición en ningún modo significa que propongamos una reforma de la Convención Americana para incluir dicha pauta. Si en 1969 los Estados decidieron eliminar este plazo, no conocemos ningún argumento que permita sostener que en 1997 lo incluirían.

74. OEA/Ser.G/V/C-d1631.

75. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser.K/XVI/1.2, pág. 78.

76. No existen en las actas de la Conferencia los motivos que llevaron a la redacción final ni las razones para remitir la fijación de tal plazo al Estatuto respectivo, véanse las actas de la sexta sesión de la Comisión II, y de la Tercera Sesión Plenaria, así como el Informe de la Comisión II, en Conferencia...cit en nota anterior, Documentos 85, 83 y 71.Rev 1, pág. 357, 455 y 374 respectivamente.

77. Ver caso *Fairén Garbí y Solís Corrales*, excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párr. 83. En el mismo sentido, *Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz*, sentencias citadas, párrafos 84 y 86 respectivamente.

## b. La Corte: La responsabilidad de los órganos del sistema en la duración de los procedimientos: su nuevo Reglamento

Los órganos del sistema interamericano tienen una importante responsabilidad en la manera en que conducen el procedimiento y toman las medidas adecuadas para evitar la dilación de los mismos. La Corte podría de distintas maneras limitar la duración de su procedimiento evitando la repetición de etapas ya cumplidas ante la Comisión Interamericana. Hay dos claros supuestos que la Corte repite los pasos realizados por la Comisión. El primero es la consideración sobre el agotamiento de los recursos internos. En efecto, a partir de los casos hondureños, la Corte se consideró habilitada para reconsiderar esta cuestión ya decidida por la Comisión.<sup>78</sup> Sin embargo, la Convención sólo otorga la facultad de declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de un caso y en consecuencia analizar el cumplimiento del requisito del agotamiento de los recursos internos a la Comisión.<sup>79</sup> Por eso la Corte, a fin de "evitar una labor repetitiva y lenta" como sostuvo en uno de sus votos disidentes el juez Cançado Trindade,<sup>80</sup> debería abstenerse de reabrir la consideración de los presupuestos de admisibilidad de las denuncias ante la Comisión. Esto reduciría enormemente la duración del trámite ante la Corte teniendo en cuenta que la gran mayoría de las excepciones preliminares deducidas se han referido a cuestiones de admisibilidad de denuncias ante la Comisión.<sup>81</sup>

También la Corte, cambiando su jurisprudencia, podría delegar en la Comisión todo lo relativo a la materia probatoria y no repetir la producción de pruebas ya producidas con anterioridad ante la Comisión.<sup>82</sup> La práctica que en la actualidad se aplica en el sistema europeo de protección de los derechos humanos demuestra que los informes de la Comisión Europea son una fuente extremadamente importante de prueba para la Corte.<sup>83</sup> En nuestro sistema, la Comisión solicitó en un caso que no se reprodujera la prueba producida, sin embargo la Corte decidió

78. Artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

79. Voto razonado del Juez A.A. Cançado Trindade en caso Gangaram Panday, excepciones preliminares, sentencia de 4 de diciembre de 1991, párr. 9. En el mismo sentido, su voto razonado en el caso María Elena Loayza Tamayo, Excepciones preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996.

80. Ana María Reina, Las Excepciones Preliminares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en *La Corte y el Sistema... ob. cit.*, pág. 421 y sigs.

81. Ver en este sentido la propuesta efectuada por el Secretario General de la OEA, Una nueva... ob. cit. También Michael Reisman y Janet Koven Levit, "Fact-Finding Initiatives for the Inter-American Court of Human Rights", en *La Corte y el Sistema... ob. cit.*, pág. 444 y sigs.

82. P. Van Dijk y G. Van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1984, pág. 131.

83. Caso Gangaram Panday, sentencia de 21 de enero 1994, párr. 39-41.

de todas formas abrir la etapa probatoria repitiendo y alargando nuevamente la duración del procedimiento.<sup>84</sup>

Una posibilidad sumada a la del cambio de jurisprudencia, que tienen los órganos del sistema, es dictar normas reglamentarias para administrar y ordenar su procedimiento.<sup>85</sup> En efecto, tanto la Comisión como la Corte tiene la facultad de preparar sus Estatutos y someterlos a la aprobación de la Asamblea General, así como dictar sus propios Reglamentos.<sup>86</sup> A través de ellos, podrían y deberían tomar todas las medidas necesarias para acortar los procedimientos respetando los lineamientos procesales fijados en la Convención. La Corte, en el último tiempo, ha tomado dos medidas relativas al ordenamiento de su procedimiento considerando “los principios de celeridad y concentración que regulan los procesos relativos al ejercicio de los derechos humanos”.<sup>87</sup> La primera estableciendo específicamente cuando admitirá pruebas<sup>88</sup> y la segunda permitiendo que la recepción de prueba testimonial o pericial podrá verificarse con la presencia de uno o varios de sus miembros.<sup>89</sup>

Sin embargo, en el nuevo Reglamento de la Corte Interamericana aprobado en 1996, y que entró en vigencia el 1 de enero de 1997, no se han explorado alternativas para reducir la duración del procedimiento.<sup>90</sup> Por ejemplo, el Estatuto de la Corte expresamente prevé la posibilidad de que las normas procesales deleguen en el Presidente o en comisiones de la propia Corte, determinadas partes de la tramitación procesal.<sup>91</sup> Esto podría permitir que la Corte actúe dividida en salas para realizar todas las actuaciones del proceso, con excepción del dictado de

---

84. Obviamente no somos tan formalistas como para considerar que con una mera reforma a los reglamentos se podría mejorar la situación procesal. Por una parte sería necesario un cambio en las prácticas de la Comisión y la Corte, para establecer que los procedimientos y plazos deben ser cumplidos. En segundo lugar, aún con dicha práctica sería necesario dotar a los órganos del presupuesto y recursos necesarios y adecuados para cumplir con sus funciones.

85. Artículo 39 y 60 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Héctor Gross Espiell, “El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios y Documentos*. IIDH, 1986 pág. 78.

86. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 1996, considerando I.

87. Resolución citada en nota anterior, punto 1. Dicha Resolución luego sería incluida como artículo 43 del nuevo Reglamento de la Corte.

88. Decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aprobada el 26 de junio de 1996.

89. Debe destacarse en cambio, como la Comisión Interamericana modificó el artículo 34 de su Reglamento en su 92º período extraordinario de sesiones, celebrado del 29 de abril al 3 de mayo de 1996, para reducir las etapas de su procedimiento, en una búsqueda por abreviar la duración del procedimiento.

90. Artículo 25 inciso 2 del Estatuto.

91. Por ejemplo para el dictado de las sentencias de fondo, Artículos 56 y 63.1 de la Convención y concordantes del Estatuto y Reglamento.

aquellas resoluciones que requieren que lo haga la Corte en pleno.<sup>92</sup> Sin embargo, no se previó esta posibilidad ni se reguló al respecto,<sup>93</sup> sino que al mantener el actual artículo 19 inciso 3,<sup>94</sup> implícitamente está sosteniendo que todos los jueces deben estar presentes en todas las partes del proceso.

Más aún, no solamente no se ha avanzado en esta búsqueda, sino que muchos de los plazos, especialmente aquellos otorgados al Gobierno, han sido ampliados.<sup>95</sup> Así, el plazo otorgado para designar al agente del Estado ha sido duplicado de 2 semanas a un mes,<sup>96</sup> el tiempo para oponer excepciones preliminares también fue duplicado de 30 días a 2 meses,<sup>97</sup> el plazo de contestación de la demanda, también fue ampliado de 3 a 4 meses.<sup>98</sup> El único plazo que fue reducido, es el que se otorga al demandante para presentar la traducción de una demanda que ha sido remitida en uno solo de los idiomas de trabajo de la Corte, que pasó de 45 a 30 días.<sup>99</sup> Adicionalmente algunas pautas, aun cuando no eran plazos específicos, también han sido eliminadas del nuevo Reglamento. Por ejemplo, el anterior Reglamento estipulaba que "tan pronto"<sup>100</sup> se reciba una demanda será comunicada al Estado demandado, mientras el actual Reglamento tan sólo establece que el Secretario de la Corte comunicará la demanda sin incluir ninguna pauta de interpretación acerca de cuándo debe proceder.

- 
92. Nuevamente contrasta la práctica de la Comisión que desde hace un par de años celebra las audiencias con las partes, dividida en dos grupos de acuerdo al artículo 69 y concordantes de su Reglamento.
93. Dicho artículo establece: Cuando por cualquier causa un juez no esté presente en alguna de las audiencias o en otros actos del proceso, la Corte podrá decidir su inhabilitación para continuar conociendo del caso habida cuenta de todas las circunstancias que, a su juicio, sean relevantes.
94. La explicación dada por uno de los jueces de la Corte al autor, es que las ampliaciones de los plazos se incluyeron debido a que en la generalidad de los casos los Estados solicitan y la Corte otorga prórrogas en las distintas etapas. Nos permitimos disentir de esta fundamentación que no implica desconocer los buenos motivos que se tuvieron al redactar el Reglamento de la manera que se hizo, en primer lugar porque el Reglamento no incluyó una disposición expresa que vede la concesión de prórrogas. De esta forma, los Estados tendrán todavía la posibilidad de solicitar y la Corte de otorgar, prórrogas a los plazos fijados. En segundo lugar, la Corte como hemos dicho anteriormente, debería haber incluido una norma expresa que regule e incluso impida la concesión de prórrogas de los plazos fijados.
95. Artículo 28 inciso 3 del Reglamento de 1993 y artículo 35 inciso 3 del Reglamento de 1996.
96. Artículo 31 inciso 5 del Reglamento de 1993 y artículo 36 inciso 1 del Reglamento de 1996.
97. Artículo 29 inciso 1 del Reglamento de 1993 y artículo 37 del Reglamento de 1996.
98. Artículo 26 del Reglamento de 1993 y artículo 32 del Reglamento de 1996.
99. Dicha pauta aún siendo demasiado vaga, constituía al menos un criterio indicativo.
100. Sabemos sin embargo que muchas veces la prolongación de los casos favorece a los Estados que están interesados en diferir las sentencias de la Corte o los informes de la Comisión. En otros casos, la dilación se debe a que el Estado deja de responder las solicitudes de información de la Comisión. Ésta, con el objetivo, de darle mayores posibilidades de defensa al Estado e involucrarlo en el procedimiento, le concede prórrogas para que presenta la información requerida.

Con esto queremos ejemplificar la responsabilidad que tiene la Corte en la duración de su procedimiento. A través de una reforma reglamentaria, no solamente no se previeron mecanismos alternativos para reducir la duración del procedimiento sino que por el contrario, muchos de los plazos fueron ampliados.

### **c. La Comisión: Los efectos de las prórrogas indiscriminadas**

El otorgamiento de prórrogas indiscriminadas o la no sujeción a plazos tiene efectos negativos para todos los involucrados en el procedimiento. A los órganos del sistema los transforma en una arena de negociación política y sujetos de posibles presiones, a la par que les resta credibilidad; a los Estados les prolonga innecesariamente la tramitación de los casos y los deja huérfanos de pautas concretas con los costos económicos y políticos que ello acarrea;<sup>101</sup> a las víctimas, finalmente, se les priva de su derecho de obtener un remedio dentro de un plazo razonable.

Dos ejemplos concretos permiten ver los efectos negativos que la prolongación de un caso tiene para todos los involucrados. El 17 de abril de 1984, la Comisión Interamericana recibió una denuncia contra el Estado de Costa Rica por supuesta violación del artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que garantiza el derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.<sup>102</sup> Dos años después, el 18 de abril de 1985 la Comisión adopta su Informe N° 26/86 de acuerdo a lo previsto en el artículo 50 de la Convención en la que expresó que Costa Rica había violado el artículo 8.2.h. de la Convención, recomendó a ese país adoptar las medidas necesarias para remediar esa situación y resolvió que presentaría el asunto a la Corte si tales medidas no se adoptaban dentro de un plazo de seis meses. Posteriormente, el Gobierno solicitó y obtuvo de la Comisión dos plazos adicionales de seis meses cada uno para cumplir con los términos de esa resolución. En septiembre de 1988, la Comisión recordó al Gobierno el cumplimiento de la resolución N° 26/86. Al mes siguiente, este último pidió una nueva prórroga de seis meses por haber enviado el correspondiente proyecto de ley a la Asamblea Legislativa. La Comisión concedió al Gobierno una prórroga de 120 días. En septiembre de 1989, Costa Rica compareció ante la Comisión, presentó el texto del proyecto de ley y solicitó una nueva prórroga del plazo hasta la siguiente sesión de la Comisión, que se celebraría en mayo de 1990. En espera de la aprobación del proyecto, la Comisión paralizó el trámite de los demás casos. Durante su sesión de mayo de 1990, no habiendo Costa Rica aún cumplido con la resolución N° 26/86, la

101. Caso N 9328. Entre esa fecha y agosto de 1989, la Comisión recibió varias denuncias similares que unificó en su Informe N 24/92.

102. Opinión Consultiva OC-12/91. Compatibilidad de un Proyecto de Ley con el Artículo 8.2.h de la Convención Americana, párr. 24 y 25.

Comisión deliberó una vez más sobre la posibilidad de enviar el caso a la Corte. Finalmente optó por no hacerlo debido a que Costa Rica le informó que su Corte Suprema acababa de dictaminar que el artículo 8.2.h. de la Convención era aplicable directamente por los jueces nacionales (o self-executing)".<sup>103</sup>

Como consecuencia de las sucesivas prórrogas, transcurrieron más de cuatro años sin que la situación se resolviera ni que la Comisión adoptara una decisión final en el caso. En el ínterin, el Gobierno de Costa Rica solicitó una opinión consultiva a la Corte sobre el proyecto legislativo que acababa de enviar para modificar su legislación en el punto bajo discusión. La Corte se abstuvo de dar dicha opinión en razón de que existían casos pendientes ante la Comisión Interamericana.<sup>104</sup> Pero la Corte no se abstuvo de dejar sentada su posición sobre el efecto de las prórrogas de la Comisión señalando que "*las prórrogas reiteradas que ha solicitado el Gobierno y ha concedido la Comisión han retrasado notablemente la solución de los casos planteados*". En febrero de 1991, cinco años después de que la Comisión adoptó su resolución 26/86 en la que, entre otras cosas, manifestó que, eventualmente, referiría el caso a la Corte, Costa Rica resuelve solicitar una opinión consultiva sobre un proyecto de legislación que, transcurrido todo ese plazo, aún no ha sido adoptada".<sup>105</sup> Seguidamente la Corte toma en consideración para abstenerse de pronunciarse la situación de que la Comisión ha detenido durante largo tiempo el envío de uno de ellos a la Corte y los otros tienen su trámite suspendido.<sup>106</sup>

Finalmente la Comisión aprobó su Informe final, al 2 de octubre de 1992, ocho años y medio después de haber recibido la primera denuncia, siete años después de haber adoptado su Informe preliminar y 10 meses después de que la Corte se abstuviera de pronunciarse en la Opinión Consultiva solicitada.

Debido a esta dilación indebida e injustificada de la Comisión, los peticionarios –todos condenados a penas que iban desde los seis meses hasta los cinco años de prisión–<sup>107</sup> quedaron sin la posibilidad de obtener la protección del sistema interamericano en un plazo razonable. Además la Comisión decidió terminar la tramitación de los casos sin haber recibido información de cada peticionario "que evidenciara que hubiera tratado de hacer uso de ese derecho [posibilidad de reabrir la causa] o que le hubiera rechazado infundadamente".<sup>108</sup> De modo que no supo si la situación había sido resuelta en cada uno de los casos en los que debía

103. OC-12/91, párr. 28/30.

104. OC-12/91, párr. 26.

105. OC-12/91, párr. 27.

106. Informe 24/92, párr. 3/19.

107. Informe 24/92, párr. 32.

108. Opinión Consultiva OC1/82 "Otros tratados objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", del 24 de septiembre de 1982, párr. 39.

expedirse. Por otro lado, su dilación privó a la Corte de poder expedirse tanto en un caso contencioso como en una opinión consultiva sobre una materia que tenía repercusión no sólo para los afectados en el caso concreto sino para todo el Hemisferio, ya que son varios los países que tienen una legislación similar a la costarricense. Adicionalmente, el Gobierno de Costa Rica no pudo obtener un "servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales".<sup>109</sup> Esta abstención, consecuencia directa de la dilación en el trámite del caso ante la Comisión, pudo equivaler a "forzar a dicho Gobierno a la violación de la Convención, mediante la adopción formal y posiblemente la aplicación de la medida legislativa, para luego acudir a la Corte en busca de la opinión".<sup>110</sup>

Un segundo ejemplo de lo que estamos señalando se encuentra en el caso 10.526, Informe N° 31/96 (Guatemala). En dicho caso la Comisión aprobó el Informe previsto en el artículo 50 que transmitió al Gobierno por nota del 11 de abril de 1996 otorgándole un plazo de 60 días para cumplir con las recomendaciones; en caso de incumplimiento el caso sería remitido a la Corte. El Gobierno, el 31 de mayo, pidió la suspensión del trámite del caso sin dar ninguna motivación para tal petición. El 3 de junio aclaró su solicitud requiriendo un plazo adicional de dos meses para dar respuesta y pidiendo la suspensión del plazo para enviar el caso a la Corte. La Comisión accedió a ambas peticiones sin dar ningún motivo de tal proceder. El 26 de julio, el Gobierno volvió a requerir una ampliación de 60 días invocando que el Fiscal del caso había solicitado una entrevista con la víctima del hecho que había ocurrido siete años antes. La Comisión rechazó tal pedido. Lo importante del caso es que el Gobierno involucrado, a pesar de la suspensión del trámite y las prórrogas otorgadas nunca respondió al Informe preliminar de la Comisión. Para la Comisión dicha actitud no mereció ningún comentario.<sup>111</sup>

En síntesis, el uso arbitrario en estos casos como en muchos otros casos, afectó a los peticionarios, al Gobierno implicado y a las propias Corte y Comisión. Lo sorprendente del asunto es que en sus Informes finales, la Comisión no considerara que debía hacer alguna referencia al efecto que las sucesivas prórrogas y el efecto que el notable retraso y la falta de colaboración del Gobierno significaron para el funcionamiento global del sistema de protección de los derechos humanos.

109. Opinión Consultiva-4/84, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, del 19 de enero de 1984, párr. 26.

110. Informe N° 31/96 párr. 132/137, Informe Anual 1996 citado.

111. Ver por ejemplo el caso 10.559, cuya denuncia original fue presentada el 26 de junio de 1990 pero se recibió información adicional el 4 de julio y 4 de septiembre del mismo año, Informe N°1/96, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995, OEA/Ser.L/VII.91, Doc. 7 rev., pág. 146.

#### d. Los peticionarios: su paciencia

El análisis de las responsabilidades de los distintos actores dentro del procedimiento ante el sistema interamericano quedaría inconcluso si no se observara a los usuarios, es decir a las víctimas, sus representantes o las organizaciones no gubernamentales que acuden en busca de una respuesta a sus reclamaciones.

Hemos realizado un análisis de los informes anuales de los últimos 20 años de la Comisión Interamericana y resulta difícil encontrar datos concretos en las resoluciones en casos individuales adoptados por la Comisión que permitan indicar que la larga duración de los trámites de los casos o la tardanza en la aprobación de los Informes sea atribuible a los peticionarios.

Sin perjuicio de ello, algunos datos podrían indicar que si ha habido supuestos donde los peticionarios han tenido alguna responsabilidad en que la tramitación de los casos se extendiera en el tiempo. A modo de ejemplo pueden señalarse casos donde los peticionarios, en lugar de enviar la información que poseían en una sola presentación, lo han hecho durante varios meses,<sup>112</sup> otros donde solicitaron alguna prórroga para presentar sus informaciones, otros casos donde durante largos períodos de tiempo no aportaron información a la Comisión.<sup>113</sup>

Estos ejemplos demuestran que es posible que los peticionarios en determinados casos pueden ser responsables de la larga duración de los casos ante el sistema. Sin embargo, su grado de responsabilidad no puede ser equiparado al de los Estados o los propios órganos del sistema en cuanto a los atrasos concretos que cada caso tiene. Pero lo que es más importante, las soluciones globales al problema de la prolongación crónica de la tramitación de casos se encuentra en sus manos.

Adicionalmente existen más que indicios claros que los peticionarios en múltiples casos han hecho y reiterado en múltiples ocasiones que la Comisión resolviera en tiempos oportunos. Basta señalar el caso N° 10.553 donde los peticionarios desde el 19 de abril de 1991 solicitaron que la Comisión redactara su Informe Preliminar. Dicha petición fue reiterada en al menos cuatro oportunidades. El Informe preliminar recién se produjo el 3 de junio de 1996 y el Informe final el día 16 de octubre de 1996.<sup>114</sup> Los peticionarios carecían de cualquier posibilidad de impulsar el procedimiento ante la Comisión en este caso.

112. Así en el caso 10.526, Informe 31/96 los peticionarios entre el 30 de octubre de 1992 y el 19 de julio de 1994 no presentaron ninguna información a la Comisión. Véase Informe Anual, 1996, pág. 429 nota 1.

113. Informe Anual de la Comisión, 1996, pág 465 y siguientes.

114. Por ejemplo, en sus áreas de competencia respectiva la Secretaría General, la Unidad para la Promoción de la Democracia, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Indigenista Interamericano, el Comité Jurídico Interamericano, etc.

Lo mismo puede decirse de la Corte. Así en el caso Paniagua Morales y otros, la Corte dictó sentencia de Excepciones Preliminares el 25 de enero de 1996. A la fecha de redacción del presente artículo, junio de 1997, es decir un año y medio después, no se han llevado a cabo las audiencias probatorias. Los representantes de las víctimas que actúan como asesores de la Comisión, no tienen ninguna posibilidad de acelerar el proceso ante la Corte.

Los casos mencionados representan ejemplos de cómo los órganos del sistema han sido responsables de la prolongación de los casos a pesar de la actuación de los peticionarios. Pero sí en dichos casos, los peticionarios tenían posibilidad de requerir que Comisión y Corte —aún mediatizada— actuarán, carecen totalmente de alguna incidencia en la determinación de los fondos y recursos humanos que la OEA destina a los órganos de protección de los derechos humanos y que podrían mejorar sustantivamente la tramitación rápida de los casos.

## VI. ALGUNAS PROPUESTAS

Una vez que hemos realizado algunas reflexiones sobre distintos aspectos de la duración del procedimiento ante el sistema interamericano y los plazos en el mismo, nos permitimos efectuar algunas propuestas dentro del proceso de evaluación y reflexión que se está viviendo en el seno de la OEA en materia de protección de los derechos humanos. Formularemos algunas propuestas concretas que denominamos institucionales, es decir de diseño y recursos del sistema y otras procedimentales destinadas fundamentalmente al modelo de procesamiento de denuncias individuales.

El diseño institucional puede repercutir directamente la duración de la tramitación de los casos. De allí, que hay que ser muy cuidadosos en las propuestas puntuales que se formulen. Así en el contexto del actual proceso de reforma, propuestas tales como que la Comisión asuma mayores actividades de promoción no sólo disminuirían la efectividad de la defensa de los derechos humanos por parte del sistema interamericano sino que incidirían negativamente en la duración de los procedimientos ante la Comisión. De allí, que nuestra propuesta sea que la Comisión mantenga como actividad principal la tramitación de casos. Solamente la Corte y Comisión pueden procesar denuncias mientras que existen múltiples instancias hacia el interior de la OEA<sup>115</sup> como fuera de ella<sup>116</sup> que pueden hacer promoción de los derechos humanos.

115. Basta mencionar al Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

116. Obviamente también reduciría el costo de la tramitación de los casos ante la Corte Interamericana.

La segunda propuesta concreta en materia institucional es que la OEA dote de recursos suficientes a la Comisión y la Corte. Mientras la Comisión y Corte cuenten con un número reducido de abogados en su Secretaría, que no tengan la posibilidad de reunirse con mayor regularidad en sesiones ordinarias y extraordinarias por plazos acordes con sus responsabilidades, el problema de la duración de los procedimientos no podrá ser solucionado satisfactoriamente. Para ello, es indispensable que la OEA asigne los recursos suficientes a la Comisión y la Corte para que puedan realizar adecuadamente las tareas que tienen asignadas. Esta es una responsabilidad primaria e indelegable de los Estados.

En materia específica de procedimiento, a fin de acelerar el mismo, la Comisión y la Corte deberían incluir disposiciones expresas en sus Reglamentos que les permitan actuar en salas, subcomisiones, etc. para adelantar diversas etapas del procedimiento. La Corte, por su parte, debería modificar su jurisprudencia y, en consecuencia, adecuar su Reglamento, a fin de impedir que las alegaciones en materia de admisibilidad puedan ser presentadas como excepciones preliminares ante ella. Adicionalmente, debería establecerse un adecuado reparto de funciones entre la Comisión y Corte, a fin de que la prueba se practique solamente en una ocasión ante la Comisión. Estas medidas abreviarían enormemente la duración del procedimiento ante la Corte.<sup>117</sup>

A los Estados miembros de la OEA, en materia de tramitación de casos individuales, les recae la responsabilidad de contestar los pedidos de información que le formula la Comisión dentro de los plazos señalados, a fin de no dilatar el procedimiento.

Frente a la teoría que sostiene que las formas en los procedimientos internacionales, incluido el cumplimiento de ciertos plazos, no juega el mismo rol que en el derecho interno por lo que su incumplimiento no acarrea *ipso facto* la nulidad del procedimiento, se contraponen el derecho de las víctimas a obtener la protección internacional dentro de un plazo razonable. Por ello no debería existir una discrecionalidad absoluta de los órganos del sistema para dispensar el cumplimiento de los plazos. En todos los casos los plazos deberían ser cumplidos y en el supuesto de que los mismos hayan dejado de observarse debería existir una fundamentación explícita sobre esta circunstancia y un cuidadoso análisis de que no se está afectando el derecho de las víctimas a obtener pronunciamientos de los órganos dentro de plazos razonables.

Si los plazos no son cumplidos o dejándose amplia libertad a los órganos para fijar dichos plazos, etc. se favorece la politización, la falta de transparencia, la dilación y

117. Andrés Aguilar, "Procedimiento que debe aplicar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el examen de comunicaciones individuales sobre presuntas violaciones de derechos humanos", en *Derechos Humanos en las Américas. Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, OEA, 1984, pág. 211.

la presión sobre la Comisión y la Corte. Para contrarrestar en parte estos efectos nocivos, deberían en primer lugar establecerse mayores criterios específicos en los Reglamentos de la Comisión y la Corte en materia de plazos, regulando la duración y estableciendo parámetros de cada etapa del procedimiento. Además debería existir una disposición expresa en ambos Reglamentos, estipulando qué plazos pueden ser prorrogados y cuáles no, las causales para la procedencia de dichas prórrogas, los efectos del incumplimiento de los plazos y la obligación de fundamentar y comunicar a la contraparte toda concesión de prórrogas.

Antes de finalizar, vale la pena recalcar que la duración excesiva de los procedimientos afecta negativamente a las víctimas, los Estados, la Comisión y la Corte. Por ello, todos mancomunadamente y mediante un fructífero diálogo deberían trabajar para reducir la duración de los mismos. Es necesario volver a recalcar que la rapidez con que responde un sistema a denuncias individuales son cruciales para contar con un sistema efectivo que pueda remediar y prevenir violaciones. Frente a ello, en el hemisferio contamos con un procedimiento lento que pone a prueba la paciencia del peticionario.<sup>118</sup>

El sistema interamericano de protección de los derechos humanos se encuentra en una etapa de definiciones. La respuesta a esta situación será decisiva, con el objetivo de avanzar hacia un sistema ágil, rápido, transparente, eficaz, con aplicaciones de reglas claras, precisas y progresivas, como la mejor garantía para la protección de los derechos humanos.

---

118. Andrés Aguilar, "Procedimiento que debe aplicar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el examen de comunicaciones individuales sobre presuntas violaciones de derechos humanos", en *Derechos humanos en las Américas. Homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches*, OEA, 1984, pág. 211.