

Capítulo II. Peticiones referentes a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables

Artículo 26. Revisión inicial

1. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión tendrá la responsabilidad del estudio y tramitación inicial de las peticiones presentadas a la Comisión que llenen todos los requisitos establecidos en el Estatuto y en el artículo 28 del presente Reglamento.
2. Si una petición no reúne los requisitos exigidos en el presente Reglamento, la Secretaría Ejecutiva podrá solicitar al peticionario o a su representante que los complete.
3. Si la Secretaría Ejecutiva tuviera alguna duda sobre el cumplimiento de los requisitos mencionados, consultará a la Comisión.

Artículo 27. Condición para considerar la petición

La Comisión tomará en consideración las peticiones sobre presuntas violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables, con relación a los Estados miembros de la OEA, solamente cuando llenen los requisitos establecidos en tales instrumentos, en el Estatuto y en el presente Reglamento.

Artículo 28. Requisitos para la consideración de peticiones

Las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener la siguiente información:

1. El nombre de la persona o personas denunciantes o, en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, su representante o representantes legales y el Estado miembro en el que esté legalmente reconocida;
2. Si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado, y las razones respectivas;
3. La dirección de correo electrónico para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección postal;
4. Una relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas;
5. De ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada;
6. La indicación del Estado que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables, aunque no se haga una referencia específica al/os artículo(s) presuntamente violado(s);
7. El cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del presente Reglamento;

8. Las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del presente Reglamento; y
9. La indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del presente Reglamento.

Artículo 29. Tramitación inicial

1. La Comisión, actuando inicialmente por intermedio de su Secretaría Ejecutiva, recibirá y procesará en su tramitación inicial las peticiones que le sean presentadas. Cada petición se registrará, se hará constar en ella la fecha de recepción y se acusará recibo al peticionario.
2. La petición será estudiada en su orden de entrada; no obstante, la Comisión podrá adelantar la evaluación de una petición en supuestos como los siguientes:
 - a. cuando el transcurso del tiempo prive a la petición de su efecto útil, en particular:
 - i. cuando la presunta víctima sea un adulto mayor, niño o niña;
 - ii. cuando la presunta víctima padezca de una enfermedad terminal;
 - iii. cuando se alegue que la presunta víctima puede ser objeto de aplicación de la pena de muerte; o
 - iv. cuando el objeto de la petición guarde conexidad con una medida cautelar o provisional vigente;
 - b. cuando las presuntas víctimas sean personas privadas de libertad;
 - c. cuando el Estado manifieste formalmente su intención de entrar en un proceso de solución amistosa del asunto; o
 - d. cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:
 - i. la decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales graves que tengan un impacto en el goce de los derechos humanos; o
 - ii. la decisión pueda impulsar cambios legislativos o de práctica estatal y evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto.
3. Si la petición no reúne los requisitos exigidos en el presente Reglamento, la Comisión podrá solicitar al peticionario o a su representante que los complete conforme al artículo 26.2 del presente Reglamento.
4. Si la petición expone hechos distintos, o si se refiere a más de una persona o a presuntas violaciones sin conexión en el tiempo y el espacio, la Comisión podrá desglosarla y tramitarla en expedientes separados, a condición de que reúna todos los requisitos del artículo 28 del presente Reglamento.
5. Si dos o más peticiones versan sobre hechos similares, involucran a las mismas personas, o si revelan el mismo patrón de conducta, la Comisión las podrá acumular y tramitar en un mismo expediente.
6. En los casos previstos en los literales 4 y 5, la Comisión notificará por escrito a los peticionarios.
7. En casos de gravedad o urgencia, la Secretaría Ejecutiva notificará de inmediato a la Comisión.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comunicados, Resoluciones y otros documentos

CIDH. Informe sobre la labor desarrollada durante su Decimotercer Período de Sesiones, 18 al 28 de abril de 1966. OEA/Ser. L/V/II.14, doc. 35. Unión Panamericana, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., 30 de junio de 1966.

CIDH. Sistema de Peticiones y Casos. Folleto informativo. 2012.

CIDH. Plan estratégico 2017-2021. Aprobado por la CIDH durante su 161 Período de Sesiones, marzo de 2017.

CIDH. Resolución 1/19. Revisión Inicial de Peticiones, 29 de octubre de 2019.

CIDH. “CIDH busca reducir atraso procesal en el sistema de peticiones y casos”. Comunicado de prensa 150/16, 18 de octubre de 2016.

CIDH. “CIDH alcanza resultados históricos en 2017 y presenta su informe de progreso del primer año del Plan Estratégico”. Comunicado de prensa 45/18, 12 de marzo de 2018.

CIDH. “CIDH concluye 2 años de su Programa de Superación del Atraso Procesal y anuncia nuevas acciones aprobadas tras una segunda etapa de consultas participativas”. Comunicado de prensa 257/18, 2 de diciembre de 2018.

Decisiones

CIDH. Óscar Alfonso Morales Díaz y familiares. Admisibilidad. Informe No. 105/13. Petición 514-00. Colombia, 5 de noviembre de 2013.

CIDH. Luis Alberto Leiva. Admisibilidad. Informe No. 56/16. Petición 666-03. Argentina, 6 de diciembre de 2016.

Documentos internacionales

CIDH. Estatuto. Aprobado por la Consejo de la Organización en la sesión celebrada el 25 de mayo de 1960 y enmendado el 8 de junio del mismo año.

OEA. Reglamento de la CIDH (con las enmiendas de 1961, 1962 y 1966). OEA/Ser.L/V/II.14, doc. 34 [español], 26 de abril de 1966.

OEA. Reglamento de la CIDH. OEA/Ser.L/V/II.49, doc.6, rev. 4 [original: español], 8 de abril de 1980.

Secretaría General OEA. Reglamento de la CIDH. Aprobado por la Comisión en su Décima Tercera Sesión celebrada el 24 de octubre de 1960. En Documentos Básicos, CIDH. OEA/Ser.L/V/II.4 [original: español]. Unión Panamericana, Washington, D.C., 23 de noviembre de 1960.

Doctrina

Cejil. “Apuntes sobre las Reformas al Reglamento de la CIDH: Cambios Derivados del Proceso de Reflexión”. *Documende Coyuntura*, núm. 8 (2013).

Clapham, Andrew. “The High Commissioner for Human Rights”. En Frederic Megret y Philip Alston. *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*. 2 ed. Oxford University Press, 2020.

Creamer, Cosette y Zuzanna.Godzimirska. “Trust in the Court: The Role of the Registry of the European Court of Human Rights”. *European Journal of International Law*, vol. 30, núm. 2 (2019), 665-687.

Kemileva, Kamelia. “UN Inefficiencies Undermine Effective Handling of Individual Petitions”. *Open Global Rights*, 29 de octubre de 2019.

Orozco, Jesús. “El Proceso de Fortalecimiento. Miradas desde el Interior”. *Aportes DPLF*, núm. 19 (2014).

Sánchez, Nelson Camilo. “Una década de peticiones y casos ante la CIDH”. *Aportes DPLF*, núm. 23 (2021).

Skander, Alexander y Basak, Cali. “Las Denuncias de las Víctimas a Violaciones de Derechos Humanos ante la ONU no se tratan con eficacia”. *Open Global Rights*, 20 de marzo de 2020.

Viljoen, Frans. “Fact-Finding by UN Human Rights Complaints Bodies - Analysis and Suggested Reforms”. En Aarmin von Bogdandy y Rüdiger Wolfrum (eds.), *Max Plack Yearbook of United Nations Laws*, vol. 8 (2004).

VV. AA. *Filing a Communication before the African Commission on Human and Peoples Rights. A complainant's manual*. Redress, 2013.

Contenido

1. Historia de la normativa	133
2. Relación con los demás artículos del Reglamento de la CIDH y con el Reglamento de la Corte IDH	136
3. Aplicación práctica del Reglamento de la CIDH	137
3.1. Presentación y recepción de la petición.....	138
3.2. Estudio inicial a cargo de la Secretaría Ejecutiva.....	138
3.3. La petición no reúne, <i>prima facie</i> , requisitos exigidos.....	139
3.4. La petición reúne, <i>prima facie</i> , los requisitos reglamentarios.....	141
3.5. Consulta a la CIDH.....	142
3.6. Archivo de la petición en etapa de estudio inicial.....	142
4. Comparación con otros sistemas de derechos humanos	142
4.1. Órganos de Tratados de Naciones Unidas.....	142
4.2. Corte Europea de Derechos Humanos.....	144
4.3. Sistema Africano de Derechos Humanos.....	145
5. Comentario del artículo	146

1. Historia de la normativa

Como se destacó anteriormente, la CIDH adquirió el mandato de examinar denuncias individuales en noviembre de 1965 y lo aplicó por primera vez a partir de mayo de 1967.¹ Desde entonces, la Comisión ha decidido con autonomía la forma en la que tramita las denuncias recibidas. La CIDH ha delegado, desde esa época, a su Secretaría Ejecutiva, con la tarea de liderar el proceso de trámite inicial de peticiones, aun cuando no lo haya llamado de esta manera.

El primer Estatuto de la CIDH, aprobado por los Estados miembros en 1960, ordenó al Secretario General de la OEA la designación del “personal técnico y administrativo que se requiera para prestar servicios de Secretaría a la Comisión”.² En ese entonces, la Secretaría de la CIDH formaba parte del personal de la “Unión Panamericana” y sus gastos eran incluidos en el presupuesto de tal organización. La CADH reiteró esta directriz en su artículo 40:

Los servicios de Secretaría de la Comisión deben ser desempeñados por la unidad funcional especializada que forma parte de la Secretaría General de la Organización y debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión.

El artículo 21 del actual Estatuto contiene una norma similar, pero con algunos cambios importantes. Primero, establece que los servicios de la Secretaría de la CIDH deberán ser desempeñados por una “unidad administrativa especializada”, la cual deberá estar a cargo de un “Secretario Ejecutivo”. Dos numerales específicos del mismo artículo señalan las pautas para la designación de la persona que se encargará de la Secretaría Ejecutiva.³

1 CIDH, Informe sobre la labor desarrollada durante su Decimotercer Período de Sesiones, 18 al 28 de abril de 1966, OEA/Ser. L/V/II.14, doc. 35, Unión Panamericana, Secretaría General de la OEA, Washington, D.C., 30 de junio de 1966, p. 3.

2 Estatuto de la CIDH de 1960, artículo 14.

3 Asamblea General de la OEA, Estatuto de la CIDH de 1979.

Bajo este esquema, desde el inicio de sus operaciones, la CIDH ha delegado en la Secretaría la gestión del trámite de las peticiones individuales. Así se desprende, por ejemplo, de las normas del Reglamento de 1960 –incluso para la época en que la CIDH no tenía el mandato de estudiar individualmente las peticiones– que regulaba el procedimiento en sus artículos 26 a 29.⁴ El artículo 26 delegaba a la Secretaría para recibir las comunicaciones y hacer un listado de ellas para ser transmitidas a la CIDH con una breve indicación del contenido de las peticiones. De acuerdo con los artículos 27 y 28 de ese Reglamento, la Secretaría tenía potestad para acusar recibo de la petición y notificar al Estado involucrado sobre las reclamaciones recibidas. No obstante, en caso de que “tuviera alguna duda sobre la procedencia de alguna comunicación o reclamación”, la Secretaría debía consultar a la CIDH para que esta decidiera, “si estuviere reunida”. Durante los recesos entre períodos de sesiones, el/la Presidente/a de la CIDH debía resolver la duda.⁵

Con la modificación del mandato que permitió a la CIDH procesar las peticiones, esta fue paulatinamente delegando más responsabilidades en su Secretaría Ejecutiva para el procesamiento inicial de estas peticiones. Así, en el artículo 40 del Reglamento que contiene las enmiendas realizadas en 1966, se establece que la Secretaría acusará recibo de las comunicaciones dirigidas a la Comisión y si “tuviera alguna duda sobre la admisibilidad de la comunicación, dicha duda será resuelta por la Comisión, o por la subcomisión, si estuvieren reunidas, o por el presidente durante los recesos de ellas”.⁶ Esta norma se complementaba con lo dispuesto en el artículo 44 que ordenaba a la Secretaría la distribución de una lista de las peticiones recibidas, acompañada de una breve descripción de las mismas, con anterioridad a cada período de sesiones. Además, la Secretaría, en acuerdo con la CIDH, estaba encargada de transmitir las peticiones a los Estados correspondientes, para lo cual debía asegurarse de omitir la identidad de los autores, salvo cuando estos lo hubieran consentido expresamente.⁷ El mismo capítulo del Reglamento daba instrucciones a la Secretaría para mantener un archivo interno con las peticiones recibidas. Finalmente, los artículos 48 a 54 adoptaban disposiciones respecto del trámite de casos mediante “procedimiento especial”, similar al trámite que hoy se conoce como parte de las etapas de admisibilidad y fondo.

En el Reglamento de 1980 (adoptado luego de la entrada en vigor de la Convención Americana y el establecimiento de la Corte IDH) aparece por primera vez la mención de la idea de “tramitación inicial” a cargo de la Secretaría Ejecutiva (art. 27).⁸ La Secretaría tenía autonomía para decidir si la comunicación reunía los requisitos establecidos en el Reglamento y, en caso de no hacerlo, podía comunicarse directamente con la parte peticionaria para solicitar más información. En caso de duda sobre la admisibilidad de la petición, la Secretaría debía consultar a la CIDH. A partir de allí, la Secretaría tenía una serie de lineamientos de tramitación establecidos por el artículo 31 del Reglamento, incluyendo disposiciones sobre registro de la petición, acuse de recibo al peticionario, traslado de solicitud al Estado, solicitud de respuesta expedita en casos de gravedad y urgencia, y reenvío de respuestas a las partes. Las disposiciones siguientes señalaban los pasos y las decisiones a ser tomadas por la CIDH en una fase denominada “cuestiones preliminares”, similar a lo que hoy se conoce como etapa de admisibilidad. El Reglamento

4 Reglamento de la CIDH de 1960.

5 *Ibid.*, artículo 27.

6 OEA, Reglamento de la CIDH (con las enmiendas de 1961, 1962 y 1966). Entendiéndose en esa época lo que sería la decisión sobre tramitabilidad actual como “admisibilidad de la comunicación”.

7 El artículo 43 refleja la realidad de la época que hacía prever posibles represalias contra los denunciantes.

8 De acuerdo con la norma, la Secretaría asumía “la responsabilidad del estudio y tramitación inicial de las peticiones que se presenten a la Comisión y que llenen todos los requisitos establecidos en el Estatuto y el presente Reglamento”.

de 1980 aclaró también el trámite a seguir respecto de las peticiones referentes a Estados que no sean partes de la Convención.⁹

El Reglamento de 2000 reiteró esta práctica al incluir en la norma sobre “Funciones de la Secretaría Ejecutiva” dos líneas adicionales a las que traían los reglamentos anteriores:

Asimismo [la Secretaría] recibirá y dará trámite a la correspondencia y las peticiones y comunicaciones dirigidas a la Comisión. La Secretaría Ejecutiva podrá también solicitar a las partes interesadas la información que considere pertinente, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Reglamento.¹⁰

El artículo 26 de esta norma introduce el término “revisión inicial” para enfatizar que la Secretaría tiene a su cargo el “estudio” y “tramitación inicial” de las peticiones. El artículo 31, precisamente denominado “tramitación inicial”, determina que “la Comisión, actuando inicialmente por intermedio de la Secretaría Ejecutiva recibirá y procesará en su tramitación inicial las peticiones”. Además de las acciones de trámite ya reconocidas (registro, acuse de recibo, traslado, etc.), este artículo introdujo lineamientos para el desglose y acumulación de peticiones. El artículo inmediatamente siguiente se refiere a la “etapa de admisibilidad”, que comienza con el traslado de “la petición al Estado”, lo cual indica que esta acción cierra a su vez la “tramitación inicial” de la petición e identifica una clara separación entre ambas etapas del procedimiento.

El lenguaje de estos artículos es idéntico al adoptado por el Reglamento de la CIDH en 2009. Los únicos cambios introducidos a los artículos bajo estudio se produjeron en 2013 en las reformas al Reglamento producidas como respuesta al proceso de “fortalecimiento de la CIDH”.¹¹ Como resultado de este proceso, la CIDH modificó considerablemente el sistema de petición individual, especialmente en lo relacionado con la inclusión de criterios para acelerar el trámite de algunos casos prioritarios (*per saltum*), la ampliación de plazos procesales, la definición de criterios para la acumulación de la admisibilidad y el fondo, la incorporación de nuevos criterios para determinar el archivo de peticiones y casos, y la suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte.¹²

Específicamente en lo relacionado con la tramitación inicial, la reforma reglamentaria de 2013 introdujo reformas al artículo 28, que trata sobre los requisitos formales básicos que deben contener las solicitudes de petición individual, y al artículo 29, que regula el procedimiento de tramitación inicial. En primer lugar, en cuanto a los requisitos del artículo 28, la reforma de 2013 —que constituye la norma aplicable a la fecha de redacción de este capítulo— ya no requiere indicar la nacionalidad e incluir la firma del peticionario como estaba establecido en el Reglamento anterior.¹³ No obstante, cuando el peticionario sea una entidad no gubernamental debe indicar el Estado miembro en el que está legalmente reconocida.

9 [Reglamento de la CIDH de 1980](#), arts. 48-50.

10 [Reglamento de la CIDH](#), aprobado por la Comisión en su 109 período extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000.

11 De acuerdo con la versión oficial de la CIDH, esta reforma reglamentaria tuvo como propósito la incorporación de “diversas prácticas que ya se venían observando —por ejemplo, respecto de medidas cautelares o de los criterios de priorización en la sustanciación de peticiones y casos”, con el propósito de aumentar “la seguridad jurídica, transparencia y previsibilidad de su actuación, así como a la rendición de cuentas, e incrementará así su legitimidad ante las y los usuarios del sistema”. Jesús Orozco, “El Proceso de Fortalecimiento. Miradas desde el Interior”, *Aportes DPLF*, núm. 19 (2014), 6.

12 Cejil, [Apuntes sobre las Reformas al Reglamento de la CIDH: Cambios Derivados del Proceso de Reflexión](#), Documento de Coyuntura No. 8 (2013).

13 Con la eliminación de este requisito se facilitó la presentación de peticiones por vía electrónica.

Adicionalmente, la reforma modificó el párrafo 2 del artículo 28 para solicitar que cuando el peticionario desee mantener su identidad en reserva frente al Estado, indique “las razones respectivas” para ello. Esta justificación no se requería en el Reglamento anterior y crea una distinción entre el peticionario y la presunta víctima, al permitir por regla general que el primero y no la segunda, puedan solicitar la reserva de identidad.¹⁴ Finalmente, la reforma modificó el párrafo 3 del mismo artículo, para dar prioridad a la dirección de correo electrónico como medio para recibir la correspondencia relacionada con la petición. Esto no excluye la comunicación por otras vías, pero señala una intención de hacer uso prioritario de un canal que puede facilitar el acceso de las víctimas al sistema.

El segundo tema de reforma estuvo relacionado con el orden de tramitación de las peticiones. Este es un tema muy sensible, dada la larga lista de peticiones pendientes ante la CIDH y el cambio en la estrategia de acceso de las víctimas a la Corte que se dio a partir del año 2000.¹⁵ Uno de los argumentos levantados por los Estados durante el proceso de fortalecimiento fue el de la necesidad de desarrollar criterios para determinar prioridades en la tramitación de casos. En respuesta a estas peticiones, la CIDH incluyó un nuevo párrafo en el artículo 29 en el que señala los criterios que podrían dar lugar a que la evaluación de una petición sea priorizada.¹⁶

2. Relación con los demás artículos del Reglamento de la CIDH y con el Reglamento de la Corte IDH

Las normas que regulan el estudio y trámite inicial de las peticiones individuales tienen relación directa con al menos tres tipos de regulaciones del Reglamento. En primer lugar, el estudio y tramitación inicial es la primera fase del procesamiento de peticiones individuales y, por tanto, las normas que regulan las subsiguientes fases de admisibilidad, fondo y transición dependen de que la petición sobrepase esta etapa. Particularmente, los artículos 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 del Reglamento, que regulan los criterios y procedimientos de admisibilidad, son relevantes para el análisis de los criterios *prima facie* que se usan para la revisión inicial de las peticiones.

En segundo lugar, dos maneras en las que puede terminar la etapa de revisión inicial están reguladas más adelante en el Reglamento en los artículos 41 y 42. El primero de estos artículos se refiere al desistimiento de las peticiones, mientras que el segundo establece la posibilidad de archivo de las mismas.¹⁷

Finalmente, como la CIDH ha delegado a su Secretaría Ejecutiva la labor de adelantar esta fase del procesamiento de peticiones, los artículos 12 y 13 del Reglamento son relevantes para el análisis de los artículos bajo estudio. Especialmente, en el artículo 12 se fijan reglas sobre reserva y confidencialidad de la información y se declaran impedimentos para los funcionarios de la

14 El Reglamento con las reformas de 1966 (art. 43) refería a omitir “la identidad de los autores” sin distinguir entre parte peticionaria y presunta víctima.

15 Es decir, habiéndose cambiado el *onus* respecto del envío de casos a la Corte, para que la regla fuera el envío en lugar de la excepción, el litigio de casos dejó de ser necesariamente estratégico para tener un orden cronológico preponderante. Ese cambio de perspectiva hizo del tema del orden de tramitación de casos algo prioritario, especialmente para las víctimas.

16 A esto se le conoce como los criterios *per saltum*.

17 En la etapa de estudio inicial, la solución amistosa se prevé como posibilidad para adelantar la evaluación de una petición y con ello, en principio, dar trámite a la misma. No se puede entrar en un proceso de solución amistosa respecto de una petición en estudio inicial (art. 29.2.c del Reglamento vigente).

Secretaría Ejecutiva que directamente impactan en el procesamiento de casos. En la misma línea hay relación entre este procedimiento y lo dispuesto en el artículo 15.5 sobre Relatorías temáticas, que apoyan en las peticiones y casos.

Por otro lado, es importante anotar que el Reglamento es bastante escueto y deja ciertos vacíos en cuanto al procesamiento de peticiones. La CIDH ha ido creando prácticas y procedimientos que no se encuentran en el Reglamento. Algunas de ellas han sido recientemente documentadas en las Resoluciones CIDH 1/16 y CIDH 1/19.¹⁸

3. Aplicación práctica del Reglamento de la CIDH

Los artículos 26 a 29 del Reglamento de la CIDH establecen una serie de criterios que orientan los procedimientos y trámites necesarios para el procesamiento inicial de peticiones individuales. Al conjunto de estas decisiones y procedimientos se le conoce contemporáneamente como la fase de estudio inicial, la cual precede a las establecidas etapas de admisibilidad, fondo y transición.

El estudio inicial se caracteriza, “por ser una función delegada por la CIDH a su Secretaría Ejecutiva”.¹⁹ El objetivo de esta etapa es realizar un análisis de naturaleza administrativa preliminar de los requisitos de admisibilidad (agotamiento de recursos internos, plazo, no duplicidad, caracterización) y competencia (*ratione personae*, *ratione temporis*, *ratione loci*) de las peticiones para que puedan ser conocidas por la CIDH.

Recientemente, en su Digesto sobre Decisiones de Admisibilidad, la CIDH sostuvo que “tanto en la etapa de revisión inicial como en la etapa de admisibilidad se analizan los mismos requisitos de competencia y admisibilidad establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estatuto y el Reglamento de la Comisión, con distintas categorías de análisis, y tomando en cuenta el carácter diferenciado de ambas etapas”.²⁰ Así, la diferencia crucial es que el análisis en revisión inicial se realiza *prima facie*, antes de que la petición sea puesta en conocimiento del Estado. La decisión no es adoptada por el colegiado de la CIDH, sino por su Secretaría Ejecutiva, que actúa por delegación de la CIDH. En la etapa de estudio los requisitos se analizan *prima facie* o preliminarmente y con base en lo aportado y alegado únicamente por la parte peticionaria, mientras que en admisibilidad el análisis más profundo de los requisitos se basa en la prueba e información que surge del contradictorio entre las partes, salvo el análisis de caracterización que, hasta el fondo, permanece siendo objeto de un análisis preliminar.²¹ Además, en esta etapa existe la

18 Mediante la [Resolución 1/16 de 2016](#) la CIDH creó lineamientos para la aplicación del artículo 36.3 del Reglamento, es decir, en aquellas situaciones en las que se abre el caso, pero se difiere el tratamiento de admisibilidad hasta el debate y la decisión de fondo. Mediante la [Resolución 1/19](#), del 29 de octubre de 2019, la CIDH adoptó una serie de lineamientos relacionados con la posibilidad de los peticionarios de solicitar una revisión de la decisión que niega la apertura a trámite de su petición.

19 [CIDH adopta resolución sobre revisión inicial de peticiones](#), Comunicado de prensa 287/19, Washington, D.C., 7 de noviembre de 2019.

20 CIDH, Digesto de decisiones sobre admisibilidad y competencia de la CIDH, párr. 4.

21 Este es el criterio que se aplica en la práctica desde octubre de 2016, cuando la CIDH adoptó un formato resumido de informes de admisibilidad. Antes de esto, el formato de los informes de admisibilidad contenía una sección denominada “caracterización de hechos alegados”, que –aunque no hacía una determinación de violación– sí analizaba “si podían caracterizar” violaciones de derechos contenidos en la Convención y otros instrumentos relevantes. Véase CIDH busca reducir atraso procesal en el sistema de peticiones y casos, [Comunicado de prensa 150/16, 18 de octubre de 2016](#), mediante el cual la CIDH informa de la modificación de los formatos de los informes de admisibilidad e inadmisibilidad como una de las medidas a adoptar a partir de octubre de 2016.

posibilidad de que la parte peticionaria, corrija, ajuste y agregue antecedentes a su petición inicial a solicitud de la propia Secretaría Ejecutiva. Otra diferencia es que, según la práctica reciente, la decisión de no apertura adoptada en estudio inicial puede eventualmente revisarse en ciertos supuestos y las demás decisiones (como inadmisibilidad, por ejemplo) no son susceptibles de revisión.²²

La etapa cubierta en estos artículos inicia con la presentación de la petición ante la CIDH y puede terminar con tres tipos de decisiones: 1) traslado de la comunicación al Estado por cumplirse *prima facie* los requisitos de tramitabilidad;²³ 2) decisión de no apertura o rechazo (salida del sistema, también conocida como “no apertura a trámite”); 3) archivo, bien sea por inactividad o por desistimiento de la parte peticionaria.

3.1. Presentación y recepción de la petición

El primer paso que adopta la Secretaría cuando recibe la petición es el registro. Todas las peticiones son registradas mediante la asignación de número.²⁴

3.2. Estudio inicial a cargo de la Secretaría Ejecutiva

Para cumplir con esta tarea, personal asignado a la Sección de Estudio Inicial (anteriormente Registro) de la SE revisa que la petición contenga información que indique el cumplimiento de requisitos para tramitación establecidos por el Reglamento de la CIDH y la Convención Americana. Además, se evalúa preliminarmente si se cumplen los criterios para aplicar *per saltum*, si la petición tiene conexidad con una medida cautelar vigente (art. 25 del Reglamento) y si los temas de que trata la petición deberían ponerse en conocimiento de alguna de las relatorías temáticas. Este procedimiento no está regulado en el Reglamento y depende de la forma en que la Secretaría y sus relatorías administren sus recursos y políticas para el cumplimiento de los mandatos otorgados por la CIDH. Desde hace al menos dos décadas, las políticas administrativas de la Secretaría se han concentrado en buscar que este procedimiento sea homogéneo y previsible, tanto en su trámite como en la aplicación de criterios procesales y sustantivos.

La CIDH ha modificado su estructura organizacional y funciones en varias ocasiones. Hasta el año 2001, cuando se creó el Grupo de Recepción y Apertura de Peticiones (GRAP), cada abogado encargado de la situación del país tenía la función de decidir sobre la tramitabilidad de una petición. Con el GRAP se crearon una serie de sistemas y procedimientos que pretendían unificar los criterios de tramitabilidad y asegurar varios niveles de revisión al análisis sobre la apertura o no de una petición.

En la actualidad, la Secretaría Ejecutiva Adjunta de Peticiones y Casos es la unidad encargada de distribuir las tareas y responder por las decisiones. A modo de ejemplo, en octubre de 2019 la CIDH informó la formación de un nuevo equipo especial para actuar como una fuerza tarea para superar el atraso procesal en la etapa de estudio inicial.²⁵ Dicho equipo adopta decisiones

22 Nótese, no obstante, que la CIDH ha referido recientemente que la decisión del estudio inicial es “definitiva, y solo podrá ser objeto de una solicitud de reestudio en la forma establecida en la Resolución 1/19”. CIDH adopta resolución sobre revisión inicial de peticiones, Comunicado de prensa 287/19, Washington, D.C., 7 de noviembre de 2019.

23 Nótese que una característica que define esta etapa es que el Estado no tiene conocimiento de la petición hasta el término de esta, si es que es tramitable y se traslada al Estado.

24 Reglamento CIDH, artículo 29.1.

25 [CIDH concluye con destacados resultados primeras dos etapas de su Programa de Superación del Atraso Procesal](#), Comunicado de prensa 278/19, 29 de octubre de 2019. Dicha información presenta un escenario que no se condice con las medidas informadas y adoptadas por la CIDH durante la década pasada, siendo que en 2016

individuales respecto de cada petición como consecuencia de su estudio. Esta decisión no es sometida a una revisión por parte de otro funcionario o equipo, salvo situaciones que se consideren especialmente delicadas. En otros momentos, la Secretaría ha contado con equipos que leen y revisan el análisis preliminar de quienes inicialmente evalúan las peticiones.

Como parte de este análisis, la Secretaría debe evaluar si decide aplicar el criterio de *per saltum* a la petición. Todas las peticiones ingresan a la lista de peticiones por revisar. La regla general y reglamentaria es que la revisión se efectúa por orden cronológico, excepto si se cumplen los supuestos para adelantar la evaluación (*per saltum*, art. 29.2). La aplicación del trámite de *per saltum* es de oficio por la Secretaría Ejecutiva. Es importante anotar que el Reglamento de la CIDH no contiene indicación sobre el procedimiento para que la parte peticionaria solicite el inicio del trámite *per saltum*, o para que esta pregunte si su petición fue seleccionada para trámite expedito, así como tampoco sobre si puede solicitar revisión de la decisión de negar plazo expedito. Asimismo, no existe una norma sobre notificación a la parte interesada de alguna de estas situaciones.²⁶

3.3. La petición no reúne, *prima facie*, requisitos exigidos

El estudio inicial puede llevar a que la Secretaría considere que la petición no reúne *prima facie* los requisitos exigidos, o que con la información existente no es posible determinar si se cumplen los mismos. De acuerdo con la norma reglamentaria, la Secretaría podrá solicitar información adicional. Esto indica que la solicitud de información es una posibilidad facultativa y discrecional de la Secretaría Ejecutiva, dependiendo de la evaluación y de las políticas de procesamiento vigentes establecidas por la CIDH. Por ejemplo, en su Plan Estratégico 2017-2021, la CIDH estableció que una de las medidas para superar el atraso procesal era “la aplicación estricta de los requisitos de apertura a trámite”.²⁷ Esta política implicó que la consulta de información en esta etapa se transformara en un trámite excepcional y que aumentara el porcentaje de peticiones rechazadas.²⁸

informó que “logró superar el rezago procesal en la etapa de estudio inicial, habiéndose tomado decisiones sobre todas las peticiones presentadas hasta el año 2014” y que “cuenta con la capacidad instalada en el grupo de Registro para efectuar el estudio inicial de las peticiones en el año calendario inmediatamente posterior al de la recepción de la denuncia”. CIDH busca reducir atraso procesal en el sistema de peticiones y casos, [Comunicado de prensa 150/16, 18 de octubre de 2016](#). En el mismo sentido, en marzo de 2018 la CIDH informó que había alcanzado “resultados históricos en 2017” e indicó que “se logró reducir a un mínimo histórico el número de peticiones en etapa de estudio inicial; y se evaluó el 100% de las peticiones recibidas el año inmediatamente anterior. De esta manera, la CIDH alcanzó los objetivos del año para la reducción del atraso procesal”. CIDH alcanza resultados históricos en 2017 y presenta su informe de progreso del primer año del Plan Estratégico, [Comunicado de prensa 45/18, 12 de marzo de 2018](#). Dicha información, fue reiterada en diciembre de 2018. Sin embargo, en esa oportunidad refirió –en el mismo texto– a la creación de una “fuerza-tarea para superar el atraso procesal en la etapa de estudio inicial [...] supervisado directamente por el despacho del SE”. CIDH concluye 2 años de su Programa de Superación del Atraso Procesal y anuncia nuevas acciones aprobadas tras una segunda etapa de consultas participativas, [Comunicado de prensa 257/18, 2 de diciembre de 2018](#).

26 En octubre de 2016 la CIDH informó que “cuenta con la capacidad instalada en el grupo de Registro para efectuar el estudio inicial de las peticiones en el año calendario inmediatamente posterior al de la recepción de la denuncia”. De mantenerse esa capacidad, las personas deberían enterarse si se les aplicó el *per saltum*, en un plazo menor al año establecido por la CIDH para su revisión (asumiendo que tuviera la capacidad administrativa necesaria para notificar las decisiones sin demora). Véase CIDH busca reducir atraso procesal en el sistema de peticiones y casos, [Comunicado de prensa 150/16, 18 de octubre de 2016](#).

27 CIDH, [Plan estratégico 2017-2021](#), p. 48.

28 Véase Nelson Camilo Sánchez, “Una década de peticiones y casos ante la CIDH”, *Aportes DPLE*, núm. 23 (2021), 23 y ss.

Si la Secretaría decide que es necesario solicitar más información, la Sección de Estudio Inicial prepara el contenido de las cartas (preguntas específicas, etc.) y la Unidad de Tramitación²⁹ envía a la parte peticionaria una carta en donde se señala el tipo de información que se requiere (arts. 26.2 y 29.3). El Reglamento de la CIDH no establece una norma que determine el plazo que tiene la Secretaría Ejecutiva para tomar esta determinación, aunque la primera evaluación de una petición se daría dentro del año calendario siguiente a su recepción. Tampoco existe una norma que establezca el plazo que tiene la parte interesada para contestar a la CIDH. No obstante, la carta modelo que se envía a la parte interesada notifica que, si la información no se recibe dentro del plazo de un mes (una semana en casos en que la Secretaría determina que existe urgencia), la CIDH “procederá a analizar la petición de conformidad con la información que consta en el expediente”.³⁰

Cada vez que la Secretaría solicita información adicional –y su solicitud es respondida por la parte peticionaria– se genera la necesidad de hacer un nuevo estudio del caso para tomar una decisión. La norma permite –aunque la práctica general actual no lo apoya– que una vez recibida la información, la Secretaría solicite nuevamente información clarificatoria. Por otro lado, dado que la parte peticionaria puede desistir de manera expresa de su petición en cualquier momento, la respuesta a la solicitud de información puede contener un desistimiento de la petición. En tal caso, de acuerdo con el artículo 41 del Reglamento, la Secretaría procede a aplicar el archivo por desistimiento.³¹

Por otro lado, otra alternativa es que el estudio inicial de la petición lleve a la Secretaría a considerar que no es necesario requerir nueva información pues las falencias de la petición no son subsanables.³² En este caso, la Unidad de Tramitación envía una comunicación a la parte peticionaria en donde señala la decisión de no tramitación de la petición (también conocida como rechazo), y se enuncia el motivo o los motivos para el rechazo sin mayor explicación.

El Reglamento no se refiere explícitamente sobre este rechazo, por ejemplo, no establece si ante la decisión de no apertura procede o no una solicitud de revisión. A través de los años, muchas personas que han recibido estas cartas han solicitado una revisión de su petición, lo cual dio lugar a que la Secretaría creara una práctica, informalmente denominada como “reconsideración”, una vez superado el atraso procesal respecto de las peticiones pendientes de primera evaluación. A finales de 2019, la CIDH emitió una resolución a partir de la cual estableció una serie de criterios de procedencia excepcional de estas reconsideraciones.³³ De acuerdo con esta Resolución, la parte peticionaria podrá solicitar excepcionalmente un nuevo estudio inicial previo el cumplimiento de las siguientes condiciones:

29 La Secretaría Ejecutiva de la CIDH puso en funcionamiento en septiembre de 2017 una Unidad de Tramitación, la cual centraliza la tramitación administrativa de peticiones y casos en las distintas etapas procesales de manera que los y las abogadas pudieran desarrollar una labor exclusivamente jurídica. CIDH concluye 2 años de su Programa de Superación del Atraso Procesal y anuncia nuevas acciones aprobadas tras una segunda etapa de consultas participativas, Comunicado de prensa 257/18, 2 de diciembre de 2018.

30 No existe tampoco normativa reglamentaria o directrices que informen si este plazo es fatal. De hecho, la Secretaría suele recibir información con posterioridad al plazo y, si este no se ha evaluado, la toma en cuenta. Si se recibe y ya se evaluó, pero no se notificó, puede tomarla en cuenta. Si se recibe, se evaluó y se notificó, no revisa de oficio.

31 En la práctica, la falta de respuesta de una solicitud de información tendría los mismos efectos que un desistimiento, entendiéndose que la CIDH no puede proseguir el estudio de la petición sin la información requerida.

32 En época reciente, la práctica de la Secretaría ha sido que, aunque sean subsanables, no corresponde a la CIDH, de oficio, proceder para completarlas, excepto en situaciones excepcionales.

33 CIDH, Resolución 1/19, Revisión Inicial de Peticiones.

- Cuando se decidió la no apertura a trámite por considerarse la falta de agotamiento de los recursos internos o el agotamiento indebido de los mismos, la parte peticionaria deberá indicar cuáles son los recursos debidamente agotados y pertinentes a la situación denunciada; y realizar un relato cronológico de cómo agotó los mismos. O bien, la justificación de por qué aplicaría alguna excepción al agotamiento de los mismos, utilizando argumentos e información distinta de la ya presentada en la petición original.
- Cuando se decidió la no apertura a trámite por considerarse la presentación extemporánea de la petición, la parte peticionaria deberá indicar con claridad cuándo fue adoptada la última decisión recaída en su caso y aportar prueba de la notificación de la misma.
- Esta solicitud excepcional de reestudio también puede presentarse en casos en los que la petición fue rechazada por falta de competencia de la CIDH; por falta de caracterización; o por duplicidad de procedimiento o litispendencia internacional.
- En todos los casos la exposición de los argumentos que sustenten la solicitud excepcional de reestudio deben ser breves, concisos y no limitarse a repetir lo ya expuesto en la petición inicial.
- Cuando la decisión de no apertura se haya notificado por medios electrónicos, la solicitud de reestudio debe presentarse a la Comisión en el plazo de un mes calendario contado desde la notificación de la decisión de no apertura. Estas solicitudes deberán ser enviadas al correo electrónico: CIDHDenuncias@oas.org.
- En los casos excepcionales en que la decisión de no apertura se notificó por correo postal convencional, la solicitud de reestudio debe presentarse a la Comisión en el plazo de tres meses calendario contados desde la fecha del envío por parte de la Comisión de la referida notificación.
- Estos plazos de presentación son definitivos e improrrogables, y no se recibirá ninguna comunicación con posterioridad a los mismos.³⁴

La Resolución 1/19 no establece los criterios jurídicos para agregar este recurso a su procedimiento histórico y declara que la decisión de reconsideración que adopte la Secretaría Ejecutiva respecto de estas solicitudes es final. Lo cual indica que no se admiten posteriores solicitudes de reestudio.

3.4. La petición reúne, *prima facie*, los requisitos reglamentarios

Si tras el estudio inicial la Secretaría Ejecutiva considera, *prima facie*, que la petición contiene información necesaria para tomar la decisión de continuar el trámite, la unidad de tramitación consulta por correo a la parte peticionaria “si subsisten los motivos de la petición y/o si hay interés en continuar con la tramitación de esta denuncia”, y se preparan las partes pertinentes de la petición para ser enviadas al Estado e iniciar el traslado para que responda en un plazo de dos meses prorrogable por un mes adicional. Esta decisión se conoce como “apertura a trámite”. La Secretaría Ejecutiva comunica de la decisión a la parte peticionaria, indicándole la fecha en que le envió la información al Estado.

La comunicación de las partes pertinentes de la petición al Estado (miembro o parte) cierra esta etapa y da lugar a la apertura de la etapa de admisibilidad de la petición.

34 *Idem.*

3.5. Consulta a la CIDH

Vale la pena notar que, en caso de duda sobre cómo resolver una situación o un grupo similar de peticiones, la Secretaría Ejecutiva puede acudir ante la CIDH para obtener una directriz al respecto. En la práctica, la Secretaría Ejecutiva prepara un memorando escrito que somete a conocimiento de la Comisión para su consideración. La Comisión puede decidir sobre la cuestión durante sus períodos de sesiones o mediante medios electrónicos.

Nótese que ni la Convención Americana ni el Reglamento de la Comisión establecen un plazo para el traslado de una petición al Estado a partir de su recepción. Los plazos establecidos en el Reglamento y en la Convención para otras etapas del trámite no son aplicables por analogía.³⁵ En este sentido, es de recordar que en el SIDH no existe el concepto de caducidad de la instancia. Como lo ha afirmado la CIDH: “en la tramitación de casos individuales ante la Comisión, no existe el concepto de caducidad de instancia como una medida *ipso iure*, por el mero transcurso del tiempo”.³⁶

3.6. Archivo de la petición en etapa de estudio inicial

El artículo 42 del Reglamento otorga la facultad de archivar peticiones y casos. Esto puede darse en tres circunstancias, cuando: 1) la CIDH verifique que no existen o subsisten los motivos de la petición; 2) no se cuente con información necesaria para adoptar una decisión; o 3) haya “injustificada inactividad procesal del peticionario”. Las decisiones de archivo son adoptadas por la Comisión tras recomendación de la Secretaría Ejecutiva. Cuando esta decisión es tomada por la CIDH, la Unidad de Tramitación se encarga de enviar una comunicación a la parte peticionaria indicando el archivo y transcribiendo el contenido del artículo 42 del Reglamento.

4. Comparación con otros sistemas de derechos humanos

4.1. Órganos de Tratados de Naciones Unidas

En comparación con los sistemas regionales, el sistema universal tiene un método bastante precario de procesamiento inicial de las comunicaciones que se presentan ante los órganos de tratados.³⁷ Para empezar, a diferencia de los sistemas regionales, las funciones de apoyo técnico no están claramente identificadas en los tratados o en los protocolos adicionales que crean la función de estudiar comunicaciones individuales.³⁸ En consecuencia, los órganos de tratados no cuentan con el equivalente a una Secretaría Ejecutiva especializada, como es el caso de los sistemas regionales.

35 CIDH, Luis Alberto Leiva, Admisibilidad, Informe No. 56/16, Petición 666-03, Argentina, 6 de diciembre de 2016, párr. 29

36 CIDH, Óscar Alfonso Morales Díaz y familiares, Admisibilidad, Informe No. 105/13, Petición 514-00, Colombia, 5 de noviembre de 2013, párr. 26.

37 Ocho de los diez órganos de tratados actualmente reciben peticiones individuales: el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Discriminación Racial, el Comité contra la Tortura, el Comité contra la Discriminación contra la Mujer, el Comité de Desapariciones Forzadas, el Comité de Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos del Niño.

38 Tomemos como ejemplo la comparación entre las normas del SIDH y las que dan competencia al Comité de Derechos Humanos. Mientras que, como se anotó *supra*, la propia Convención Americana crea a la CIDH como un órgano principal en la Carta de la Organización y reconoce su Secretaría Ejecutiva como una “unidad funcional especializada”, el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos solicita a la Secretaría General de la ONU que proporcione “el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité”, sin ninguna estructura específica. PIDCP, artículo 36.

Desde la década de los noventa, la Secretaría General de la ONU encargó el apoyo administrativo de los comités a la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH). Desde entonces, dicho órgano provee servicios legales, procesales, administrativos, de asesoría y de apoyo logístico a las funciones de los comités, a través de la División de Tratados de Derechos Humanos.

En la práctica, la mayor carga de trabajo derivada de los comités se concentra en la revisión de los informes periódicos.³⁹ Para el conocimiento de la correspondencia y registro de comunicaciones individuales y acciones urgentes, la División ha designado a un pequeño grupo legal y administrativo denominado Equipo de Peticiones, que sirve a todos los órganos de tratados. Sin embargo, debido a las restricciones presupuestarias y de personal que enfrenta la organización, en la práctica la especialización funcional ha sido difícil de lograr.⁴⁰ Esta situación ha dado lugar a constantes llamados de la sociedad civil y la comunidad académica para que el sistema cree una unidad de registro de peticiones dotada de recursos humanos, financieros y tecnológicos que permita tramitar de manera más eficiente y pronta las comunicaciones a su cargo.⁴¹ Progresivamente el problema se está acrecentando, debido al aumento de peticiones recibidas por los comités.⁴²

En la actualidad, la sección de peticiones recibe un promedio de 150 comunicaciones a la semana.⁴³ No todas estas piezas de comunicaciones son peticiones individuales nuevas, por lo cual, la labor inicial de la sección es procesar la correspondencia para identificar las peticiones y revisar si están completas y si se trata de una cuestión urgente. Esta fase se le ha conocido

39 De acuerdo con información de 2019, el 75% del tiempo que el personal de la OACNUDH dedicó a servir de apoyo a los comités se invirtió en el estudio y procesamiento de los informes periódicos. Es decir, solo el 25% del tiempo total del personal de apoyo se dedicó al estudio de comunicaciones, incluyendo acciones urgentes. Esto a pesar de que, según cálculos de la OACNUDH, el trabajo de procesamiento de peticiones requiere más tiempo de dedicación profesional que otras tareas. En un reporte presentado ante la Secretaría General, la OACNUDH indicó que, para un período de sesiones de un comité destinado a revisar informes, su personal debía invertir un total de 15 semanas de apoyo. Pero si esa misma semana de sesiones se invirtiera en la revisión de peticiones individuales (y el comité revisara 23 peticiones), el personal de la oficina debía invertir 70 semanas de apoyo técnico. Véase Kamelia Kemileva, “UN Inefficiencies Undermine Effective Handling of Individual Petitions”, *Open Global Rights*, octubre 29 de 2019.

40 No solo la carga de trabajo ejerce una presión importante y hace que el personal deba dedicarse a otras tareas derivadas de mandatos urgentes. Además, las reglas de la organización, que prescriben rotaciones obligatorias del personal, hacen que la permanencia no sea continua.

41 ISHR *et al.*, *OHCHR Support to the UN Treaty Bodies Complaint*, Carta pública dirigida a la Alta Comisionada Michele Bachelet, 30 de octubre de 2018.

42 Probablemente debido a que los Comités recibieron un número bastante limitado de peticiones durante sus primeros años de funcionamiento, la Secretaría General no estimó necesario crear una unidad especializada de registro. Aun cuando el número de peticiones recibidas y pendientes sigue siendo relativamente bajo si se compara con las de sistemas regionales (según Andrew Clapham, en 2016 los ocho órganos de tratados tenían pendiente de procesamiento 1.215 peticiones mientras que solo la Corte Europea tenía cerca de 80.000 casos pendientes), los números han aumentado exponencialmente en los últimos años. Entre 2013 y 2016 las peticiones e incrementaron en un 85% respecto del período anterior. Y entre 2016 y 2018 las peticiones e incrementaron en un 80%. En consecuencia, a octubre de 2019 el sistema tenía pendientes de procesamiento unas 1.587 peticiones. Véanse Andrew Clapham, “The High Commissioner for Human Rights”, en Frederic Megret y Philip Alston, *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, 2 ed., Oxford University Press, 2020; y Alexandre Skander y Basak Cali, “Las Denuncias de las Víctimas a Violaciones de Derechos Humanos ante la ONU no se tratan con eficacia”, *Open Global Rights*, marzo 20 de 2020.

43 La falta de un sistema tecnológico unificado para procesar estas comunicaciones impide conocer el número exacto. Expertos estiman que al menos unas 30.000 comunicaciones son recibidas cada año. Véase Kamileva, “UN Inefficiencies Undermine Effective Handling of Individual Petitions”.

informalmente como preadmisibilidad o registro.⁴⁴ A partir de allí, el personal de la sección contacta al Comité para ponerlo al tanto de la recepción de la comunicación y definir los pasos siguientes. En caso de que sea necesaria información para determinar si se registra o no la petición, la sección se comunicará, por instrucciones del comité, con la parte peticionaria. Una vez que la información está completa, la comunicación o petición será considerada para registro. Para tales efectos, la Sección debe preparar listados con resúmenes de las peticiones para informar al respectivo comité y debe guardar los archivos completos de la petición.⁴⁵ A partir de allí inicia el estudio de admisibilidad y fondo del Comité respectivo.

4.2. Corte Europea de Derechos Humanos

El Registro, o Secretaría de la Corte Europea, ejerce una función similar a la que cumple la Secretaría Ejecutiva, en el estudio y trámite inicial de peticiones. El texto de la Convención Europea de 1950 no contenía ninguna referencia al Registro, lo cual fue corregido en 1998 con la adopción del Protocolo No. 11. El rol y las funciones del Registro han cambiado con el paso de los años.⁴⁶ Una de las razones que han derivado modificaciones importantes es el considerable aumento de demandas recibidas por la Corte. Especialmente, a partir de las reformas al Reglamento y prácticas de la Corte introducidas en 2013, el Registro tiene instrucciones precisas de tramitación inicial de demandas orientadas a maximizar la eficiencia de la Corte.⁴⁷

Según las estadísticas de la Corte, la gran mayoría de demandas presentadas ante el Tribunal son inadmitidas, es decir, el Tribunal las rechaza sin examinar el fondo, al no cumplir con los requisitos de admisibilidad.⁴⁸ Estas decisiones de inadmisión son definitivas.⁴⁹

Las demandas presentadas ante la Corte son inicialmente recibidas y tramitadas por la Oficina Central del Tribunal. Esta unidad acusa recibo de la demanda, aunque, según la Corte, dada la significativa cantidad de correspondencia que recibe, “el Tribunal no [puede] acusar recibo de manera inmediata.” La Oficina Central clasifica la correspondencia y envía las demandas a la división jurídica competente, esto es, a la división jurídica que tiene atribuido el examen de las causas presentadas contra el Estado demandado.⁵⁰ Allí el caso es asignado a uno de los abogados y se le otorga un número de caso. De considerarlo necesario, el Registro contacta a la parte demandante para asegurar que cuenta con los documentos pertinentes para el examen del asunto.

La labor del equipo legal del registro es fundamental para analizar cada caso y enviarlo a una de las tres líneas procesales establecidas en el Reglamento de la Corte. Si el Registro considera que la demanda es claramente inadmisibile, la incluye en una lista de casos que se envía para la decisión de un juez único. La decisión de inadmisión que dicte dicho juez es definitiva.

44 Frans Viljoen, “Fact-Finding by UN Human Rights Complaints Bodies - Analysis and Suggested Reforms”, en Aarmin von Bogdandy y Rüdiger Wolfrum (eds.), *Max Planck yearbook of United Nations Laws*, vol. 8 (2004), p. 61.

45 Véase, por ejemplo, Regla 104 del Reglamento del Comité Contra la Tortura.

46 Cosette Creamer y Zuzanna Godzimirska, “Trust in the Court: The Role of the Registry of the European Court of Human Rights”, *European Journal of International Law*, vol. 30, núm. 2 (2019), 665-687.

47 Protocolo No. 14.

48 European Court of Human Rights, “Filtering Section speeds up processing of cases from highest case-count countries”.

49 Unidad de Relaciones Públicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “Mi demanda ante el TEDH: Cómo presentarla y desarrollo del procedimiento”.

50 Una novedad introducida en la última década para enfrentar el retraso procesal de la Corte fue la creación de una Unidad de Filtro que se encarga de analizar las demandas presentadas contra cualquiera de los cinco países que más casos pendientes tienen ante la corte: Rusia, Turquía, Rumania, Ucrania y Polonia. European Court of Human Rights, “Filtering Section speeds up processing of cases from highest case-count countries”.

Si el análisis del registro es que es el caso cumple los requisitos de admisibilidad, pero se trata de un caso repetitivo (pues plantea una cuestión sobre la que el Tribunal ya se ha pronunciado previamente), el caso se reparte a un comité compuesto por tres jueces. De esta decisión, el Registro notifica a la parte demandante.

Finalmente, si el análisis inicial del registro considera que el caso no es repetitivo, el examen pasa a una sala de siete jueces. Si la Sala considera que la demanda no cumple con los requisitos convencionales o reglamentarios, emite una decisión de inadmisibilidad, que es definitiva. Pero si la Sala considera que el caso es admisible, procede a examinar el fondo del asunto. Antes de estudiar el fondo, la sala informa al Gobierno del Estado demandado.

De manera similar a lo que ocurre en el sistema interamericano, si al inicio del procedimiento la Corte contacta a la parte demandante y esta no contesta en el plazo indicado, el tribunal puede “poner fin al procedimiento administrativamente”. La parte demandante no dispone de ningún recurso contra tal decisión.

4.3. Sistema Africano de Derechos Humanos

Las reglas sobre el procesamiento inicial de peticiones ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se encuentran establecidas en los artículos 88 y siguientes del Reglamento de la Comisión.⁵¹ Estos procedimientos guardan cierta similitud con los realizados por otros órganos de derechos humanos, aunque también demuestra unas notables diferencias con el procedimiento interamericano.

Para empezar, el Reglamento tiene unas reglas comunes para la tramitación de comunicaciones (tanto para aquellas sometidas por Estados miembros, como para aquellas presentadas directamente por las víctimas). Adicionalmente, el Reglamento considera unas reglas específicas de procedimiento para los dos tipos de peticiones.

La Regla 88 señala que la Comisión debe recibir y registrar las comunicaciones que se presenten conforme a las normas pertinentes de la Carta Africana. Esta labor se comisiona en el Reglamento a la Secretaría, que debe asignar un número a la petición, los nombres de las partes, la fecha de recepción y las fechas de decisiones y cierre de la comunicación. De acuerdo con la Regla 96 del Reglamento, las peticiones deben ser consideradas –a menos de que se decida de otra manera– en el orden en que han sido recibidas por la Secretaría.

El procedimiento se divide en tres etapas: consideración (*seizure*), admisibilidad (*admissibility*) y fondo (*merits*).⁵² La etapa de consideración, así como la de tramitación inicial en el sistema interamericano, es la puerta de entrada al procesamiento de peticiones. Según el Reglamento, medidas provisionales solamente pueden ser consideradas una vez que la comisión ha surtido el proceso de consideración de una comunicación (Regla 100).

La Regla 115 del Reglamento es la norma central en el procedimiento de consideración. La norma establece la información que debe contener la comunicación y permite a la parte peticionaria manifestar si desea que su identidad sea resguardada. Si la información no contiene toda la información requerida, la Secretaría debe requerir a la parte peticionara para que la complete. Cuando la Secretaría estima que la petición está completa, el/la secretario/a debe, a nombre de la Comisión, declarar que la petición cumple los requisitos para ser considerada. Si la Secretaría

51 African Commission on Human and Peoples' Rights, “Rules of Procedure”.

52 VV. AA., Filing a Communication before the African Commission on Human and Peoples Rights. A complainant's Manual, 2013.

tuviera dudas, puede consultar a la Comisión, la cual puede resolver en pleno o mediante un relator o un grupo de trabajo. En este sentido, el procedimiento se asimila al seguido por la CIDH.

Ahora bien, a diferencia del Reglamento de la CIDH, las reglas de la Comisión Africana establecen un término de comunicación a las partes en el trámite de consideración. La regla 115.8 determina que la Secretaría debe comunicar a las partes, por escrito, sobre la decisión respecto de la consideración de la petición en un término no mayor a 60 días.

Una vez la Comisión se reúna para sesionar, la Secretaría debe poner en su conocimiento las peticiones que han superado la etapa de consideración. El Reglamento, en línea con lo dispuesto en el artículo 55 de la Carta Africana, faculta a la Comisión para considerar una petición que haya sido rechazada por la Secretaría. Para ello, el Reglamento requiere que la decisión sea tomada por mayoría absoluta (Regla 115.10).

5. Comentario del artículo

La implementación de las normas sobre el procesamiento inicial de peticiones se relaciona directamente con las estrategias de administración de recursos humanos, financieros y técnicos de la CIDH. Desde hace tres décadas, la CIDH recibe de manera creciente cientos (y actualmente miles) de peticiones al año. De hecho, en 2003 el SIDH alcanzó –por primera vez– una cifra superior a mil peticiones recibidas (con 1050). En el año 2013 el número aumentó a 2061 y el año 2019 ingresaron 3034 peticiones. Con el aumento en las peticiones, pero sin un equivalente aumento de los recursos, la etapa de estudio inicial se ha convertido incrementalmente en un cuello de botella del procesamiento de las peticiones.⁵³ En la última década, el promedio de tiempo que la CIDH tardó en trasladar las partes pertinentes de una petición al Estado para su respuesta inicial fue de 31 meses contados desde la fecha de recepción de la petición. Esto indica que, en promedio, el tiempo transcurrido desde la presentación de la petición hasta la notificación de la decisión por parte del solo estudio inicial es de más de dos años.

Adicionalmente, un tema que genera discusión es la duplicación de procedimientos y aparente análisis de los mismos criterios en las fases de estudio inicial y admisibilidad. Especialmente cuando el procedimiento puede tardar años, tener que pasar otra etapa para una revisión similar parece innecesario. Un argumento para defender la existencia de esta etapa es que a partir de este análisis se puede brindar una mayor protección a las víctimas, especialmente cuando las peticiones no están completas y por ello serían eventualmente declaradas inadmisibles. Por su parte, aun cuando los Estados se han quejado reiteradamente por el largo lapso que ha tardado esta fase, también han manifestado que no les interesa recibir peticiones flagrantemente intramitables. Su argumento es que no tienen recursos para contestar estas peticiones. Esto, a su vez, podría crear un mayor retraso procesal de las peticiones que realmente tienen potencial de convertirse en casos.

A través de los años, la Comisión ha experimentado con distintos modelos de organización funcional para responder mejor a la carga de trabajo. Desde 2001 en adelante se creó un grupo de revisión y análisis de peticiones (GRAP), que tenía como objetivo unificar la aplicación de

53 Esto no quiere decir que el presupuesto de la CIDH no haya aumentado, pues lo ha hecho. Especialmente a partir de la decisión de la Asamblea de la OEA de duplicar el presupuesto de los dos órganos principales de derechos humanos en 2017. Esto ha permitido que la CIDH goce de mejores recursos financieros. Véase [CIDH concluye 2 años de su Programa de Superación del Atraso Procesal y anuncia nuevas acciones aprobadas tras una segunda etapa de consultas participativas](#), Comunicado de prensa 257/18, 2 de diciembre de 2018.

criterios y enfrentar el problema que tenía el sistema hasta entonces, y es que el análisis jurídico inicial dependía del abogado que recibiera la petición. Esa práctica mejoró mucho la consistencia de las decisiones, pero, al crear una metodología con diversos niveles de revisión, creó una etapa a veces más compleja que el propio análisis de admisibilidad.

Con el aumento del atraso procesal, más adelante se creó el grupo de registro, cuya tarea fundamental era la de tramitar con prioridad los casos pendientes. En 2014, la CIDH decidió atacar el atraso procesal en la etapa de estudio inicial con prioridad. Así, y para evitar que las peticiones más recientes cayeran en retraso crónico, se crearon dos equipos que tomaban decisiones respecto de peticiones distintas: un equipo de trabajo especial que se concentró en las peticiones que tenían atraso crónico o las peticiones más antiguas (las ingresadas hasta diciembre de 2013), y otro respecto de las peticiones recibidas en el año calendario anterior y corriente (para ese entonces 2014 y siguientes). Este sistema trajo de nuevo el riesgo de la inconsistencia en la aplicación de estándares, frente a la coordinación de criterios por parte de los equipos, pero también trajo consigo un aumento de resultados.⁵⁴ Entre ellos, es destacable que 3508 peticiones fueron rechazadas y 458 peticiones desactivadas,⁵⁵ llegándose a notificar en los años siguientes al menos 4000 rechazos que generaron, a su vez, gran parte del número de insatisfacciones que se reflejan en la cantidad de solicitudes de reconsideración.

Más recientemente, el modelo de registro se modificó para una sección de estudio inicial en combinación con un programa piloto con la sección de admisibilidad. Los criterios de diferenciación entre ambas secciones o la modificación estructural no han sido publicados. Sin embargo, la función de la Secretaría se ha ido consolidando, con la dinámica que sea, en la toma de las decisiones sobre estudio inicial y en ella existe menor participación del equipo jurídico senior (que hoy en día está repartido en otros equipos que trabajan en otras fases del proceso). La estrategia de especialización a partir de etapas del proceso trae nuevos riesgos y críticas. Una de ellas es que todo el conocimiento que acumula un equipo sobre el caso en estudio se pierde una vez este pasa a la etapa siguiente. Allí, el nuevo equipo debe empezar de cero su conocimiento sobre el caso.

Con los años también se han visto avances tecnológicos importantes. La creación de una plataforma de casos a inicios del milenio ha ido evolucionando y actualmente facilita el trabajo y hace más eficiente el procesamiento. Aun así, no todos los procedimientos pueden o están completamente sistematizados. Eso hace que exista una brecha entre toma de decisiones jurídicas e implementación de esa decisión, por ejemplo, un tiempo considerable puede pasar entre la fecha en que se toma una decisión y la fecha en que efectivamente se envía la carta que la comunica.

Una opción a considerar para enfrentar estos problemas podría ser el uso de mecanismos como los de inteligencia artificial para evaluar requisitos formales de las peticiones. Esto permitiría agilizar el proceso inicial y tal vez haría más fácil dar el paso a la unificación de las etapas de estudio inicial y admisibilidad. Estas opciones deben ser cuidadosamente analizadas, pero vale la pena pensar en formas novedosas de reducir el cuello de botella de un proceso que es tortuosamente largo para las víctimas y usuarios.

54 La Secretaría evaluó 6.405 peticiones entre diciembre de 2014 y julio de 2016, “como resultado de esa evaluación, hubo 1.304 decisiones de abrir a trámite, 3.508 decisiones de no abrir a trámite y 1.135 decisiones de solicitar información adicional a la parte peticionaria. Además, 458 peticiones fueron desactivadas ante la falta de respuesta de la parte peticionaria a solicitudes anteriores de información”. CIDH busca reducir atraso procesal en el sistema de peticiones y casos, *Comunicado de prensa 150/16*, 18 de octubre de 2016.

55 Con un criterio de desactivación temporal hasta que la parte presentara información. Ese criterio se modificó remitiendo nuevas solicitudes de información con un plazo de un mes, tras el cual, de no recibirse respuesta, la CIDH procedió a rechazar por falta de información. Artículo 28 del Reglamento.

Artículo 30. Procedimiento de admisibilidad

1. La Comisión, a través de su Secretaría Ejecutiva, dará trámite a las peticiones que reúnan los requisitos previstos en el artículo 28 del presente Reglamento.
2. A tal efecto, transmitirá las partes pertinentes de la petición al Estado en cuestión. La solicitud de información al Estado no prejuzgará sobre la decisión de admisibilidad que adopte la Comisión.
3. El Estado presentará su respuesta dentro del plazo de tres meses contados desde la fecha de transmisión. La Secretaría Ejecutiva evaluará solicitudes de prórroga de dicho plazo que estén debidamente fundadas. Sin embargo, no concederá prórrogas que excedan de cuatro meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de información al Estado.
4. En caso de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real e inminente, la Comisión solicitará al Estado su más pronta respuesta, a cuyo efecto utilizará los medios que considere más expeditos.
5. Antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición, la Comisión podrá invitar a las partes a presentar observaciones adicionales, ya sea por escrito o en una audiencia, conforme a lo establecido en el Capítulo VI del presente Reglamento.
6. Las consideraciones y cuestionamientos a la admisibilidad de la petición deberán ser presentadas desde el momento de la transmisión de las partes pertinentes de ésta al Estado y antes de que la Comisión adopte su decisión sobre admisibilidad.
7. En los casos previstos en el inciso 4, la Comisión podrá solicitar que el Estado presente su respuesta y observaciones sobre la admisibilidad y el fondo del asunto. La respuesta y observaciones del Estado deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso.

Artículo 31. Agotamiento de los recursos internos

1. Con el fin de decidir sobre la admisibilidad del asunto la Comisión verificará si se han interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.
2. Las disposiciones del párrafo precedente no se aplicarán cuando:
 - a. no exista en la legislación interna del Estado en cuestión el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados;
 - b. no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o
 - c. haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.
3. Cuando el peticionario alegue la imposibilidad de comprobar el cumplimiento del requisito señalado en este artículo, corresponderá al Estado en cuestión demostrar que los recursos internos no han sido agotados, a menos que ello se deduzca claramente del expediente.

Artículo 32. Plazo para la presentación de peticiones

1. La Comisión considerará las peticiones presentadas dentro de los seis meses contados a partir de la fecha en que la presunta víctima haya sido notificada de la decisión que agota los recursos internos.
2. En los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión considerará la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso.

Artículo 33. Duplicación de procedimientos

1. La Comisión no considerará una petición si la materia contenida en ella:
 - a. se encuentra pendiente de otro procedimiento de arreglo ante un organismo internacional gubernamental de que sea parte el Estado en cuestión; o
 - b. reproduce sustancialmente otra petición pendiente o ya examinada y resuelta por la Comisión u otro organismo internacional gubernamental del que sea parte el Estado en cuestión.
2. Sin embargo, la Comisión no se inhibirá de considerar las peticiones a las que se refiere el párrafo 1 cuando:
 - a. el procedimiento seguido ante el otro organismo se limite a un examen general sobre derechos humanos en el Estado en cuestión y no haya decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición ante la Comisión o no conduzca a su arreglo efectivo; o
 - b. el peticionario ante la Comisión sea la víctima de la presunta violación o su familiar y el peticionario ante el otro organismo sea una tercera persona o una entidad no gubernamental, sin mandato de los primeros.

Artículo 34. Otras causales de inadmisibilidad

La Comisión declarará inadmisibles cualquier petición o caso cuando:

- a. no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos a que se refiere el artículo 27 del presente Reglamento;
- b. sea manifiestamente infundada o improcedente, según resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado; o
- c. la inadmisibilidad o improcedencia resulten de una información o prueba sobrevenida presentada a la Comisión.

Artículo 35. Grupo de trabajo sobre admisibilidad

La Comisión constituirá un grupo de trabajo compuesto por tres o más de sus miembros a fin de estudiar, entre sesiones, la admisibilidad de las peticiones y formular recomendaciones al pleno.

Artículo 36. Decisión sobre admisibilidad

1. Una vez consideradas las posiciones de las partes, la Comisión se pronunciará sobre la admisibilidad del asunto. Los informes de admisibilidad e inadmisibilidad serán públicos y la Comisión los incluirá en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

2. Con ocasión de la adopción del informe de admisibilidad, la petición será registrada como caso y se iniciará el procedimiento sobre el fondo. La adopción del informe de admisibilidad no prejuzga sobre el fondo del asunto.
3. En circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La decisión será adoptada en una resolución fundada que incluirá un análisis de las circunstancias excepcionales. Las circunstancias excepcionales que la Comisión tomará en cuenta incluirán las siguientes:
 - a. cuando la consideración sobre la aplicabilidad de una posible excepción al requisito del agotamiento de recursos internos estuviera inextricablemente unida al fondo del asunto;
 - b. en casos de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentran en peligro inminente; o
 - c. cuando el transcurso del tiempo pueda impedir que la decisión de la Comisión tenga efecto útil.
4. Cuando la Comisión proceda de conformidad con el artículo 30.7 del presente Reglamento, abrirá un caso e informará a las partes por escrito que ha diferido el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Decisiones e informes

CIDH. Decisión de la Comisión sobre admisibilidad. Caso 9213. Estados Unidos. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1986-1987.

CIDH. Resolución No. 29/88. Caso 9260. Jamaica, 14 de septiembre de 1988.

CIDH. Resolución No. 33/88, Petición 9786. Juan Geldres Orozco y Benigno Contreras. Perú, 14 de septiembre de 1988.

CIDH. Informe No. 5/96, Caso 10.970. Admisibilidad y Fondo. Raquel Martin de Mejía, Perú, 1 de marzo de 1996.

CIDH. Informe No. 10/96. Admisibilidad. Caso 10.636. Guatemala, 5 de marzo de 1996.

CIDH. Informe No. 39/96. Caso 11.673. Inadmisibilidad. Santiago Marzoni. Argentina, 15 de octubre de 1996

CIDH. Informe No. 5/97, Petición 11.227. Admisibilidad. Unión Patriótica Nacional. Colombia, 12 de marzo de 1997.

CIDH. Informe No. 33/98, Petición 10.545. Admisibilidad. Clemente Ayala Torres y otros. México, 5 de mayo de 1998.

CIDH. Informe No. 96/98, Petición 11.827. Inadmisibilidad. Peter Blaine. Jamaica, 17 de diciembre de 1998.

CIDH. Informe No. 32/00, Petición 11.048. Inadmisibilidad. Víctor Alfredo Polay Campos. Perú, 10 de marzo de 2000.

CIDH. Informe No. 4/03, Petición 11.820. Admisibilidad. Eldorado dos Carajás. Brasil, 20 de febrero de 2003.

CIDH. Informe No. 22/05, Petición 12.270. Admisibilidad. Johan Alexis Ortiz Hernández. Venezuela, 25 de febrero de 2005.

CIDH. Informe No. 36/05, Petición 12.170. Inadmisibilidad. Fernando A. Colmenares Castillo. México, 9 de marzo de 2005.

- CIDH. Informe No. 82/05. Petición 12.169. Inadmisibilidad. Efraín Ramírez Echeverría y Amílcar Mario Acosta Luna. Ecuador, 24 de octubre de 2005.
- CIDH. Informe No. 89/05, Petición 12.101. Inadmisibilidad. Cecilia Núñez Chipana. Venezuela, 24 de octubre de 2005, párr. 39
- CIDH. Informe No. 95/06, Petición 92-04. Admisibilidad. Jesús Tranquilino Vélez Looor. Panamá, 23 de octubre de 2006.
- CIDH. Informe No. 100/06, Petición 100/06. Inadmisibilidad. Gaybor Tapia y Colón Eloy Muñoz. Ecuador, 21 de octubre de 2006.
- CIDH. Informe No. 121/06, Petición 554-04. Admisibilidad. John Doe y otros. Canadá, 27 de octubre de 2006.
- CIDH. Informe No. 41/07, Petición 998-05, Admisibilidad. Lazineo Brambilla da Silva. Brasil, 23 de julio de 2007.
- CIDH. Informe No. 26/08, Petición 270-02. Admisibilidad. César Alberto Mendoza y otros. Argentina, 14 de marzo de 2008.
- CIDH. Informe No. 42/08, Petición 1271-04. Admisibilidad. Karen Atala e Hijas. Chile, 23 de julio de 2008.
- CIDH. Informe No. 69/08, Petición 681-00. Admisibilidad. Guillermo Patricio Lynn. Argentina, 16 de octubre de 2008.
- CIDH. Informe No. 84/08, Petición 40-03. Admisibilidad. Blas Valencia Campos y otros. Bolivia, 30 de octubre de 2008. CIDH,
- CIDH. Informe No. 12/10, Petición 12.106. Admisibilidad. Enrique Herman Pfister Frías y Lucrecia Pfister Frías. Argentina, 16 de marzo de 2010.
- CIDH. Informe No. 51/10, Petición 1166-05. Admisibilidad. Masacres del Tibú. Colombia, 18 de marzo de 2010.
- CIDH. Informe No. 70/10. Petición 11.587. Admisibilidad. César Gustavo Garzón Guzmán. Ecuador, 12 de julio de 2010.
- CIDH. Informe No. 147/10, Petición 497-03. Admisibilidad. Jesús Ángel Gutiérrez Olvera. México, 1 de noviembre de 2010, párr. 50.
- CIDH. Informe No. 126/10, Petición 1448-06, Admisibilidad. Roberto Carlos Pereira de Souza y otros. Brasil, 23 de octubre de 2010.
- CIDH. Informe No. 72/11, Petición 1164-05. Admisibilidad. William Gómez Vargas. Costa Rica, 31 de marzo de 2011.
- CIDH. Informe No. 105/11, Peticiones 233-04 y otras. Admisibilidad. Manfred Amrhein Pintos y otros. Costa Rica, 22 de julio de 2011.
- CIDH. Informe No. 148/11, Petición 12.268. Admisibilidad. Gonzalo Orlando Cortéz Espinoza. Ecuador, 1 de noviembre de 2011.
- CIDH. Informe No. 73/12, Petición 15-12. Admisibilidad. Edgar Tamayo Arias. Estados Unidos, 17 de julio de 2012.
- CIDH. Informe No. 118/12, Petición 12.297, Edilberto Temoche Mercado, Perú. 13 de noviembre de 2012.
- CIDH. Informe No. 57/13. Petición 12.229. Admisibilidad. Digna Ochoa y otros. México, 16 de julio de 2013.
- CIDH. Informe No. 54/14, Petición 684-14 Admisibilidad. Russell Bucklew y Charles Warner. Estados Unidos, 21 de julio de 2014.
- CIDH. Informe No. 74/14, Petición 1294-05. Admisibilidad. Mário de Almeida Coelho Filho y Familia. Brasil, 15 de agosto de 2014.
- CIDH. Informe No. 75/14, Petición 1018-08. Admisibilidad. Ronald Moya Chacón y Freddy Parrales Chaves. Costa Rica, 15 de agosto de 2014.
- CIDH. Informe No. 77/14, Petición 140-05. Admisibilidad. Inés Yadira Cubero González. Honduras, 15 de agosto de 2014.
- CIDH, Informe No. 33/15, Petición 11.754. Admisibilidad. Pueblo U'wa. Colombia, 22 de julio de 2015.
- CIDH. Informe No. 34/15. Peticiones 191-07 y otras. Álvaro Enrique Rodríguez Buitrago y otros. Colombia, 22 de julio de 2015.
- CIDH. Informe No. 67/15, Petición 211-07. Admisibilidad. Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile y otros. México, 27 de octubre de 2015.
- CIDH. Informe No. 26/16, Petición 932-03. Inadmisibilidad. Rómulo Jonás Ponce Santamaría. Perú, 15 de abril de 2016.

CIDH. Informe No. 27/16, Petición 30-04. Inadmisibilidad. Luis Alexander Santillán Hermoza. Perú, 15 de abril de 2016.

CIDH. Informe No. 35/16, Petición 4480-02. Admisibilidad. Carlos Manuel Veraza Urtusuástegui. México, 29 de julio de 2016.

CIDH. Informe No. 73/16, Petición 2191-12. Admisibilidad. Alexa Rodríguez. El Salvador, 6 de diciembre de 2016.

CIDH. Informe No. 78/16, Petición 1170-09. Admisibilidad. Almir Muniz da Silva. Brasil, 30 de diciembre de 2016.

CIDH. Informe No. 26/17, Petición 1208-08. Admisibilidad. William Olaya Moreno y familia. Colombia, 18 de marzo de 2017.

CIDH. Informe No. 27/17, Petición 1653-07. Admisibilidad. Desplazamiento Forzado en Nueva Venecia, Caño El Clarín y Buena Vista. Colombia, 18 de marzo de 2017.

CIDH. Informe No. 49/17, Petición 384-08. Admisibilidad. Trabajadores Despedidos de Ecopetrol. Colombia, 25 de mayo de 2017.

CIDH. Informe No. 60/17, Petición 776-06. Admisibilidad. Cuatro Millones de Ciudadanos Estadounidenses Residentes en Puerto Rico. Estados Unidos, 25 de mayo de 2017.

CIDH. Informe No. 64/17. Petición 585-06. Admisibilidad. Juan Ramón Matta Ballesteros y familia. Honduras. 25 de mayo de 2017.

CIDH. Informe No. 69/17, Petición 570-08. Admisibilidad. Héctor Marcelino Flores Jiménez. México, 25 de mayo de 2017.

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

CIDH. Informe No. 113/17, Petición 1141-07. Admisibilidad. Alfredo Manuel Martínez Meza y otros. Colombia, 7 de septiembre de 2017.

CIDH. Informe No. 124/17, Petición 21-08. Admisibilidad. Fernanda López Medina y otros. Perú, 7 de septiembre de 2017.

CIDH. Informe No. 145/17. Petición 278-07. Admisibilidad. C. México, 26 de octubre de 2017

CIDH. Informe No. 146/17, Petición 296-07. Admisibilidad. Orosmán Marcelino Cabrera Barnés. México, 26 de octubre de 2017.

CIDH. Informe No. 149/17, Petición 559-08. Admisibilidad. Samuel Walter Romero Aparco. Perú, 26 de octubre de 2017.

CIDH. Informe No. 150/17. Petición 123-08. Inadmisibilidad. Hernando de Jesús Ramírez Rodas. Colombia, 26 de octubre de 2017.

CIDH. Informe No. 161/17, Petición 29-07. Admisibilidad. Andy Williams Garcés Suárez y familia. Perú, 30 de noviembre de 2017.

CIDH. Informe No. 167/17, Petición 1119-10. Admisibilidad. Alberto Patishtán Gómez. México, 1 de diciembre de 2017.

CIDH, Informe No. 168/17, Petición 1502-07. Admisibilidad. Miguel Ángel Morales Morales. Perú, 1 de diciembre de 2017.

CIDH, Informe No. 173/17. Petición 1111-08. Admisibilidad Marcela Brenda Iglesias, Nora Ester Ribaud y Eduardo Rubén Iglesias. Argentina, 29 de diciembre de 2017.

CIDH. Informe No. 6/18, Petición 1172-09. Admisibilidad. Mario Francisco Tadic Astorga y otros. Bolivia, 24 de febrero de 2018.

CIDH. Informe No. 8/18. Admisibilidad. Servio Feliciano Peña Jiménez y Ramón Adalberto Zamora Zamora. Ecuador, 24 de febrero de 2018.

CIDH. Informe No. 15/18. Petición 1083-07. Héctor Galindo Gochicoa y familia. México, 24 de febrero de 2018.

CIDH. Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú, 24 de febrero de 2018.

CIDH. Informe No. 36/18. Admisibilidad. Comunidad Huilliche “Pepiukelen” Chile, 4 de mayo de 2018.

CIDH. Informe No. 39/18, Petición 196-07. Admisibilidad. José Ricardo Parra Hurtado, Félix Alberto Páez Suárez y familias. Colombia, 4 de mayo de 2018.

CIDH. Informe No. 49/18, Petición 1542-07. Admisibilidad. Juan Espinosa Romero. Ecuador, 5 de mayo de 2018.

- CIDH. Informe No. 52/18, Petición 253-10. Admisibilidad. Alejandro Fernando Aguilera Mendieta y otros. México, 5 de mayo de 2018.
- CIDH. Informe No. 57/18, Petición 969-17. Admisibilidad. Karen Mañuca Quiroz Cabanillas. Perú, 5 de mayo de 2018.
- CIDH. Informe No. 59/18. Admisibilidad. Tatiana Marisa Barría Mardones e hija. Chile, 5 de mayo de 2018.
- CIDH. Informe No. 132/18. Petición 1225-12. Admisibilidad. Octavio Romero y Gabriel Gersbach. Argentina, 20 de noviembre de 2018.
- CIDH. Informe No. 133/18. Inadmisibilidad. Jaime Ligator Feldman. Costa Rica, 20 de noviembre de 2018.
- CIDH. Informe No. 137/18. Petición 1154-08. Inadmisibilidad. Leonardo López Amancio. Perú, 20 de noviembre de 2018.
- CIDH. Informe No. 141/18. Petición 350-08. Inadmisibilidad. Maximiliano Torres Quispe. Perú, 27 de noviembre de 2018.
- CIDH. Informe No. 168/18. Petición 101-07. Admisibilidad. Guillermo Noboa Molina. Ecuador, 21 de diciembre de 2018.
- CIDH. Informe No. 92/19. Caso 11.624. Admisibilidad y Fondo (Publicación). Jorge Darwin García y familia. Ecuador, 14 de junio de 2019.
- CIDH. Informe No. 194/19. Inadmisibilidad. César Francisco Villaroel Guevara. Bolivia, 6 de diciembre de 2019.
- CIDH. Informe No. 217/19. Petición 161-11. Inadmisibilidad. Grupo de Profesores de la Educación Municipalizada. Chile, 11 de septiembre de 2019
- CIDH. Informe No. 34/20. Petición 248-10. Admisibilidad. Julio Montejano Cristo y otros. México, 26 de febrero de 2020.
- CIDH. Informe No. 44/20. Admisibilidad. María Elena Blanco Quintanilla de Estenssoro. Bolivia, 24 de febrero de 2020.
- CIDH. Informe No. 51/20. Admisibilidad. Samuel Leoncio Guerrero León. Perú, 24 de febrero de 2020.
- CIDH. Informe No. 61/20. Petición 1039-10. Admisibilidad. Diego Rojas Girón. Colombia, 25 de abril de 2020.
- CIDH. Informe No. 62/20. Petición 1520-13. Admisibilidad. Jason Z. Puracal. Nicaragua, 17 de marzo de 2020.
- CIDH. Informe No. 69/20. Petición 36-09. Admisibilidad. Mauricio Matías Morán y otros. Argentina, 24 de abril de 2020.
- CIDH. Informe No. 72/20. Admisibilidad. Ariel Ramírez Castaño y otros. Colombia, 17 de marzo de 2020.
- CIDH. Informe No. 77/20. Petición 1756-10. Inadmisibilidad. Ismael Estrada. Estados Unidos de América, 25 de marzo de 2020.
- CIDH. Informe No. 90/20. P-1694-09. Admisibilidad. Juan Alejandro Vargas Contreras. Chile, 13 de mayo de 2020.
- CIDH. Informe No. 97/20. Petición 217-09. Admisibilidad. Laura Verónica Brusa. México, 13 de mayo de 2020.
- CIDH. Informe No. 101/20. Petición 760-10. Admisibilidad. Zoilo de Jesús Rojas Ortiz y familia. Colombia, 24 de abril de 2020.
- CIDH. Informe No. 108/20. Petición 40-08. Inadmisibilidad. Jorge Eduardo Pérez Gómez. Perú, 24 de abril de 2020.
- CIDH. Informe No. 114/20. Petición 422-12. Inadmisibilidad. Clark Derrick Frazier. Estados Unidos de América, 24 de abril de 2020
- CIDH. Informe No. 130/20. Petición 393-08. Inadmisibilidad. Bernardo Vieitez. Argentina, 12 de mayo de 2020.
- CIDH. Informe No. 132/20. Petición 751-10. Admisibilidad. Rodrigo Cisterna Fernández y otros. Chile, 12 de mayo de 2020.
- CIDH. Informe No. 144/20. Petición 615-11. Inadmisibilidad. Hugo Ramón Loyola. Argentina, 9 de junio de 2020.
- CIDH. Informe No. 148/20. Petición 1017-08. Admisibilidad. Personas privadas de libertad en el establecimiento carcelario Polinter-Neves. Brasil, 9 de junio de 2020.
- CIDH. Informe No. 152/20. Inadmisibilidad. Franco Esteban Alegría Sepúlveda. Chile, 9 de junio de 2020.
- CIDH. Informe No. 156/20. Petición 1387-09. Inadmisibilidad. Herbert Hasengruber. Paraguay, 12 de mayo de 2020.
- CIDH. Informe No. 158/20. Petición 1654-10. Inadmisibilidad. Luis Esteban Gallardo Martínez. Perú, 17 de junio de 2020.
- CIDH. Informe No. 182/20. Petición 1609-10. Inadmisibilidad. Guillermo Fino Serrano. Colombia, 6 de julio de 2020.
- CIDH. Informe No. 186/20. Petición 1673-10. Inadmisibilidad. Alberto Quimper Herrera. Perú, 6 de julio de 2020.

CIDH. Informe No. 201/20. Petición 1375-08. Admisibilidad. Rita María Adelia Pérez e hijos. Argentina, 5 de agosto de 2020.

CIDH. Informe No. 203/20. Petición 1510-10. Admisibilidad. Anselmo Arévalo Morales y familia. Colombia, 4 de agosto de 2020.

CIDH. Informe No. 207/20. Petición 1113-11. Admisibilidad. Oswaldo Senén Paredes. Ecuador, 9 de agosto de 2020.

CIDH. Informe No. 211/20. Caso 13.570. Admisibilidad y fondo (publicación). Lezmond C. Mitchell. Estados Unidos de América, 24 de agosto de 2020.

CIDH. Informe No. 225/20. Admisibilidad. Patricia Jacqueline Flores Velásquez y familia. Bolivia, 6 de septiembre de 2020.

CIDH. Informe No. 232/20. Petición 156-11. Inadmisibilidad. Luz Nidia Rubio de González. Colombia, 6 de septiembre de 2020.

CIDH. Informe No. 234/20. Petición 1029-10. Admisibilidad. Wilson Fernando Bastidas Delgado, Enrique Omar Auria Martínez y familiares. Ecuador, 6 de septiembre de 2020.

CIDH. Informe No. 262/20. Petición 863-11. Admisibilidad. Gala Marcelina Camargo Bermúdez y otros (Masacre de Los Tupes). Colombia, 25 de septiembre de 2020.

CIDH. Informe No. 264/20. Petición 1594-10. Admisibilidad. Pedro Núñez Pérez y otros. México, 25 de septiembre de 2020.

CIDH. Informe No. 268/20. Petición 1658-09. Inadmisibilidad. Alexandra Grouchetskii Lysenko. Argentina, 7 de octubre de 2020.

CIDH. Informe No. 312/20. Admisibilidad. Marcelo Quiroga Santa Cruz y familia. Bolivia, 28 de septiembre de 2020.

CIDH. *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.175. Doc 20. 4 de marzo de 2020.

CIDH. Informe Anual 1986-1987. OEA/Ser.L/V/II.71. Doc. 9 rev. 1, 22 septiembre 1987.

CIDH. Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II.97, 29 de septiembre de 1997.

CIDH. Informe Anual 2017. Capítulo II. Peticiones, Casos y Medidas Cautelares. Sección A. Atraso Procesal.

CIDH. Informe Anual 2019. Capítulo II: El Sistema de Peticiones y Casos, Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares.

CIDH. Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Solicitud de Opinión presentada por el Estado de Panamá. Opinión Consultiva OC-22/16, 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.

CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.14 Doc. 34, 26 de abril de 1966.

CIDH. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.49 doc.6 rev. 4, 8 abril 1980.

CIDH. Resolución 1/16 del 18 de octubre de 2016.

CIDH. Sistema de Peticiones y Casos. Folleto Informativo, 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sentencias y opiniones consultivas

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 26 de junio de 1987. Excepciones Preliminares. Serie C No. 1.

Corte IDH. Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay. Resolución de la Corte de 21 de junio de 2002.

Corte IDH. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Sentencia de 30 de junio de 2009. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 197.

Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012. Fondo y Reparaciones. Serie C No. 245.

Corte IDH. Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 246.

Corte IDH. Caso López Lone y Otros vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 302.

Corte IDH. Caso Spoltore vs. Argentina. Sentencia de 9 de junio de 2020. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 404.

Corte IDH. Caso Martínez Esquivia vs. Colombia. Sentencia de 6 de octubre de 2020. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Serie C No. 412.

Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.

Otras fuentes consultadas

Cejil. “Apuntes sobre las reformas al Reglamento de la Comisión Interamericana de DD. HH.: Cambios derivados del Proceso de Reflexión 2011-2013”. Buenos Aires, 2013.

Guía para presentar una petición. Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA/Ser.G/GT/SIDH-13/11 rev.13), aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 y acogido por la Asamblea General de la OEA el 5 de junio de 2012 (AG/doc.5310/12).

González Morales, Felipe. *Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Transformaciones y Desafíos.* Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

González Serrano, Andrés. “Pleito pendiente internacional. Una mirada desde la CIDH”. *Justicia*, 27 de junio de 2015, 17-29.

Nash C., C. Medina, V. David, I. Mujica. *Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección.* Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos, 2011. .

Contenido

1. Introducción general (arts. 30-36)	156
2. Artículo 30. Procedimiento de admisibilidad	156
2.1. La apertura a trámite de peticiones (nums. 1 y 2)	156
2.2. Contestación del Estado y cuestionamientos a la admisibilidad de la petición (nums. 3, 5 y 6)	157
2.3. Situaciones de gravedad y urgencia (nums. 4 y 7).....	158
2.4. Comentario	159
3. Artículo 31. Agotamiento de los recursos internos	159
3.1. Consideraciones generales	159
3.2. Recursos a ser agotados	160
3.3. Excepciones al agotamiento de los recursos internos	165
3.4. Carga de la prueba	168
3.5. Comentario	169
4. Artículo 32. Plazo para la presentación de peticiones	170
4.1. Plazo de seis meses	170
4.2. Plazo razonable	171
5. Artículo 33. Duplicación de procedimientos	171
5.1. Consideraciones generales	171
5.2. Triple identidad como requisito de duplicación.....	172
5.3. Conocimiento del caso ante la CIDH u otro organismo internacional.....	173
5.4. Comentario	174
6. Artículo 34. Otras causales de inadmisibilidad	175
6.1. Consideraciones generales	175
6.2. Comentario	177

7. Artículo 35. Grupo de trabajo sobre admisibilidad	178
8. Artículo 36. Decisión sobre admisibilidad	179
8.1. Adopción de la decisión sobre la admisibilidad.....	179
8.2. Acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo	180
8.3. Resolución 1/16.....	180
8.4. Comentario	181

1. Introducción general (arts. 30-36)

Con la apertura a trámite de la petición, esto es, con la notificación de la petición al Estado, inicia la etapa de admisibilidad y con ello el contradictorio entre la parte peticionaria y el Estado denunciado. Esta etapa finaliza con la adopción por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de una decisión sobre la admisibilidad en un informe de admisibilidad o inadmisibilidad. Puede finalizar también con el archivo de la petición según lo establecido en el artículo 42 del Reglamento de la CIDH o con la decisión de diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo, de acuerdo con los artículos 30.7 y 36.3 del Reglamento.

Según la CIDH, el propósito de esta etapa es “lograr mayor seguridad y certeza jurídicas, además de enfocar a las partes en las cuestiones centrales del caso”.¹ Especialmente esta fase se encarga de determinar elementos fácticos del caso, pues los derechos pueden volver a ser litigados, incluso si son expresamente declarados inadmisibles. En este sentido, la Corte IDH ha sostenido que “los derechos indicados en el informe de admisibilidad son el resultado de un examen preliminar de la petición que se encuentra en curso, por lo que no limitan la posibilidad de que en etapas posteriores del proceso puedan incluirse otros derechos o artículos que presuntamente hayan sido vulnerados, siempre y cuando se respete el derecho de defensa del Estado en el marco de la base fáctica del caso bajo análisis”.²

2. Artículo 30. Procedimiento de admisibilidad

2.1. La apertura a trámite de peticiones (nums. 1 y 2)

Una vez que la Secretaría Ejecutiva realiza la revisión inicial o evaluación preliminar de una petición y concluye que cumple con los requisitos del artículo 28 del Reglamento, procede a notificar la decisión al Estado y a la parte peticionaria. Con este acto se inicia el contradictorio entre las partes, ya que el Estado tiene conocimiento por primera vez de la existencia de la denuncia. Como se indicó en el capítulo anterior, la apertura a trámite no implica que la petición sea admisible, pues la decisión de trámite se basa en un análisis inicial *prima facie* realizado por la Secretaría Ejecutiva con base en la información proporcionada por la parte peticionaria. La decisión de admisibilidad, en cambio, es adoptada directamente por el Pleno de la CIDH con base en la información y documentación proporcionada tanto por la parte peticionaria como por el Estado.

La notificación de la decisión de apertura a trámite se realiza el mismo día a ambas partes. Junto con la comunicación al Estado, la Secretaría Ejecutiva transmite copia de las “partes

1 CIDH, Informe No. 33/98, Petición 10.545, Admisibilidad, Clemente Ayala Torres y otros, México, 5 de mayo de 1998, párr. 22.

2 Corte IDH, Caso Furlan y familiares vs. Argentina, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 246, párr. 52.

pertinentes”, esto es, copia del expediente ante la CIDH, el cual está conformado por la petición original, sus anexos y todas las comunicaciones enviadas por la parte peticionaria posteriormente. La documentación es trasladada al Estado tal como fue recibida por la CIDH, esto es, la Secretaría no realiza una indexación del expediente ni numera los folios. Cuando la parte peticionaria ha solicitado expresamente reserva de identidad, se tachará de sus escritos su nombre y datos de contacto o identificación.³ La documentación se remite por vía electrónica a través del Portal del Sistema Individual de Peticiones o, en caso de Estados que no se han suscrito al Portal, por correo electrónico, y si el volumen de los archivos excede el límite de capacidad del correo electrónico, la documentación se envía a través de plataformas virtuales, como Wetransfer.

En la carta notificando la apertura a trámite, la CIDH informa a ambas partes sobre la posibilidad de llegar a una solución amistosa con base en el artículo 40.1 del Reglamento y se pone a disposición para ello. La CIDH envía además el enlace a una guía práctica sobre el mecanismo de soluciones amistosas.⁴ Por otro lado, a la comunicación dirigida a la parte peticionaria la Secretaría Ejecutiva le adjunta un folleto con información relevante sobre la etapa de admisibilidad.

2.2. Contestación del Estado y cuestionamientos a la admisibilidad de la petición (nums. 3, 5 y 6)

El único plazo reglamentario en la etapa de admisibilidad es el establecido en el artículo 30.3 del Reglamento. En la comunicación que notifica la apertura del trámite, la CIDH solicita al Estado que presente sus observaciones sobre la admisibilidad en el plazo de tres meses, que comienza a correr a partir de la fecha de transmisión de la comunicación, la cual no necesariamente corresponde a la fecha indicada en la nota (esta puede ser anterior). Los Estados pueden solicitar prórrogas de máximo un mes, esto es, el plazo para que el Estado conteste no puede exceder de cuatro meses desde la notificación de la apertura a trámite.

Cuando el Estado solicita una prórroga que excede el plazo reglamentario la CIDH la deniega, indicando, sin embargo, que “continuará con el trámite de la [...] denuncia y espera contar con la participación oportuna [del] Ilustre Gobierno a la brevedad”. Esto se debe a que, al momento de decidir sobre la admisibilidad de una petición, la CIDH ha tenido la práctica de tomar en cuenta toda información presentada por ambas partes hasta ese momento, inclusive si fue enviada fuera de plazo. Ello, siempre y cuando sea recibida antes de la adopción del informe sobre la admisibilidad y haya sido remitida a la otra parte para salvaguardar el derecho de defensa.

Una vez recibida la respuesta del Estado, esta es enviada a la parte peticionaria. En general, la comunicación se remite solamente para su conocimiento, aunque observamos que en algunos

3 Respecto a la reserva de identidad de la parte peticionaria, el formulario de presentación de peticiones de la CIDH indica que: “en ciertos casos, la Comisión puede mantener en reserva la identidad de la parte peticionaria, si así se le solicita expresamente y se exponen las razones respectivas (art. 28.2). Esto significa que sólo el nombre de la presunta víctima será comunicado al Estado, en caso de que la CIDH decida dar trámite a su petición. Mientras que es posible mantener en reserva el nombre de la parte peticionaria, la tramitación de una petición individual requiere poner en conocimiento la identidad de la presunta víctima (quién, quiénes, qué grupo). En casos excepcionales, la Comisión podrá restringir al público la identidad de la presunta víctima en los documentos que se publican, por ejemplo, mediante la sustitución del nombre completo de la persona por sus iniciales o el uso de seudónimos. La solicitud de restricción de identidad de la presunta víctima debe realizarse a la Comisión, junto con una exposición de los motivos”.

4 CIDH, Guía práctica. Mecanismo de soluciones amistosas en el sistema de peticiones y casos. (https://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/docs/guia-practica-sa-es.pdf).

casos se han solicitado observaciones con plazo de un mes. A partir de dicho momento, la petición pasa a estar procesalmente lista para que la CIDH adopte una decisión sobre la admisibilidad.

Con anterioridad al año 2019 existía la práctica de realizar dos o más rondas de traslados entre las partes solicitando observaciones en un plazo determinado, generalmente de un mes. Dicha práctica fue modificada para evitar que el procedimiento se prolongue innecesariamente. El Informe Anual 2019 de la CIDH señala, como una de las medidas para hacer frente al atraso procesal, “la práctica de realizar un solo traslado a las partes en etapa de admisibilidad”.⁵ Esto, sin embargo, no impide que las partes puedan enviar en cualquier momento, antes de la adopción de la decisión sobre la admisibilidad, información o documentación adicional, la cual será remitida a la otra parte para su conocimiento.

Antes de pronunciarse sobre la admisibilidad, la CIDH puede solicitar, a una o ambas partes, información actualizada sobre la situación denunciada o información específica sobre algún punto. Si bien reglamentariamente la CIDH puede también convocar a una audiencia, en general no se realizan audiencias de petición en etapa de admisibilidad. La última audiencia pública de la cual existe registro sobre una petición en admisibilidad tuvo lugar el 27 de marzo de 2012, audiencia relativa a una persona que se encontraba en el corredor de la muerte en Estados Unidos.⁶

Si el Estado en su contestación indica no tener objeción a la admisibilidad, la CIDH procederá a aplicar el artículo 36.3 del Reglamento con base en la Resolución 1/16 de la CIDH y diferirá el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo.⁷ En caso de que el Estado no conteste dentro del plazo fijado en la comunicación, la CIDH le reiterará la solicitud de información. Esto con el objetivo de cumplir con el supuesto establecido en la Resolución 1/16 y poder aplicar el artículo 36.3 del Reglamento en caso de que el Estado no conteste.⁸ Si bien la carta de reiteración no establece un plazo para que el Estado responda, limitándose a solicitar la información “a la brevedad”, en la práctica la CIDH aguarda al menos otros seis meses para aplicar la Resolución 1/16.⁹

2.3. Situaciones de gravedad y urgencia (nums. 4 y 7)

El numeral 4 del artículo 30 establece una excepción al plazo de tres meses para que el Estado envíe su respuesta. Esta excepción está prevista para casos de “gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentre en peligro real e inminente”. La aplicación de esta disposición es muy excepcional y, en general, la CIDH la ha reservado para casos de pena de muerte con fecha de ejecución programada, situación que se da solamente respecto de Estados Unidos. En la actualidad, sin embargo, en casos de pena de muerte

5 CIDH, *Informe Anual 2019 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, cap. II: El Sistema de Peticiones y Casos, Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares, párr. 15.

6 CIDH, 144 Período de Sesiones, Audiencia petición 1762-11, Virgilio Maldonado, Estados Unidos, 27 de marzo de 2012.

7 De acuerdo con la Resolución 1/16 de la CIDH del 18 de octubre de 2016, se aplicará el artículo 36.3 del Reglamento en el caso de “peticiones en las cuales el Estado concernido ha indicado que no tiene objeción a la admisibilidad”.

8 Según la Resolución 1/16, se aplicará el artículo 36.3 del Reglamento en el caso de “peticiones en las cuales no haya respuesta del Estado concernido en la etapa de admisibilidad”. Para ello, la Comisión debe haber previamente “enviado una reiteración de la solicitud de información al Estado”.

9 CIDH, “Información relevante sobre peticiones en etapa de admisibilidad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (folleto enviado a la parte peticionaria al momento de la notificación de apertura a trámite de la petición), p. 1.

ya no se aplica esta disposición, ya que están contemplados en la Resolución 1/16, por lo que la CIDH aplica el artículo 36.3 y analiza conjuntamente la admisibilidad y el fondo.¹⁰

El plazo que la CIDH otorga al Estado en estos supuestos ha variado dependiendo de la situación particular y urgencia de cada caso. Por ejemplo, en el caso de Russel Bucklew y Charles Warner, la CIDH otorgó plazo de un mes.¹¹ Las víctimas se encontraban privadas de libertad en el corredor de la muerte en los estados de Misuri y Oklahoma, respectivamente, y alegaban que el método de inyección letal en dichos estados constituía un trato cruel, inhumano y degradante. La aplicación del artículo 30.4 del Reglamento se basó en que, al momento de la presentación de la petición, ambas ejecuciones se encontraban programadas.

El numeral 7 del artículo 30 establece que en estos casos de gravedad y urgencia la CIDH puede además solicitar que el Estado presente conjuntamente su respuesta y observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la denuncia. Desde la adopción de la Resolución 1/16, la CIDH ha reservado esta potestad para los supuestos establecidos en dicha resolución, los cuales serán analizados en el apartado relativo al artículo 36.3 del Reglamento.

2.4. Comentario

La separación del análisis de la admisibilidad y del fondo en dos etapas no es un mandato convencional, ya que la CADH no establece que la CIDH deberá emitir un informe de admisibilidad separado del informe de fondo. Esta separación de ambas etapas y el dictado de una decisión de admisibilidad separada y previa a la decisión sobre el fondo ha sido materia de debate. Como indica el excomisionado Felipe González, “los Estados y la sociedad civil han manifestado puntos de vista distintos, ya que mientras los primeros tienden a abogar por la supresión completa o casi completa de estas excepciones [refiriéndose al artículo 36.3 del Reglamento], la sociedad civil las defiende”.¹² Señala asimismo que, si bien la separación de ambas etapas puede proporcionar una mayor seguridad jurídica, puede por otra parte contribuir a la dilatación del proceso.¹³ Cabe señalar, además, que a la prolongación del proceso se suma la consiguiente duplicación en el trabajo de la Secretaría Ejecutiva, dado que el equipo de la Sección de Admisibilidad debe leer todo el expediente para realizar el análisis de admisibilidad y luego el equipo de la Sección de Casos, encargada del análisis sobre el fondo, debe volver a leer el expediente.

3. Artículo 31. Agotamiento de los recursos internos

3.1. Consideraciones generales

Según los artículos 31.1 del Reglamento y 46.1.a de la CADH, la verificación del requisito del previo agotamiento de los recursos internos se realiza “conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos”. Según uno de dichos principios, el principio de complementariedad, le corresponde primeramente a los Estados respetar y garantizar los derechos

10 Según la Resolución 1/16, se aplicará el artículo 36.3 del Reglamento en el caso de “peticiones relativas a la aplicación de la pena de muerte”.

11 CIDH, Informe No. 54/14, Petición 684-14 Admisibilidad, Russell Bucklew y Charles Warner, Estados Unidos, 21 de julio de 2014, párr. 4.

12 Felipe González Morales, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Transformaciones y desafíos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p. 98.

13 *Ibid.*, p. 99.

humanos bajo su jurisdicción.¹⁴ El SIDH, al igual que los demás sistemas regionales de protección de los derechos humanos y el sistema universal, son complementarios.

La dimensión procesal del principio de complementariedad implica que los tribunales nacionales son los que deben, en primer lugar, conocer y resolver cualquier posible violación de los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Solo cuando los tribunales nacionales no han brindado una protección adecuada y efectiva puede la jurisdicción internacional ejercer su competencia. Este principio, por lo tanto, define los límites de la jurisdicción internacional.

Los principios del derecho internacional a los que hace referencia este artículo no se limitan solamente al principio de complementariedad. Como lo indicó la Corte IDH desde su primera sentencia relativa a excepciones preliminares, dichos principios son relevantes además para determinar qué debe entenderse por “recursos internos”, en qué situaciones se exige de su agotamiento, la forma cómo debe probarse el no agotamiento y quién tiene la carga de la prueba.¹⁵

La regla del previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios.¹⁶

3.2. Recursos a ser agotados

3.2.1. Recursos judiciales

Los “recursos de la jurisdicción interna” que deben agotarse son los recursos judiciales. No basta con la presentación de un reclamo ante cualquier autoridad estatal, sino que debe tratarse de recursos interpuestos ante organismos judiciales. Por ejemplo, la interposición de una denuncia ante entidades como las comisiones nacionales o locales de derechos humanos o la defensoría del pueblo no constituye recurso idóneo a los efectos del cumplimiento del requisito de agotamiento.¹⁷ Lo mismo respecto de quejas presentadas ante entidades públicas como ministerios, dependencias del poder ejecutivo, entre otras.¹⁸ En tal sentido, la CIDH ha afirmado: “la regla de agotamiento de recursos prevista en el artículo 46.1.a de la Convención Americana, establece que deben activarse primero los recursos normalmente disponibles e idóneos en el ordenamiento jurídico interno. Tales recursos deben ser lo suficientemente seguros, tanto formal como materialmente; es decir, contar con accesibilidad y eficacia para restituir la situación denunciada”.¹⁹

14 Corte IDH, Caso Tarazona Arrieta y otros vs. Perú, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 15 de octubre de 2014, Serie C No. 286, párr. 137: “El referido carácter subsidiario de la jurisdicción internacional significa que el sistema de protección instaurado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa”.

15 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares, Serie C No. 1, párr. 87.

16 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr. 61.

17 CIDH, Informe No. 150/17, Petición 123-08. Inadmisibilidad, Hernando de Jesús Ramírez Rodas, Colombia, 26 de octubre de 2017, párr. 10.

18 CIDH, Informe No. 36/05, Petición 12.170, Inadmisibilidad, Fernando A. Colmenares Castillo, México, 9 de marzo de 2005, párr. 39. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.175. Doc 20, 4 de marzo de 2020, párr. 204.

19 CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07, Admisibilidad, Victoria Piedad Palacios Tejada De Saavedra, Perú, 24 de febrero de 2018, párr. 12.

Antes de acudir al sistema interamericano, debe existir una decisión judicial definitiva sobre la situación denunciada. Ello, siempre y cuando no aplique una excepción a la regla de agotamiento de los recursos internos, como se analizará más adelante.

3.2.2. Idoneidad de los recursos

Además de su naturaleza judicial, los recursos que deben agotarse son aquellos que sean idóneos, esto es, que estén disponibles y que sean adecuados y efectivos.²⁰ El solo hecho de que estén previstos formalmente en la Constitución o en la ley no es suficiente. La CIDH ha establecido que los recursos “deben ser lo suficientemente seguros, tanto formal como materialmente; es decir, contar con accesibilidad y eficacia para restituir la situación denunciada”.²¹ Desde su jurisprudencia más temprana, la Corte IDH ha entendido que los recursos adecuados son aquellos idóneos para proteger la situación jurídica infringida y que, si bien en los ordenamientos internos existen múltiples recursos, no todos son aplicables en todas las circunstancias.²² El recurso debe ser capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido. Un recurso puede volverse ineficaz, por ejemplo, si se lo somete a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, si carece en los hechos de capacidad para obligar a las autoridades, si resulta peligroso para los interesados intentarlo o si no se aplica imparcialmente.²³ Tampoco “pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios”.²⁴

Cuando los recursos internos disponibles no son adecuados ni efectivos, la Convención Americana, en su artículo 46.2, prevé tres excepciones que eximen a las presuntas víctimas del cumplimiento del requisito de agotamiento, excepciones contempladas en el inciso segundo del artículo objeto del presente análisis, las cuales se desarrollarán en el siguiente apartado.

3.2.3. Recursos que deben agotarse según la situación denunciada

Los recursos judiciales idóneos dependerán, por lo tanto, del tipo de violación que se alegue ante la CIDH.²⁵ En el caso, por ejemplo, de violaciones al debido proceso en el marco de un proceso penal, el recurso adecuado será en general el recurso disponible contra la sentencia condenatoria, que en la mayoría de los países de la región es el recurso de apelación. El agotamiento respecto de un reclamo de prisión preventiva prolongada, sin embargo, es independiente del agotamiento del proceso penal, bastando para el cumplimiento del requisito la presentación de una solicitud de excarcelación y su denegatoria.²⁶ Si lo que se alega es la existencia de una privación ilegal de la libertad, el recurso idóneo será el *habeas corpus*.²⁷

20 Corte IDH, Caso Spoltore vs. Argentina, Sentencia de 9 de junio de 2020, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 404, párr. 22.

21 CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07, Admisibilidad, Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra, Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 111.

22 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr. 64.

23 *Ibid.*, párr. 66.

24 Corte IDH, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia de 30 de junio de 2009, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 197, párr. 61.

25 Por ejemplo, sobre los distintos tipos de recurso según la situación denunciada, consultar el *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párrs. 136-163.

26 CIDH, Informe No. 49/18, Petición 1542-07, Admisibilidad, Juan Espinosa Romero, Ecuador, 5 de mayo de 2018, párr. 13. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 151.

27 CIDH, Informe No. 16/08, Petición 12.359, Admisibilidad, Cristina Aguayo Ortiz y otros, Paraguay, 6 de marzo de 2008, párr. 79. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 149.

En el caso de posibles violaciones del derecho a la vida, el recurso idóneo, a los efectos de la admisibilidad, es la investigación penal, la cual debe ser llevada a cabo por la justicia ordinaria y con la debida diligencia. Esta es la vía idónea para esclarecer los hechos, juzgar a los responsables y establecer las sanciones penales correspondientes, además de posibilitar otros modos de reparación de tipo pecuniario. En el caso de desapariciones forzadas de personas, la CIDH ha sostenido que “el recurso idóneo a agotar a nivel interno es la denuncia penal de los hechos para que las autoridades, en forma oficiosa y proactiva, lleven a cabo la investigación correspondiente, juzguen y sancionen a los responsables, identifiquen el paradero de las personas desaparecidas y provean reparación integral a las víctimas sobrevivientes”²⁸

Tratándose de casos en que se alegue tortura, basta con que la persona haya puesto dicha situación en conocimiento de las autoridades judiciales para que estas estén obligadas a iniciar una investigación penal de oficio.²⁹ En el caso de peticiones presentadas por personas privadas de la libertad en la que se alegan malas condiciones de detención, la CIDH considera cumplido el requisito de agotamiento con el solo hecho de alertar a las autoridades acerca de dichas condiciones.³⁰ En casos de alegado desplazamiento forzado, el recurso idóneo es también la investigación penal.³¹

La CIDH no exige en este tipo de casos el agotamiento de la vía de la reparación civil, ya que esta no es adecuada para proporcionar una reparación integral y justicia a las víctimas o a sus familiares.³² Sin embargo, si la parte peticionaria busca una reparación civil a nivel interno y alega violaciones en el marco de dicho proceso, la CIDH exige agotar los recursos internos disponibles en el proceso civil.³³

Al tratarse de situaciones que deben ser investigadas de oficio, es el Estado el que tiene el deber de iniciar e impulsar la investigación. Esta no debe depender de la iniciativa de los familiares o de las presuntas víctimas.³⁴ Incluso en los regímenes procesales en los que las víctimas o sus familiares tienen legitimación para intervenir en procesos penales, su ejercicio no es obligatorio y no sustituye en modo alguno la actividad estatal, ya que, toda vez que se cometa un delito perseguible de oficio, el Estado es el que tiene la obligación de promover e impulsar el proceso penal.³⁵ De igual forma, en casos en que, según la normativa interna, corresponde que la víctima inicie la acción penal previa instancia particular, una vez iniciado el proceso, su tramitación debe ajustarse al estándar de idoneidad y eficacia de los recursos internos, toda vez que “el proceso

28 CIDH, Informe No. 234/20, Petición 1029-10, Admisibilidad, Wilson Fernando Bastidas Delgado, Enrique Omar Auria Martínez y familiares, Ecuador, 6 de septiembre de 2020, párr. 6.

29 CIDH, Informe No. 15/18, Petición 1083-07, Héctor Galindo Gochicoa y familia, México, 24 de febrero de 2018, párr. 8.

30 CIDH, Informe No. 148/20, Petición 1017-08, Admisibilidad, Personas privadas de libertad en el establecimiento carcelario Polinter-Neves, Brasil, 9 de junio de 2020, párr. 11.

31 CIDH, Informe No. 264/20, Petición 1594-10, Admisibilidad, Pedro Núñez Pérez y otros, México, 25 de septiembre de 2020, párr. 23.

32 CIDH, Informe No. 101/20, Petición 760-10, Admisibilidad, Zoilo de Jesús Rojas Ortiz y familia, Colombia, 24 de abril de 2020, párr. 9.

33 CIDH, Informe No. 90/20, P-1694-09, Admisibilidad, Juan Alejandro Vargas Contreras, Chile, 13 de mayo de 2020, párr. 7; e Informe No. 262/20, Petición 863-11, Admisibilidad, Gala Marcelina Camargo Bermúdez y otros (Masacre de Los Tupes), Colombia, 25 de septiembre de 2020, párr. 20.

34 CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párrs. 136-141.

35 CIDH, Informe No. 69/20, Petición 36-09, Admisibilidad. Mauricio Matías Morán y otros, Argentina, 24 de abril de 2020, párr. 9; Informe No. 262/20, párr. 19.

penal constituye la vía idónea para esclarecer los hechos, juzgar a los responsables y establecer las sanciones penales correspondientes”.³⁶

Por otra parte, el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que exista la obligación de agotar todos los recursos disponibles. Si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la situación, la finalidad de la norma internacional está cumplida.³⁷

Por último, los recursos que deben agotarse son, en general, los recursos ordinarios. Respecto a los recursos extraordinarios, la CIDH ha indicado que “si bien en algunos casos pueden ser adecuados para enfrentar violaciones de derechos humanos, como norma general los únicos recursos que son necesarios agotar son aquellos cuyas funciones, dentro del sistema jurídico, son apropiados para brindar protección tendiente a remediar una infracción de determinado derecho legal. En principio, se trata de recursos ordinarios y no extraordinarios”.³⁸ En los casos en que el peticionario optó por presentar recursos extraordinarios, debe agotarlos correctamente.³⁹ Por el contrario, si el recurso extraordinario no fuera capaz de solucionar la situación jurídica infringida, no se considera su agotamiento y el plazo de presentación de la petición se computa desde el último recurso útil agotado.⁴⁰

3.2.4. Congruencia entre reclamos planteados a nivel interno e internacional

Debe existir una congruencia entre el reclamo planteado a nivel interno y los alegatos presentados en la petición ante la CIDH.⁴¹ Esto para que el Estado tenga la oportunidad de remediar la situación interna antes de que la misma sea conocida por una instancia internacional, conforme al mencionado principio de complementariedad.⁴² Además, si en una misma petición se presentan alegatos de diversa naturaleza, la parte peticionaria deberá presentar información sobre el agotamiento respecto de cada alegato.

3.2.5. Cumplimiento de las normas procesales internas

Los recursos deben ser agotados conforme a las disposiciones procesales internas. Si el recurso es rechazado por los tribunales nacionales con fundamentos procesales razonables y no arbitrarios, la CIDH concluirá que hubo agotamiento indebido y que, por lo tanto, la petición es inadmisibles. La parte peticionaria debe, en consecuencia, no solamente agotar aquellos recursos judiciales adecuados y disponibles, sino realizarlo correctamente, esto es, respetando las normas procesales

36 CIDH, Informe No. 59/18, Admisibilidad, Tatiana Marisa Barría Mardones e hija, Chile, 5 de mayo de 2018, párr. 10.

37 CIDH, Informe No. 71/17, Petición 271-07, Admisibilidad, Jorge Luis de la Rosa Mejía y otros, Colombia, 29 de junio de 2017, párr. 48.

38 CIDH, Informe No. 161/17, Petición 29-07, Admisibilidad, Andy Williams Garcés Suárez y familia. Perú. 30 de noviembre de 2017, párr. 12. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 130.

39 CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párrs. 130-32.

40 CIDH, Informe No. 84/08, Petición 40-03, Admisibilidad, Blas Valencia Campos y otros, Bolivia, 30 de octubre de 2008, párr. 53; Informe No. 137/18, Petición 1154-08, Inadmisibilidad, Leonardo López Amancio, Perú, 20 de noviembre de 2018, párr. 12.

41 CIDH, Informe No. 75/14, Petición 1018-08, Admisibilidad, Ronald Moya Chacón y Freddy Pinales Chaves, Costa Rica, 15 de agosto de 2014, párr. 32. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 108.

42 CIDH, Informe No. 77/20, Petición 1756-10, Inadmisibilidad, Ismael Estrada, Estados Unidos de América, 25 de marzo de 2020, párrs. 8 y 9.

vigentes.⁴³ Por ejemplo, si el recurso es rechazado por haber sido presentado luego del plazo máximo establecido en la legislación interna, la petición será declarada inadmisibles por agotamiento indebido.⁴⁴

3.2.6. Agotamiento por parte de personas jurídicas

Por regla general, los recursos internos deben ser agotados por personas naturales. Esto es, quien presenta los recursos a nivel interno debe ser la persona física afectada que recurre al sistema interamericano para que se le protejan sus derechos. Existen, sin embargo, algunas excepciones puntuales a esta regla, en particular, en casos de libertad de expresión, pueblos indígenas y sindicatos.

El primer caso en que la CIDH aplicó una excepción a esta regla fue en una petición presentada contra Costa Rica en un caso de libertad de expresión.⁴⁵ En 2011 la CIDH admitió una petición presentada en representación, entre otros, del director editorial y dueño del *Diario Extra*, en la cual los recursos internos contra una sanción judicial fueron interpuestos en nombre de la Sociedad Periodística Extra Limitada. La CIDH determinó que la posible violación de la libertad de expresión había sido claramente planteada por la parte demandada en el proceso interno, por lo que existía una coincidencia entre las reclamaciones formuladas a nivel interno por el medio de comunicación y las presentadas por el director del diario ante la CIDH. Con base en ello, concluyó que la presunta víctima “agotó los recursos que el derecho costarricense disponía para impugnar la sanción judicial impuesta”.⁴⁶ Otra excepción en la cual la CIDH ha considerado agotados los recursos por personas jurídicas es en el caso de pueblos indígenas donde los recursos fueron presentados por la comunidad. Ello, con base en la jurisprudencia de la Corte IDH según la cual hay algunos derechos que los miembros de las comunidades indígenas gozan por sí mismos, mientras que hay otros cuyo ejercicio se realiza en forma colectiva a través de las comunidades.⁴⁷

Posteriormente, en sus observaciones a la Opinión Consultiva OC-22/16 sobre la titularidad de derechos de las personas jurídicas, la CIDH profundizó sobre la naturaleza de este tipo de excepciones. Al respecto, señaló que

... si bien en principio los recursos internos deben ser agotados por parte de la persona natural alegada como víctima ante el sistema interamericano, pueden existir circunstancias en las cuales dichos recursos a favor de las personas naturales no existen, no están disponibles o no resultan procedentes frente a la acción estatal concreta dirigida contra la persona jurídica, [...] [por lo que el análisis sobre el] agotamiento de los recursos internos debe efectuarse caso por caso.⁴⁸

43 CIDH, Informe No. 158/20, Petición 1654-10, Inadmisibilidad, Luis Esteban Gallardo Martínez, Perú, 17 de junio de 2020, párr. 15.

44 CIDH, Informe No. 108/20, Petición 40-08, Inadmisibilidad, Jorge Eduardo Pérez Gómez, Perú, 24 de abril de 2020, párr. 9.

45 CIDH, Informe No. 72/11, Petición 1164-05, Admisibilidad, William Gómez Vargas, Costa Rica, 31 de marzo de 2011.

46 *Ibid.*, párr. 43.

47 Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C No. 245, párr. 231.

48 Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Solicitud de Opinión presentada por el Estado de Panamá. Citado en Corte IDH, Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador), Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016, Serie A No. 22, párr. 132.

En dicha Opinión Consultiva,⁴⁹ la Corte IDH determinó que las personas jurídicas no son titulares de derechos en el sistema interamericano y que tanto las comunidades indígenas como las organizaciones sindicales constituyen situaciones particulares. Por otra parte, examinó si, a través del agotamiento de los recursos internos por parte de personas jurídicas, a título propio o en representación de sus miembros (socios, accionistas, directivos, trabajadores, etc.), se cumple con el requisito de admisibilidad. Al respecto, la Corte concluyó que “la interposición de recursos por parte de personas jurídicas no implica *per se* que no se hayan agotado los recursos internos por parte de las personas físicas titulares de los derechos convencionales, por lo que el cumplimiento de este requisito deberá ser analizado en cada caso”.⁵⁰ En tal sentido, consideró que se cumple con el requisito de agotamiento de recursos internos siempre y cuando: i) se compruebe que se presentaron los recursos disponibles, idóneos y efectivos para la protección de los derechos de la persona natural, independientemente de que hubieran sido presentados y resueltos a favor de una persona jurídica, y ii) se demuestre que existe una coincidencia entre las pretensiones que la persona jurídica alegó en los procedimientos internos y las presuntas violaciones que se argumentan ante el sistema interamericano.⁵¹

3.3. Excepciones al agotamiento de los recursos internos

Las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos establecidas en los artículos 31.2 del Reglamento y 46.2 de la CADH son normas con contenido autónomo respecto a las normas sustantivas de la Convención. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones resultan aplicables se lleva a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo, ya que depende de un estándar de apreciación distinto del utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la CADH.⁵² Sin embargo, cabe destacar que, en casos excepcionales en que la posible aplicación de una excepción al agotamiento “se encuentra inextricablemente vinculada” con alegadas violaciones al derecho de acceso a la justicia, la CIDH ha derivado el análisis de agotamiento al estudio del fondo.⁵³

A continuación, nos referiremos a la forma como la CIDH ha aplicado generalmente las tres excepciones al agotamiento de los recursos internos. Abarcaremos, de forma no exhaustiva, los principales estándares aplicables a situaciones que se plantean con frecuencia en las peticiones ante el sistema interamericano. Es importante aclarar que los criterios de interpretación pueden variar dependiendo de la evolución de la jurisprudencia de la CIDH.

3.3.1. Inexistencia en la legislación interna del debido proceso legal para proteger derechos que se alegan violados (art. 31.2.a)

Esta excepción se aplica cuando la legislación interna no prevé un recurso judicial que permita amparar los derechos que se alegan violados. Por ejemplo, la CIDH ha aplicado esta excepción a procesos penales que no ofrecen un recurso integral ante una sentencia condenatoria, a procesos penales de instancia única ante altas cortes, a casos en que la legislación no permite solicitar la

49 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-22/16.

50 *Ibid.*, párr. 139.

51 *Ibid.*, párr. 136.

52 CIDH, Informe No. 64/17, Petición 585-06, Admisibilidad, Juan Ramón Matta Ballesteros y familia, Honduras, 25 de mayo de 2017, párr. 30; Corte IDH, Opinión Consultiva OC-22/16, párr. 126.

53 CIDH, Informe No. 97/20, Petición 217-09, Admisibilidad, Laura Verónica Brusa, México, 13 de mayo de 2020, párr. 10; e Informe No. 201/20, Petición 1375-08, Admisibilidad, Rita María Adelia Pérez e hijos, Argentina, 5 de agosto de 2020, párr. 15.

excarcelación en determinados delitos y a situaciones en que la normativa interna establece la imposibilidad de recurrir sanciones disciplinarias contra funcionarios y funcionarias judiciales.⁵⁴

Asimismo, se ha aplicado a casos en que, si bien existe un recurso, este no es idóneo. Por ejemplo, en un informe de Costa Rica sobre varias peticiones alegando violaciones al artículo 8.2.h de la Convención, la CIDH aplicó esta excepción, dado que las presuntas víctimas no se podían beneficiar del recientemente creado recurso de apelación y que los recursos disponibles (casación y revisión) tenían un alcance limitado y no ofrecían un examen integral.⁵⁵ Por otra parte, en un caso en que se alegaba la imposibilidad de cambiar los elementos identitarios del documento de identidad, la CIDH concluyó que, si bien el recurso existente fue idóneo para cambiar el nombre, no lo fue para cambiar los otros elementos de identidad, tales como el sexo, motivo por el cual consideró aplicable la excepción del artículo 31.2.a.⁵⁶

3.3.2. Impedimento de agotar los recursos internos (art. 31.2.b)

Esta causal se emplea cuando existe un recurso idóneo, pero la persona afectada es impedida, por motivos legales o materiales, de agotarlo. El impedimento puede deberse, por ejemplo, a que la persona se encuentra incomunicada, a que no se le dio el tiempo necesario para presentar el recurso, a que las autoridades se negaron a recibir la denuncia o a que la persona no presentó la denuncia debido a intimidaciones recibidas por parte de las autoridades.⁵⁷ La CIDH ha aplicado también esta excepción cuando el ordenamiento jurídico interno requiere asistencia letrada para presentar el recurso, pero el Estado no proporciona asistencia gratuita y la persona es indigente.⁵⁸ También en casos en que se exigen determinados pagos como requisito para acceder a la vía recursiva interna necesaria para agotar los recursos y la persona no tiene los medios para solventar dicho gasto.⁵⁹

Esta causal ha sido también empleada en casos en que la justicia penal militar investiga alegadas violaciones a los derechos humanos consagrados en la CADH. La CIDH ha interpretado que el hecho de que la jurisdicción militar no constituya un foro apropiado y, por lo tanto, no brinde un recurso adecuado para investigar, juzgar y sancionar violaciones a los

-
- 54 CIDH, Informe No. 44/20, Admisibilidad, María Elena Blanco Quintanilla de Estenssoro, Bolivia, 24 de febrero de 2020, párrs. 16 y 17; Informe No. 61/20, Petición 1039-10, Admisibilidad, Diego Rojas Girón, Colombia, 25 de abril de 2020, párr. 14; Informe No. 77/14, Petición 140-05, Admisibilidad, Inés Yadira Cubero González, Honduras, 15 de agosto de 2014, párrs. 26 y 27; Informe No. 6/18, Petición 1172-09, Admisibilidad, Mario Francisco Tadic Astorga y otros, Bolivia, 24 de febrero de 2018, párr. 45; Informe No. 69/17, Petición 570-08, Admisibilidad, Héctor Marcelino Flores Jiménez, México, 25 de mayo de 2017, párr. 5.
- 55 CIDH, Informe No. 105/11, Peticiones 233-04 y otras, Admisibilidad, Manfred Amrhein Pintos y otros, Costa Rica, 22 de julio de 2011, párr. 81.
- 56 CIDH, Informe No. 57/18, Petición 969-17, Admisibilidad, Karen Mañuca Quiroz Cabanillas, Perú, 5 de mayo de 2018, párr. 13. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 169.
- 57 CIDH, Informe No. 148/11, Petición 12.268, Admisibilidad, Gonzalo Orlando Cortez Espinoza, Ecuador, 1 de noviembre de 2011 párr. 45; Informe No. 146/17, Petición 296-07, Admisibilidad, Orosmán Marcelino Cabrera Barnés, México, 26 de octubre de 2017, párrs. 10 y 11; Informe No. 62/20, Petición 1520-13, Admisibilidad, Jason Z. Puracal, Nicaragua, 17 de marzo de 2020, párr. 9; Informe No. 73/16, Petición 2191-12, Admisibilidad, Alexa Rodríguez, El Salvador, 6 de diciembre de 2016, párr. 7; e Informe No. 34/20, Petición 248-10, Admisibilidad, Julio Montejano Cristo y otros, México, 26 de febrero de 2020, párr. 18.
- 58 CIDH, Informe No. 95/06, Petición 92-04, Admisibilidad, Jesús Tranquilino Vélez Looor, Panamá, 23 de octubre de 2006, párrs. 45 y 46. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 188; CIDH, Sistema de Peticiones y Casos, Folleto Informativo. 2012, Guía para presentar una petición, punto 23.
- 59 CIDH, Informe No. 207/20, Petición 1113-11, Admisibilidad, Oswaldo Senén Paredes, Ecuador, 9 de agosto de 2020, párr. 17.

derechos humanos constituye en la práctica un impedimento para el agotamiento de los recursos internos.⁶⁰

3.3.3. Retardo injustificado en la decisión de los recursos (art. 31.2.c)

De acuerdo con la jurisprudencia constante del sistema interamericano, la regla del previo agotamiento de los recursos internos no debe conducir a que la actuación internacional en auxilio de las víctimas se detenga o se demore hasta la inutilidad.⁶¹ Por lo tanto, de existir un retardo injustificado en la decisión sobre los recursos interpuestos a nivel interno, la persona no está obligada a esperar indefinidamente a que estos sean resueltos para acudir al sistema interamericano. La CADH y el Reglamento de la CIDH no establecen específicamente qué se entiende por retardo injustificado. La CIDH evalúa las circunstancias y realiza un análisis caso a caso para determinar si se ha producido una demora indebida.⁶² En el caso de una investigación penal, la CIDH ha establecido que debe realizarse con prontitud para proteger los intereses de las personas involucradas en el proceso penal y preservar la prueba. Para establecer si una investigación ha sido realizada “con prontitud”, la CIDH considera una serie de factores, como el tiempo transcurrido desde que se cometió el delito, si la investigación ha pasado de la etapa preliminar, las medidas que han adoptado las autoridades, así como la complejidad del caso.⁶³

Esta excepción también se aplica cuando, a pesar de existir una condena penal, la persona responsable se encuentra prófuga sin indicios de medidas de búsqueda por parte de las autoridades.⁶⁴ Lo mismo ocurre cuando existe una condena, pero no se ha investigado a todos los posibles autores materiales e intelectuales.

Como se indicó al inicio del presente apartado, la determinación sobre la existencia de una excepción a la regla del agotamiento de los recursos internos se realiza de forma previa y separada del análisis del fondo. Por lo tanto, es necesario diferenciar la figura del retardo injustificado, a la que se refiere esta excepción, del estándar de plazo razonable aplicable al análisis de posibles violaciones al artículo 8.1 de la CADH, el cual corresponde a la etapa de fondo.⁶⁵

60 CIDH, Informe No. 203/20, Petición 1510-10, Admisibilidad, Anselmo Arévalo Morales y familia, Colombia, 4 de agosto de 2020, párr. 10; Informe No. 132/20, Petición 751-10, Admisibilidad, Rodrigo Cisterna Fernández y otros, Chile, 12 de mayo de 2020, párr. 7; Informe No. 72/20, Admisibilidad, Ariel Ramírez Castaño y otros, Colombia, 17 de marzo de 2020, párr. 11; Informe No. 8/18, Admisibilidad, Servio Feliciano Peña Jiménez y Ramón Adalberto Zamora Zamora, Ecuador, 24 de febrero de 2018, párr. 12; Informe No. 34/15, Peticiones 191-07 y otras, Álvaro Enrique Rodríguez Buitrago y otros, Colombia, 22 de julio de 2015, párr. 247; Informe No. 126/10, Petición 1448-06, Admisibilidad, Roberto Carlos Pereira de Souza y otros, Brasil, 23 de octubre de 2010, párr. 49; Informe No. 4/03, Admisibilidad, Petición 11.820, Eldorado dos Carajás, Brasil, 20 de febrero de 2003, párr. 27. Véase también CIDH, Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Brasil, OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29 rev. 1, cap. III (29 de septiembre de 1997), párrs. 77 y 95.i.

61 CIDH, Informe No. 264/20, Petición 1594-10, Admisibilidad, Pedro Núñez Pérez y otros, México, 25 de septiembre de 2020, párr. 20.

62 CIDH, Informe No. 168/18, Petición 101-07, Admisibilidad, Guillermo Noboa Molina, Ecuador, 21 de diciembre de 2018, párr. 18.

63 *Ibid.*

64 CIDH, Informe No. 39/18, Petición 196-07, Admisibilidad, José Ricardo Parra Hurtado, Félix Alberto Páez Suárez y familias, Colombia, 4 de mayo de 2018, párr. 12. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*.

65 CIDH, Informe No. 74/14, Petición 1294-05, Admisibilidad, Mário de Almeida Coelho Filho y Familia, Brasil, 15 de agosto de 2014, párr. 40.

3.4. Carga de la prueba

La CIDH y la Corte IDH han fijado criterios procesales y materiales aplicables a la carga de la prueba respecto del agotamiento o falta de agotamiento de los recursos internos, así como de la eficacia de los mismos. En primer lugar, no corresponde ni a la CIDH ni a la Corte IDH identificar *ex officio* cuáles son los recursos internos pendientes de agotamiento.⁶⁶ Como se indicó en el punto anterior, la parte peticionaria debe, al momento de presentar la petición, informar sobre “las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo”, según lo establecido en el artículo 28 del Reglamento.

Asimismo, desde su jurisprudencia más temprana, la Corte IDH ha entendido que “la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento”.⁶⁷ Tanto la CIDH como la Corte IDH mantienen dicha jurisprudencia hasta la fecha.⁶⁸ Esto es, la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos debe ser presentada por el Estado antes de que la CIDH decida sobre la admisibilidad de la petición.

La CIDH analiza los requisitos de admisibilidad a la luz de la situación vigente al momento en que se pronuncia sobre la admisibilidad del reclamo y no al momento de la presentación de la petición.⁶⁹

Por otra parte, no basta que el Estado presente la excepción de falta de agotamiento en el momento procesal oportuno, sino que tiene además la carga de demostrar qué recursos internos aún no se han agotado y demostrar que estos si estaban disponibles y eran adecuados, idóneos y efectivos.⁷⁰ El señalamiento de qué recursos, en criterio del Estado, aún no se habrían agotado debe ser preciso y claro.⁷¹ El alegato ha de ser, por lo tanto, específico, no genérico, dado que no es tarea de la CIDH ni de la Corte IDH subsanar la falta de precisión de los alegatos del Estado.⁷²

Cuando el Estado cumple con señalar los recursos internos que no se han agotado y demostrar su disponibilidad e idoneidad, corresponde a la parte peticionaria aportar elementos de información que controviertan las afirmaciones del Estado.⁷³ A su vez, cuando el Estado no cuestiona el agotamiento de los recursos internos, la CIDH entiende que ha renunciado a la posibilidad de ejercer este medio de defensa. Esto significa que, si el caso llegara a la jurisdicción de la Corte IDH, el Estado no podría presentar una excepción preliminar de falta de agotamiento por no haber planteado el alegato en el momento procesal oportuno. Sin embargo, esto no implica que automáticamente la CIDH concluya que se encuentra satisfecho el requisito de agotamiento. Inclusive ante la falta de controversia del Estado, la CIDH verificará el cumplimiento de este

66 Corte IDH, Caso López Lone y Otros vs. Honduras, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 302, párr. 21.

67 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr. 88.

68 CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 126.

69 CIDH, Informe No. 225/20, Admisibilidad, Patricia Jacqueline Flores Velásquez y familia, Bolivia, 6 de septiembre de 2020, párr. 25.

70 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, párr. 88; Caso Spoltore vs. Argentina, párr. 35; y CIDH, Informe No. 26/16, Petición 932-03, Inadmisibilidad, Rómulo Jonás Ponce Santamaría, Perú, 15 de abril de 2016, párr. 25. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 122.

71 Corte IDH, Caso Martínez Esquivia vs. Colombia, Sentencia de 6 de octubre de 2020, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, Serie C No. 412, párr. 21.

72 Corte IDH, Caso Spoltore vs. Argentina, párr. 23.

73 CIDH, Informe No. 168/17, Petición 1502-07, Admisibilidad, Miguel Ángel Morales Morales, Perú, 1 de diciembre de 2017, párr. 18. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 127.

requisito a la luz de la información disponible en el expediente.⁷⁴ Este ha sido un cambio importante respecto a la práctica de la CIDH, ya que anteriormente, ante la falta de respuesta estatal, la Comisión aplicaba la presunción de que los hechos alegados eran verdaderos (de ser consistentes con la información disponible), conforme al artículo 38 de su Reglamento. Esto es, la presunción se aplicaba no solo para el aspecto sustantivo (la alegada violación), sino para el aspecto procesal relativo al agotamiento de los recursos internos.

3.5. Comentario

La regla del agotamiento de los recursos internos es central en el análisis de la admisibilidad de las peticiones presentadas ante la CIDH, aspecto que adquiere cada vez mayor relevancia, por dos motivos principales. En primer lugar, se trata de un requisito técnico que abarca aspectos procesales que pueden resultar complejos para una persona que no conoce el diseño del sistema recursivo interno o los estándares interamericanos aplicables en materia de agotamiento. Teniendo en cuenta que un porcentaje importante de las peticiones carecen de representación legal, requisito no exigible para presentar una petición ante la CIDH, dicha complejidad podría traducirse en la práctica en un obstáculo en el acceso a la justicia internacional. A ello se suma que los convenios de representación legal gratuita de la CIDH operan recién luego de la adopción del informe de admisibilidad.

Por lo tanto, para que el acceso al sistema interamericano se dé en condiciones de igualdad, sería deseable que exista la posibilidad de obtener representación legal gratuita desde el momento de la presentación de la petición ante la CIDH o, al menos, a partir de la apertura a trámite.

En segundo lugar, la relevancia del análisis de este requisito reglamentario no se limita a la etapa de admisibilidad, sino que puede tener un impacto en la eventual tramitación del caso ante la Corte IDH. Como se indicará en el análisis del trámite de casos ante la Corte IDH, entre las excepciones preliminares que pueden presentar los Estados está la relativa a la falta de agotamiento de los recursos internos. Por otra parte, cabe destacar que, en la mayoría de los informes de admisibilidad, la CIDH aplicó una o más excepciones al requisito del agotamiento de los recursos internos.⁷⁵ A su vez, en más del 40% del total de informes de admisibilidad adoptados en 2020 y publicados a la fecha se aplicó la excepción prevista en el artículo 31.2.c del Reglamento.⁷⁶

Otro factor que podría estar contribuyendo a este alto porcentaje es el tiempo transcurrido entre la presentación de la petición y la adopción de una decisión sobre la admisibilidad por parte de la CIDH. El 65% de informes de admisibilidad adoptados en 2020 corresponden a peticiones presentadas ante la CIDH hace diez o más años.⁷⁷ Teniendo en cuenta que la CIDH analiza la admisibilidad a la luz de la situación al momento de la adopción del informe, el hecho de que haya transcurrido un lapso importante de tiempo desde la presentación de la petición podría contribuir a que, al momento del análisis, ya se haya configurado un retardo injustificado. Las estadísticas disponibles demuestran, por otra parte, que en los dos últimos años ha aumentado significativamente la proporción de informes de inadmisibilidad respecto de la totalidad de informes adoptados sobre admisibilidad. Por ejemplo, en 2018 y 2019, las inadmisibilidades representaron un 11% y 15% respectivamente del total de informes sobre admisibilidad.

74 CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 125.

75 Este cálculo se realizó con base en los 154 informes de admisibilidad publicados en el sitio web de la CIDH al 26 de diciembre de 2020, por lo que no representa el total de informes adoptados en dicho año.

76 *Idem*.

77 *Idem*.

4. Artículo 32. Plazo para la presentación de peticiones

El requisito del plazo de seis meses para la presentación de una petición previsto en los artículos 32.1 del Reglamento y 46.1.b de la CADH, así como el requisito del plazo razonable previsto en el artículo 32.2 del Reglamento, se basan en el principio de certeza jurídica.⁷⁸

4.1. Plazo de seis meses

El plazo de seis meses para la presentación de peticiones ante la CIDH se computa desde el momento de la notificación de la decisión que agota los recursos internos. Dado que la forma como se realiza esta notificación varía dependiendo del ordenamiento jurídico interno, la CIDH tiene en cuenta la normativa del país objeto de la petición para determinar cuándo la decisión ha sido efectivamente notificada.⁷⁹

La fecha de recepción de la petición en la CIDH dependerá de la modalidad de envío. Si la petición fue enviada electrónicamente, como ocurre actualmente en la mayoría de los casos, la fecha será la que conste en el correo electrónico, formulario electrónico o en el Portal del Sistema Individual de Peticiones. En caso de peticiones recibidas vía facsímil, es la fecha que figura en la constancia de envío. Si la petición es entregada personalmente en la sede de la Secretaría o en una visita *in loco* de la CIDH, será la fecha en que fue entregada, la cual se registra junto al sello de recibido. Se han dado también situaciones en que la petición es presentada personalmente o enviada a una de las oficinas de la OEA en los países miembros o a la sede de la Corte IDH, y luego estas la reenvían a la CIDH. En este caso, se tiene en cuenta como fecha de presentación aquella en que la petición fue recibida en la oficina de la OEA o en la Corte IDH.⁸⁰

Para peticiones remitidas por correo postal, se tiene en cuenta la fecha del sello de recibido de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. En estos casos, sin embargo, la CIDH ha aplicado cierta flexibilidad al momento de computar el plazo de seis meses teniendo en cuenta los principios *pro personae* y de buena fe que guían al sistema interamericano.⁸¹ Por ejemplo, si la petición fue recibida en la sede de la CIDH vencido el plazo de seis meses, pero el envío de la comunicación es anterior al cumplimiento de dicho plazo, la CIDH tomará esta última fecha para el cómputo de los seis meses.⁸²

Como se indicó en el análisis del artículo 31 del Reglamento, los recursos que deben agotarse son, en general, los ordinarios.⁸³ Sin embargo, cuando la presunta víctima presenta un recurso extraordinario, se tomará en cuenta la fecha de notificación de la decisión del recurso extraordinario para el cómputo del plazo de presentación, siempre y cuando se trate de un recurso idóneo.

78 CIDH, Informe No. 100/06, Petición 100/06, Inadmisibilidad, Gaybor Tapia y Colón Eloy Muñoz, Ecuador, 21 de octubre de 2006, párr. 20. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 227.

79 CIDH, Informe No. 26/08, Petición 270-02, Admisibilidad, César Alberto Mendoza y otros, Argentina, 14 de marzo de 2008, párr. 81. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 232.

80 CIDH, Informe No. 12/10, Petición 12.106, Admisibilidad, Enrique Herman Pfister Frías y Lucrecia Pfister Frías, Argentina, 16 de marzo de 2010, párr. 43. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 234.

81 CIDH, Informe No. 51/20, Admisibilidad, Samuel Leoncio Guerrero León, Perú. 24 de febrero de 2020, párr. 10.

82 CIDH, Informe No. 173/17, Petición 1111-08, Admisibilidad Marcela Brenda Iglesias, Nora Ester Ribaudo y Eduardo Rubén Iglesias, Argentina, 29 de diciembre de 2017, párr. 8.

83 CIDH, Informe No. 161/17, párr. 12. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 130.

4.2. Plazo razonable

Cuando se configura una de las excepciones a la regla del agotamiento, al no existir una decisión judicial que haya agotado los recursos, no aplica el plazo de seis meses. En estos supuestos la petición debe ser presentada “dentro de un plazo razonable” conforme a lo establecido en el artículo 32.2 del Reglamento. A diferencia del plazo de seis meses, este requisito no está previsto en la CADH, sino únicamente en el Reglamento. El Reglamento no establece qué se entiende por plazo razonable, simplemente indica que el mismo será determinado “a criterio de la Comisión” considerando la fecha de la violación alegada y las circunstancias de cada caso.

La CIDH ha dado por cumplido el requisito del plazo razonable en varios casos en que las violaciones que originaron la petición, en particular las relacionadas con el derecho a la vida, ocurrieron una o dos décadas antes de la presentación de la petición. En estos casos, la CIDH tuvo en cuenta, entre otros elementos, que las víctimas o sus familiares realizaron gestiones judiciales y de otra índole para esclarecer los hechos y obtener una reparación y que la denegación de justicia continuaba hasta el momento de la adopción del informe de admisibilidad.⁸⁴ Por lo tanto, cuando transcurrieron varios años entre la violación alegada y la presentación de la petición ante la CIDH, es la parte peticionaria quien deberá justificar el motivo de dicha demora.⁸⁵

5. Artículo 33. Duplicación de procedimientos

5.1. Consideraciones generales

Entre los requisitos de admisibilidad comunes en los diversos mecanismos de protección regional e internacional de derechos humanos, se encuentra la exigencia de no haber presentado previamente una denuncia sobre la misma materia ante el mismo órgano u otro con similares facultades, en un litigio de carácter contencioso. La causal de inadmisibilidad concurre cuando la presentación previa se encuentra pendiente de resolución (*litis pendencia*) o cuando ya ha sido resuelta (cosa juzgada internacional o duplicación). Este requisito constituye en el sistema interamericano un elemento de admisibilidad convencional⁸⁶ y reglamentario.⁸⁷

Se trata de una expresión del *principio de res judicata* según el cual “ningún Estado puede ser sometido nuevamente al escrutinio de la Comisión en el caso de denuncias que ya hayan sido examinadas por esta o cuando las mismas se encuentren sujetas a otra instancia internacional de protección de los derechos humanos”.⁸⁸ La ausencia de pleito pendiente y cosa juzgada internacional

84 CIDH, Informe No. 37/17, Petición 854-07, Admisibilidad, Ricardo Antonio Elías Puente y familia, Colombia, 27 de abril de 2017, párr. 30. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 238.

85 CIDH, Informe No. 159/10, Petición 1250-06, Inadmisibilidad, Iris Martínez y otros, Uruguay, 1 de noviembre de 2010, párrs. 2, 43 y 44. Citado en CIDH, *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 239.

86 Artículo 46.1 de la Convención Americana: “Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá: [...] c) que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional”. Artículo 47: “La Comisión declarará inadmisibile toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando: d) sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional”.

87 Artículo 28.9 del Reglamento de la CIDH: “Las peticiones dirigidas a la Comisión deberán contener la siguiente información: La indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del presente Reglamento”, además del artículo objeto de análisis.

88 CIDH, Informe No. 5/96, Caso 10.970, Admisibilidad y Fondo, Raquel Martin de Mejía, Perú, 1 de marzo de 1996, párr. V.A.1.

es una garantía procesal respecto de los procedimientos de naturaleza contenciosa para impedir que la CIDH declare admisible una petición que esté pendiente o haya sido resuelta ante ella u otro procedimiento de arreglo internacional equivalente de que sea parte el Estado en cuestión.

La CIDH analiza la posible duplicación o cosa juzgada internacional, ya sea porque forma parte de los alegatos del Estado o porque surge de los antecedentes entregados por la parte peticionaria. También puede ser un aspecto que surja de un análisis de oficio de la CIDH, especialmente si se trata de una petición que ya ha sido analizada por la propia CIDH.

5.2. Triple identidad como requisito de duplicación

La CIDH ha afirmado que “cuando un caso se presenta primero ante una instancia internacional, y luego es esencialmente duplicado y presentado ante otra, se puede identificar y tratar rápidamente la cuestión de la duplicación. Cuando peticiones sucesivas no constituyen claramente una duplicación, puede requerirse un mayor análisis”.⁸⁹ Para efectuar su análisis la CIDH verifica la concurrencia o no de una triple identidad de persona, objeto y pretensión.⁹⁰ Según la CIDH, “para que exista dicha identidad se requiere la presencia de tres elementos, a saber: que las partes sean las mismas, que el objeto sea el mismo y que la base legal sea idéntica”.⁹¹ Por tanto, no será desestimada la admisibilidad de la petición por duplicidad si la presentación de nuevos hechos y/o denuncias son suficientemente diferentes, aunque se trate de la misma persona o personas identificadas como presuntas víctimas. En cuanto a la identidad de sujetos, la CIDH ha sostenido que ello implica una identidad entre las presuntas víctimas de la alegada violación y ha establecido que no existe duplicidad cuando en uno de los casos no se encuentran identificadas la totalidad de las víctimas afectadas.⁹²

Respecto del análisis del objeto, la CIDH ha afirmado que existe identidad de objeto cuando se trata de una misma aseveración de hecho, siendo estos idénticos o integralmente relacionados.⁹³ Del mismo modo, ha sostenido que no existe identidad si respecto de los mismos sucesos se presentan alegatos sobre violaciones que no fueron denunciadas en el caso ya resuelto.⁹⁴

Con base en el marco jurídico de la petición, la CIDH ha sostenido que “cuando una segunda presentación se refiere a derechos que no estaban cubiertos por la jurisdicción del órgano ante el cual se presentó la primera petición, el tema, en principio, no será rechazado por la causal de duplicación”.⁹⁵ Es decir, cuando los derechos que se alegan violados no son los mismos, no existirá duplicación.

Respecto de víctimas ya incluidas en un informe de fondo, según la CIDH “el hecho que una comunicación involucre a la misma persona que en una petición anterior, constituye sólo un elemento de duplicación. Es preciso examinar también la naturaleza de las denuncias presentadas

89 CIDH, Informe No. 96/98, Petición 11.827, Inadmisibilidad, Peter Blaine, Jamaica, 17 de diciembre de 1998, párr. 42.

90 Al respecto, véase análisis en CIDH, Informe No. 96/98, Petición 11.827, Inadmisibilidad, Peter Blaine, Jamaica, 17 de diciembre de 1998, párrs. 42 y ss.

91 CIDH, Informe No. 41/07, Petición 998-05, Admisibilidad, Lazineo Brambilla da Silva, Brasil, 23 de julio de 2007, párr. 69

92 *Ibid.*, párr. 72.

93 CIDH, Informe No. 89/05, Petición 12.101, Inadmisibilidad, Cecilia Núñez Chipana, Venezuela, 24 de octubre de 2005, párr. 39.

94 A modo de ejemplo, véase CIDH, Informe No. 27/17, Petición 1653-07, Admisibilidad, Desplazamiento Forzado en Nueva Venecia, Caño El Clarín y Buena Vista, Colombia, 18 de marzo de 2017, párr. 9.

95 CIDH, Informe No. 96/98, párr. 42.

y los hechos aducidos como fundamento de estas”.⁹⁶ Por ejemplo, en un caso en que en la primera petición se denunció la muerte de la víctima y en la segunda se denunciaron torturas, desaparición y vulneraciones del derecho al acceso a la justicia, la CIDH determinó que no hubo duplicación. Al respecto, afirmó que, si bien “existe cierta coincidencia con respecto al objeto e interés jurídico de ambas peticiones, las diferencias señaladas demuestran que las peticiones no son sustancialmente idénticas con respecto a las partes, los intereses jurídicos y demandas presentadas”.⁹⁷

5.3. Conocimiento del caso ante la CIDH u otro organismo internacional

En caso de que exista una triple identidad de sujetos, objeto y pretensión, la CIDH procede a analizar si el caso se encuentra pendiente o si ya fue objeto de examen y resolución ante la CIDH o ante otro organismo internacional.⁹⁸ En el caso de peticiones ya tramitadas ante la CIDH, para que exista duplicidad debe tratarse de una petición pendiente o resuelta en el sistema de peticiones y casos. De ese modo, se excluye el conocimiento que la CIDH haya tenido de los hechos denunciados en el marco de funciones de monitoreo, informes de país⁹⁹ o medidas cautelares, por tener un objeto distinto al que persigue una petición. Por el contrario, la duplicidad surgirá si la triple identidad concurre en un caso en el que la CIDH ha emitido un informe de admisibilidad o fondo o que ha sido objeto de pronunciamiento de una sentencia por parte de la Corte IDH.

Respecto a procedimientos ante otros organismos internacionales, para que haya duplicación o cosa juzgada internacional debe tratarse de un organismo internacional con competencia para adoptar decisiones sobre los hechos específicos contenidos en la petición y medidas tendientes a la efectiva resolución de la disputa.¹⁰⁰ Específicamente, la CIDH ha sostenido que “no debe inhibirse [...] cuando el procedimiento seguido ante la otra organización se limita al examen de la situación general sobre derechos humanos en un Estado, y no exista una decisión sobre los hechos específicos que son objeto de la petición sometida a la Comisión o que no conduzca a un arreglo efectivo de la violación denunciada”.¹⁰¹ Por tanto, la petición será inadmisibile cuando el mismo caso esté siendo tramitado o haya sido resuelto por un organismo internacional que tenga el mandato específico de decidir casos contenciosos con facultades equivalentes a las de la CIDH en su rol adjudicativo y cuyas decisiones tengan los mismos o similares alcances.¹⁰²

Como “regla general la Comisión ha considerado que las funciones de organismos de tratados de las Naciones Unidas, con mandato específico de decidir en casos contenciosos, sí serían equivalentes a las de la propia CIDH a efectos de este requisito”.¹⁰³ En tal sentido, la CIDH ha declarado inadmisibles peticiones que contaban con denuncias o comunicaciones individuales

96 CIDH, Informe No. 312/20, Admisibilidad, Marcelo Quiroga Santa Cruz y familia, Bolivia, 28 de septiembre de 2020, párr. 13.

97 *Ibid.*, párr. 14.

98 CIDH, Informe No. 67/15, Petición 211-07, Admisibilidad, Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile y otros, México, 27 de octubre de 2015, párr. 34; Informe No. 33/15, Petición 11.754, Admisibilidad, Pueblo U’wa, Colombia, 22 de julio de 2015, párr. 41.

99 CIDH, Informe No. 5/97, Petición 11.227, Admisibilidad, Unión Patriótica Nacional, Colombia, 12 de marzo de 1997, párrs. 69, 72 y 74.

100 CIDH, Informe No. 147/10, Petición 497-03, Admisibilidad, Jesús Ángel Gutiérrez Olvera, México, 1 de noviembre de 2010, párr. 50.

101 CIDH, Resolución No. 33/88, Petición 9786, Juan Geldres Orozco y Benigno Contreras, Perú, 14 de septiembre de 1988, considerando F.

102 CIDH, Informe No. 32/00, Petición 11.048, Inadmisibile, Víctor Alfredo Polay Campos, Perú, 10 de marzo de 2000, párrs. 16 y 19.

103 *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, párr. 95.

ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU¹⁰⁴ y el Comité contra la Tortura,¹⁰⁵ toda vez que, respecto del sistema de denuncias individuales estos órganos poseen competencia para “adoptar decisiones sobre hechos específicos y medidas de resolución de la disputa similares a los establecidos por la Convención Americana a la [CIDH]”.¹⁰⁶

Con base en el mismo razonamiento, la CIDH ha declarado que no concurre la causal de inadmisibilidad por duplicidad en casos de peticiones presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT,¹⁰⁷ el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (EPU),¹⁰⁸ así como las acciones presentadas ante los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, relatores especiales¹⁰⁹ y grupos de trabajo.¹¹⁰ Asimismo, la CIDH ha concluido que no existe duplicidad cuando la denuncia fue sometida fuera del mecanismo de denuncias individuales, como es el caso de los informes presentados en el marco de los períodos de sesiones del Comité contra la Tortura, por tratarse de procedimientos que no resultan equivalentes al previsto para la tramitación de peticiones individuales ante el sistema interamericano.¹¹¹

En casos en que haya existido pronunciamiento por alguno de los aspectos denunciados en la petición en admisibilidad, la CIDH procederá a la evaluación de aquellos alegatos sobre los que no ha existido pronunciamiento previo,¹¹² declarando la inadmisibilidad solo de aquellos aspectos en los que exista duplicidad. De igual forma de existir duplicación de algunas víctimas, ellas serán excluidas.

5.4. Comentario

De lo expuesto anteriormente se observa que la jurisprudencia interamericana ha ido desarrollando los criterios para la aplicación de las causales de inadmisibilidad por duplicidad o cosa juzgada internacional previstos en el Reglamento. En particular, el requisito de triple identidad hace que en la práctica los casos de inadmisibilidad por dichas causales sean muy excepcionales en relación con otras causales de inadmisibilidad.

Respecto al requisito de “idéntica base legal”, para que exista triple identidad, dependiendo de la interpretación que se dé en el caso concreto y del nivel de rigurosidad en el análisis, podría darse el extremo de que un caso ya decidido relativo a derechos económicos, sociales, culturales o ambientales, en el que en su momento no se alegó ni declaró violado el artículo 26 de la CADH por no ser

104 A modo de ejemplo, CIDH, Informe No. 32/00, Petición 11.048, Inadmisibilidad, Víctor Alfredo Polay Campos, Perú, 10 de marzo de 2000, párrs. 16 y 19; Informe No. 96/98, párr. 46.

105 A modo de ejemplo, CIDH, Informe No. 89/05, Petición 12.103, Inadmisibilidad, Cecilia Rosana Núñez Chipana, Venezuela, 24 de octubre de 2005.

106 A modo de ejemplo, *Ibid.*, párr. 37.

107 A modo de ejemplo, CIDH, Informe No. 49/17, Petición 384-08, Admisibilidad, Trabajadores Despedidos de Ecopetrol, Colombia, 25 de mayo de 2017, párr. 15.

108 A modo de ejemplo, CIDH, Informe No. 33/15, párr. 42.

109 A modo de ejemplo, CIDH, Informe No. 22/05, Petición 12.270, Admisibilidad, Johan Alexis Ortiz Hernández, Venezuela, 25 de febrero de 2005, párr. 41.

110 A modo de ejemplo, véase CIDH, Informe No. 70/10, Petición 11.587, Admisibilidad, César Gustavo Garzón Guzmán, Ecuador, 12 de julio de 2010, párr. 38; Informe No. 67/15, Petición 211-07, Admisibilidad, Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile y otros, México, 27 de octubre de 2015, párr. 35; Informe No. 78/16, Petición 1170-09, Admisibilidad, Almir Muniz da Silva, Brasil, 30 de diciembre de 2016, párr. 37.

111 CIDH, Informe No. 225/20, Petición 732-10, Patricia Jacqueline Flores Velásquez y Familia, Bolivia, 6 de septiembre de 2020, párr. 26.

112 CIDH, Informe No. 124/17, Petición 21-08, Admisibilidad, Fernanda López Medina y otros, Perú, 7 de septiembre de 2017, párrs. 12 y 13.

considerado un derecho justiciable, luego del cambio jurisprudencial sea nuevamente presentado ante la CIDH alegando dicha nueva base legal. En situaciones de esta naturaleza, la respuesta que se dé en el caso concreto variaría dependiendo de la interpretación de la finalidad de la regla.

6. Artículo 34. Otras causales de inadmisibilidad

6.1. Consideraciones generales

Este artículo se refiere a lo que se conoce como análisis de caracterización de la petición y tiene su origen convencional en el artículo 47¹¹³ de la CADH, según el cual la CIDH declarará inadmisibles toda petición que no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por la CADH o aquella manifiestamente infundada o improcedente. El primer supuesto de inadmisibilidad contenido en el artículo 34 del Reglamento se refiere a que *la petición no exponga hechos que configuren una violación de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana* y otros instrumentos aplicables.¹¹⁴

El análisis de caracterización implica un examen de los alegatos y documentación aportados al expediente del cual deben surgir elementos suficientes para considerar la posibilidad de que los derechos contemplados en la CADH y demás tratados que les confieren competencia a los órganos del sistema interamericano hayan sido vulnerados.¹¹⁵ El criterio de evaluación difiere del utilizado por la CIDH para pronunciarse sobre el fondo. El examen es *prima facie*, esto es, un análisis centrado en la verificación de la existencia de elementos que, de ser ciertos, podrían constituir violaciones de la CADH. Por tanto, la admisibilidad de una petición no implica un prejuzgamiento sobre el fondo del asunto.¹¹⁶ Así, en la etapa de admisibilidad, la CIDH establece el objeto del caso que será analizado en la etapa de fondo.

El análisis de caracterización requiere que la CIDH, “con base en la jurisprudencia del sistema, determine en sus informes de admisibilidad, qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable y podría establecerse su violación si los hechos alegados son probados

113 Artículo 47: “La Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 o 45 cuando: b) no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención; c) resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado manifiestamente infundada la petición o comunicación o sea evidente su total improcedencia”.

114 Principales instrumentos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos: Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica, 1969); Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985); Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988), arts. 8a y 13; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” (1994); Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994); Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999); Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013); Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013). (http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp).

115 CIDH, Informe No. 36/18, Admisibilidad, Comunidad Huilliche “Pepiukelen” Chile, 4 de mayo de 2018, párr. 15.

116 CIDH, Informe No. 69/08, Petición 681-00, Admisibilidad, Guillermo Patricio Lynn, Argentina, 16 de octubre de 2008, párr. 48.

mediante elementos suficientes”.¹¹⁷ Dicho análisis, por lo tanto, se realiza a la luz del desarrollo jurisprudencial de los estándares interamericanos de derechos humanos.¹¹⁸

La CIDH ha declarado inadmisibles peticiones en las que no surgen “elementos suficientes para considerar, *prima facie*, la posibilidad de que los derechos contemplados en la CADH y demás tratados que le confieren competencia hayan sido vulnerados”.¹¹⁹ Esto es, cuando se formulan alegatos genéricos sin aportar elementos de hecho o de derecho que indiquen que el hecho denunciado podría implicar una violación de la CADH¹²⁰ o cuando la parte peticionaria no ha expuesto claramente las razones por las cuales considera que ha existido una vulneración.¹²¹

Si bien la parte peticionaria no tiene el deber de invocar derechos específicos ni de identificar su fuente normativa, sí tiene la obligación de presentar sustento o fundamentación suficiente respecto de los hechos alegados que le otorguen verosimilitud. Es la CIDH la que identifica, en el informe de admisibilidad, los derechos específicos que podrían estar siendo vulnerados. Esto es, establece los derechos admitidos que serán analizados en la etapa de fondo. La CIDH puede declarar admisible todos o algunos de los derechos alegados por la parte peticionaria y puede también admitir de oficio derechos que no han sido expresamente invocados, con base en los elementos de información y documentación proporcionados por las partes.¹²²

Por lo tanto, un aspecto relevante del informe de admisibilidad consiste en que fija el debate que tendrá lugar en la etapa de fondo. En dicha etapa la CIDH analizará si el Estado es o no responsable de la violación de los derechos admitidos en el informe de admisibilidad. Esto no obsta para que en etapa de fondo puedan “incluirse otros derechos o artículos que presuntamente hayan sido vulnerados, siempre y cuando se respete el derecho de defensa del Estado”.¹²³ Sin embargo, no podrán analizarse en fondo derechos declarados inadmisibles en el informe de admisibilidad.

Como se indicó anteriormente, el SIDH es de naturaleza complementaria. Dicho principio del derecho internacional se ve reflejado, en lo que respecta al requisito de caracterización, en la llamada “doctrina o fórmula de la cuarta instancia”. Dicha doctrina fue desarrollada por la jurisprudencia de la CIDH desde los años ochenta.¹²⁴ Según la doctrina de la cuarta instancia,

... en virtud del carácter complementario de la protección internacional ofrecida por el Sistema Interamericano, la Comisión no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber

117 CIDH, Informe No. 71/17, párr. 56.

118 Para ejemplos de criterios de caracterización en atención a derechos alegados como vulnerados, véase *Digesto sobre decisiones de admisibilidad y competencia*, Anexo: Ejemplos de criterios de caracterización, pp. 69 y ss.

119 CIDH, Informe No. 156/20, Petición 1387-09, Inadmisibilidad, Herbert Hasengruber, Paraguay, 12 de mayo de 2020, párr. 9.

120 CIDH, Informe No. 182/20, Petición 1609-10, Inadmisibilidad, Guillermo Fino Serrano, Colombia, 6 de julio de 2020, párr. 18.

121 CIDH, Informe No. 217/19, Petición 161-11, Inadmisibilidad, Grupo de Profesores de la Educación Municipalizada, Chile, 11 de septiembre de 2019, párr. 14.

122 A modo de ejemplo, CIDH, Informe No. 57/13, Petición 12.229, Admisibilidad, Digna Ochoa y otros, México, 16 de julio de 2013. La Comisión declaró admisibles los artículos 5, 8 y 25 de la Convención Americana, e inadmisibles los artículos 2, 4, 7 y 11 del mismo instrumento, y los artículos 1, 2 y 3 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

123 Corte IDH, Caso Furlan y familiares vs. Argentina, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 246, párr. 52.

124 CIDH, Resolución No. 29/88, Caso 9260, Jamaica, 14 de septiembre de 1988, párr. 5; Informe No. 39/96, Caso 11.673, Inadmisibilidad, Santiago Marzoni, Argentina, 15 de octubre de 1996, párrs. 48-71.

cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia, salvo que existiera evidencia de vulneración de las garantías del debido proceso consagradas en la Convención Americana.¹²⁵

Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia de la CIDH, a esta no le corresponde asumir “la interpretación de las leyes, el proceso correspondiente y la evaluación de las pruebas”, entre otros asuntos, toda vez que es una función que les compete a los tribunales nacionales y no puede ser asumida por la CIDH, excepto cuando se observe que existe una violación de los derechos protegidos por la CADH.¹²⁶ La CIDH, por lo tanto, no tiene competencia para “sustituir a los tribunales internos en la valoración de la prueba en aspectos que fueron analizados y resueltos en el fondo por las autoridades judiciales competentes, a menos que encuentre que se ha cometido una violación de alguno de los derechos amparados por la Convención Americana”.¹²⁷ En casos en que se dé este último supuesto, la CIDH al admitir la “petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales domésticas [sino analizar] en la etapa de fondo [...] si los procesos judiciales internos cumplieron con las garantías del debido proceso y protección judicial, y ofreció las debidas garantías de acceso a la justicia”.¹²⁸

La CIDH ha considerado inadmisibles peticiones cuyo objeto central es la discrepancia de la parte peticionaria con el resultado de un proceso judicial, sin que se ofrezcan elementos suficientes para acreditar una posible violación de derechos consagrados en la CADH.¹²⁹ También ha inadmitido peticiones en las que “las partes no han aportado copia de las decisiones internas ni ningún otro elemento que le permita a la CIDH realizar un examen *prima facie* respecto a si las mismas pudieran adolecer de vicios tales como arbitrariedad, desviación del poder, irracionalidad u cualquier otro que pudiera implicar violaciones a alguno de los instrumentos internacionales sobre los que tiene competencia”.¹³⁰

El artículo 34 establece, además, como supuesto de inadmisibilidad que la petición sea *manifiestamente infundada o improcedente*. En la práctica se observa que las peticiones que caen en esta causal de inadmisibilidad son generalmente rechazadas en la etapa de estudio inicial, posiblemente por su carácter más evidente que los supuestos de falta de caracterización por cuarta instancia, por ejemplo, que requiere un análisis más detallado.

Finalmente, el Reglamento establece en su artículo 34.c que los supuestos de inadmisibilidad anteriormente mencionados pueden surgir de información o prueba sobreviniente, esto es, puesta en conocimiento de la CIDH con posterioridad a la presentación de la petición.

6.2. Comentario

La comprensión de lo que implica la caracterización es quizás el requisito de admisibilidad que en general ofrece mayor dificultad a los usuarios y usuarias del SIDH. A diferencia de los requisitos

125 CIDH, Informe No. 133/18, Inadmisibilidad, Jaime Ligator Feldman, Costa Rica, 20 de noviembre de 2018, párr. 13.

126 CIDH, Informe No. 114/20, Petición 422-12, Inadmisibilidad, Clark Derrick Frazier, Estados Unidos de América, 24 de abril de 2020, párr. 9, en referencia a la Declaración Americana.

127 CIDH, Informe No. 141/18, Petición 350-08, Inadmisibilidad, Maximiliano Torres Quispe, Perú, 27 de noviembre de 2018, párr. 14.

128 CIDH, Informe No. 145/17, Petición 278-07, C, México, 26 de octubre de 2017, párr. 9.

129 A modo de ejemplo, CIDH, Informe No. 152/20, Inadmisibilidad, Franco Esteban Alegría Sepúlveda, Chile, 9 de junio de 2020, párr. 17.

130 CIDH, Informe No. 217/19, Petición 161-11, Inadmisibilidad, Grupo de Profesores de la Educación Municipalizada, Chile, 11 de septiembre de 2019, párr. 12.

de falta de duplicidad, agotamiento de los recursos internos y plazo de presentación, en que existen criterios más objetivos, el requisito de caracterización muchas veces requiere un análisis más aplicado caso por caso. La dificultad de este criterio radica también en su vinculación con aspectos de fondo y en la diversidad en el nivel de detalle de los informes de admisibilidad e inadmisibilidad. En algunos casos el análisis de falta de caracterización puede guardar similitud con un análisis de no violación, por la profundidad y naturaleza del análisis.¹³¹ En otros casos, sin embargo, el análisis de falta de caracterización es significativamente más escueto.¹³² Este tipo de análisis muy generales no permiten distinguir a cabalidad las razones por las cuales las violaciones alegadas no ameritan ser analizadas en el fondo. Estas dificultades han generado críticas, en particular, a cierta “falta de claridad conceptual” respecto a la fórmula de la cuarta instancia.¹³³

Por otra parte, cuando la CIDH concluye que la petición es inadmisibile por falta de agotamiento o por extemporaneidad, no analiza el requisito de caracterización por sustracción de la materia, esto es, por incumplimiento de alguno de los requisitos previos de admisibilidad.¹³⁴ Ello no ocurre en los casos de inadmisibilidad por falta de caracterización, al ser este el último requisito objeto de análisis. Sin embargo, se observa que dicho criterio no es uniforme, dado que en algunos casos la CIDH ha abordado directamente el análisis de caracterización sin analizar previamente los otros requisitos de admisibilidad.¹³⁵

Como se indicó en el análisis, en los informes de admisibilidad la CIDH identifica los derechos específicos que estarían siendo vulnerados de probarse los hechos alegados. Esta facultad es una práctica de la CIDH que no obedece a un requerimiento convencional o reglamentario. Según el requisito convencional y reglamentario, la CIDH debe determinar que la petición exponga hechos que caractericen una violación de la CADH u otros tratados aplicables y que no sea manifestamente infundada o improcedente. No establece el deber de la CIDH de especificar qué artículos de la CADH u otros tratados deben admitirse. Esta práctica ha surgido como una forma de fijar el objeto del litigio para la etapa de fondo.

7. Artículo 35. Grupo de trabajo sobre admisibilidad

Este grupo de trabajo, previsto reglamentariamente para estudiar las admisibilidades entre los períodos de sesiones, no se implementa en la práctica, por lo que es el Pleno de la CIDH el que delibera y decide directamente respecto de la admisibilidad de las peticiones. Durante un breve lapso en el año 2007 este grupo llegó a constituirse, pero no continuó funcionando, por no haber generado un impacto sustancial en términos de eficiencia. Teniendo en cuenta el aumento de la

131 Véanse, al respecto: CIDH, Informe No. 19/17, Petición 984-07, Inadmisibilidad, Carlos Jorge Chávez, Argentina, 27 de enero de 2017; Informe No. 21/12, Petición 885-03, Inadmisibilidad, Valentina de Andrade, Brasil, 20 de marzo de 2012.

132 Véanse, al respecto: CIDH, Informe No. 182/20, Petición 1609-10, Inadmisibilidad, Guillermo Fino Serrano, Colombia, 6 de julio de 2020; Informe No. 194/19, Inadmisibilidad, César Francisco Villaroel Guevara, Bolivia, 6 de diciembre de 2019; Informe No. 114/20, Petición 422-12, Inadmisibilidad, Clark Derrick Frazier, Estados Unidos de América, 24 de abril de 2020.

133 Silvina A. Manes y Cecilia L. Mage, “Admisibilidad de las peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, La Cuarta Instancia. (http://terragnijurista.com.ar/doctrina/cuarta_inst.htm).

134 A modo de ejemplo, se pueden comparar los siguientes informes: CIDH, Informe No. 268/20, Petición 1658-09, Inadmisibilidad, Alexandra Grouchetskii Lyenko, Argentina, 7 de octubre de 2020; Informe No. 144/20, Petición 615-11, Inadmisibilidad, Hugo Ramón Loyola, Argentina, 9 de junio de 2020; Informe No. 158/20, Petición 1654-10, Inadmisibilidad, Luis Esteban Gallardo Martínez, Perú, 17 de junio de 2020.

135 A modo de ejemplo, véase CIDH, Informe No. 194/19.

cantidad de informes de admisibilidad sometidos a la discusión y aprobación de la CIDH, podría pensarse en la posibilidad de volver a implementar este grupo. Sin embargo, para que sea efectivo, sería necesario que esté constituido por cuatro miembros, ya que, de lo contrario, los proyectos de informes deberían pasar por el Pleno para lograr el quórum de cuatro votos, lo cual no implicaría un impacto en términos de celeridad.

8. Artículo 36. Decisión sobre admisibilidad

8.1. Adopción de la decisión sobre la admisibilidad

Una vez que la CIDH cuenta con información de ambas partes sobre la admisibilidad de la petición conforme al procedimiento establecido en el artículo 30 del Reglamento ya analizado, procede a la deliberación y adopción de la decisión sobre la admisibilidad. Esta decisión se adopta a través de un informe de admisibilidad o inadmisibilidad preparado con base en un proyecto elaborado por la Secretaría Ejecutiva. Una vez adoptado, el informe es notificado a ambas partes, publicado en el sitio web de la CIDH e incluido en su Informe Anual. La Secretaría Ejecutiva planifica la elaboración de proyectos de informes de admisibilidad siguiendo un criterio cronológico, esto es, según la fecha de presentación de la petición. En casos excepcionales, la CIDH puede solicitar a la Secretaría que adelante el examen de admisibilidad de una petición.¹³⁶

Los informes de admisibilidad e inadmisibilidad son adoptados por el Pleno de la CIDH generalmente mediante consulta electrónica. La modalidad de adopción del informe figura en la carátula del mismo y la decisión se toma por mayoría absoluta de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 del Estatuto de la CIDH. La posibilidad de fundamentar un voto disidente en los informes sobre admisibilidad no se encuentra contemplada en el Reglamento. Lo mismo sucede con el empate y la abstención, los cuales no se encuentran regulados, situación que ocurre en las diversas etapas procesales.

Ni la CADH ni el Reglamento de la CIDH establecen el contenido o estructura de los informes de admisibilidad e inadmisibilidad, más allá de los requisitos ya analizados. En el año 2017, entre las medidas para la reducción del atraso procesal, la CIDH adoptó un nuevo modelo de informe más conciso.¹³⁷ El mismo consiste en una primera parte con un formulario que consta de cuatro secciones: i) datos de la petición, ii) trámite ante la CIDH, iii) competencia y iv) duplicación, cosa juzgada internacional, caracterización, agotamiento de los recursos internos y plazo de presentación. La segunda parte del informe consiste en un resumen de los alegatos de ambas partes, el análisis de los requisitos de agotamiento, plazo de presentación y caracterización, seguido de la decisión.

En caso de que la CIDH decida que la petición es inadmisibile, el asunto se cierra. Si la petición se declara admisible, se registra con un número de caso y se inicia el procedimiento sobre el fondo. Las decisiones sobre la admisibilidad son finales e irrecurribles.

136 CIDH, Información relevante sobre peticiones en etapa de admisibilidad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 2.

137 CIDH, "CIDH concluye 2 años de su Programa de Superación del Atraso Procesal y anuncia nuevas acciones aprobadas tras una segunda etapa de consultas participativas", Comunicado de Prensa No. 257/18, 2 de diciembre de 2018, OEA. (<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/257.asp>).

8.2. Acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo

Los artículos 36.3 y 36.4 del Reglamento se refieren a la posibilidad de que excepcionalmente la CIDH difiera el examen de admisibilidad a la etapa de fondo y la apertura del caso, situación que reglamentariamente requiere de una resolución fundada de la CIDH. El artículo 37.3 del Reglamento del año 2000 establecía esta facultad de la CIDH de diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo, en “circunstancias excepcionales”. Entre las recomendaciones dirigidas a la CIDH en el Informe del Grupo de Trabajo Especial¹³⁸ del año 2012 creado por el Consejo Permanente de la OEA en el marco del llamado “Proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la CIDH para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, se encontraba la de definir criterios o parámetros objetivos y fundar y motivar la procedencia del mecanismo excepcional de acumulación de las etapas de admisibilidad y fondo. Dicho proceso culminó con la reforma del Reglamento de la CIDH del año 2013, actualmente vigente, en el cual se incluyó la necesidad de la existencia de una resolución fundada para la aplicación del artículo 36.3 y el establecimiento de tres causales no taxativas.

Por último, en algunos casos excepcionales, al momento de decidir sobre la admisibilidad, la CIDH ha considerado que ciertos aspectos del agotamiento de los recursos internos deben ser analizados en la etapa de fondo por la interconexión entre los recursos internos y temas que corresponden al análisis de fondo. Si bien no se aplica el artículo 36.3, ya que la CIDH emite el correspondiente informe de admisibilidad, la lógica es similar a la establecida en el artículo 36.3.a, dado que se decide “consolidar la cuestión del agotamiento de los recursos internos y del plazo de presentación de la petición con los méritos del caso”.¹³⁹

8.3. Resolución 1/16

Entre las medidas implementadas por la CIDH para reducir el atraso procesal figura la adopción el 18 de octubre de 2016 de la Resolución 1/16,¹⁴⁰ en la cual la CIDH resolvió, con base en lo dispuesto en el artículo 36.3 del Reglamento, diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo en los siguientes seis supuestos:

- a. peticiones que han estado pendientes ante la Comisión por un lapso extenso, entendiéndose por tales aquellas recibidas hasta el año 2006 inclusive y en las cuales ya hubiese transcurrido el plazo establecido en el artículo 30.3 del Reglamento;
- b. peticiones en las cuales no haya respuesta del Estado concernido en la etapa de admisibilidad;
- c. peticiones en las cuales el Estado concernido ha indicado que no tiene objeción a la admisibilidad;
- d. peticiones que se encuentren vinculadas con una medida cautelar vigente;
- e. peticiones relativas a la aplicación de la pena de muerte; y
- f. peticiones que por su naturaleza sean susceptibles de decisiones sumarias con base en la aplicación de un precedente de la Comisión y/o de la Corte Interamericana en

138 Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA/Ser.G.-GT/SIDH-13/11 rev.13), aprobado por el Consejo Permanente el 25 de enero de 2012 y acogido por la Asamblea General de la OEA el 5 de junio de 2012 (AG/doc.5310/12).

139 CIDH, Informe No. 121/06, Petición 554-04, Admisibilidad, Jhon Doe y otros, Canadá, 27 de octubre de 2006, párr. 63.

140 CIDH, Resolución 1/16, Sobre medidas para reducir el atraso procesal, 18 de octubre de 2016. (<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-16-es.pdf>).

casos idénticos la CIDH puede resolver postergar la decisión de admisibilidad juntamente con el estudio del fondo del asunto.

De acuerdo con lo indicado por la CIDH, los tres primeros supuestos se basan en la necesidad de aplicar medidas decisivas para reducir el atraso procesal, mientras los supuestos siguientes se basan en la necesidad de actuar con más agilidad en casos de gravedad y urgencia, según lo previsto en el artículo 36.3.b del Reglamento. Esta Resolución, de acuerdo con lo indicado por la CIDH, “vino a constituirse precisamente como la ‘resolución fundada’ exigida por el Reglamento para el diferimiento de la decisión de admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo”.¹⁴¹ Esto “evita la necesidad de preparar, traducir, consultar y deliberar sobre dos informes separados” respecto de un mismo caso que requiere de una decisión oportuna, por verificarse los supuestos indicados.¹⁴² La Secretaría Ejecutiva es la encargada de verificar de oficio la concurrencia de los supuestos identificados en la Resolución y notificar su aplicación en cada caso.

En el caso del supuesto contemplado en el literal b), la Resolución establece la exigencia de que se reitere la solicitud de información al Estado, esto es, la solicitud de observaciones realizadas al momento de la notificación de la petición. Si bien dicha reiteración se realiza sin un plazo específico (se solicita la información “a la brevedad”), en la práctica la CIDH espera al menos seis meses desde la reiteración para aplicar la Resolución 1/16 en estos supuestos.

La aplicación de la Resolución 1/16 se realiza mediante una notificación a ambas partes siguiendo el procedimiento que se analizará en el capítulo relativo al procedimiento en la etapa de fondo. En dicha comunicación se informa cuál criterio de la resolución resulta aplicable, se comunica la apertura del caso y se solicita la presentación de las observaciones adicionales sobre el fondo en el plazo reglamentario de cuatro meses, prorrogables a seis. En la comunicación se señala la posibilidad de únicamente ratificar lo expresado en admisibilidad o de indicar que no existen observaciones adicionales sobre el fondo que aportar. También se informa a las partes que la CIDH se pone a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa.

8.4. Comentario

La facultad de acumular las etapas de admisibilidad y fondo, esto es, de diferir el tratamiento de los requisitos de admisibilidad hasta la decisión sobre el fondo, ha sido siempre motivo de debate y en particular motivo de tensión, sobre todo con los Estados. Esta separación en dos etapas procesales con dos decisiones independientes ha sido considerada por los Estados como necesaria para delimitar el objeto del litigio en etapa de fondo y así salvaguardar su derecho de defensa, así como facilitar la posibilidad de un proceso de solución amistosa. Con base en dicha postura los Estados han criticado la adopción de la Resolución 1/16, por considerar que las causales no constituyen un fundamento suficiente, y en particular que el criterio del paso del tiempo no puede ser considerado como una excepción que justifique el tratamiento de admisibilidad y fondo en una sola etapa.

Al respecto, es importante destacar que la facultad de acumular las etapas de admisibilidad y fondo forma parte del ámbito de autonomía de la CIDH y que la misma se realiza respetando el principio de seguridad jurídica y debido proceso. La decisión de diferir el tratamiento de la admisibilidad al fondo se notifica a ambas partes. A estas se les da la oportunidad de presentar sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo, respetándose el contradictorio y derecho de defensa

141 CIDH, *Informe Anual 2019 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, cap. II: El Sistema de Peticiones y Casos, Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares, par. 12.

142 *Idem*.

de las partes. Esto es, el Estado no tiene una, sino dos oportunidades de presentar observaciones sobre la admisibilidad: al momento de la notificación de la petición y luego de la aplicación del artículo 36.3. Asimismo, en el supuesto de falta de respuesta del Estado –criterio b) de la Resolución 1/16–, antes de la aplicación de la resolución se reitera la solicitud de información al Estado y se aguarda al menos seis meses por una respuesta antes de aplicarse el artículo 36.3.

Desde la aprobación de la Resolución, la CIDH ha informado que aplicó la Resolución respecto de 116 peticiones en el año 2017, 326 en el 2018 y 46 en el 2019.¹⁴³ En 2019, 21 de los casos se debieron a la ausencia de respuesta de los Estados y 19 a la existencia de una medida cautelar vigente.¹⁴⁴ El descenso en el número de casos en que se aplicó la Resolución entre 2018 y 2019 se debe a que ya se habría aplicado la misma respecto de los casos bajo el criterio cronológico (peticiones presentadas con anterioridad a 2006).

Por último, desde la adopción de la Resolución 1/16, la decisión de acumular la admisibilidad y el fondo por lo general se limita a las causales establecidas en dicha Resolución, siendo que la CIDH continúa teniendo la potestad reglamentaria de aplicarla caso por caso más allá de las causales de la Resolución. Por ejemplo, con anterioridad a la Resolución, la CIDH aplicaba en algunas circunstancias el artículo 36.3 si el cumplimiento de los requisitos de agotamiento de los recursos internos estaba inextricablemente ligado al fondo.¹⁴⁵ Al no estar este supuesto contemplado en la Resolución 1/16, en la práctica se dejó de acumular en estos supuestos.

143 *Ibid.*, párr. 18.

144 *Ibid.*, párr. 20.

145 González Morales, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, p. 99.

Artículo 37. Procedimiento sobre el fondo¹

1. Con la apertura del caso, la Comisión fijará un plazo de cuatro meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales sobre el fondo. Las partes pertinentes de dichas observaciones serán transmitidas al Estado en cuestión a fin de que presente sus observaciones dentro del plazo de cuatro meses.
2. La Secretaría Ejecutiva evaluará solicitudes de prórroga de los plazos mencionados en el inciso precedente, que estén debidamente fundadas. Sin embargo, no concederá prórrogas que excedan de seis meses contados a partir de la fecha del envío de la primera solicitud de observaciones a cada parte.
3. En caso de gravedad y urgencia o cuando se considere que la vida de una persona o su integridad personal se encuentren en peligro real e inminente y una vez abierto el caso, la Comisión solicitará a las partes que envíen sus observaciones adicionales sobre el fondo dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso.
4. Antes de pronunciarse sobre el fondo del caso, la Comisión fijará un plazo para que las partes manifiesten si tienen interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa previsto en el artículo 40 del presente Reglamento. En los supuestos previstos en el artículo 30.7 y en el inciso anterior, la Comisión solicitará que las partes se manifiesten de la manera más expedita. Asimismo, la Comisión podrá invitar a las partes a presentar observaciones adicionales por escrito.
5. Si lo estima necesario para avanzar en el conocimiento del caso, la Comisión podrá convocar a las partes a una audiencia, conforme a lo establecido en el Capítulo VI del presente Reglamento.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

- CIDH. Informe No. 10/95. Caso 10.580. Ecuador. Manuel Stalin Bolaños.
- CIDH. Informe No. 28/96. Caso 11.297. Fondo. Guatemala. Juan Hernández.
- CIDH. Informe No. 92/05. Caso 12.418. Jamaica. Michael Gayle.
- CIDH. Informe No. 21/07. Petición 161/02, SA. México. Paulina del Carmen Ramírez Jacinto.
- CIDH. Informe No. 81/11. Caso 12.776. Fondo. Estados Unidos. Jeffrey Timothy Landrigan.
- CIDH. Informe No. 66/12. Caso 12.324. Fondo. Argentina. Rubén Luis Godoy.
- CIDH. Informe No. 52/13. Casos 11.575, 12.333 y 12.314. Fondo. Estados Unidos. Clarence Allen Lackey y otros, Miguel Ángel Flores y James Wilson Chambers.
- CIDH. Informe No. 53/13. Caso 12.864. Fondo. Informe No. 11/15. Iván Teleguz.
- CIDH. Informe No. 11/15. Caso 12.833. Fondo. Informe No. 11/15. Félix Rocha Díaz.
- CIDH. Informe No. 74/15. Caso 12.846. Fondo. México. Mariana Selvas Gómez y otros.
- CIDH. Informe No. 79/15. Caso 12.994. Fondo. Estados Unidos. Bernardo Aban Tercero.
- CIDH. Informe No. 101/17. Caso 12.414. Colombia. Alcides Torres Arias, Ángel David Quintero y otros.

1 El artículo 37 fue modificado por la CIDH en su 147 Período ordinario, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013.

CIDH. Informe No. 24/18. Caso 12.982. Fondo. Perú. Azul Rojas Marín y otros.
CIDH. Informe No. 149/18. Caso 11.641. Fondo. Colombia. Pedro Julio Movilla Galarcio y Familia.
CIDH. Informe No. 16/19. Caso 12.991. Fondo. Guatemala. Masacre de la Aldea Los Josefinos.
CIDH. Informe No. 76/19. Petición 1495-08. Admisibilidad. Argentina. Hugo Eduardo Ibarbuden.
CIDH. Informe No. 91/19. Informe SA. Caso 13.017C. Panamá. Familiares de las Víctimas de la Dictadura Militar, octubre de 1968 a diciembre de 1989.
CIDH. Informe No. 102/19. Informe SA. Caso 13.017A. Panamá. Familiares de Víctimas de la Dictadura Militar, octubre de 1968 a diciembre de 1989.
CIDH. Informe No. 106/19. Informe SA. Caso 12.986. México. José Antonio Bolaños Juárez.
CIDH. Informe No. 29/20. Caso 12.865. Fondo. Estados Unidos. Djamel Ameziene.

Casos individuales resueltos y en etapa de seguimiento

CIDH. Informe Anual 2018. Ficha de SE Informe sobre SA No. 116/06. Caso 12.555. Venezuela. Sebastián Echaniz Alcorta y Juan Víctor Galarza Mendiola (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).

Informes anuales

CIDH. Informe Anual 2019. OEA/Ser.L/V/II., doc. 9, 24 de febrero de 2020 (<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2019>).

Resoluciones y otras fuentes

CIDH. Conclusión del 109 Período Extraordinario de Sesiones. Comunicado de prensa de la CIDH 18/00. 8 de diciembre de 2000.
CIDH. Discurso del Presidente de la CIDH en la Presentación del IA 2000 a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, 26 de abril de 2001 (<http://www.cidh.org/Disursos/04.21.01.htm>).
CIDH. Resolución 1/16, 18 de octubre de 2016 (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-16-es.pdf>).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Fondo. Serie C No. 4.
Corte IDH. Caso de los Miembros de la Aldea de Chichupac y Comunidades Vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala. Sentencia del 30 de noviembre de 2016. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 328.
Corte IDH. Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia. Sentencia del 31 de agosto de 2017. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 341.
Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 370.
Corte IDH. Caso de Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 371.
Corte IDH. Azul Rojas Marín y otros vs. Perú. Sentencia del 12 de marzo de 2020. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 402.
Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús vs. Brasil. Sentencia del 15 de julio de 2020. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 407.
Corte IDH. Caso Masacre de la Aldea Los Josefinos vs. Guatemala. Sentencia de 3 de noviembre de 2021. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 442.

Referencias académicas

Buergethal, Thomas. "The Evolving International Human Rights System". *American Journal of International Law*, vol. 100, núm. 4 (2006).
Martin, Claudia y Diego Rodríguez Pinzón. *La Prohibición de la Tortura y los Malos Tratos en el Sistema Interamericano: Un manual para las víctimas y sus defensores*, 2 ed. Organización Mundial Contra la Tortura, 2014.

Contenido

1. Introducción general (arts. 37-39 y 41-50)	185
2. Procedimiento en la etapa de fondo	186
2.1. Síntesis de la etapa de fondo.....	186
2.2. Procedimiento en la etapa de fondo.....	186
2.3. Consideraciones fundamentales para las partes.....	187
2.4. La carga y el estándar de prueba	188
2.5. Casos que presentan especial urgencia o gravedad.....	190
2.6. Ofrecimiento y consecuencias del acuerdo de solución amistosa	190
2.7. Audiencias sobre casos individuales.....	191

1. Introducción general (arts. 37-39 y 41-50)

La decisión de casos individuales, así como el proceso de seguimiento para obtener reparaciones por parte del Estado, constituyen contribuciones fundamentales de la CIDH a la protección de los derechos humanos en las Américas desde hace más de medio siglo. El Reglamento en la etapa de fondo refleja importantes cambios a lo largo del tiempo, y ha exigido cada vez más a las partes que respondan con mayor especificidad a la evolución y el aumento de los requisitos. El proceso a través del cual los informes de fondo llegan a la resolución final depende en buena medida del nivel de participación del Estado miembro en el sistema: si es parte de la CADH y ha aceptado la jurisdicción de la Corte IDH,² si es parte de la CADH pero aún no ha aceptado esa jurisdicción,³ o si aún no ha ratificado la CADH.⁴ La presente sección analiza el desarrollo y la aplicación del Reglamento en la etapa de fondo, con especial atención al procedimiento que aplica la CIDH para decidir el envío de casos a la Corte IDH o el seguimiento directo, y analiza los efectos nocivos del retraso procesal en esta etapa.

2 Los siguientes países han ratificado la CADH: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Véase CADH, Pact of San Jose, Costa Rica (http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights_sign.htm). Trinidad y Tobago denunció la CADH en 1998 y Venezuela en 2012. Con respecto a Venezuela, tras la denuncia del Estado, en 2013 el CADH dejó de tener efecto. En 2019, Juan Guaidó, reconocido como presidente interino por la mayoría de los Estados miembros, informó a la OEA que Venezuela asumía sus obligaciones bajo la CADH y la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH, con efecto retroactivo desde 2013. Véase la comunicación del 31 de julio de 2019 (http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/B-32_venezuela_RA_7-31-2019.pdf). Sin embargo, en sus informes anuales desde 2019, la Corte IDH sigue refiriéndose a Venezuela como país no parte de la Convención Americana. Corte IDH, Informe Anual 2019, 31 de diciembre de 2019, p. 12 y n. 6; así 22 países ratificaron la CADH; dos países denunciaron la ratificación después, en el caso de Trinidad y Tobago es claro; no obstante, en el caso de Venezuela aún hay un desacuerdo entre la CIDH y la Corte IDH.

3 Dominica, Granada y Jamaica. Véase *CADH, Pact of San José, Costa Rica* (http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights_sign.htm).

4 Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Cuba, Guyana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Estados Unidos. Véase CADH, Pact of San Jose, Costa Rica (http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights_sign.htm).

2. Procedimiento en la etapa de fondo

2.1. Síntesis de la etapa de fondo

El artículo 37 del Reglamento de la CIDH se adoptó en el año 2000 para dividir las decisiones de la CIDH sobre casos individuales en dos etapas. La primera para determinar la admisibilidad y la segunda para decidir sobre el fondo de los casos admitidos. Durante décadas, la CIDH había emitido un solo informe que abordaba ambas etapas. A mediados y finales de la década de los noventa comenzó a emitir informes de admisibilidad por separado en un número limitado pero creciente de casos.⁵ En el diálogo de la CIDH con los usuarios del sistema antes de esas reformas, los Estados miembros expresaron un gran interés en separar las dos etapas. Cabe destacar que, en contraste con la CIDH, que pasó a separar la admisibilidad y fondo, la Corte IDH pasó de adoptar decisiones separadas a una sola decisión que, con pocas excepciones, abarca todas las etapas.

Una de las principales razones que citó la CIDH para separar las etapas fue incentivar a las partes a considerar el uso del procedimiento de soluciones amistosas (SA).⁶ La CIDH había comenzado a desarrollar las SA como herramienta durante la década de los noventa y buscaba desarrollar aún más su potencial. Había observado que, al responder a las peticiones, algunos Estados se centraban en impugnar la admisibilidad y, a falta de una decisión al respecto, mostraban poco interés en la SA.

Con el paso del tiempo, la CIDH ha incluido aumentos limitados en los plazos aplicables. A partir de 2013, los artículos 37.1 y 37.2 establecen que en la etapa de fondo cada parte tiene cuatro meses para responder, con una posible prórroga de dos meses. Un cambio anterior de 2006 establece en el artículo 37.3 que, en casos de especial urgencia y gravedad, la CIDH fija este plazo a la luz de las circunstancias particulares.

Como se refirió en el análisis del artículo 36.3 en la sección sobre admisibilidad, la CIDH puede decidir sobre la admisibilidad y el fondo conjuntamente cuando el análisis del agotamiento de los recursos internos esté vinculado al fondo; cuando la vida o la integridad personal estén en riesgo inminente; o cuando el paso del tiempo pueda privar de efecto útil a la eventual decisión. En su Resolución 1/16, la CIDH decidió que las peticiones que estuvieran pendientes ante ella por un período prolongado; a las que el Estado en cuestión no hubiera respondido o no hubiera impugnado la admisibilidad; las que involucraran MC o MP o la pena de muerte; y los casos con precedentes bien establecidos en el sistema que se prestaran a decisiones sumarias, se trasladarían a la etapa de fondo, y la eventual decisión abarcaría ambas etapas.⁷

2.2. Procedimiento en la etapa de fondo

Cuando un caso ha llegado a la etapa de fondo, la CIDH primero solicita a la parte peticionaria que presente observaciones. Si esta no responde, o no indica por escrito que ya ha presentado

5 La CIDH emitió tres informes de admisibilidad en 1996, nueve en 1997, 35 en 1998, y 29 en 1999 (la página web de la CIDH incluye tres de 1995 en la sección de “informes de admisibilidad”, pero abarcan la admisibilidad y el fondo).

6 Véase Comunicado de prensa de la CIDH 18/00, Conclusión del 109 Período de sesiones extraordinario, 8 de diciembre de 2000, párrs. 11-13. Véase, también, Discurso del Presidente de la CIDH en la Presentación del Informe Anual 2000 a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, 26 de abril de 2001 (<http://www.cidh.org/Discursos/04.21.01.htm>).

7 CIDH, Resolución 1/16, 18 de octubre de 2016 (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-16-es.pdf>).

toda la información pertinente, el caso se considera “pendiente”. En ausencia de respuesta durante un cierto período, según el artículo 42.1.b es probable que se archive.⁸ La respuesta de la parte peticionaria a su vez genera o activa la solicitud al Estado de observaciones sobre el fondo.⁹ Si el Estado no responde, la CIDH puede avanzar con su decisión.

La información que la CIDH tiene en cuenta para decidir un caso debe haber estado disponible para ambas partes. Una parte no puede presentar pruebas “secretas” que la contraparte no pueda examinar. La CIDH puede solicitar información específica a las partes, aunque no es una práctica general. Es criterio de la Comisión que las partes son responsables de presentar la información que consideren pertinente.¹⁰

En la práctica, la CIDH ha tomado en cuenta toda la información recibida hasta la elaboración de un proyecto de informe de fondo (IF), incluso cuando se ha presentado fuera de un plazo determinado, siempre que ambas partes hayan tenido acceso a ella. Sin embargo, dado que la CIDH está trabajando para reducir en gran medida el número de intercambios entre las partes, no debe asumirse¹¹ la continuación de tales prácticas.

2.3. Consideraciones fundamentales para las partes

En cuanto a la base de análisis, la CADH sirve de fundamento para la mayoría de los Estados miembros que la han ratificado, y la Declaración Americana, en relación con la Carta de la OEA y el Estatuto de la CIDH, para los demás. Los casos pueden referirse a otros tratados de derechos humanos del sistema ratificados por el Estado en cuestión, con la excepción señalada por la CIDH de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.¹²

Los casos en el sistema interamericano se refieren a un espectro cada vez más amplio de derechos. Sin embargo, siguen predominando las violaciones de carácter fundamental. Desde el inicio del sistema hasta la actualidad, la mayoría de las denuncias individuales decididas se refieren a los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad personal, al debido proceso de las víctimas de las violaciones anteriores, al debido proceso de las personas acusadas de delitos y al acceso a la

8 Como se explica más adelante, el archivo supone el cierre del procedimiento. Los cambios introducidos en el Reglamento a lo largo del tiempo han limitado drásticamente la posibilidad de reapertura a circunstancias muy excepcionales.

9 Ha habido raras excepciones. Por ejemplo, al tratar un caso de peticiones acumuladas relativas a personas condenadas a muerte y posteriormente ejecutadas, la CIDH recibió observaciones sobre el fondo respecto a solo tres de las 16 víctimas nombradas. No obstante, procedió a solicitar las observaciones del Estado sobre el caso. CIDH, Informe No. 52/13, Casos 11.575, 12.333 y 12.314, Fondo, Estados Unidos, Clarence Allen Lackey y otros, Miguel Ángel Flores y James Wilson Chambers párr. 180. Aunque un peticionario había solicitado retirar a una víctima tras la ejecución, la CIDH decidió mantenerlo en el caso, párr. 183. Como se indica en la sección 4, más adelante, la CIDH puede negar el retiro en los casos que considere necesario resolver.

10 Véase CIDH, Informe No. 101/17, Caso 12.414, Colombia, Alcides Torres Arias, Ángel David Quintero y otros, párrs. 126-27.

11 Véase CIDH Informe Anual 2019, cap. 2, párr. 7 (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA-2019cap2-es.pdf>). Dada la larga demora en la etapa de fondo, que las presuntas víctimas pueden no tener asesoría legal, y la posibilidad de archivar en caso de falta de respuesta, el número y el tiempo de las comunicaciones presenta cuestiones no totalmente resueltas.

12 CIDH, Informe No. 76/19, Petición 1495-08, Admisibilidad, Argentina, Hugo Eduardo Ibarbudén, párr. 13. La CIDH no explica su razonamiento para concluir que no tenía competencia. El artículo VI.5 de la Convención en cuestión puede leerse como una indicación de que un comité especialmente designado se encargará de monitorear su aplicación. Al mismo tiempo, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura no hace referencia al sistema de peticiones individuales de la CIDH ni a un comité especializado, y tanto la CIDH como la Corte IDH la han aplicado sistemáticamente en casos individuales.

justicia y a la reparación por graves violaciones.¹³ Las relatorías temáticas apoyan a la CIDH en la profundización del desarrollo de sus áreas de enfoque, como se refleja en los casos relativos a los derechos de pueblos indígenas, el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, la libertad de expresión, los derechos de niños y niñas, las personas privadas de libertad, personas migrantes, los afrodescendientes y el racismo, las y los defensores de los derechos humanos, los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGTBI) y, más recientemente, los derechos económicos, sociales y culturales, memoria, verdad y justicia, así como los derechos de personas mayores y de personas con discapacidad.

Las presuntas víctimas deben ser identificadas antes o durante la etapa de admisibilidad. La CIDH ha aceptado presuntas víctimas adicionales en la etapa de fondo en algunos casos, y las ha rechazado en otros.¹⁴ Esto depende de la medida en la que el Estado en cuestión haya podido responder a las alegaciones relativas a estas personas. La CIDH ha mantenido cierto grado de flexibilidad. En la masacre de Los Josefinos, por ejemplo, la CIDH destacó que las dificultades de identificación se basaban en la deficiente investigación del Estado.¹⁵ La CIDH también ha añadido presuntas víctimas cuando el Estado lo ha aceptado.¹⁶ Dicho asunto debe ser resuelto antes o durante la etapa de fondo. De acuerdo con su Reglamento, la Corte IDH solo acepta a las víctimas incluidas en el IF de la CIDH, con una excepción que permite la consideración de víctimas adicionales en casos de violaciones masivas o colectivas.¹⁷

Mientras que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como regla general, analiza la situación hasta y tal como se presenta en la solicitud, en la fase de fondo la CIDH ha tenido en cuenta a menudo la evolución de las circunstancias. No acepta supuestos hechos nuevos o no relacionados en la etapa de fondo, pero sí acepta información y argumentos relacionados con su determinación de admisibilidad cuando ambas partes tuvieron la oportunidad de responder.

2.4. La carga y el estándar de prueba

Las pruebas no presentadas en la fase de admisibilidad deben presentarse en la primera oportunidad en la fase de fondo. Solo se pueden tener en cuenta si la otra parte ha tenido la oportunidad de responder. Al considerar la carga y el estándar de la prueba, es útil tener en cuenta la

13 Una rápida revisión de los informes de admisibilidad de 2010, 2015 y 2020 demuestra el tipo de reclamaciones que llegan a la fase de fondo. Para cada uno de estos años, con 69 peticiones individuales admitidas en 2010, 42 en 2015 y 246 notificadas para 2020, un recuento rápido indica que aproximadamente tres cuartas partes de las admitidas se refieren a reclamaciones sobre violaciones graves.

14 CIDH, Informe No. 92/05, Caso 12.418, Jamaica, Michael Gayle, párrs. 66-67. Decidió no incluir a su madre como víctima porque no había sido identificada como tal hasta después del informe de admisibilidad y el Estado no había tenido plena oportunidad de responder.

15 Véase CIDH, Informe No. 16/19, Caso 12.991, Fondo, Guatemala, Masacre de la Aldea Los Josefinos, párrs. 22-25. La CIDH agregó a dos niños que la parte peticionaria no había presentado como víctimas. Véase también, Corte IDH, Caso Masacre de la Aldea Los Josefinos vs. Guatemala, Sentencia de 3 de noviembre de 2021, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 442.

16 CIDH, Alcides Torres Arias, *supra*, párr. 124.

17 Corte IDH, Reglas de Procedimiento, aprobadas durante su LXXXV Período ordinario, 16-28 de noviembre de 2009, arts. 35.1 y 35.2. Véase, en general, Corte IDH, Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo António de Jesús vs. Brasil, Sentencia del 15 de julio de 2020, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 407, párrs. 38-40. En dicho caso, revisando su práctica anterior, la Corte IDH aceptó considerar a otras víctimas con base en la naturaleza colectiva de las violaciones y las condiciones de exclusión y vulnerabilidad en que se encontraban. Véase, también, Corte IDH, Caso de los Miembros de la Aldea de Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala, Sentencia del 30 de noviembre de 2016, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 328, párrs. 63-65. En este caso la Corte IDH señaló que se trata de un análisis caso por caso.

naturaleza del derecho de los derechos humanos, que no es ni penal ni civil. El derecho internacional de los derechos humanos tiene sus propias normas que siguen evolucionando a través de la interpretación y la aplicación.¹⁸

Como cuestión general, la carga de la prueba recae primero en la parte peticionaria. Si la peticionaria cumple con esa carga, esta se traslada al Estado. En caso de que el Estado no presente pruebas, la CIDH generalmente considerará que no ha cumplido con esa carga.¹⁹ El Estado en cuestión a menudo tiene el control de la prueba que no está disponible para la peticionaria. La equidad procesal básica requiere que la carga de presentar pruebas recaiga en la parte que las controla, “a diferencia del derecho penal interno, en los procesos sobre violaciones de derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado”.²⁰ Como se explica en la sección 2 más adelante, cuando un Estado no proporciona una respuesta sustantiva, el artículo 38 establece que la CIDH puede presumir que los hechos alegados son verdaderos, siempre que no sean contradichos por otros elementos relevantes.

Los casos de violaciones graves de los derechos humanos suelen caracterizarse por las dificultades para acceder a las pruebas. El objetivo de una desaparición forzada, por ejemplo, es precisamente ocultar lo ocurrido. Como han señalado tanto la CIDH como la Corte IDH, el uso de pruebas indirectas y circunstanciales, así como de indicios y presunciones es relevante, dado que el objetivo de la violación es precisamente ocultar el destino de la víctima.²¹

La investigación de una muerte²² o de una presunta tortura bajo custodia puede plantear cuestiones similares sobre la naturaleza y la carga de la prueba.²³ En la decisión de la CIDH de 2020 en el caso *Ameziane*, relativo a un detenido en la Bahía de Guantánamo, se aplicó este enfoque ya consolidado.²⁴ Cuando una persona está detenida en un estado de salud normal y se queja de tortura bajo custodia, la carga de la prueba recae en el Estado, que debe investigar y presentar pruebas de lo sucedido. Dicha información suele estar bajo el control del Estado y, en ausencia de su presentación, se puede presumir la responsabilidad del Estado.²⁵

18 Véase Thomas Buergenthal, “The Evolving International Human Rights System”, *American Journal of International Law*, vol. 100, núm. 4, (2006). Considerando el desarrollo, en las páginas 804-806 hay ejemplos de incorporación en los sistemas nacionales.

19 Sobre las pruebas, véase, en general, Claudia Martín y Diego Rodríguez Pinzón, *La prohibición de la tortura y los malos tratos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para Víctimas y Sus Defensores*, 2 ed., Organización Mundial Contra la Tortura, 2014, pp. 81-88, donde se analiza la carga, el alcance, las formas de prueba.

20 Corte IDH, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Fondo, Serie C No. 4, párr. 135; CIDH, Informe No. 28/96, Caso 11.297, Fondo, Guatemala, Juan Hernández, párr. 45.

21 Véase, por ejemplo, CIDH, Informe No. 149/18, Caso 11.641, Fondo, Colombia, Pedro Julio Movilla Galarcio y familia, párrs. 56-58, 67, 70-73, 84-91, donde se señalan los esfuerzos del Estado en los primeros días de los hechos, seguidos de un lapso de 15 años sin medidas serias. El caso fue presentado a la Corte IDH el 8 de agosto de 2020 y está pendiente. Véase *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, Sentencia del 28 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 370, párr. 169: “El uso de pruebas circunstanciales, indicios y presunciones es legítimo y de especial importancia” por la naturaleza de la desaparición forzada.

22 Véase, por ejemplo, CIDH, Informe No. 10/95, Caso 10.580, Ecuador, Manuel Stalin Bolaños, párr. 27 y 31-37.

23 Véase Corte IDH, *Azul Rojas Marín y otros vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 402, párrs. 139-167 y 206-08. Tanto la Corte IDH (párrs. 90-95 y a lo largo de toda la sentencia), como la CIDH vincularon la violencia sexual y la tortura a la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género. CIDH, Informe No. 24/18, Caso 12.982, Fondo, Perú, Azul Rojas Marín y otros, párrs. 95-119.

24 CIDH, Informe No. 29/20, Caso 12.865, Fondo, Estados Unidos, Djamel Ameziane

25 *Ibid.*, párr. 137. Véase, también, CIDH, Informe No. 66/12, Caso 12.324, Fondo, Argentina, Rubén Luis Godoy, párrs. 88-94.

A lo largo de su historia, la CIDH con frecuencia ha analizado casos que encajan en un patrón y una práctica más amplios. Estos incluyen violaciones graves como la desaparición, los asesinatos y la tortura así como casos de discriminación y violencia basados en la identidad de la víctima, por ejemplo, por razones de género o identidad indígena. La presentación de un caso en este contexto requiere tomar en cuenta tanto la situación de la presunta víctima como la relación y las características de ese patrón y práctica más amplio. Las alegaciones de patrón y práctica no pueden ser genéricas y no se dan por supuestas; tienen que estar respaldadas por pruebas, que pueden variar en tipo y contenido.²⁶ Esto puede ser especialmente desafiante en el caso de las cuestiones de patrón y práctica más recientes para el sistema, o más complejas.²⁷

2.5. Casos que presentan especial urgencia o gravedad

Al menos a partir de 1980 el Reglamento de la CIDH indica que en situaciones de urgencia o gravedad la CIDH puede solicitar al Estado una respuesta rápida. Con la separación de las fases de admisibilidad y fondo en el año 2000, la respuesta rápida se incluyó en la fase de admisibilidad, y en 2006 se añadió al artículo 37.3 del Reglamento relativo a la fase de fondo. En la práctica, sin embargo, la CIDH utiliza este procedimiento acelerado en la fase de fondo con poca frecuencia. Se ha utilizado principalmente en casos relativos a la pena de muerte con una fecha de ejecución que se aproxima.²⁸

2.6. Ofrecimiento y consecuencias del acuerdo de solución amistosa²⁹

El Reglamento de la CIDH se refiere a la SA como una posibilidad en cualquier etapa del proceso desde 1980, y un capítulo separado ofrece un análisis detallado. La notificación del informe de admisibilidad de la CIDH hace referencia a los términos del artículo 37.4 del Reglamento, e indica expresamente que las partes pueden considerar la SA. Este mecanismo ofrece cierta flexibilidad, siempre que los resultados sean coherentes con el respeto de los derechos reconocidos.³⁰

En algunos casos, las partes han negociado un acuerdo y han aceptado que la CIDH emita su informe con los aspectos importantes pendientes de cumplimiento.³¹ Una vez que la CIDH publica un informe de SA, el proceso es definitivo.³² Es esencial que la parte peticionaria entienda que, en caso de problemas de cumplimiento tras la publicación, la CIDH nunca ha reabierto el caso subyacente.³³

26 Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza, *supra*, párr. 170. La Corte IDH encontró amplia evidencia de desaparición forzada. Véanse párrs. 168-74 y 175-205.

27 Corte IDH, Caso Vereda La Esperanza vs. Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C No. 341, párrs. 208-09.

28 Véanse, por ejemplo, CIDH, Informe No. 79/15, Caso 12.994, Fondo, Estados Unidos, Bernardo Aban Tercero. Observaciones solicitadas al Estado en un plazo de dos semanas; CIDH, Informe No. 11/15, Caso 12.833, Fondo, Informe No. 11/15, Félix Rocha Díaz, párr. 6, reiteración de la solicitud al Estado, dos semanas; CIDH, Informe No. 53/13, Caso 12.864, Fondo, Informe No. 11/15, Iván Teleguz, párr. 6, observaciones solicitadas al Estado en un plazo de seis semanas; CIDH, Informe No. 81/11, Caso 12.776, Fondo, Estados Unidos, Jeffrey Timothy Landrigan, párr. 8, observaciones solicitadas al Estado en un plazo de una semana.

29 Véase capítulo sobre la solución amistosa en el presente Comentario.

30 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 48.1.f.

31 Véase, por ejemplo, CIDH, Informe No. 102/19, Informe SA. Caso 13.017A, Panamá, Familiares de Víctimas de la Dictadura Militar, octubre de 1968 a diciembre de 1989; CIDH, Informe No. 91/19, Informe SA, Caso 13.017C, Panamá, Familiares de las Víctimas de la Dictadura Militar, octubre de 1968 a diciembre de 1989. A partir de la aprobación de la CIDH, todos los compromisos estaban pendientes de cumplimiento.

32 Las partes pueden celebrar acuerdos entre ellas. A falta de la aprobación de un informe por parte de la CIDH, estos no son definitivos.

33 Para algunos usuarios del sistema esto puede no estar claro. Un acuerdo entre partes citado textualmente en un informe de solución amistosa de 2019 publicado por la CIDH establece que, en caso de incumplimiento, con-

Los peticionarios que priorizan el pleno cumplimiento en un proceso de SA han trabajado con el Estado en cuestión para generar confianza y avanzar paso a paso en la implementación con resultados, antes de que ambas partes indiquen que el asunto está listo para un informe de SA. En general, un proceso que produce resultados positivos requiere el compromiso de ambas partes a lo largo del tiempo, así como la atención de la CIDH.³⁴

2.7. Audiencias sobre casos individuales

Históricamente, las audiencias sobre casos individuales han desempeñado un papel importante. Hasta el año 2000, más de la mitad y hasta dos tercios de las audiencias se referían a casos.³⁵ Durante décadas, las audiencias se presumían confidenciales, aunque las partes podían acordar una excepción. En 2006, la CIDH modificó su Reglamento para invertir la presunción de confidencialidad por una de publicidad. La confidencialidad se aplica como excepción cuando la CIDH lo considera necesario. El carácter público de las audiencias en virtud del artículo 37.5 permite la presencia de observadores y la cobertura de la prensa. Durante años, la CIDH ha grabado las audiencias y estas permanecen a disposición del público en su sitio web.

Tras estos cambios, el número de audiencias sobre casos individuales ha disminuido drásticamente. La gran mayoría de las audiencias tienen un enfoque temático, regional y/o por país. Los y las comisionados/as seleccionan las audiencias que se conceden entre un amplio número de solicitudes. Hasta 2008, aproximadamente una cuarta parte de las audiencias se referían a casos, y con posterioridad³⁶ se produjo una nueva disminución.³⁷ A partir de 2012, con dos excepciones, la CIDH celebró menos de 10 audiencias sobre casos al año.³⁸ Más recientemente, de más de 100 audiencias al año, hubo cuatro relativas a casos en 2017, tres en 2018, cinco en 2019, seis en 2020 y 15 en 2021. El artículo 37.5 permite celebrar audiencias sobre el fondo, otras disposiciones del Reglamento se refieren a audiencias sobre la admisibilidad, la SA y el seguimiento. En los últimos años, las audiencias sobre casos suelen referirse al fondo.

sideran que la CIDH podría retomar la tramitación. La CIDH no hace referencia a esto en ese mismo informe, y nunca ha reabierto como caso un asunto concluido mediante un informe de SA. Véase CIDH, Informe No. 106/19, Informe SA, Caso 12.986, México, José Antonio Bolaños Juárez, párrs. 7.2-7.4. Como se menciona en la sección 11 más adelante, por iniciativa propia la CIDH cerró el proceso de seguimiento de un acuerdo de SA en ausencia de cumplimiento. Véase CIDH, Informe Anual 2018, Ficha de Se, Informe sobre SA No. 116/06, Caso 12.555, Venezuela, Sebastián Echaniz Alcorta y Juan Víctor Galarza Mendiola (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).

34 Véase, por ejemplo, CIDH, Informe No. 21/07, Petición 161/02, SA, México, Paulina del Carmen Ramírez Jacinto
35 Por poner algunos ejemplos: en 1996, de 103 audiencias, 80 fueron de casos; en 1997, de 81 audiencias, 57 fueron de casos; en 1998, de 57 audiencias, 42 fueron de casos; en 1999, de 95 audiencias, 68 fueron de casos; en 2000, de 91 audiencias, 61 fueron de casos. Estas cifras fueron recopiladas a partir de las audiencias que figuran en el sitio web de la CIDH por año.

36 En 2001, de 98 audiencias, 31 correspondieron a casos; en 2002, de 85 audiencias, 44 fueron de casos; en 2003, de 100 audiencias, 23 fueron de casos; en 2004, de 113 audiencias, 25 correspondieron a casos; en 2005, de 98 audiencias, 24 fueron de casos; en 2006, de 120 audiencias, 34 correspondieron a casos; en 2007, de 94 audiencias, 26 fueron de casos; en 2008, de 93 audiencias, 23 fueron de casos. Estas cifras fueron recopiladas a partir de la información sobre los períodos de sesiones de la CIDH para cada año.

37 En 2009 hubo 15 audiencias de casos; en 2010, 12 audiencias de casos; en 2011, 10 audiencias de casos.

38 En 2012, de 71 audiencias, siete fueron de casos; en 2013, de 114 audiencias, cinco fueron de casos; en 2014, de 105 audiencias, cinco fueron de casos; en 2015, de 110 audiencias, seis fueron de casos; 2016, de 102 audiencias, 10 correspondieron a casos. Excepcionalmente, durante 2021 la CIDH celebró 15 audiencias de casos. Estas cifras se recopilaron a partir de la información sobre los períodos de sesiones de la CIDH para cada año.

Durante un tiempo, parte de la lógica de las audiencias de los casos era que las pruebas producidas (por ejemplo, los testimonios) podían presentarse ante la Corte IDH sin necesidad de presentarlas de nuevo. Esto no produjo economía procesal. En primer lugar, porque el número de audiencias de casos de la CIDH es muy limitado y, en segundo lugar, porque las partes consideran vital la presentación directa de pruebas y, en especial, de testimonios, ante la Corte IDH.³⁹

Hay casos en los que las audiencias de la CIDH definen aún más los reclamos, o aclaran las posiciones en disputa. En algunos, el procedimiento no necesariamente logra el impacto deseado.

Las audiencias sobre casos en la etapa de fondo en 2019 se refirieron al atentado a la Asociación Mutual Israelita (AMIA) en Argentina;⁴⁰ a un asesinato por razones de género en Ciudad Juárez, México;⁴¹ a la criminalización de las relaciones sexuales homosexuales en Jamaica;⁴² y a los efectos de una base militar y actividades conexas en las Comunidades Quilombolas en Alcântara, Brasil.⁴³ Las seis audiencias de casos en 2020 se refirieron a la violación de una mujer mayor, presuntamente por soldados mexicanos, seguida de su muerte;⁴⁴ los efectos de un proyecto hidroeléctrico que, según lo alegado, inundó las tierras del pueblo Embera Katio en Colombia;⁴⁵ la muerte de una mujer nicaragüense y la supuesta denegación de justicia en un contexto de violencia de género;⁴⁶ la usurpación de territorio indígena en Nicaragua, supuestamente sin la debida consulta previa;⁴⁷ el despido y los derechos de pensión de un excapitán de la Guardia Civil en Perú;⁴⁸ y el despido de diputados ecuatorianos en 2007.⁴⁹

En 2016, la CIDH celebró una notable audiencia de seguimiento sobre el caso Carandiru de Brasil decidido en 2000. Tras la larga búsqueda de justicia por el asesinato de más de 100 presos en 1992, una decisión judicial anterior en 2016 había anulado la condena de más de 70 policías,

39 Por ejemplo, en la audiencia de fondo ante la CIDH, declare la víctima Bárbara Italia Méndez Moreno. CIDH, Informe No. 74/15, Caso 12.846, Fondo, México, Mariana Selvas Gómez y otros, párr. 9. Ante la Corte IDH, ella y otras cuatro víctimas rindieron su testimonio. Corte IDH, Caso de Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, Sentencia del 28 de noviembre de 2018, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 371, párr. 52 y n. 53.

40 CIDH, Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), Argentina, Fondo, Audiencia, Caso 12.204, 11 de noviembre de 2019 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=syupQBWvlf8>).

41 CIDH, Silvia Elena Rivera y otros, México, Fondo, Audiencia, Caso 13.377, 27 de septiembre de 2019 [Canal YouTube] (https://www.youtube.com/watch?v=V_NoSHZUKjQ).

42 CIDH, A.B. y S.H., Jamaica, Fondo, Audiencia, Caso 13.095, 11 de noviembre de 2019 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=ZCw-r5b5lks>).

43 CIDH, Comunidades Quilombolas de Alcântara, Fondo, Brasil, Audiencia, Caso 12.569, 12 de noviembre de 2019 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=RyrdDMOubEo>).

44 CIDH, Ernestina Ascencio Rosario y otros, México, Fondo, Audiencia, Caso 13.425, 18 de diciembre de 2020 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=aDG0QyxQbU&t=33s>).

45 CIDH, Pueblo Embera Katio del Alto Sinú, Colombia, Fondo, Audiencia, Caso 13.144, 11 de diciembre de 2020 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=QLWQfbgk2UI>).

46 CIDH, Dina Carrión, Nicaragua, Admisibilidad y Fondo, Audiencia, Caso 13.465, 1 de octubre de 2020 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=eEVST8jWo0c&list=PL5QlapyOGhXvSpI6KjULe1js4rkzllZd-d&index=4>).

47 CIDH, Comunidad Indígena Miskitu de Tasbapounie; Comunidad Afrodescendiente de Monkey Point; Pueblo Indígena Rama, Comunidad Negra Criolla de Bluefields, Nicaragua, Fondo, Audiencia, Caso 13.615, 5 de marzo de 2020 (no hay video disponible).

48 CIDH, Carlos Albeito Moyano Dietrich, Perú, Fondo, Audiencia, Caso 13.627, 5 de marzo de 2020 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=4lgI33NvoN4>).

49 CIDH, Fernando Aguirre y otros (53 miembros destituidos del Congreso), Ecuador, Fondo, Audiencia, Caso 13.388, 5 de marzo 2020 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=FQd5TeeA0Uo>).

dejando el caso en la impunidad.⁵⁰ En 2019 se celebró otra audiencia inusual de seguimiento, relativa a un caso de pena de muerte con fecha de ejecución prevista.⁵¹

50 CIDH, Masacre de Carandiru, Audiencia de seguimiento, Caso 11.291, Informe No. 34/00, 6 de diciembre de 2016 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=lr8-mfhrKXI>).

51 CIDH, Russell Bucklew, Estados Unidos, Fondo, Audiencia de seguimiento, Caso 12.958, Informe No. 71/18, 24 de septiembre de 2019 [Canal YouTube] (<https://www.youtube.com/watch?v=QBbLA2GuS1o>).

Artículo 38. Presunción

Se presumirán verdaderos los hechos alegados en la petición cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al Estado en cuestión, si este no suministra información relevante para controvertirlos dentro del plazo fijado por la Comisión conforme al artículo 37 del presente Reglamento, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

- CIDH. Enrique París Roa, Chile. Caso No. 1790. 1975.
- CIDH. Campesinos de Cochabamba, Bolivia. Caso No. 1798. 1975.
- CIDH. Pablo Castellanos y presos políticos reclusos en “La Cabaña”, La Habana, Cuba. Caso No. 1847. 1975.
- CIDH. Franklin A. Valdez, Chile. Caso No. 1858. 1975.
- CIDH. 9 comunicaciones o reclamaciones relativas a personas que fueron presuntamente ejecutadas en Chile, Chile. Caso No. 1874. 1975.
- CIDH. Ives Bardot en Puerto Príncipe, Haití. Caso No. 1905. 1975.
- CIDH. Gilberto Mario Fernández López, Chile. Resolución No. 4/85. Caso No. 9474. 1985.
- CIDH. Juan Antonio Aguirre Ballesteros, Chile. Resolución No. 5/85. Caso No. 9437. 1985.
- CIDH. Nelson Herrera Riveros and Mario Octavio Lagos Rodríguez, Chile. Resolución No. 6/85. Caso No. 9472. 1985.
- CIDH. Oberto Castellanos Braña and Anette Mathiessen, El Salvador. Resolución No. 13/85. Caso No. 6095. 1985.
- CIDH. Wilfredo Loyola, Isabel Avalos and Aminta Avalos, El Salvador. Resolución No. 14/85. Caso No. 6724. 1985.
- CIDH. Raúl Salas Chocas, Wilson Salas Huánuco, Abel Asparrín Huamán, Teódulo Simeón Yaringaña, Jaime Jesús Montalvo, Nicolás Chocas Cavero, José Jacob Camarena, Freddy Flores, Perú. Case 10.433. Informe No. 9/93.
- CIDH. Teófilo Rímac Capcha, Perú. Caso 10.443. Informe No. 10/93.
- CIDH. Falconieri Saravia Castillo, Perú. Caso 10.528. Informe No. 11/93.
- CIDH. Simerman Rafael Antonio Navarro, Perú. Caso 10.531. Informe No. 12/93.
- CIDH. Guadalupe Ccalloccunto, Perú. Caso 10.563. Informe No. 37/93.
- CIDH. María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala. Caso 11.625. Informe No. 4/01.
- CIDH. Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil. Caso 12.051. Informe No. 54/01.
- CIDH. Corumbiara, Brasil. Fondo. Caso 11.556. Informe No. 32/04.

Casos individuales resueltos y en etapa de seguimiento

- CIDH. Maria da Penha, Brasil. Informe Anual 2008, Cap. 3: Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. Caso 12.051. Informe No. 54/01.

Resoluciones y otras fuentes

- CIDH. CIDH informa resultados de su trabajo en 2019 y presenta el informe de progreso del tercer año del Plan Estratégico 2017-2021. Comunicado de prensa de la CIDH 33/20. 10 de febrero de 2020.

Contenido

1. La falta de respuesta del Estado y la presunción de veracidad 195

1. La falta de respuesta del Estado y la presunción de veracidad

Desde el inicio del sistema de casos, el Reglamento de la CIDH establece que puede presumir la veracidad de los hechos alegados, ante el silencio del Estado.⁵² La CIDH ha enfatizado desde hace tiempo que un Estado miembro de la OEA tiene el deber de responder. La presunción puede aplicarse cuando un Estado no responde o no controvierte las reclamaciones.⁵³ La presunción se aplica a las alegaciones de hecho, no al análisis jurídico. Su objetivo es garantizar que el silencio del Estado no bloquee la eficacia del procedimiento de casos individuales.

En ausencia de una respuesta estatal dentro del plazo, las peticionarias a veces solicitan a la CIDH que aplique directamente la presunción de veracidad. Dada la demora procesal, la CIDH no prepara los informes de inmediato, y en la práctica generalmente ha considerado la información recibida de las dos partes hasta que prepara los proyectos de decisión. La Resolución 1/16 de la CIDH establece que las peticiones pueden ser transferidas a la etapa de fondo si el Estado en cuestión no respondió o se opuso a la admisibilidad, decidiendo entonces ambas etapas en un solo informe.⁵⁴

En sus primeros años, la CIDH aplicó la presunción de veracidad con frecuencia. Por ejemplo, en 1975 se aplicó en los 10 informes de casos publicados.⁵⁵ La CIDH exponía las reclamaciones y la información de las peticionarias, y aplicaba la presunción con poco o ningún análisis. En la década de 1990, el enfoque de la CIDH era más analítico. En 1993, por ejemplo, de los 11 informes publicados, hubo cinco sin respuesta estatal sustantiva. La CIDH aplicó la presunción sobre los hechos dentro de una visión que tenía en cuenta el contexto y sacaba conclusiones basadas

52 La Organización de los Estados Americanos y los derechos humanos, 1960-1967, Reglamento, artículo 51, OEA/Ser.L/V/II.17 doc. 26, Washington D.C., 1972, p. 621.

53 Véase, por ejemplo, Informe No. 37/00, Caso 11.481, Fondo, Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez, El Salvador, párrs. 42-43, donde se señala que el gobierno ha reconocido la importancia del Informe de la Comisión de la Verdad (que abarcó el asesinato de la víctima). Véase también: Informe No. 32/04, Caso 11.556, Fondo, Corumbiara, Brasil, párrs. 128-35.

54 En febrero de 2020 la CIDH informó sobre la “implementación progresiva” de esta medida: con 116 peticiones trasladadas a la fase de fondo en 2017, 326 en 2018 y 42 en 2019. La resolución 1/16 indica que la implementación depende de los recursos disponibles. Véase el comunicado de prensa de la CIDH 33/20, La CIDH informa sobre los resultados de su trabajo en 2019 y presenta el informe de progreso del tercer año del Plan Estratégico 2017-2021, 10 de febrero de 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/033.asp>. No está claro qué porcentaje de peticiones que cumplen con los criterios representa esto.

55 Téngase en cuenta que en esta primera fase la CIDH no asignaba números de informe. Los siguientes fueron publicados en 1975. Caso No. 1798, Benjamín Miguel Harb y otros, Bolivia; Caso No. 1874, Nueve comunicaciones, Chile; Caso No. 1858, Franklin A. Valdez, Chile; Caso No. 1790, Enrique París Roa, Chile; Caso No. 1847, Pablo Castellanos y presos políticos reclusos en la cárcel de *La Cabaña*, Cuba; Caso No. 1834, Situación de los presos políticos en Cuba; Caso No. 1702, 1748 y 1755, Guatemala (la CIDH también solicitó que un OSV investigara este caso, lo cual fue negado); Caso No. 1905, Ives Bardot, Haití. En 1985 la CIDH aplicó la presunción en cinco de nueve informes: Resolución No. 6/85, Caso No. 9472, Nelson Herrera Riveros y Mario Octavio Lagos Rodríguez, Chile; Resolución No. 5/85, Caso No. 9437, Juan Antonio Aguirre Ballesteros, Chile; Resolución No. 4/85, Caso No. 9474, Gilberto Mario Fernández López, Chile; Resolución No. 14/85, Caso No. 6724, Wilfredo Loyola, Isabel Avalos y Aminta Avalos, El Salvador; Resolución No. 13/85, Caso No. 6095, Oberto Castellanos Braña y Anette Mathiessen, El Salvador.

en la información disponible, incluyendo, cuando era pertinente, sus informes de país y fuentes similares.⁵⁶

Si se examina el período comprendido entre 2001 y 2020, un rápido recuento indica que de los 123 informes de fondo (IF) emitidos por la CIDH sin procedimientos ante la Corte IDH, en al menos 28 el Estado en cuestión no respondió ni cuestionó el fondo.⁵⁷ En un par de casos, la CIDH tomó nota de las muy limitadas respuestas del Estado y aplicó la presunción a otros hechos alegados. Los 28 casos se refieren a violaciones que incluyen los derechos a la vida, la libertad, la integridad personal, la expresión, la protección judicial y el debido proceso. Al menos 10 se refieren a la pena de muerte. De ellos, 21 se decidieron entre 2001 y 2009, y, un número significativamente menor, siete, entre 2010 y 2020.

La ausencia de participación del Estado en la etapa de fondo no siempre predice cómo y por qué los casos tienen impacto. En el caso de María Eugenia Morales de Sierra, relativo a disposiciones del Código Civil de Guatemala que discriminaban a las mujeres casadas, el Estado no controvertió las reclamaciones en la etapa de fondo;⁵⁸ y en el caso de María da Penha, relativo a las barreras a la justicia por violencia doméstica en Brasil, el Estado no respondió.⁵⁹ Los respectivos informes de la CIDH exigieron y ayudaron a que los Estados adoptaran reformas positivas cruciales en la legislación nacional.⁶⁰

56 Véase CIDH: Informe No. 12/93, Caso 10.531, Simerman Rafael Antonio Navarro, Perú. Véase también: Informe No. 37/93, Caso 10.563, Guadalupe Ccalloccunto, Perú; Informe No. 11/93, Caso 10.528, Falconieri Saravia Castillo, Perú; Informe No. 10/93, Caso 10.443, Teófilo Rímac Capcha, Perú; Informe No. 9/93, Caso 10.433, Raúl Salas Chocas, Wilson Salas Huánuco, Abel Asparrín Huamán, Teódulo Simeón Yaringaña, Jaime Jesús Montalvo, Nicolás Chocas Cavero, José Jacob Camarena y Freddy Flores, Perú. En los cuatro últimos ejemplos la aplicación es menos expresa, pero identificable.

57 Este es un recuento aproximado. Incluye un caso acumulado en el que el Estado no respondió a dos de las tres peticiones. No incluye otros casos acumulados en los que el Estado respondió a varias peticiones, pero no a todas, dentro de un grupo de peticiones.

58 CIDH, Informe No. 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala.

59 CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil.

60 Véase: Informe No. 4/01, párrs. 78-83, donde se informa de la adopción de importantes reformas; véase: IA de la CIDH 2008, cap. 3, Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, Maria da Penha, párrs. 101-10 (donde se informa de la adopción de reformas legales, la condena del agresor y el reconocimiento por parte del Estado de la víctima y su trabajo).

Artículo 39. Investigación *in loco*

1. Si lo considera necesario y conveniente, la Comisión podrá realizar una investigación *in loco*, para cuyo eficaz cumplimiento solicitará las facilidades pertinentes, que serán proporcionadas por el Estado en cuestión. En casos graves y urgentes, la Comisión podrá realizar una investigación *in loco*, previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan solo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.
2. La Comisión podrá delegar en uno o más de sus miembros la recepción de prueba testimonial conforme a las reglas establecidas en el artículo 65, incisos 5, 6, 7 y 8.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

CIDH. Olavo Hansen, Brasil. Caso 1683. 1974.

CIDH. Muerte de numerosas personas durante el “Estado de sitio”; Muertes o desaparición de 296 personas entre noviembre de 1971 y primeros meses de 1972; Detención arbitraria de varias personas, Guatemala. Casos 1702, 1748, 1755. 1975.

CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito. OEA/Ser.L./V.II.62, doc. 10 rev. 3. 29 de noviembre de 1983 (IF presentado como una publicación independiente).

CIDH. El Aguacate, Guatemala. Caso 10.400. Informe No. 6/91. 1991.

CIDH. Luis Lizardo Cabrera, República Dominicana. Caso 10.832. Informe No. 35/96 (publicado en 1998).

CIDH. Digna Ochoa y otros, México. Admisibilidad. Petición 12.229. Informe No. 57/13.

CIDH. Familiares de Digna Ochoa y Plácido, México. Fondo. Caso 12.229. Informe No. 61/19.

Corte IDH. Caso González y otros (Campo Algodonero) vs. México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 205.

Informes temáticos

CIDH. Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación. OEA/Ser.L./V/II.117, doc. 44, 7 de marzo de 2003.

Resoluciones y otras fuentes

CIDH. Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), Argentina. Fondo. Caso 12.094. Nota de remisión a la Corte IDH transmitiendo el Informe No. 2/12. 2018 (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2018/12094NdeRes.pdf>).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. *Caso Familiares de Digna Ochoa y Plácido, México*. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 441.

Referencias académicas

Grossman, Claudio. “Inter-American Commission on Human Rights’ Observer at the AMIA Bombing Trial”. *Southwestern Journal of International Law*, vol. 26 (2020) (<https://digitalcommons.wcl.american.edu/facsch-lawrev/1407>).

Otras referencias

CIDH. Informe del Decano Claudio Grossman, Observador Internacional de la CIDH en el Juicio de la AMIA. 22 de febrero de 2005.

Memoria Activa y Centro de Estudios Legales y Sociales. AMIA: para la CIDH el Estado argentino es responsable de la impunidad y de la violación de derechos, 5 de octubre de 2020 (<https://www.cels.org.ar/web/2020/10/amia-para-la-cidh-el-estado-argentino-es-responsable-de-la-impunidad-y-de-la-violacion-de-derechos/>).

Contenido

1. Investigación *in loco* de casos individuales..... 198

1. Investigación *in loco* de casos individuales

La CIDH ha tenido la competencia de realizar visitas *in loco* (VIL) para investigar casos individuales desde que comenzó a ocuparse de casos.⁶¹ Sin embargo, estas visitas han sido poco frecuentes. En primer lugar, cuando la CIDH solicitó permiso durante sus primeros años, muchos Estados simplemente se negaron.⁶² La aceptación del Estado es necesaria, según el artículo 39.1 del Reglamento. En segundo lugar, como el número de peticiones individuales ha aumentado mucho con el tiempo, puede ser difícil distinguir por qué un caso concreto requiere una VIL cuando el procedimiento para la gran mayoría es por escrito. En tercer lugar, la CIDH se ha centrado en mantener VIL más amplias y visitas temáticas (VT).

Aunque poco frecuentes, las visitas se han llevado a cabo en casos que implicaban cuestiones de amplitud y profundidad, por ejemplo, en relación con los miembros de la población miskita en Nicaragua. La CIDH llevó a cabo dos visitas a la región para investigar el caso a principios de la década de 1980. El proceso fue intenso y el IF que incorporó los resultados de las visitas se presentó como una publicación independiente.⁶³

La CIDH investiga con objetividad. En 1990, por invitación de Guatemala, la CIDH llevó a cabo una VIL detallada sobre los asesinatos en un caso conocido como El Aguacate. La Comisión determinó que las alegaciones de responsabilidad del Estado no habían sido probadas.⁶⁴

La presencia de la CIDH en el contexto de visitas puede tener un propósito específico.⁶⁵ En el caso del atentado contra la Asociación Mutual Israelita (AMIA) en Argentina, en 2001, a

61 La Organización de los Estados Americanos y los derechos humanos, 1960-1967, Reglamento, artículo 50, OEA/Ser.L/V/II.17 doc. 26, Washington D.C., 1972, p. 621.

62 Para los primeros ejemplos de denegación de visitas véase, CIDH, Olavo Hansen, Brasil, Caso 1683, 1974; Muertes durante el “estado de sitio”, muertes o desaparición de 296 personas, detención arbitraria, Guatemala, Casos 1702, 1748, 1755 (acumulados), 1975.

63 CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de un segmento de la población nicaragüense de origen miskito, OEA/Ser.L./V.II.62, doc. 10, rev. 3, 29 de noviembre de 1983.

64 CIDH, El Aguacate, Guatemala, Caso 10.400, Informe 6/91.

65 Aunque es muy inusual, la CIDH ha realizado visitas después de elaborar un informe preliminar de fondo. En un caso, la víctima estaba encarcelada y era beneficiario de medidas cautelares. Durante la tramitación, la CIDH había solicitado una VIL sin respuesta. Después de transmitir su IF estableciendo serias violaciones, el Estado invitó a la CIDH a realizar una visita, y una delegación de la CIDH lo hizo en 1996. La CIDH no encontró ninguna razón para ajustar sus conclusiones. Luis Lizardo Cabrera, República Dominicana, Caso 10.832, Informe No. 35/96, 19 de febrero de 1998, párrs. 37-43. También, la CIDH realizó visitas a Argentina tras la aprobación de

petición de las partes, la CIDH nombró a su entonces presidente para que actuara como observador internacional en determinados procedimientos judiciales. Su informe detalló profundas deficiencias.⁶⁶ En 2020 la CIDH emitió su decisión sobre el fondo, y en 2021 sometió el caso a la Corte IDH.⁶⁷

En el caso de la defensora de derechos humanos Digna Ochoa, las partes acordaron que la CIDH organizara un análisis *in loco* de ciertas pruebas relativas a su muerte.⁶⁸ La CIDH nombró a tres expertos independientes para “verificar si las pruebas técnicas realizadas en las áreas de criminalística, balística y patología criminal eran consistentes con los estándares internacionales”, y el IF de la CIDH se refiere a esos hallazgos.⁶⁹ El caso fue resuelto por la Corte IDH en 2021.⁷⁰

A menudo existen importantes conexiones entre las VIL o visitas de trabajo más amplias y los casos individuales. Fue durante la visita temática de 2002 de la Relatora sobre los Derechos de la Mujer a Ciudad Juárez, México, cuando se presentaron las primeras peticiones sobre la violencia contra las mujeres en ese lugar.⁷¹ Esa visita fue fundamental para que la CIDH entendiera el patrón y la práctica que produjo el caso de Campo Algodonero, que a su vez fue crucial para la presentación de ese caso ante la Corte IDH.⁷²

su informe inicial de fondo de 2012 sobre el caso Lhaka Honhat para analizar las oportunidades de implementación de sus recomendaciones. Véase CIDH, Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), Argentina, Fondo, Caso 12.094, Carta a la Corte IDH transmitiendo el Informe No. 2/12, presentado a la Corte IDH el 1 de febrero de 2018 (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2018/12094NdeRes.pdf>).

66 Informe del Decano Claudio Grossman Observador Internacional de la CIDH en el Juicio de la AMIA, 22 de febrero de 2005.

67 El IF de la CIDH y la nota de remisión ante la Corte IDH pueden encontrarse en la lista de casos enviados en 2021 (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp>). Véase, también, Memoria Activa y Centro de Estudios Legales y Sociales, AMIA, Para la CIDH el estado argentino es responsable de la impunidad y de la violación de derechos, 5 de octubre de 2020 (<https://www.cels.org.ar/web/2020/10/amia-para-la-cidh-el-estado-argentino-es-responsable-de-la-impunidad-y-de-la-violacion-de-derechos/>). Sobre el trabajo del Comisionado/Observador, véase, Claudio Grossman, “Inter-American Commission on Human Rights’ Observer at the AMIA Bombing Trial”, *Southwestern Journal of International Law* (2020) (https://digitalcommons.wcl.american.edu/facsch_lawrev/1407).

68 CIDH, Digna Ochoa y otros, México, Admisibilidad, Petición 12.229, Informe No. 57/13, párrs. 10-13.

69 CIDH, Familiares de Digna Ochoa y Plácido, México, Fondo, Caso 12.229, Informe No. 61/19, párrs. 91-101.

70 Corte IDH, Caso Familiares de Digna Ochoa y Plácido, México, Sentencia del 25 de noviembre de 2021, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 441.

71 CIDH, La situación de los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser violada ni discriminada, OEA/Ser.L/V/II.117, doc. 44, 7 de marzo de 2003, párrafo 26.

72 Corte IDH, Caso González y otros (Campo Algodonero) vs. México, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparay Costas, Serie C No. 205.

Artículo 40. Solución amistosa

1. La Comisión se pondrá a disposición de las partes en cualquier etapa del examen de una petición o caso, por iniciativa propia o a solicitud de cualquiera de ellas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables.
2. El procedimiento de solución amistosa se iniciará y continuará con base en el consentimiento de las partes.
3. Cuando lo considere necesario, la Comisión podrá encomendar a uno o más de sus miembros la tarea de facilitar la negociación entre las partes.
4. La Comisión podrá dar por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa si advierte que el asunto no es susceptible de resolverse por esta vía, o alguna de las partes no consiente en su aplicación, decide no continuar en él, o no muestra la voluntad de llegar a una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos humanos.
5. Si se logra una solución amistosa, la Comisión aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, lo transmitirá a las partes y lo publicará. Antes de aprobar dicho informe, la Comisión verificará si la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes, han dado su consentimiento en el acuerdo de solución amistosa. En todos los casos, la solución amistosa deberá fundarse en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana y otros instrumentos aplicables.
6. De no llegarse a una solución amistosa, la Comisión proseguirá con el trámite de la petición o caso.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comunicados, Resoluciones y otros documentos

CIDH. Informe No. 1/93. Casos 10.288, 10.310, 10.436, 10.496, 10.631 y 10.771. Solución amistosa. Argentina. Guillermo Alberto Birt y otros, 3 de marzo de 1993.

CIDH. Informe No. 70/01. Petición 12.055. Ernesto Galante vs. Argentina, 3 de agosto de 2001.

CIDH. Informe No. 102/05. Caso No. 12.080. Sergio Schiavini y María Teresa Schnack vs. Argentina, 27 de octubre de 2005.

CIDH. Informe No. 15/10. Petición 11.758. Solución amistosa. Argentina. Rodolfo Correa Belisle, 16 de marzo de 2010.

CIDH. Informe No. 168/11. Caso No. 11.670. Amílcar Menéndez y otros vs. Argentina, 23 de marzo de 2011.

CIDH. Informe No. 85/11. Petición 12.306. Solución amistosa. Argentina. Juan Carlos de la Torre, 21 de julio de 2011.

CIDH. Informe No. 109/13. Caso 12.182. Solución amistosa. Argentina. Florentino Rojas, 5 de noviembre de 2013.

CIDH. Impacto del Procedimiento de Solución amistosa. OEA/Ser.L/V/II. doc. 45/13, 18 de diciembre de 2013.

CIDH. Protocolo de San Francisco. Aprobado en enero de 2017. San Francisco, California, Estados Unidos (<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/004A.pdf>).

CIDH. Resolución No 3/20. Acciones diferenciadas para atender el atraso procesal en procedimientos de solución amistosa. Adoptada el 21 de abril de 2020 (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-3-20-es.pdf>).

CIDH. Informe 3/20. Caso 12.095. Mariela Barreto vs. Perú, 24 de febrero de 2020.

CIDH. Informe No. 40/21. Caso 11.562. Dixie Miguel Urbina Rosales vs. Honduras, 20 de marzo de 2021.

CIDH. Informe No. 36/17. Caso No. 12.854. Ricardo Javier Kaplún y Familia.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sentencias

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia del 26 de junio de 1987. Excepciones Preliminares. Serie C No. 1.

Corte IDH. Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia. Sentencia del 21 de enero de 1994. Excepciones Preliminares. Serie C No. 17.

Corte IDH. Caso Argüelles y otros vs. Argentina. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 288.

Otras fuentes bibliográficas sugeridas

Monterisi, Ricardo D. "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, funciones y competencias." *Revista de Derecho Procesal*, núm. 1998 (2015), 425-454.

Monterisi, Ricardo D. *Actuación y procedimiento ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos*. La Plata, Argentina, Librería Editora Platense, 2009.

Salvioli, Fabian. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Instrumentos, órganos, procedimientos y Jurisprudencia*. México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2020.

Contenido

1. Introducción general (art. 40)	201
2. Evolución del procedimiento: de la interpretación restrictiva a una mirada amplia del mecanismo de solución amistosa	202
3. El procedimiento de solución amistosa en el Reglamento de la CIDH	205
3.1. Aspectos generales	205
3.2. El procedimiento de solución amistosa	206

1. Introducción general (art. 40)

La institución de la solución amistosa es uno de los caminos procesales contemplados por la CADH y por el Reglamento de la CIDH para resolver, de manera no controversial, una denuncia contra un Estado parte en cuyo marco se alega la presunta violación de derechos y/o garantías allí consagradas.

En cuanto a su naturaleza, y sin perjuicio de que en su desarrollo pueden incorporarse herramientas de diferente tenor, tales como la mediación y el arbitraje, el mecanismo responde, sustancialmente, a la lógica propia de un proceso de tipo conciliatorio, donde las dos partes involucradas en la controversia exploran distintas alternativas para resolver la situación, con la asistencia activa de la CIDH. Como señala Monterisi:

Una de las actividades principales de la Comisión es la puesta en marcha de su función conciliadora en el ámbito del trámite de las peticiones individuales, acercando

a las partes y de cuyo diálogo se permita arribar a una fórmula de consenso para dar por terminado el conflicto internacional prontamente. Este procedimiento de conciliación [...] [es una] herramienta de viejo cuño en la órbita del Derecho Internacional clásico con rasgos comunes de negociación y mediación internacional, y como uno de los medios universalmente aceptados para resolver conflictos internacionales. Atiende fundamentalmente a dar rápida respuesta a las víctimas de las violaciones, para de esta manera no prolongar el sufrimiento que produce la falta de solución del caso, por un lado; y por el otro, evitar tanto una decisión de la Comisión, como del tribunal regional sobre los méritos de la denuncia, luego de un proceso sumamente extenso.¹

La solución amistosa, sin embargo, no reviste las características de un acuerdo bilateral ordinario, en cuyo marco bastaría la exteriorización de la voluntad de las partes para que el mismo adquiriera fuerza vinculante. Si bien el acuerdo depende, sustancialmente, de dicha voluntad, su aprobación final, y con ello, la adquisición de plena virtualidad jurídica, dependerá de la evaluación que debe realizar la CIDH, en términos de su compatibilidad con el objeto y fin de la CADH.

En el mismo sentido, Salvioli apunta que:

El mecanismo de solución amistosa dista de ser un mero “acuerdo entre las partes”; ya que la Comisión Interamericana posee una facultad no solamente de facilitar los encuentros entre quien peticiona y el Estado, sino de análisis del texto que hayan convenido, para asegurarse de su compatibilidad con el respeto a los derechos humanos –que debe primar en todo acuerdo de esa naturaleza–, y aceptarlo o rechazarlo llegado el caso. Asimismo, la Comisión verificará si la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes, han dado su consentimiento en el acuerdo de solución amistosa.²

En síntesis, el procedimiento de solución amistosa es un mecanismo alternativo a la resolución contenciosa del asunto, de naturaleza sustancialmente conciliatoria, al que las partes pueden acudir para construir una salida consensuada del conflicto con la asistencia activa de la CIDH, siempre y cuando el acuerdo que se alcance sea compatible con el objeto y fin de la Convención.

2. Evolución del procedimiento: de la interpretación restrictiva a una mirada amplia del mecanismo de solución amistosa

La solución amistosa constituye el *leit motiv* del procedimiento ante la Comisión, en tanto y en cuanto se la postula como la primera alternativa a ser considerada por las partes, procediendo el análisis jurídico del asunto en un marco procesal adversarial solo frente a un escenario en el cual, o bien no existe interés de los peticionarios o del Estado en explorar ese camino, o bien el asunto no resultaría susceptible de un acuerdo de esta naturaleza.

Dicha mirada resulta coherente con el modo por el cual el sistema europeo de protección de derechos humanos, en su versión original, y como modelo e inspiración de la CADH, preveía un procedimiento similar, en el cual se consideraba como opción inicial, la pertinencia de que las

1 Ricardo Domingo Monterisi, *Actuación y procedimiento ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos*, La Plata, Librería Editora Platense, 2009, p. 192.

2 Fabián Salvioli, *El Sistema interamericano de protección de los derechos humanos: instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudencia*, México, Editorial Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2020, p. 207.

partes pudieran abrir un espacio de diálogo a fin de examinar la posibilidad de llegar a un acuerdo amigable.

Sin embargo, la práctica inicial de la Comisión restringió solo a casos muy limitados y excepcionales la posibilidad de abrir espacios de diálogo con el propósito de resolver amistosamente una petición. Si bien el Reglamento de la CIDH de 1980 contemplaba, en su artículo 42, una muy breve descripción del procedimiento, no necesariamente restrictiva, dicha lógica puede observarse con claridad en el desarrollo de la práctica concreta registrada en los albores de la entrada en vigor de la Convención.

En ese sentido, debe hacerse notar que recién en el año 1983 la Comisión intervino a título de mediadora en un caso contra el Estado de Nicaragua,³ en cuyo marco se denunció la represión violenta de indígenas miskitos miembros de las comunidades de Asang y San Carlos que habrían sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, detenciones ilegales y violaciones de los derechos de propiedad y libertad de movimiento y residencia. De hecho, la Comisión no estrenaba su rol *motu proprio*, ni como consecuencia de una puesta a disposición de las partes para abrir un espacio de diálogo, tal como lo prescribe el artículo 48.1.f de la Convención, sino a solicitud expresa del propio gobierno nicaragüense.⁴

Esta mirada restrictiva comienza a desarmarse a partir de dos sentencias emblemáticas que dicta la Corte IDH en los casos Velásquez Rodríguez vs. Honduras⁵ y Caballero Delgado y Santana vs. Colombia.⁶

Cabe recordar que en Velásquez Rodríguez vs. Honduras el Estado había argumentado, a título de excepción preliminar, que la demanda sometida a la jurisdicción contenciosa de la Corte debía ser rechazada, pues la Comisión no habría cumplido con lo dispuesto por el artículo 48.1.f de la CADH, al no haber impulsado una solución amistosa del asunto.

Por su parte, la Comisión sostuvo que el procedimiento de solución amistosa no tenía carácter imperativo y que, además, resultaba inviable en el caso concreto, toda vez que había verificado una notoria falta de cooperación y de reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, al tiempo que consideró que los derechos vulnerados en este caso, a su entender, no resultaban susceptibles de ser restituidos mediante una eventual solución amistosa.

En el caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia el Estado interpuso una excepción preliminar argumentando que:

La Comisión infringió lo dispuesto por el artículo 48.1.f) de la Convención, en cuanto no se puso a disposición de las partes para lograr una solución amistosa del asunto, no obstante que el Gobierno en ningún momento negó los hechos materia de la denuncia, y por ello resulta arbitraria la afirmación que se incluye en el informe No. 31/91 de 26 de septiembre de 1991, en el sentido de que los hechos materia de la denuncia no son, “por su naturaleza”, susceptibles de ser resueltos a través del

3 CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen miskito, OEA/Ser.L/V/II.62 doc. 10 rev. 3, 29 de noviembre de 1983.

4 CIDH, Impacto del Procedimiento de Solución Amistosa, OEA/Ser.L/V/II. doc. 45/13, 18 de diciembre de 2013, párr. 33.

5 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia del 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares, Serie C No. 1.

6 Corte IDH, Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia, Sentencia del 21 de enero de 1994, Excepciones Preliminares, Serie C No. 17.

procedimiento de solución amistosa y porque las partes tampoco lo solicitaron de acuerdo con el artículo 45 del Reglamento de la Comisión.⁷

Por su parte, la Comisión reiteró el criterio restrictivo planteado en *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* sosteniendo que el procedimiento de solución amistosa previsto en la Convención no debía interpretarse como una etapa procesal obligatoria, sino como una “opción abierta a las partes y a la Comisión misma, de acuerdo con las condiciones y características de cada caso”.⁸

Al dictar sentencia en los casos antes mencionados, la Corte IDH fijó claramente los estándares que la Comisión debe tomar en cuenta en la solución amistosa, particularmente en lo atinente a la oportunidad y mérito de su intervención en el proceso.

En ese sentido, la Corte IDH señaló en *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* que la Comisión posee facultades discrecionales “pero no arbitrarias” para resolver, en el caso concreto, si resulta pertinente promover el desarrollo de un procedimiento de solución amistosa.⁹ Esto es, le reconoce a la CIDH la facultad de evaluar la oportunidad, mérito y conveniencia de abrir un proceso de esta naturaleza, al tiempo que le impone la obligación de considerar, con dedicado empeño, las razones por las cuales decida desestimar dicha posibilidad, justificando de manera sólida y concreta las razones que ameritan tal decisión.

Dicho criterio de racionalidad es reiterado por la Corte IDH en *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Invirtiendo el criterio restrictivo que primaba en la práctica de la Comisión, la Corte destacó la “clara intención de la Convención respecto del papel conciliador que debe cumplir la Comisión antes de que un caso sea enviado a la Corte o publicado”;¹⁰ y subrayó que solo en casos excepcionales debidamente justificados, la Comisión podía descartar la posibilidad de abordar un proceso de solución amistosa.

En concreto, el tribunal enfatizó que “no parece ser suficiente decir, como lo hace la Comisión, que no se acudió a este procedimiento simplemente por razón de la ‘naturaleza’ del asunto. La Corte IDH estima que la Comisión debió fundamentar cuidadosamente su rechazo a la solución amistosa, de acuerdo con la conducta observada por el Estado a quien se imputa la violación”.¹¹ En síntesis, los estándares fijados por la Corte IDH en ambos antecedentes reconocen, por un lado, la discrecionalidad de la Comisión para decidir si corresponde o no hacer uso del proceso de solución amistosa y, por el otro, que el ejercicio de dicha facultad discrecional no debe devenir en una decisión arbitraria.

Esto supone, en consecuencia, que, por regla general, la Comisión debe ponerse a disposición de las partes con el propósito de explorar la posibilidad de una solución amistosa del asunto, y solo en casos excepcionales, y debidamente justificados, podría obviar dicho proceder y abocarse de manera directa a la valoración de la *litis* bajo el prisma del procedimiento contencioso.

En definitiva, este es el criterio que rige en el presente y en virtud del cual, conforme al artículo 40.1 del Reglamento, en todos los casos, la Comisión se pone a disposición de las partes para abrir un espacio de diálogo tendiente a explorar una solución amistosa del asunto. A la luz de dicho criterio, examinaremos la regulación reglamentaria del procedimiento de solución amistosa.

7 *Ibid.*, párr. 20.

8 *Ibid.*, párr. 2.

9 Corte IDH, Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, párr. 45.

10 Corte IDH, Caso *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, párr. 27.

11 *Ibid.*, párrs. 27 y 28.

3. El procedimiento de solución amistosa en el Reglamento de la CIDH

3.1. Aspectos generales

El actual Reglamento de la Comisión, fue producto de un ambicioso proceso de reflexión sobre el funcionamiento del SIDH, que contó con la participación y los aportes de diversos actores relevantes, tales como Estados, organizaciones de la sociedad civil, instituciones universitarias, etc. En ese contexto, hubo un amplio consenso respecto de la importancia que tiene la institución de la solución amistosa como un mecanismo procesal, que no solo resulta útil y pertinente para resolver situaciones denunciadas en casos individuales, sino que constituye una extraordinaria herramienta de mejoramiento institucional dentro de los Estados.¹²

Producto de dicho consenso, la Comisión se abocó a profundizar el desarrollo normativo de los aspectos reglamentarios del procedimiento que, sustentado sobre la base convencional del artículo 48.1.f del Pacto de San José de Costa Rica, dio como resultado el actual artículo 40 del Reglamento en vigor citado *supra*.

Asimismo, el Reglamento incluye, complementariamente, normas adicionales que completan el marco jurídico reglamentario en materia de soluciones amistosas. En ese sentido, se inscriben el artículo 29.2.c, que facilita el tratamiento adelantado de la revisión inicial de una petición cuando el Estado exprese formalmente su voluntad de iniciar un proceso de solución amistosa; el artículo 37.4, que ofrece una última oportunidad a las partes para que manifiesten si tienen intención de intentar una conciliación en el caso, antes de que se adopte el informe de fondo contemplado por el artículo 50 de la Convención; el artículo 48, que establece las facultades de la Comisión en materia de seguimiento de los acuerdos alcanzados; y el artículo 64, que regula la celebración de audiencias públicas durante los periodos de sesiones de la Comisión, cuyo objeto puede incluir, de ser el caso, el análisis de la marcha de procesos de solución amistosa, o el seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos en un acuerdo. Dichos artículos serán desarrollados en otros capítulos del presente comentario.

12 Cabe señalar que un caso que llega al sistema es siempre un indicador de que algo puede estar fallando en un Estado y que los resortes institucionales disponibles a nivel local no han logrado resolverlo. Los casos pueden ser vistos como puntas de icebergs exponentes de un problema mayor, generalmente de naturaleza estructural, que emergen de la profundidad y que deben ser considerados y abordados con la mayor seriedad y compromiso. Y es allí donde la respuesta esperable de un Estado democrático debería ser, en la medida en que lo planteado sea verosímil, proponer la apertura de un espacio de diálogo tendiente a explorar la posibilidad de una solución amistosa. Ejemplo de ello es la política instrumentada por el Estado de Argentina, que entiende el proceso de solución amistosa como una "opción preferente" en el sistema de casos. En ese sentido, buena parte de los casos que tramitaron en el sistema respecto de Argentina generaron, en el contexto de acuerdos de solución amistosa, la adopción de medidas de enorme impacto institucional, tales como la construcción de la política reparatoria por la violación de derechos humanos durante la última dictadura cívico-militar en el caso Birt y otros (CIDH, Informe No. 1/93, Casos 10.288, 10.310, 10.436, 10.496, 10.631 y 10.771, Solución amistosa, Argentina, Guillermo Alberto Birt y otros, 3 de marzo de 1993), la derogación del Código de Justicia Militar y su sustitución por un sistema de administración de justicia militar plenamente respetuoso de los estándares interamericanos en materia de debido proceso en el caso Rodolfo Correa Belisle (CIDH, Informe No. 15/10, Petición 11.758, Solución amistosa, Argentina, Rodolfo Correa Belisle, 16 de marzo de 2010), y la derogación de la llamada Ley Videla y su sustitución por una nueva ley de migraciones que fue modelo para la región en el caso Juan Carlos de la Torre (CIDH, Informe No. 85/11, Petición 12.306, Solución amistosa, Argentina, Juan Carlos de la Torre, 21 de julio de 2011, entre otros ejemplos.

Como puede observarse, las disposiciones contenidas en el Reglamento se limitan a establecer el marco general del procedimiento, sin abundar en detalles específicos que hacen al desarrollo de las negociaciones entre las partes. Ello obedece, en buena medida, a la dinámica propia de los procesos de solución amistosa, que dependen de numerosos factores que son propios de cada caso, de modo tal que el abordaje de cada proceso debe desarrollarse como la elaboración de un “traje a medida”.

Dicha circunstancia aconsejó a la Comisión no a establecer un procedimiento rígido que podría conspirar contra el éxito de la iniciativa, sino a determinar los lineamientos generales que deben tenerse en cuenta en este tipo de procesos, permitiendo una mayor flexibilidad y adaptabilidad del espacio de diálogo a las circunstancias concretas y particulares que rodean a cada caso.

Sin embargo, la lectura e interpretación de las pautas procesales que ofrece el artículo 40 del Reglamento, debe ser complementada con otros dos instrumentos adoptados por la Comisión: el Protocolo de San Francisco,¹³ en cuyo marco se establecen criterios relativos al modo en que la Comisión debe intervenir en estos procesos, y la Resolución 3/20,¹⁴ en la cual se determinan principios y lineamientos para optimizar el uso del procedimiento.

3.2. El procedimiento de solución amistosa

3.2.1. Procedencia. Oportunidad de la puesta a disposición de la CIDH para las partes

Previamente, debe señalarse que, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 40.1 del Reglamento, la apertura de un espacio de diálogo tendiente a explorar la posibilidad de una solución amistosa del asunto, resulta procedente en cualquier etapa del procedimiento, tanto en la de admisibilidad, como en la de fondo, permaneciendo latente dicha posibilidad hasta que se produzca el informe contemplado por el artículo 50 de la Convención.

Incluso la exteriorización, por parte del Estado concernido, de su voluntad de diálogo tiene efectos en la etapa de revisión inicial, en tanto y en cuanto permite a la Secretaría Ejecutiva de la CIDH priorizar su tramitación y aplicar el *per saltum* contemplado en el artículo 29.2.c del Reglamento.

En cuanto a la oportunidad procesal en la que la Comisión debe formalizar su puesta a disposición de las partes para proceder a la apertura del proceso amistoso, tradicionalmente se consideraba el momento en el cual se notificaba a las partes la adopción del informe de admisibilidad de la petición, oportunidad en la cual cambia su denominación a “caso”. Ello porque se entendía que el momento oportuno para abrir, eventualmente, un proceso de solución amistosa, era solo luego de que la Comisión declarara admisible la petición, en tanto estaban dadas las condiciones para que esta asumiera una competencia plena, a efectos de evaluar si los hechos denunciados comprometían o no su responsabilidad internacional.

Sin embargo, esta concepción resultaba inconsistente pues el Reglamento de la Comisión claramente establece que la procedencia de un proceso de solución amistosa no está limitada por el grado de avance del análisis jurídico del asunto, pudiendo producirse en cualquier etapa del procedimiento.

13 CIDH, Protocolo de San Francisco, aprobado en enero de 2017, San Francisco, California, Estados Unidos.

14 CIDH, Resolución No. 3/20, Acciones diferenciadas para atender el atraso procesal en procedimientos de solución amistosa, adoptada el 21 de abril de 2020.

En ese sentido, en el marco de la Primera Conferencia Interamericana de Derechos Humanos e Intercambio de Buenas Prácticas en Soluciones Amistosas, celebrada en la ciudad de Antigua, Guatemala, entre los días 7 y 8 de junio de 2013,¹⁵ la delegación del Estado argentino propuso corregir esa inconsistencia, sugiriendo que la Comisión podría ponerse a disposición de las partes en el mismo momento en que se diera el traslado inicial de la petición al Estado concernido. De este modo contribuyó a darle mayor visibilidad a la posibilidad de resolver el caso de una manera no contenciosa, evitando además un dispendio temporal y jurisdiccional innecesario.

Desde entonces, la Comisión no aguarda hasta la adopción del informe de admisibilidad para ponerse a disposición de las partes con el propósito de arribar a una solución amistosa del asunto, sino que lo hace en el mismo momento en el que notifica formalmente al Estado concernido del inicio del trámite internacional, conforme a lo dispuesto por el artículo 30.2 del Reglamento.

3.2.2. Iniciativa de las partes

Si bien la Comisión, en la oportunidad procesal antes mencionada, manifiesta inicialmente su disposición para abrir un proceso de diálogo, ello no necesariamente se produce como consecuencia de dicho ofrecimiento, sino que puede producirse en etapas posteriores.

En ese sentido, tanto la parte peticionaria como el Estado concernido pueden tener la iniciativa de proponer la apertura de un espacio de diálogo tendiente a explorar la posibilidad de una solución amistosa de la controversia, la que puede proceder, como se ha señalado, en cualquier etapa del procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40.1 del Reglamento.

3.2.3. Presupuestos sustanciales de procedencia

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 40.2 del Reglamento, el procedimiento de solución amistosa se iniciará y continuará con base en el consentimiento de las partes. En ese sentido, debe señalarse que la solución amistosa requiere tres presupuestos sustanciales: voluntad

15 La CIDH realizó esta conferencia en el marco de la fase de implementación de las recomendaciones para el fortalecimiento del SIDH, con el objetivo de intercambiar buenas prácticas en materia de protección de los derechos humanos, contribuir a la construcción colectiva del orden público interamericano, y promover la utilización del mecanismo de soluciones amistosas entre los usuarios del Sistema. La actividad contó con la participación de representantes de quince Estados miembros de la OEA (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Suriname), así como representantes de las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Center for Reproductive Rights (CRR), Centro para la Justicia y Derecho Internacional (Cejil), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, Comité de América Latina y el Caribe por la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem), Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Comisión Colombiana de Juristas, Demos, Due Process of Law Foundation (DPLF), Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Demus), Fundación Pro Bono, Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) e Instituto de Defensa Legal (IDL). El programa de la actividad contempló dos paneles de expositores, con representantes de los Estados y la sociedad civil en el que presentaron información sobre buenas prácticas en materia de soluciones amistosas, en aspectos relativos tanto a la negociación y el contenido de los acuerdos, como al cumplimiento y el impacto de las medidas de reparación que contemplan los mismos. En el panel de expositores de los Estados participaron Javier Salgado de Argentina, María Beatriz Bonna Nogueira de Brasil, Assad J. Jater Peña de Colombia, Antonio Arenales Forno de Guatemala, Nimia Da Silva Boschert de Paraguay y Alejandro Alday de México. Por su parte, el panel de expositores de la sociedad civil contó con la participación de Alejandra Vicente de Cejil, Alejandra Cárdenas del Center for Reproductive Rights (CRR), Gabriela Kletzel del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), María Gabriela Filoni del Comité de América Latina y el Caribe por la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem), Federico Andreu de la Comisión Colombiana de Juristas y Maynor Alvarado del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM).

política del Estado concernido, disposición al diálogo por la parte peticionaria e involucramiento activo de la Comisión.

Sobre la base de la presencia de estos tres presupuestos, la solución amistosa puede proyectarse como una herramienta extraordinaria no solo para resolver el conflicto individual o colectivo que dio origen al caso, sino también para el diseño de políticas públicas en materia de derechos humanos que contribuya al mejoramiento institucional de los Estados.

En este punto es importante clarificar algunos aspectos relacionados con los eventuales efectos jurídicos que podrían tener, para el Estado concernido, el ofrecimiento y/o la aceptación de abrir un espacio de diálogo tendiente a explorar la posibilidad de una solución amistosa del asunto. Lo anterior, en tanto y en cuanto periódicamente surgen interpretaciones respecto de tales alegados y supuestos efectos, que suelen desalentar a los Estados a participar de este tipo de procesos, por el temor –infundado– de que dicha exteriorización de voluntad positiva pueda ser interpretada, a futuro, de manera disvaliosa para sus derechos procesales, en el caso de que el asunto sea, finalmente, sometido a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH.

En ese sentido, algunas opiniones vertidas por organizaciones de la sociedad civil, litigantes en el sistema interamericano, e incluso Estados,¹⁶ han sostenido que el hecho de que un Estado ofrezca la apertura de un espacio de diálogo, o acepte participar en él, supone un reconocimiento tácito de que existe en ese Estado la convicción de que los hechos denunciados comprometen su responsabilidad internacional.

Dicha posición debe ser descartada de plano, pues se trata de una concepción despojada de sustento convencional y reglamentario, careciendo asimismo de todo anclaje en la praxis de la Comisión y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

En este sentido, cabe subrayar que, lejos de constituir un “reconocimiento tácito” de responsabilidad internacional, el ofrecimiento o aceptación, por parte de un Estado, de instalar un procedimiento de solución amistosa resulta de una sana y positiva voluntad política de intentar

16 Durante la Primera Conferencia Interamericana de Derechos Humanos e Intercambio de Buenas Prácticas en Soluciones Amistosas, celebrada en la ciudad de Antigua, Guatemala, entre los días 7 y 8 de junio de 2013, algunas organizaciones no gubernamentales participantes, como así también el delegado del Estado de Perú, sostuvieron que el hecho de que el Estado abriera un proceso amistoso suponía un reconocimiento tácito de responsabilidad internacional. Ello suscitó un debate con la representación del Estado de Argentina, quien sostuvo que “flaco favor se le hacía al proceso de solución amistosa si se consolidaba una interpretación semejante”, toda vez que una conclusión de esa naturaleza equivaldría a sellar la suerte del procedimiento, en tanto ningún Estado querría entrar en un proceso de diálogo si dicha voluntad pudiera interpretarse como una asunción de responsabilidad internacional. Por su parte, el secretario ejecutivo de la CIDH y moderador del encuentro, Emilio Álvarez Icaza, subrayó que de ningún modo la CIDH interpretaba la apertura de un proceso de solución amistosa como un reconocimiento tácito de responsabilidad internacional. Asimismo, en la audiencia pública del Caso Argüelles y otros vs. Argentina, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 288, el representante de las víctimas, Juan Carlos Vega, sostuvo un posicionamiento similar, señalando que el hecho de que el caso hubiera estado sometido a un proceso de solución amistosa durante varios años, equivalía a que el Estado argentino había asumido tácitamente que era responsable por los hechos denunciados. La delegación del Estado, a su vez, replicó señalando que de ningún modo podía llegarse a la conclusión propuesta por la parte peticionaria, en tanto y en cuanto el ofrecimiento de abrir un espacio de diálogo debe interpretarse como la exteriorización de la voluntad política del Estado de intentar llegar a un acuerdo por fuera de vías controversiales, en el marco de su rol de Estado parte de la Convención que pretende, de buena fe, solucionar la situación de las presuntas víctimas, sin que de ello pueda derivarse, en modo alguno, ninguna clase de reconocimiento de responsabilidad internacional, ni expreso ni tácito. La Corte, finalmente, desechó el argumento del peticionario.

resolver la controversia de manera amigable, para de tal manera evitar un farragoso y desgastante, sobre todo para la parte peticionaria, procedimiento jurisdiccional internacional, no pudiendo, de ningún modo, derivarse de esa voluntad política en términos de cooperación con los órganos del SIDH, consecuencia procesal disvaliosa alguna.

Debe recordarse que la solución amistosa constituye una herramienta de extraordinario valor y potencialidad para incidir en el mejoramiento institucional de un Estado, o la atención de situaciones particulares sobre la base de lo acontecido en un caso individual, aun cuando ese caso individual sea inadmisibile en términos procesales.

Ello incluye escenarios en que el caso bajo análisis no supone una violación de derechos y/o de garantías reconocidas en la Convención, pero que, eventualmente, presentaran elementos fácticos, contextuales o estructurales que pudieran hacer necesaria la adopción de determinadas medidas de mejoramiento institucional dentro del Estado,¹⁷ o bien la atención de situaciones particulares¹⁸ que, a pesar de no encontrarse comprometida la responsabilidad internacional del Estado, ameritan una intervención decidida en cuyo marco el sistema de casos en general, y la solución amistosa en particular, pueden cooperar de manera sustancial. Aun un caso en trámite en el sistema que no reúna las condiciones de admisibilidad exigidas por el artículo 46 de la Convención, o que no caracterice, necesariamente, una violación de los derechos humanos en el caso concreto, puede ser objeto de una solución amistosa, de ser esta la voluntad de las partes, bajo las normas que imperan en el sistema interamericano.

Por otro lado, la misma Corte IDH ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre cuál es el alcance e interpretación que debe darse a la exteriorización de voluntad, por parte de un Estado, de ofrecer o de aceptar la apertura de un proceso de solución amistosa.

En el caso *Caballero Delgado y Santana vs. Colombia* la Corte señaló que “si una parte tiene interés en la solución amistosa puede proponerla. En el caso del Estado y frente al objeto y fin del tratado, que es la defensa de los derechos humanos en él protegidos, no podría entenderse esa propuesta como un reconocimiento de responsabilidad sino, al contrario, como un cumplimiento de buena fe de los propósitos de la Convención”.¹⁹

17 Tal es lo que aconteció en el Caso No. 12.306, *Juan Carlos de la Torre vs. Argentina*, en cuyo marco las partes mantuvieron bajo un “paraguas jurídico” las posiciones asumidas oportunamente en el procedimiento contencioso, sin perjuicio de lo cual llegaron a un consenso sobre que, con independencia de los méritos jurídicos del caso concreto en términos de admisibilidad y/o de fondo, el escenario descrito por el caso ameritaba abrir un espacio de diálogo tendiente a explorar una solución amistosa del asunto sobre la base de una reforma normativa. Como consecuencia de ello, el Estado de Argentina y los peticionarios suscribieron un acuerdo que contribuyó decididamente a la derogación de la por entonces vigente Ley de migraciones, conocida como Ley Videla, adoptada durante la última dictadura cívico-militar, y a la aprobación de una nueva ley que fue considerada modelo para la región. CIDH, Informe No. 85/11, Petición 12.306, Solución Amistosa, Argentina, Juan Carlos de la Torre, 21 de julio de 2011.

18 Al respecto, puede consultarse el acuerdo de solución amistosa suscripto en el caso No. 12.182, *Florentino Rojas vs. Argentina*, en el cual, si bien el Estado no reconoció responsabilidad internacional en el caso, admitió que el peticionario padecía una situación de vulnerabilidad que ameritaba la adopción de medidas concretas de asistencia humanitaria. A tal efecto, las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa que incluyó la constitución de un tribunal arbitral *ad hoc* que definió el monto y la modalidad de la asistencia humanitaria comprometida. CIDH, Informe No. 109/13, Caso 12.182, Solución amistosa, Argentina, Florentino Rojas, 5 de noviembre de 2013.

19 Corte IDH, *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, párr. 30

3.2.4. Trámite ante la Comisión

De conformidad con la práctica actual, el proceso de solución amistosa reconoce, en términos generales, tres etapas diferenciadas: la etapa de negociación, la etapa de homologación y la etapa de supervisión.

La etapa de negociación, que se inicia a partir de la aceptación de las partes de abrir el espacio de diálogo, supone el desarrollo de la agenda que determinen las partes, de acuerdo con sus intereses y prioridades. Durante dicha etapa, se suelen llevar adelante reuniones de trabajo, con o sin la presencia de la Comisión, incluyendo la celebración de reuniones técnicas de impulso de las negociaciones facilitadas por el equipo de la Sección de Soluciones Amistosas y Seguimiento de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, a fin de avanzar en la formación de los consensos necesarios para arribar a un acuerdo final.

Ello puede incluir el intercambio de información, dictámenes, comparecencia de autoridades estatales con competencia en aspectos específicos objeto de discusión, e incluso el abordaje del estado de situación del proceso en el marco de reuniones formales celebradas en el contexto de períodos de sesiones de la Comisión, usualmente en su sede de la ciudad de Washington D.C.

Dicha etapa concluye, de llegarse a un acuerdo, con la suscripción del documento de entendimiento definitivo, es decir, el Acuerdo de Solución Amistosa propiamente dicho. Una vez suscripto el acuerdo, la apertura de la etapa de homologación, en cuyo marco la Comisión debe verificar el ajuste del mismo al objeto y fin de la CADH, dependerá de lo que las partes hayan resuelto en el acuerdo final.

Tal como se ha señalado precedentemente, el proceso de solución amistosa está guiado, fundamentalmente, por el artículo 40 del Reglamento en vigor, interpretado a la luz de las disposiciones del Protocolo de San Francisco y de la Resolución 3/20. Adicionalmente, la Comisión se rige por un protocolo interno que establece las modalidades específicas que esta, en su rol de facilitador del proceso, aplica a cada caso en concreto.

El primer paso se produce cuando una de las partes en la controversia propone, y la otra acepta, la apertura de un espacio de diálogo tendiente a explorar una posible solución amistosa del asunto. Una vez que ello acontece, las actuaciones pasan a la órbita de la Sección de Soluciones Amistosas y Seguimiento (SSAS) de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión,²⁰ quien administra

20 En el marco del proceso de fortalecimiento del sistema interamericano, en 2011, la CIDH instaló el Grupo de Soluciones Amistosas, que tuvo como propósito sentar las bases para el fortalecimiento del mecanismo. En ese contexto, el grupo procedió a la elaboración de un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades del procedimiento, así como las medidas que se han implementado a lo largo del tiempo; la promoción del intercambio de buenas prácticas en el uso del mecanismo de soluciones amistosas entre Estados y Organizaciones de la Sociedad Civil, en el orden regional y nacional, mediante una Conferencia Interamericana, así como en seminarios nacionales; la capacitación del personal técnico de la Secretaría Ejecutiva y de los comisionados/as, en resolución alternativa de conflictos aplicada a casos de violaciones de derechos humanos; y la publicación de un informe sobre el impacto con información sobre los éxitos del proceso de solución amistosa ante la CIDH. Posteriormente, y como parte de la reorganización de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, a partir de julio de 2015, se le asignó a la citada Unidad –en adición a las funciones correspondientes a la asistencia técnica a la CIDH y a los usuarios del sistema en la negociación y seguimiento de soluciones amistosas– el impulso de los asuntos objeto del procedimiento de solución amistosa y el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa aprobados por la CIDH, así como el seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en informes de fondo sobre casos individuales. Posteriormente, la tarea de seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de acuerdos de solución amistosa, como así también de recomendaciones incluidas en informes de fondo, fue transferida al despacho de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, manteniendo la Sección

y gestiona los procesos de diálogo hasta la suscripción de los eventuales acuerdos y su homologación por la vía de la adopción del informe contemplado por el artículo 49 de la CADH, y del artículo 40.5 del Reglamento, y asimismo monitorea e impulsa activamente el proceso de implementación del acuerdo de solución amistosa (ASA) en la etapa de seguimiento de solución amistosa, una vez emitido el informe del artículo 49, si es el caso.

De conformidad con la práctica actual de la Comisión, una vez que el asunto queda en la órbita de la Sección de Soluciones Amistosas y Seguimiento, esta unidad gerencia el seguimiento del proceso pudiendo iniciar, además, un diálogo exploratorio con la parte peticionaria, a fin de analizar su viabilidad.

Asimismo, la CIDH pone en marcha el primer paso del proceso, de acuerdo con el principio de confidencialidad de la negociación,²¹ y que consiste en notificar a las partes, de manera formal, la apertura del espacio, y en solicitar a la parte peticionaria que establezca cuáles son sus pretensiones y/o expectativas de cara a un eventual acuerdo de solución amistosa.

A partir de allí, la CIDH ejerce un activo rol, en términos de facilitar el diálogo, incluyendo la posibilidad de ejercer una asesoría específica sobre determinados aspectos involucrados en el proceso y acercar a las partes criterios objetivos basados en antecedentes relevantes, tales como estándares relativos a reparaciones pecuniarias, medidas de no repetición, medidas de satisfacción a la/s víctima/s, adopción de reformas legislativas, buenas prácticas en materia de soluciones amistosas, etc.

Dicho rol activo de la Comisión se produce como respuesta a los planteos que recurrentemente formulaban tanto Estados como organizaciones de la sociedad civil que litigan en el sistema, respecto a la necesidad de que tuviera un mayor involucramiento en los procesos de diálogo, que muchas veces fracasaban, o se aletargaban de manera irrazonable en el tiempo, sea por discrepancias conceptuales, fácticas, o jurídicas, sea por la constatación de escenarios donde primaba la desconfianza entre los interlocutores relevantes.

En ese sentido, se puntualizó la necesidad de que el proceso de solución amistosa deje de ser un “tango de a dos” –tal como sostenía el expresidente de la CIDH, el profesor Robert K. Goldman– para pasar a ser un “tango de a tres”, donde la Comisión ejerciera un rol crucial y determinante para facilitar el arribo a un acuerdo y evitar una resolución contenciosa del asunto. Luego del proceso de reflexión sobre el fortalecimiento del sistema interamericano, la Comisión consagró el cambio requerido por los actores del sistema, dotando a su intervención de un mayor dinamismo.

Recuperando la lógica que inspiró inicialmente a la Convención Americana, la Comisión adoptó el Protocolo de San Francisco,²² cuyo marco dota al organismo de facultades impulsoras del proceso y quiebra con la dinámica anterior, en la cual solo oficiaba de mero ordenador, para pasar a ser un protagonista crucial de la negociación.

de Soluciones Amistosa y Seguimiento el gerenciamiento de las negociaciones orientadas a arribar a un acuerdo de solución amistosa.

21 Cabe observar que el artículo 67 del Reglamento de la CIDH, aprobado el 8 de abril de 1980, consagraba expresamente la confidencialidad del procedimiento, toda vez que preveía, para el caso de que la solución amistosa no prosperara, que la Comisión no podía remitir a la Corte los documentos referentes a la tentativa infructuosa de un acuerdo. Sin embargo, dicha regla fue posteriormente eliminada por la Comisión, sin perjuicio de lo cual se entiende que todo lo producido en el marco del proceso amistoso mantiene su condición de confidencial, por ser un principio fundamental de la negociación.

22 CIDH, Protocolo de San Francisco, aprobado en enero de 2017, San Francisco, California, Estados Unidos.

En primer término, el protocolo deja atrás la lógica por la cual son solo las partes las que impulsan el proceso, e incluye a la Comisión como un actor central. Segundo, la CIDH introduce en el procedimiento técnicas de resolución alternativas de conflicto, y se involucra activamente para facilitar el diálogo entre las partes para alcanzar un acuerdo. Y tercero, la CIDH asume un rol activo en materia de seguimiento de los acuerdos alcanzados, incluyendo la divulgación de los acuerdos y sus resultados a través de comunicados de prensa, que contribuyen decididamente a darle visibilidad al mecanismo.

Por otro lado, la Comisión adoptó medidas tendientes a neutralizar la dilación irrazonable de los procesos de diálogo, con el objeto de evitar que estos se convirtieran en un mecanismo meramente dilatorio.

En ese sentido, la Resolución 3/20 establece pautas muy concretas en términos temporales para ordenar el desarrollo del procedimiento, teniendo en cuenta, primordialmente, de ser el caso, la obtención de justicia en un plazo razonable y, a todo evento, el desenvolvimiento del espacio de diálogo dentro de estándares aceptables.

Con ese objeto, la Comisión dispone el establecimiento de plazos muy concretos:

- a. Las partes contarán con un plazo de tres años, contados a partir de la fecha de inicio del procedimiento de solución amistosa, para negociar y suscribir un acuerdo de solución amistosa.
- b. Desde la firma del acuerdo, las partes tendrán dos años para avanzar hacia su homologación por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, salvo excepciones debidamente calificadas por la Comisión.

En términos generales, y tal como sucede en la gran mayoría de los plazos contemplados reglamentariamente en el proceso ante la Comisión,²³ cabe observar que los plazos establecidos no resultan, por definición, términos fatales sino meramente ordenatorios del proceso. No se trata de imposiciones temporales cuyo vencimiento supone, necesariamente, la finalización *per se* del espacio de diálogo, sino, en todo caso, de horizontes esperables del desarrollo del procedimiento que pueden variar y ajustarse a las necesidades y circunstancias concretas que rodean a cada caso.

En particular, cabe señalarse que cada uno de los procesos de solución amistosa revisten características específicas que hacen poco aplicables las pautas generales establecidas por la Resolución No. 3/20. De hecho, en la actualidad proliferan espacios de diálogo abiertos con plazos holgadamente diferentes de los establecidos, en materia tanto de la negociación propiamente dicha, como de la homologación del acuerdo.

En ese sentido, resulta útil que la CIDH establezca plazos concretos que orienten, aunque, en el terreno de la práctica, dicha indicación debe ceder a la voluntad de las partes en términos de mantener –o no– la vigencia del espacio de diálogo.

Desde tal perspectiva, no debe perderse de vista que el inicio, desarrollo y mantenimiento de dichos espacios responde, concretamente, a la voluntad libre y soberana de las partes, en cuyo

23 Los plazos concedidos por la CIDH en el proceso ante sí revisten la calidad de plazos ordenatorios, cuyo vencimiento no supone la preclusión del derecho de las partes a alegar sobre los méritos jurídicos del asunto, tanto en la etapa de admisibilidad como de fondo. Ello siempre y cuando no se haya producido una decisión de la Comisión que, en cada una de las etapas mencionadas, fije un criterio vinculado al cumplimiento o no de los requisitos de admisibilidad y, en su caso, de los méritos de fondo del asunto. En ese sentido, el único plazo que reviste naturaleza precluyente es el contemplado por el artículo 51 de la Convención, ya que contempla un período temporal máximo para que el asunto sea sometido a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH.

marco la Comisión no puede, ni debe, generar una interferencia procesal, en tanto y en cuanto son, precisamente, las partes involucradas quienes deben definir los márgenes y el alcance de la negociación, con la asistencia e intermediación de la Comisión, pero no sujetos a una decisión que deje de lado su voluntad.

En definitiva, lo que debe primar en este tipo de procesos es la voluntad de las partes, de acuerdo con el artículo 40.2 del Reglamento, siempre y cuando ambos protagonistas ejerzan su rol en el marco de un pleno respeto del principio de buena fe, del *pacta sunt servanda* y del objeto y fin de la CADH.

Ello supone que tales espacios pueden desarrollarse de diversos modos. En ocasiones, las partes fijan una hoja de ruta en la que se proponen avanzar en determinados aspectos relativos a los hechos descriptos en la denuncia, que se entienden violatorios de la Convención. Y es solo al finalizar su desarrollo cuando las partes entienden estar en condiciones de suscribir un acuerdo definitivo.²⁴ En otros espacios, las partes convienen en suscribir un acuerdo, en cuyo marco se contemplan compromisos de ejecución posterior a su homologación por la CIDH, que luego darán lugar al ejercicio, por parte de la Comisión, de su facultad de supervisión.²⁵

Asimismo, algunos Estados también han suscripto acuerdos que suponen un cumplimiento efectivo de los compromisos asumidos, o parte sustancial de ellos, con carácter previo a su definitiva homologación por parte de la Comisión.²⁶ Todo ello dependerá de las características de la petición o caso bajo análisis, como así también del enfoque jurídico que los Estados concernidos tengan respecto de la naturaleza y alcance de los acuerdos de solución amistosa suscriptos bajo la CADH.

Ello exige estar atentos a las aristas legales y, eventualmente, de estrategia jurídica que puedan derivarse de un caso. Legales, en términos de que, hasta que la Comisión no se pronuncie sobre la compatibilidad del acuerdo con el objeto y fin de la Convención, el acuerdo no adquiere plena virtualidad jurídica. Atendiendo a las legislaciones locales en algunos Estados, asumir compromisos sin respaldo jurídico en términos del cierre de un caso internacional, podría generar consecuencias legales muy concretas, lo que supone un elemento perturbador para la promoción efectiva del mecanismo.²⁷ Estratégicas, en tanto y en cuanto, hasta que no se adopte el informe contemplado por el artículo 49 de la Convención y por el artículo 40.5 del Reglamento, el caso conserva la potencialidad procesal para ser sometido, eventualmente, a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH.

Sin perjuicio del camino procesal que las partes adopten, la Comisión, en los términos del Protocolo de San Francisco, asistirá a las partes de manera activa durante todo el proceso. Ello se traduce, como se ha señalado, en una intervención participativa durante el diálogo, que incluye no solo la utilización de herramientas de resolución alternativa de conflictos, sino también el

24 CIDH, Informe No. 168/11, Caso No. 11.670, Amílcar Menéndez y otros vs. Argentina, 23 de marzo de 2011.

25 CIDH, Informe No 102/05, Caso No. 12.080, Sergio Schiavini y María Teresa Schnack vs. Argentina, 27 de octubre de 2005.

26 CIDH, Informe No. 40/21, Caso 11.562, Dixie Miguel Urbina Rosales vs. Honduras, 20 de marzo de 2021.

27 En este sentido, cabe recordar que, en el año 2000, en el caso Ernesto Galante vs. Argentina se suscribió un acuerdo de solución amistosa que, sin haber sido homologado por la CIDH, supuso la apertura de una investigación penal y posterior procesamiento por los delitos de negociaciones incompatibles con la función pública, contra las autoridades gubernamentales que lo suscribieron. Sin perjuicio de que posteriormente dichas autoridades fueron sobreseídas, el episodio judicial provocó una virtual parálisis de nuevas negociaciones de solución amistosa en Argentina hasta agosto de 2002. CIDH, Informe No. 70/01, Petición 12.055, Ernesto Galante vs. Argentina, 3 de agosto de 2001.

ejercicio de la función de asesoría a las partes respecto de cuestiones relevantes involucradas en la negociación.

Este instrumento marca, claramente, un antes y un después del procedimiento de solución amistosa. Cabe recordar que, con anterioridad a la adopción del Protocolo de San Francisco, la Comisión, si bien acompañaba el desarrollo del diálogo, asumía un rol expectante, dejando librado a la voluntad de las partes el impulso de las iniciativas que eventualmente pudieran surgir en ese espacio. Dicha pasividad de la CIDH generaba, en la práctica, el estancamiento de muchos procesos de solución amistosa²⁸ e incluso su utilización como mero mecanismo dilatorio.

A partir de la adopción del citado Protocolo, la Comisión modificó sustancialmente el tenor de su rol, adoptando un papel decididamente proactivo, de conducción y articulación del proceso, incluso en casos donde su intervención se inscribe en el marco de la supervisión de cumplimiento de acuerdos ya suscriptos y homologados,²⁹ estableciendo pautas y rutas de trabajo para promover avances.

En ese sentido, es de destacar que, en general, el/la relator/a del país concernido tiene un rol preponderante en el impulso de las soluciones amistosas. Ello encuentra abrigo en la práctica habitual del sistema y en lo dispuesto por el artículo 40.3 del Reglamento, que expresamente dispone que, “cuando lo considere necesario, la Comisión podrá encomendar a uno o más de sus miembros la tarea de facilitar la negociación entre las partes”.

Por otro lado, esa reconfiguración del rol de la CIDH que introdujo el Protocolo de San Francisco se constata, incluso, en el ejercicio de la facultad contemplada por el artículo 40.4 del Reglamento,³⁰ que define el cese de su participación en procesos de diálogo en los cuales advierte que, o bien no se verifican desarrollos sustanciales en la negociación, al transformarse el espacio en un mero mecanismo dilatorio, o bien las pretensiones o expectativas de la parte peticionaria resultan irrealizables o incompatibles con el objeto y fin de la Convención,³¹ tal como lo prevé el artículo 40.4 del Reglamento.

Como se señaló precedentemente, el acuerdo de solución amistosa se construye como un “traje a medida”. Esto implica que, en ocasiones, la exigibilidad de cumplimiento de los

28 Véase a este respecto el proceso de solución amistosa del caso Mariela Barreto vs. Perú, en cuyo marco, si bien se suscribió un acuerdo de solución amistosa en el año 2001, la aprobación del mismo mediante el informe contemplado por el artículo 49 de la CADH recién se produce en el año 2020, 19 años después de la suscripción del documento de entendimiento entre las partes, y 22 años después de ocurridos los hechos. CIDH, Informe 3/20, Caso 12.095, Mariela Barreto vs. Perú, 24 de febrero de 2020.

29 A modo de ejemplo, en el proceso de supervisión de cumplimiento del Acuerdo de Solución Amistosa del caso No. 12.854, Ricardo Javier Kaplún y Familia, la Unidad de Soluciones Amistosas de la CIDH ha venido dando un seguimiento estricto de la marcha del proceso de implementación de los compromisos asumidos, monitoreando de manera periódica el estado de situación a través de reuniones de trabajo, solicitudes concretas de información y del establecimiento de hojas de ruta que permiten establecer indicadores concretos sobre cada uno de los puntos pendientes de ejecución. CIDH, Informe No. 36/17, Caso No. 12.854, Ricardo Javier Kaplún y Familia.

30 El artículo 40.4 del Reglamento establece que “la Comisión podrá dar por concluida su intervención en el procedimiento de solución amistosa si advierte que el asunto no es susceptible de resolverse por esta vía, o alguna de las partes no consiente en su aplicación, decide no continuar en él, o no muestra la voluntad de llegar a una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos humanos”.

31 En la petición No. 861-13, Andrea Karina Vázquez y otros, a pesar de que se encontraba en marcha un proceso de diálogo tendiente a explorar la posibilidad de una solución amistosa impulsada por el propio Estado, la Comisión decidió cesar su intervención al entender que las pretensiones establecidas por la parte peticionaria eran incompatibles con estándares internacionales, razón por la cual ordenó el reinicio de la etapa contenciosa, con fecha del 7 de junio de 2021.

compromisos asumidos depende de su aprobación por la vía del informe contemplado por el artículo 49 de la Convención.³² En otros casos, las partes acuerdan que, con carácter previo a su homologación, se verifique el cumplimiento de todo o parte de tales compromisos. Asimismo, algunos Estados exigen, para la firma del acuerdo, la inclusión de una cláusula temporal máxima³³ para que se proceda a la homologación del acuerdo. En definitiva, la flexibilidad del procedimiento permite que las modalidades del mismo asuman diferentes fórmulas que se ajusten a las peculiaridades del caso y a los intereses de las partes.

Como se ha señalado, la homologación del acuerdo depende, sustancialmente, de la voluntad de las partes. En caso de que esa voluntad sea expresa, la Comisión debería darle curso a su aprobación, siempre y cuando entienda que los términos de la solución amistosa son respetuosos del principio fundamental de respeto y garantía de los derechos humanos.

Cabe hacer notar, sin embargo, que el sistema interamericano tiene la peculiaridad de que “la parte”, en sentido procesal, no necesariamente coincide con la “víctima” presentada en el caso. Ello atento a la amplia legitimación activa que la Convención reconoce, para que cualquier persona, grupo de personas u organismos no gubernamentales puedan denunciar a un Estado parte por la violación de derechos y/o garantías allí consagrados, sin necesidad de ostentar representación jurídica alguna, con lo cual se distingue, en consecuencia, la noción de “peticionario” de la de “víctima”.

De allí a que el artículo 40.5 del Reglamento establezca, como condición para la homologación del acuerdo, que “la Comisión verificará si la víctima de la presunta violación o, en su caso, sus derechohabientes, han dado su consentimiento en el acuerdo de solución amistosa”.

De verificarse que están dadas las condiciones para proceder con la aprobación del acuerdo, la Comisión adoptará, en consecuencia, el informe contemplado por el artículo 49 de la CADH. La aprobación del acuerdo por parte de la Comisión tiene efectos jurídicos muy concretos:

- a. La validación de que la conciliación a la que han arribado las partes supone el fin del caso internacional, asumiendo que la controversia ha sido resuelta y sus resultados se inscriben en la categoría de cosa juzgada internacional.
- b. En atención a ello, el caso deja de tener potencialidad procesal para volver a la etapa de admisibilidad o de fondo, según sea el caso, y/o de ser objeto de un sometimiento a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH.
- c. En consecuencia, la actuación internacional posterior se limitará al ejercicio de las facultades de supervisión que le corresponden a la Comisión en relación con eventuales compromisos de cumplimiento diferido.

En síntesis, la aprobación del acuerdo tendrá efectos diferentes según sea su contenido y alcance. Si existen compromisos de ejecución diferida, la Comisión mantendrá su competencia para verificar su cumplimiento y, en su caso, para disponer su archivo definitivo. Así se abre, por tanto, la tercera y última etapa del procedimiento, esto es la etapa de supervisión de cumplimiento. Si el

32 Ejemplo de ello es la práctica del Estado de Argentina que requiere, en general, la aprobación del informe de homologación para dar comienzo de ejecución a los compromisos asumidos, especialmente aquellos vinculados con la reparación pecuniaria debida a las víctimas del caso. Argentina entiende que el acuerdo adquiere plena virtualidad jurídica cuando la Comisión adopta el informe del artículo 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

33 Tal es el caso de la práctica actual del Estado de México, que requiere un plazo máximo de seis meses para la aprobación del informe de homologación del acuerdo.

acuerdo no contempla este tipo de compromisos, el caso deberá ser cerrado de manera definitiva, no pudiendo reabrirse en un futuro en virtud del mismo escenario fáctico y jurídico.

Cabe señalar, que la etapa de supervisión de cumplimiento ya no es responsabilidad de la Unidad de Soluciones Amistosas, sino del despacho de la Secretaría Ejecutiva, quien ejerce el gerenciamiento del procedimiento de verificación de las medidas adoptadas por el Estado concernido para dar cumplimiento a los compromisos asumidos.

En ese marco, la Comisión suele convocar, de oficio o a petición de parte, y de manera periódica, a reuniones de trabajo y/o audiencias públicas que pueden realizarse durante los períodos de sesiones ordinarios o extraordinarios, o durante visitas de trabajo al Estado concernido, o incluso, según la práctica más reciente, de manera virtual.³⁴

En ese sentido, la Comisión publica en sus informes anuales un cuadro con el estado de situación de cada uno de los acuerdos de solución amistosa bajo supervisión de cumplimiento. En dicho informe detalla los avances producidos en los diversos acuerdos y establece el grado porcentual de cumplimiento tomando en cuenta el tipo de medidas comprometidas, como así también su naturaleza, estableciendo categorías de cumplimiento: total, parcial o pendiente.

Asimismo, y a partir de su Informe Anual 2018, la CIDH presenta un capítulo independiente en el cual publica no solo el estado de ejecución de los acuerdos bajo supervisión, sino también el detalle de los trabajos de impulso de las negociaciones y cumplimiento de acuerdos de solución amistosa, como así también respecto de los esfuerzos desplegados por la CIDH en el marco de su Plan Estratégico 2017-2021, que tienen como propósito:

Fortalecer el mecanismo de solución amistosa, como una herramienta de utilidad efectiva para la atención de los asuntos que penden en el sistema de peticiones y casos individuales, así como para la obtención de reparación integral por parte de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. El Plan Estratégico busca expandir el procedimiento de solución amistosa como una estrategia para combatir el atraso procesal.³⁵

La etapa de supervisión finaliza o bien con la verificación del cumplimiento total de los compromisos asumidos, en cuyo caso la Comisión dispone la publicación de un comunicado de prensa, a fin de darle visibilidad al acuerdo, o bien con la manifestación expresa de la parte peticionaria de su deseo de darle fin al proceso de verificación.³⁶

Por último, cabe señalar que, de no arribarse a un acuerdo, la Sección de Soluciones Amistosas procederá al reenvío de las actuaciones al área de la Secretaría Ejecutiva que corresponda, en atención a la etapa procesal en la que se encontraba al momento de iniciarse el proceso amistoso, sea de admisibilidad o de fondo del asunto, reanudándose a su respecto el procedimiento contencioso pertinente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 48 a 50 de la CADH.

34 A raíz de la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de covid-19, la Comisión comenzó a implementar la práctica de llevar adelante reuniones de trabajo a través de plataformas electrónicas para conferencias virtuales, tales como Zoom, Meet, Webex, etc.

35 CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, párr. 174

36 En ocasiones, el tiempo que demanda el cumplimiento total de los compromisos asumidos por el Estado concernido y, con ello, el mantenimiento del acuerdo bajo la supervisión de la Comisión generan una situación de desgaste en la que la parte peticionaria no quiere permanecer, sobre todo en casos donde los compromisos sustanciales asumidos fueron ejecutados. En tales contextos, la parte peticionaria puede optar por solicitar a la CIDH el cese de su función de supervisión, con lo cual se cierran las actuaciones respectivas disponiéndose su archivo definitivo.

Artículo 41. Desistimiento

El peticionario podrá desistir en cualquier momento de su petición o caso, a cuyo efecto deberá manifestarlo por escrito a la Comisión. La manifestación del peticionario será analizada por la Comisión, que podrá archivar la petición o caso si lo estima procedente, o podrá proseguir el trámite en interés de proteger un derecho determinado.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

CIDH. Informe No. 52/09. Petición 216-04. Archivo. México. Luis Castillo Sepúlveda.

CIDH. Informe No. 70/13. Petición 12.272. Decisión de Archivo. Ecuador. Eduardo Romero Lagos Guerrero.

CIDH. Informe No. 77/13. Petición 12.106. Decisión de Archivo. Argentina. Enrique Hermann Pfister Frías y Lucrecia Oliver de Pfister Frías.

CIDH. Informe No. 26/14. Petición 944-11. Decisión de archivo. Estados Unidos. Mark Anthony Stroman.

CIDH. Informe No. 27/14. Petición 1281-06. Decisión de archivo. Estados Unidos. Mohammed Munaf.

CIDH. Informe No. 31/14. Petición 11.837. Trinidad y Tobago. Indravani Pamela Ramjattan.

CIDH. Informe No. 80/14. Petición 12.261. Decisión de archivo. Estados Unidos. Phillip Ray Workman.

Contenido

1. Desistimiento de casos por parte de las peticionarias 217

1. Desistimiento de casos por parte de las peticionarias

La posibilidad de desistir de una petición está incluida en el Reglamento de la CIDH desde el año 2000. Antes de eso, se hacía en la práctica, aunque es muy poco frecuente. La CIDH puede decidir continuar el proceso si determina que los intereses de la justicia así lo requieren. Esto también es muy poco frecuente,¹ dada la necesidad habitual de contar con información por parte de un peticionario. Los comisionados/as aprueban el desistimiento.

Durante muchos años la CIDH no publicó información sobre los casos desistidos. Excepcionalmente, entre 2009 y 2014 publicó breves informes sobre casos desistidos o archivados. La CIDH había detectado que no todos los peticionarios entendían la importancia del seguimiento durante la tramitación. Publicó los informes para dejarlo claro, y por razones de transparencia.

1 Véase la nota 9, *supra*, en relación con la denegación por parte de la CIDH del desistimiento de la presunta víctima en un caso de pena de muerte.

Una rápida revisión de los informes de 2013 y 2014, los últimos años en que se publicaron, indica por qué se desistieron los casos.² En 2013 se desistieron tres. El primero fue la demanda interestatal presentada por Ecuador contra Colombia, uno de los dos casos interestatales del sistema, retirado después de que las partes llegaran a un acuerdo bilateral.³ El segundo se retiró porque el Estado, al parecer, lo resolvió,⁴ y un tercero, tras la muerte de la presunta víctima.⁵

En 2014 se desistieron cuatro casos relacionados con la pena de muerte. Uno había sido presentado días antes de la ejecución de la presunta víctima.⁶ Otro llevaba mucho tiempo en la fase de fondo al momento de la ejecución.⁷ El tercero se refería a una persona que, al parecer, estaba bajo custodia extraterritorial y posteriormente fue liberada.⁸ El cuarto se refería a una condena a muerte que, tras el informe de admisibilidad de la CIDH y un nuevo recurso interno, se redujo a prisión.⁹

En 2015, la CIDH decidió que los recursos para preparar informes sobre el desistimiento y el archivo se invertirían mejor en la resolución de casos individuales. Las peticiones y los casos desistidos o archivados por falta de respuesta de las y los peticionarios se incluyen desde entonces en el Informe Anual como una lista única. La lista, publicada con el término “archivado”, indica el nombre y el número de caso, pero no distingue entre los desistidos y los archivados.¹⁰ Añadir esa distinción requeriría poco trabajo adicional y dejaría más claro cuál es la norma reglamentaria que se está aplicando, ya que el archivo y el desistimiento tienen motivos y reglas distintas.

2 Aunque es poco frecuente, algunos peticionarios han desistido de sus peticiones debido a la demora procesal. Véase, por ejemplo, CIDH, Luis Castillo Sepúlveda, Decisión de archivar, Petición 216-04, Informe No. 52/09, párr. 10. El peticionario expresa su frustración por la falta de avance durante años.

3 Este caso se describe en el comentario al Artículo 50, “Comunicaciones interestatales”.

4 CIDH, Enrique Hermann Pfister Frías y Lucrecia Oliver de Pfister Frías, Argentina, Decisión de Archivo, Petición 12.106, Informe No. 77/13.

5 CIDH, Eduardo Romero Lagos Guerrero, Ecuador, Decisión de Archivo, Petición 12.272, Informe No. 70/13. Cabe señalar que la muerte de una víctima no excluye, por sí misma, la continuación del proceso.

6 CIDH, Mark Anthony Stroman, Estados Unidos, Decisión de archivar, Petición 944-11, Informe No. 26/14.

7 CIDH, Mohammed Munaf, Estados Unidos, Decisión de archivar, Petición 1281-06, Informe No. 27/14.

8 CIDH, Phillip Ray Workman, Estados Unidos, Decisión de archivar, Petición 12.261, Informe No. 80/14.

9 CIDH, Indravani Pamela Ramjattan, Trinidad y Tobago, Decisión de archivar, Petición 11.837, Informe No. 31/14.

10 Véase CIDH, Informe Anual 2019, cap. II, párr. 31, donde indica que la lista incluye ambos casos.

Artículo 42. Archivo de peticiones y casos¹

1. En cualquier momento del procedimiento, la Comisión decidirá sobre el archivo del expediente cuando verifique que no existen o subsisten los motivos de la petición o caso. Asimismo, la Comisión podrá decidir sobre el archivo del expediente cuando:
 - a. no se cuente con la información necesaria para alcanzar una decisión sobre la petición o caso, a pesar de los esfuerzos para obtener dicha información; o
 - b. la injustificada inactividad procesal del peticionario constituya indicio serio de desinterés en la tramitación de la petición.
2. Antes de considerar el archivo de una petición o caso, se solicitará a los peticionarios que presenten la información necesaria y se les notificará la posibilidad de una decisión de archivo. Una vez expirado el plazo establecido para la presentación de dicha información, la Comisión procederá a adoptar la decisión correspondiente.
3. La decisión de archivo será definitiva, salvo en los siguientes casos:
 - a. error material;
 - b. hechos sobrevinientes;
 - c. información nueva que hubiera afectado la decisión de la Comisión; o
 - d. fraude.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Informes anuales

CIDH. Informe Anual 2019. OEA/Ser.L/V/II., doc. 9. 24 de febrero de 2020 (<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2019>).

CIDH. Informe Anual 2020 (<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2020>).

CIDH. Informe Anual 2021 (<https://oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2021>).

Peticiones y casos individuales

CIDH. Informe No. 92/05. Caso 12.418. Jamaica. Michael Gayle.

CIDH. Informe No. 24/06. Caso 10.720. Admisibilidad. El Salvador. Masacre de El Mozote.

Resoluciones y otras fuentes

CIDH. Petition and Case System: Informational Brochure (english version 2010) (http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf).

CIDH. Sistema de Peticiones y Casos. Folleto Informativo. 2012 (http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. Caso de las Masacres de El Mozote y zonas aledañas vs. El Salvador. Sentencia del 25 de octubre de 2012. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 252.

1 El artículo 42 fue modificado por la CIDH en su 147 Período Ordinario, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013.

Supervisión del cumplimiento

Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote, Supervisión de Cumplimiento Resolución de la Corte IDH. 31 de agosto de 2017.

Contenido

1. Archivo de casos individuales	220
---	-----

1. Archivo de casos individuales

La CIDH ha archivado casos desde que comenzó a trabajar con ellos. En su práctica inicial, la CIDH archivaba los casos por razones más amplias: por falta de información de la parte peticionaria, por no haber agotado los recursos internos o porque no se había demostrado la existencia de una violación. El archivo se mencionó por primera vez en el Reglamento en 1980, con la indicación de que, tras la tramitación inicial, la CIDH archivaría las peticiones que considerara que ya no tenían fundamento. Esto se ajustaba al artículo 48.1.b de la CADH.

La principal razón por la que se archivan los casos es la falta de respuesta de las y los peticionarios durante un período de tiempo determinado. La falta de respuesta del Estado en cuestión no es una base para el archivo. La decisión la toman las y los comisionadas/os.

En 2009, la CIDH modificó el artículo para hacerlo más específico. El lenguaje principal sigue el del artículo 48.1.b de la Convención, añadiendo que los casos también pueden ser archivados cuando la CIDH carece de información suficiente para tomar una decisión. Aunque la CIDH puede continuar el proceso *motu proprio*, en la práctica esto rara vez se hace, dada la necesidad habitual de que un peticionario presente información. Es importante destacar que el Reglamento exige que, antes de considerar el archivo, se informe a la parte peticionaria y se le pida que proporcione la información requerida.

Las reformas a esta regla adoptadas en 2013 y la práctica relacionada son las más prescriptivas y restrictivas. Los cambios estipulan que “la inactividad procesal injustificada de la parte peticionaria constituye un indicio grave de falta de interés en la tramitación de la petición”. La decisión de archivar es definitiva; la peticionaria puede solicitar una reconsideración basada en las cuatro excepciones estipuladas en el artículo 42.3. La reconsideración es una decisión de las y los comisionadas/os. Se han presentado algunas solicitudes, aunque no parece existir información pública sobre cuántas, ni de si se ha reabierto alguna petición.

El Reglamento no establece el plazo para que la CIDH determine el archivo, sin embargo, esto se ha definido en la práctica. Hasta 2015 la CIDH había aplicado durante mucho tiempo cinco años de inactividad de la parte peticionaria. En 2018 esto se redujo a tres años. Más recientemente, la CIDH ha indicado que la falta de respuesta de un peticionario a su solicitud de que presente observaciones sobre el fondo puede tomarse como una señal grave de desinterés; no está claro si la CIDH se encuentra archivando casos sobre esa base en menos de tres años.² Los

2 CIDH, Informe Anual 2020, cap. II, párr. 18. La lista del Informe Anual 2020 de la CIDH incluye una petición de 2018, número 78 de la lista. Chavarria, El Salvador, Admisibilidad, P 1286-18. No hay manera de saber si esto fue el resultado de la solicitud del peticionario de cesar el trámite, o de una decisión de la CIDH de archivarla (a pesar de que no cumplía con los tres años de inactividad, y había sido admitida).

cambios en el Reglamento y en el período de tiempo han producido un aumento significativo de archivos. En 2014 la CIDH archivó 29 peticiones y casos, seguidos de 107 en 2015. En 2018 archivó 152. Tras la reducción del período a tres años en 2018, la CIDH archivó 308 en 2019, la cifra más alta de su historia.³

En 2019, la CIDH decidió “hacer extensiva la política de archivo en la etapa de estudio inicial por inactividad de los peticionarios por 2 años”.⁴ En 2020, la CIDH informó haber archivado 148 asuntos en las etapas de admisibilidad y fondo; y en 2021 el archivo de 183 peticiones en la etapa de fondo, y 648 en la etapa de estudio inicial.⁵

Mientras la CIDH sigue luchando contra un atraso procesal crónico, la falta de respuesta es una base para excluir a los reclamantes silenciosos en favor de los comprometidos. Sin embargo, dado que la CIDH no proporciona asistencia legal a las personas en situación de pobreza, también puede tratarse de una práctica cuestionable. Las personas privadas de libertad envían comunicaciones que pueden ser objeto de interferencias, las personas desplazadas se enfrentan a dificultades especiales y no todas las peticionarias tienen acceso a comunicaciones electrónicas. Sin embargo, lo más importante es que no está claro que las peticionarias no representadas conozcan la norma, los plazos y las consecuencias.⁶ Para algunas peticionarias que alegan violaciones graves, estos factores pueden limitar el acceso al sistema interamericano.

El Caso de la Masacre El Mozote representa la práctica anterior cuando no existía la presunción contra la reapertura. El caso había sido archivado debido al silencio de la parte peticionaria, y reabierto a petición suya una década después.⁷ La decisión de la Corte IDH en este caso jugó un papel crucial para que se produjera la decisión judicial interna que declaró inconstitucional la ley de amnistía de El Salvador.⁸

3 CIDH AR 2019, cap. II, gráfico 12.

4 CIDH AR 2021, cap. II, párr. 32.

5 *Ibid.*, párr. 50, y Decisiones de archivo desde la p. 26; CIDH AR 2020, cap. II, desde la p. 99.

6 La información básica sobre cómo presentar una petición no explica el archivo ni el plazo aplicable. Véanse, por ejemplo, IACHR, Petition and Case System: Informational Brochure, 2010 (https://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_eng.pdf); CIDH, Sistema de Peticiones y Casos: Folleto Informativo, 2012 (https://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_esp.pdf). Ambos se encuentran en la página web de la CIDH al cierre de 2020. Son anteriores a las reformas del Reglamento de 2013, y aunque cada una incluye el término “archivo” en el glosario, no hay referencia a un período de tiempo.

7 CIDH, Masacre de El Mozote, El Salvador, Admisibilidad, Caso 10.720, Informe No. 24/06, párrs. 5-6.

8 Corte IDH, Caso de las Masacres de El Mozote y zonas aledañas vs. El Salvador, Sentencia del 25 de octubre de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 252, Caso Masacres de El Mozote, Supervisión de Cumplimiento, Resolución de la Corte IDH, 31 de agosto de 2017, párrs. 11-18.

Artículo 43. Decisión sobre el fondo

1. La Comisión deliberará sobre el fondo del caso, a cuyo efecto preparará un informe en el cual examinará los alegatos, las pruebas suministradas por las partes, y la información obtenida durante audiencias y observaciones *in loco*. Asimismo, la Comisión podrá tener en cuenta otra información de público conocimiento.
2. Las deliberaciones de la Comisión se harán en privado y todos los aspectos del debate serán confidenciales.
3. Toda cuestión que deba ser puesta a votación se formulará en términos precisos en uno de los idiomas de trabajo de la Comisión. A petición de cualquiera de los miembros, el texto será traducido por la Secretaría Ejecutiva a uno de los otros idiomas oficiales de la Comisión y se distribuirá antes de la votación.
4. Las actas referentes a las deliberaciones de la Comisión se limitarán a mencionar el objeto del debate y la decisión aprobada, así como los votos razonados y las declaraciones hechas para constar en acta. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar su opinión por separado siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 19 inciso 4 del presente Reglamento.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

- CIDH. Informe No. 14/94. Caso 10.951. Estados Unidos. Coard y otros.
- CIDH. Informe No. 10/95. Caso 10.580. Ecuador. Manuel Stalin Bolaños.
- CIDH. Informe No. 51/96. Caso 10.675. Fondo. Estados Unidos. Interdicción en Haití.
- CIDH. Informe No. 30/97. Caso 10.087. Argentina. Juan Carlos Abella (La Tablada).
- CIDH. Informe No. 1/98. Caso 11.543. México. Rolando y Atanasio Hernández Hernández.
- CIDH. Informe No. 137/99. Caso 11.863. Chile. Andrés Aylwin Azúcar y otros.
- CIDH. Informe No. 37/00. Caso 11.481. Fondo. El Salvador. Monseñor Oscar Arnulfo Romero y Galdámez.
- CIDH. Informe No. 62/02. Caso 12.285. Fondo. Estados Unidos. Michael Domingues.
- CIDH. Informe No. 98/03. Caso 11.204. Estados Unidos. Statehood Solidarity Committee.
- CIDH. Informe No. 38/09. Caso 12.670. Perú. Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano De Seguridad Social y otras.
- CIDH. Informe No. 79/11. Caso 10.916. Colombia. James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez.
- CIDH. Informe No. 101/11. Caso 12.608. Voto Parcialmente Disidente. Liakat Ali Alibux, Surinam. (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.608VotoPDEsp.pdf>).
- CIDH. Informe No. 125/12. Caso 12.354. Fondo. Panamá. Pueblo Indígena Kuna de Madungandi y Pueblo Indígena Embera de Bayano y sus Miembros.
- CIDH. Informe No. 51/13. Caso 12.551. México. Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros.
- CIDH. Informe No. 27/15. Caso 12.795. Fondo. Perú. Alfredo Lagos del Campo.
- CIDH. Informe No. 51/16. Caso 11.564. México. Gilberto Jiménez Hernández y otros (La Grandeza).
- CIDH. Informe No. 4-16. Caso 12.690. Fondo. Nicaragua. V.R.P. y V.P.C.

CIDH. Informe No. 35/17. Caso 12.713. Fondo. Colombia. José Rusbel Lara y otros.
CIDH. Informe No. 45/17. Caso 10.455. Fondo. Colombia. Valentín Basto Calderón y otros.
CIDH. Informe No. 121/18. Caso 10.573. Fondo. Estados Unidos. José Salas Galindo y otros.
CIDH. Informe No. 96/19. Caso 11.726. Fondo. Colombia. Norberto Javier Restrepo.
CIDH. Informe No. 29/20. Caso 12.865. Fondo. Estados Unidos. Djamel Ameziane.

Casos individuales resueltos y en etapa de seguimiento

CIDH. Informe No. 79/11. Informe Anual 2019. Ficha de seguimiento. Caso 10.916. Colombia. James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez. (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

Informes temáticos

CIDH. Hacia el cierre de Guantánamo. OEA/Ser.L/V/II., doc. 20/15, 3 de junio de 2015.

Resoluciones y otras fuentes

CIDH. Sobre las funciones y responsabilidades del Comisionado Freddy Gutiérrez Trejo. Resolución 03/07.17 de julio de 2007 (<http://www.cidh.oas.org/resolution3.07.htm>).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia del 2 de julio de 2004. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 107.
Corte IDH. Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia del 26 de septiembre de 2006. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 154.
Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 220.
Corte IDH. Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia del 27 de junio de 2012. Fondo y Reparaciones. Serie C No. 245.
Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 370.
Corte IDH. Caso de V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua. Sentencia del 8 de marzo de 2018. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 350.
Corte IDH. Azul Rojas Marín y otros vs. Perú. Sentencia del 12 de marzo de 2020. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 402.
Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesús vs. Brasil. Sentencia del 15 de julio de 2020. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 407.

Corte Internacional de Justicia

CIJ. Interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto, 1980.

Naciones Unidas

Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Serie de Tratados, vol. 1249, 18 de diciembre de 1979.
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas. Nueva York/Ginebra, 2017.
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul). HR/P/PT/8/Rev.1, 2004.

Referencias académicas

Goldman, Robert K. "History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights". *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 4 (2009).

Contenido

1. La decisión de la CIDH sobre el fondo	224
1.1. Cuestiones básicas de procedimiento y enfoque	224
1.2. Cuestiones relevantes de interpretación y aplicación de las normas	225

1. La decisión de la CIDH sobre el fondo

1.1. Cuestiones básicas de procedimiento y enfoque

De acuerdo con el artículo 17 del Reglamento de la CIDH, las y los comisionadas/os no participan en la discusión ni en la decisión de los casos relativos a sus propios países.¹ Esto ha sido de crucial importancia y en la práctica lo que sucede es que los y las Comisionadas/os abandonan la sala de deliberación. A partir del año 2000 el Reglamento indica expresamente que las deliberaciones y decisiones sobre los casos se harán en privado. En la práctica, esto siempre se ha hecho en sesiones cerradas y confidenciales.

El contenido y alcance del informe de fondo (IF) de la CIDH es la base para el ejercicio de la competencia de la Corte IDH. Si bien esta puede encontrar que los hechos dan lugar a violaciones de derechos diferentes a los determinados por la CIDH, no permite a las partes litigar sobre hechos no presentados antes del IF.² Tanto la CIDH como la Corte IDH han considerado la prueba sobrevenida cuando está justificada.³

Mientras que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) a veces considerará un caso individual sobre la base de las reclamaciones principales y declinará abordar otras por ser menos centrales, tanto la CIDH como la Corte IDH tienden a ser exhaustivos. Otro contraste notable se refiere al estándar de la prueba. El TEDH aplica generalmente el estándar de más allá de toda duda razonable. La CIDH y la Corte IDH no utilizan ese estándar, ni siquiera un único estándar transversal. El enfoque y el análisis pueden variar según la naturaleza de la violación.

Los miembros de la CIDH han ofrecido Voto Concurrente (VC) o Voto Disidente (VD), de acuerdo con el artículo 43.4, aunque ha sido una práctica muy limitada. Cuando esa intención se expresa en el debate y la decisión, el/los Comisionado/s tienen un mes para presentar ese voto, y los VC o VD se publican tras la decisión de la mayoría.⁴

1 La CIDH se ha tomado muy en serio esta norma y esta práctica. Véase CIDH, Sobre las funciones y responsabilidades del Comisionado Freddy Gutiérrez Trejo, Resolución 03/07, 17 de julio de 2007, en la que se determina destituirlo de su función de relator de país y temático por sus comentarios públicos, incluso sobre casos pendientes ante la CIDH contra su país.

2 Véase, por ejemplo, Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 220, párrs. 52-60. La Corte IDH indicó que, para abordar los reclamos en cuestión, la CIDH tendría que haberlos examinado en su IF, lo que, dado el alcance expreso de su informe de admisibilidad, no hizo. La sentencia señala que, si la CIDH hubiera dado por probado un hecho, pero no lo hubiera encontrado violatorio ni hubiera emitido una conclusión, la Corte podría haber aplicado el principio *iura novit curia* para considerar la cuestión.

3 Por ejemplo, la Corte IDH lo hizo en el Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia del 28 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 370, párrs. 47-49, donde aceptó considerar cierta documentación oficial emitida con posterioridad al IF de la CIDH.

4 Véanse, por ejemplo, CIDH, Alfredo Lagos del Campo, Perú, Fondo, Caso 12.795, Informe No. 27/15, pp. 30-32, caso enviado posteriormente a la Corte IDH; CIDH, Liakat Ali Alibux, Caso 12.608, Surinam, Informe No.

La CIDH tiene una larga práctica de referirse a las medidas cautelares y provisionales relacionadas con los casos individuales. La CIDH y la Corte IDH han considerado que las medidas cautelares y provisionales, respectivamente, relacionadas con el objeto de un caso individual forman parte del material probatorio.⁵

La CIDH no cuenta con una norma relativa a la presentación de escritos de *amicus curiae*. En la práctica ha sido flexible y los ha incorporado a los expedientes de los casos siempre y cuando puedan ser transmitidos a las partes respectivas antes de su decisión.

1.2. Cuestiones relevantes de interpretación y aplicación de las normas

Aunque las Reglas se centran en el proceso y no entran en cuestiones más sustantivas de interpretación y análisis, es útil referirse brevemente a algunos puntos clave especialmente relevantes en la fase de fondo. En primer lugar, el sistema interamericano, al igual que otros, distingue entre los derechos que pueden ser objeto de limitación en determinadas circunstancias y los que son inderogables según el texto de la CADH.⁶ Aunque la Declaración Americana no hace referencia a la distinción, los tratados internacionales y la costumbre aplicable a los Estados miembros reconocen que ciertos derechos no están sujetos a limitaciones.

En segundo lugar, ciertas protecciones son normas de *ius cogens*, normas imperativas aceptadas como tales por la comunidad de naciones que dan lugar a obligaciones *erga omnes*. La CIDH ha prestado atención a las normas de *ius cogens*, por ejemplo, en relación con la pena de muerte de menores,⁷ la devolución forzosa de solicitantes de asilo sin audiencia⁸ y *refoulement* al riesgo de persecución de una persona detenida en Guantánamo,⁹ entre otros ejemplos. La Corte Interamericana ha estado a la vanguardia de la identificación y aplicación de las normas de *ius cogens* en un espectro más amplio de obligaciones estatales.¹⁰

En tercer lugar, la CIDH y la Corte IDH no establecen violaciones de tratados que no forman parte del sistema interamericano, aunque pueden prestarles mucha atención. Por ejemplo, ambas han prestado mucha atención al derecho internacional humanitario en casos relativos a

101/11, diseño parcial disponible como documento separado en línea (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/12.608VotoPDEsp.pdf>), caso enviado posteriormente a la Corte IDH; CIDH, Statehood Solidarity Committee, Estados Unidos, Caso 11.204, Informe No. 98/03, diseño que sigue al párr. 123; CIDH, Andrés Aylwin Azúcar y otros, Chile, Caso 11.863, Informe No. 137/99, diseño que sigue al párr. 167.

5 Véanse CIDH, Pueblo Indígena Kuna de Madungandi y Pueblo Indígena Embera de Bayano y sus Miembros, Panamá, Fondo, Caso 12.354, Informe No. 125/12, en párrs. 43-44, citando a la Corte IDH, Caso Herrera Ulloa, Sentencia del 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 107, párr. 68; Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia del 27 de junio de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C No. 245, párr. 48.

6 El sistema ha reconocido desde hace tiempo el derecho al *habeas corpus* como una garantía inderogable, dado que es el mecanismo a nivel interno previsto y necesario para proteger los derechos inderogables. Para una confirmación reciente de estos principios, véase, CIDH, Djamel Ameziane, Estados Unidos, Fondo, Caso 12.865, Informe No. 29/20, párr. 216, analizando las consecuencias de que durante más de una década de detención nunca fue escuchado sobre la petición de *habeas corpus* que había presentado.

7 CIDH, Michael Domingues, Estados Unidos, Fondo, Caso 12.285, Informe No. 62/02, párrs. 49-85. Se concluye que la aplicación de la pena de muerte a menores de 18 años violaría una norma de *ius cogens*.

8 CIDH, Interdicción en Haití, Estados Unidos, Fondo, Caso 10.675, Informe No. 51/96, párrs. 155-63.

9 Ameziane, párrs. 256-66. El caso también analiza la prohibición de la tortura como norma de *ius cogens*, párrs. 138 y 167-70.

10 El trabajo de la Corte IDH sobre las leyes de amnistía es un ejemplo temprano e importante. Véase, en general, Corte IDH, Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia del 26 de septiembre de 2006, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 154, párrs. 151-53 y la línea de casos que siguen.

violaciones de derechos humanos durante conflictos armados.¹¹ La CIDH ha considerado desde hace tiempo que existe una vinculación integral porque estos cuerpos normativos comparten un “núcleo común de derechos inderogables y un propósito común de protección de la vida y la dignidad humanas”,¹² “[una] norma de derecho internacional, ya sea consuetudinaria o convencional, no opera en el vacío; opera en relación con los hechos y en el contexto de un marco más amplio de normas jurídicas del que solo forma parte”.¹³

En cuarto lugar, un denominador común central en los casos resueltos relativos a violaciones serias de los derechos humanos es el hecho de que el Estado no haya actuado con la debida diligencia para investigarlas, procesarlas y castigarlas. Al analizar las deficiencias, la CIDH y la Corte IDH se han referido en forma consistente a los principios rectores de la investigación, en particular a las disposiciones de los Protocolos de Minnesota y Estambul, que explican mejor el contenido de la obligación de investigar los asesinatos y la tortura, respectivamente.¹⁴ Más recientemente, la Corte IDH se ha referido a las Directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la atención médico-legal de las víctimas de la violencia sexual en relación con la respuesta del Estado a las víctimas y la investigación.¹⁵

Por último, la CIDH y la Corte IDH aplican enfoques que son en gran medida armoniosos, aunque ha habido y sigue habiendo diferencias. Un ejemplo es el relativo al alcance del derecho a la igualdad del artículo 24 de la CADH y la prohibición de la discriminación del artículo 1.1. En la mayoría de los casos relevantes, la CIDH ha considerado que el artículo 24 tiene un alcance amplio y está íntimamente relacionado con las disposiciones de no discriminación establecidas en el artículo 1.1.¹⁶ Con el tiempo, la Corte IDH ha pasado a separar su consideración de los

11 Véanse, por ejemplo, CIDH, Monseñor Oscar Arnulfo Romero, El Salvador, Caso 11.481, Informe No. 37/00, párrs. 66-69, refiriéndose al artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949; Juan Carlos Abella (La Tablada), Argentina, Caso 10.087, Informe No. 30/97; José Salas Galindo y otros, Panamá, Caso 10.573, Informe No. 121/18, párrs. 322-32. Véase, también, Robert K. Goldman, “History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 4 (2009), 875-78, donde se comparan y contrastan los trabajos, incluso sobre casos individuales, relativos a Colombia durante el conflicto, y a Perú durante el gobierno de Fujimori.

12 CIDH, Coard y otros, Estados Unidos, Caso 10.951, Informe No. 109/99, párr. 39, nota 10: “La Declaración Americana tuvo su génesis en el reconocimiento de que las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial habían demostrado el vínculo entre el respeto de los derechos humanos y la paz, la amenaza a los derechos fundamentales en tiempos de guerra y la necesidad de desarrollar protecciones independientes de los compromisos recíprocos de los Estados”.

13 *Ibid.*, para. 41, nota 15, citando a la CIJ, Interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto, 1980.

14 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (Protocolo de Minnesota), versión actualizada, 2016, Nueva York/Ginebra, 2017; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul), 2004, HR/P/PT/8/Rev.1; Organización Mundial de la Salud, Directrices para la atención médico-legal de las víctimas de la violencia sexual, 2003. Las primeras referencias de la CIDH a los Protocolos de Minnesota y Estambul incluyen: Manuel Stalin Bolaños Quiñones, Ecuador, Caso 10.580, Informe No. 10/95, párrs. 32-34; Juan Carlos Abella, Argentina, Caso 11.137, Informe No. 55/97, párrs. 413-424; Rolando y Atanasio Hernández Hernández, México, Caso 11.543, Informe No. 1/98, párrs. 74-80.

15 Véase Corte IDH, Caso Azul Rojas Marín y otros vs. Perú, Sentencia del 12 de marzo de 2020, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 402, párr. 191 y n. 248.

16 Compárese por ejemplo, CIDH, V.R.P. y V.P.C., Nicaragua, Fondo, Caso 12.690, Informe No. 4/16, párrs. 131-38, con Corte IDH, Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, Sentencia del 8 de marzo de 2018, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 350, párrs. 289-96.

artículos 24 y 1.1, y ha aplicado el primero a las violaciones de la igualdad de protección en el derecho interno y el segundo a la obligación de no discriminación en la observancia de los derechos reconocidos en la Convención.¹⁷

Un segundo ejemplo relacionado se refiere a un enfoque central de la Convención de Belém do Pará: que la violencia de género es una manifestación de discriminación. Al analizar casos en el marco de la Convención de Belém do Pará y del artículo 29 de la CADH, la CIDH se ha referido durante mucho tiempo a la comprensión de la discriminación establecida en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw) como un enfoque útil.¹⁸ La Cedaw se refiere a “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer”¹⁹ de sus derechos. Aunque la Corte IDH suele tomar nota del enfoque de la Cedaw, a veces aplica la prueba tradicional de discriminación utilizada en el sistema europeo, es decir, ve si existe una distinción de trato y si esta es razonable y objetiva. Esta última prueba no es la mejor base para analizar las formas de discriminación que son causas y consecuencias de la violencia de género y que generalmente se relacionan con cuestiones de patrón y práctica.

17 Véase Corte IDH, Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos Artificiales de Santo Antônio de Jesús vs. Brasil, Sentencia del 15 de julio de 2020, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 407, párrs. 84-96, explicando la evolución del enfoque de la Corte IDH a lo largo del tiempo.

18 Véase, por ejemplo, CIDH, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros, México, Caso 12.551, Informe No. 51/13, párrs. 118-30.

19 Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Serie de Tratados, vol. 1249, 18 de diciembre de 1979, p. 13, artículo 1.

Artículo 44. Informe sobre el fondo¹

Luego de la deliberación y voto sobre el fondo del caso, la Comisión procederá de la siguiente manera:

1. Si establece que no hubo violación en un caso determinado, así lo manifestará en su informe sobre el fondo. El informe será transmitido a las partes, y será publicado e incluido en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA.
2. Si establece una o más violaciones, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al Estado en cuestión. En tal caso, fijará un plazo dentro del cual el Estado en cuestión deberá informar sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones. El Estado no estará facultado para publicar el informe hasta que la Comisión adopte una decisión al respecto.
3. Notificará al peticionario la adopción del informe y su transmisión al Estado. En el caso de los Estados partes en la Convención Americana que hubieran aceptado la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, al notificar al peticionario la Comisión le dará la oportunidad de presentar, dentro del plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. Si el peticionario tuviera interés en que el caso sea sometido a la Corte, deberá presentar los siguientes elementos:
 - a. la posición de la víctima o sus familiares, si fueran distintos del peticionario;
 - b. los fundamentos con base en los cuales considera que el caso debe ser remitido a la Corte; y
 - c. las pretensiones en materia de reparaciones y costas.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

CIDH. Informe No. 38/09. Caso 12.670. Perú. Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras.

CIDH. Informe No. 51/13. Caso 12.551. México. Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros.

CIDH. Informe 51/16. Caso 11.564. Recomendaciones. México. Gilberto Jiménez Hernández y otros (La Grandeza).

CIDH. Informe No. 79/11. Caso 10.916. Colombia. James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez.

CIDH. Informe No. 96/19. Caso 11.726. Recomendaciones. Colombia. Norberto Javier Restrepo.

CIDH. Informe No. 45/17. Caso 10.455. Fondo. Recomendaciones. Colombia. Valentín Basto Calderón y otros.

CIDH. Informe No. 35/17. Caso 12.713. Fondo. Recomendaciones. Colombia. José Rusbel Lara y otros.

CIDH. Informe No. 29/20. Caso 12.865. Méritos. Estados Unidos. Djamel Ameziane.

Informes temáticos

CIDH. Hacia el cierre de Guantánamo. OEA/Ser.L/V/II., doc. 20/15, 3 de junio de 2015.

1 El artículo 44 fue modificado por la Comisión Interamericana en su 147 Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013.

Contenido

1. El IF de la CIDH	229
1.1. El enfoque de las recomendaciones de la CIDH	229

1. El IF de la CIDH

Las peticiones que no presentan violaciones suelen ser rechazadas en las etapas de revisión inicial y admisibilidad. Sin embargo, hay casos significativos en los que la CIDH no ha encontrado ninguna violación en la etapa de fondo.² Una vez transmitidos a las partes, estos informes se publican de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 del Reglamento.

Una rápida revisión de los casos decididos en 2019 y 2020 subraya la persistente atención que se presta a las graves violaciones. En 2019, la CIDH publicó tres informes de fondo (IF), y presentó 32 casos a la Corte IDH.³ De ellos, 16 se focalizan en el derecho a la vida (muchos incluyen la tortura); 13 en el debido proceso (penal o civil); tres en el derecho a la libertad; uno, específicamente, en la tortura; uno en la discriminación contra personas gays, lesbianas, bisexuales y transexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI); y uno en la libertad de expresión. En 2020, la CIDH publicó cuatro IF relativos a Estados Unidos: tres sobre la pena de muerte y la cuarta sobre un detenido de Guantánamo sometido a tortura. De los 23 casos que envió a la Corte IDH, 10 se refieren a desaparición forzada, ejecución, tortura y malos tratos; cuatro se centran en el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, en algunos casos incluyen violencia que culmina en la muerte; uno se refiere a violencia de género; y tres abordan la libertad de expresión. El resto se refieren a las garantías procesales en el ámbito civil.

Cuando determina una violación, la CIDH emite recomendaciones de acuerdo con el artículo 44.2 de su Reglamento. A la luz de ello, es importante aclarar que, una vez que la CIDH ha establecido la responsabilidad del Estado, es a través del cumplimiento de sus recomendaciones que el Estado puede cumplir con su responsabilidad internacional.

De conformidad con el artículo 44.2, con la notificación de su IF, la CIDH solicita al Estado que informe en un plazo determinado sobre las medidas adoptadas para su cumplimiento. En seguimiento al artículo 44.3, se notifica al peticionario y se le pide que presente su punto de vista, y el de la víctima, sobre el sometimiento del caso a la Corte IDH, si corresponde. La CIDH comparte con ellos las partes pertinentes del IF preliminar para que puedan formular una posición informada.

1.1. El enfoque de las recomendaciones de la CIDH

La recomendación más común de la CIDH desde sus inicios hasta la actualidad ha sido que el Estado responsable investigue, procese y sancione las violaciones establecidas. Con el tiempo, la CIDH ha añadido otros componentes básicos, como la indemnización (aunque no establece cantidades), y a menudo medidas destinadas a la restitución y a la no repetición. A veces se incluyen

2 Véase, por ejemplo, Asociación Nacional de ExServidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras, Perú, Caso 12.670, Informe No. 38/09, en el que la CIDH consideró que ciertas reformas de las pensiones no constituían una medida regresiva dentro del derecho a la seguridad social.

3 El resto de los casos reportados como aprobados presumiblemente entraron y permanecen en períodos de prórrogas del plazo de tres meses; sin embargo, no hay información disponible públicamente sobre qué casos o la cantidad de prórrogas.

medidas de rehabilitación y satisfacción. La CIDH no aborda las reparaciones con el nivel de especificidad y profundidad de la Corte IDH.

Si se observan los casos publicados entre 2010 y 2020, la mayoría de los cuales se referían a graves violaciones, la CIDH tiende a focalizarse en las reparaciones más fundamentales para este tipo de casos. Por ejemplo, en el caso del asesinato de Gilberto Jiménez Hernández, miembro de una comunidad indígena en Chiapas, México, las recomendaciones exigen que el Estado investigue, procese y sancione a los agentes estatales responsables, incluyendo el esclarecimiento del contexto; que haga rendir cuentas a los funcionarios responsables de la denegación de justicia; que proporcione una indemnización; y que adopte medidas de no repetición.⁴ En el caso de James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez, una desaparición forzada, las reparaciones se centran en la investigación, el procesamiento y el castigo, así como en la indemnización.⁵ En el caso de Norberto Javier Restrepo, relacionado con una desaparición y un asesinato, la CIDH pidió además que se reforzaran los mecanismos de respuesta inmediata a las desapariciones.⁶

Cuando un caso encuadra en un enfoque temático de la CIDH, las recomendaciones suelen ser más específicas. Dos asesinatos de defensores de los derechos humanos en Colombia son ejemplos de ello. En el caso de Valentín Basto Calderón, la CIDH requirió al Estado que reconociera públicamente su condición de líder social; que redujera el riesgo que corren los defensores de los derechos humanos; y que reforzara la investigación mediante la elaboración de protocolos para responder a ese riesgo.⁷ En el caso de José Rusbel Lara, la CIDH exigió al Estado que reforzara la protección de los defensores en riesgo y, más concretamente, que mejorara la aplicación de las medidas cautelares de la CIDH.⁸

La CIDH ha emitido recomendaciones específicas en casos relacionados con violencia de género y discriminación. Por ejemplo, en el caso de Paloma Angélica Escobar Ledezma, que se refería al asesinato de una niña en Chihuahua, México,⁹ las recomendaciones incluyeron la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los responsables. Para desarrollar dicha capacidad, la CIDH pidió al Estado que capacite a investigadores en instrumentos como el Protocolo de Estambul; que fortalezca la capacidad de combatir la impunidad con perspectiva de género; y que tome medidas para remediar los estereotipos de género que impiden el acceso de las mujeres a la justicia.¹⁰

Las recomendaciones del IF de 2020 en el caso Ameziane, relativas a la detención prolongada en la base estadounidense de Guantánamo, se encuentran entre las más específicas de la CIDH.¹¹ Estas incorporan expresamente las recomendaciones más amplias del informe temático de la CIDH de 2015, denominado Hacia el cierre de Guantánamo.¹² Abarcan a la víctima, el Sr. Ameziane, así como a otras personas detenidas en Guantánamo, y se refieren a las condiciones de

4 CIDH, Gilberto Jiménez Hernández y otros (La Grandeza), México, Caso 11.564, Informe 51/16, Recomendaciones.

5 CIDH, James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez, Colombia, Caso 10.916, Informe No. 79/11. Cabe señalar que, a través del seguimiento, el Estado recuperó e identificó los restos y cumplió con el derecho de las familias. Véase James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez, Colombia, Ficha de Seguimiento, Caso 10.916, Informe No. 79/11, párr. 6 (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/LA2019cap2-es.pdf>).

6 CIDH, Norberto Javier Restrepo, Colombia, Caso 11.726, Informe No. 96/19, Recomendaciones.

7 CIDH, Valentín Basto Calderón y otros, Colombia, Fondo, Caso 10.455, Informe No. 45/17, Recomendaciones.

8 CIDH, José Rusbel Lara y otros, Colombia, Fondo, Caso 12.713, Informe No. 35/17, Recomendaciones.

9 CIDH, Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros, México, Caso 12.551, Informe No. 51/13.

10 *Ibid.*, Recomendaciones.

11 CIDH, Djamel Ameziane, Estados Unidos, Méritos, Caso 12.865, Informe No. 29/20.

12 CIDH, Hacia el cierre de Guantánamo, OEA/Ser.L/V/II., doc. 20/15, 3 de junio de 2015.

detención. Requieren, especialmente, que se responsabilice a quienes autorizaron la tortura de los detenidos; que se deroguen la Ley de Comisiones Militares y la Ley de Tratamiento de Detenidos; y que se paguen reparaciones por la detención y la tortura del Sr. Ameziane.¹³

Aunque hay elementos esenciales comunes, las recomendaciones varían considerablemente de un caso a otro. Algunos casos incluyen recomendaciones más comprensivas, detalladas o extensas. En la fase de seguimiento queda claro, que en otros casos las recomendaciones se han formulado de forma tan general que la evaluación de su cumplimiento plantea verdaderos desafíos.¹⁴

13 *Ibid.*, Recomendaciones.

14 Aunque esto es poco frecuente, los Estados han solicitado la reconsideración de los informes emitidos. Las normas aplicables a la CIDH y a la Corte IDH no prevén la reconsideración. En la práctica, los informes de la CIDH y las decisiones de la Corte IDH no han sido modificados para tal fin.

Artículo 45. Sometimiento del caso a la Corte

1. Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.
2. La Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes elementos:
 - a. la posición del peticionario;
 - b. la naturaleza y gravedad de la violación;
 - c. la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; y
 - d. el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Bibliografía

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. Caso No. 101/81. Resolución del 13 de noviembre de 1981. Gobierno de Costa Rica (Asunto de Viviana Gallardo y otros).

Corte IDH. Informe Anual 2018 (https://www.corteidh.or.cr/sitios/informes/docs/SPA/spa_2018.pdf).

Contenido

- 1. Procedimiento para someter casos a la Corte IDH 232**

1. Procedimiento para someter casos a la Corte IDH

Durante los primeros años de la Corte IDH, la CIDH presentó muy pocos casos contenciosos. En su paulatino involucramiento, la CIDH facilitó inicialmente la participación de los representantes de las víctimas nombrándolos sus asesores. En el cambio de su Reglamento de 1996, la Corte IDH reconoció la autonomía de las víctimas para presentar sus propias demandas en la etapa de reparaciones y luego, en el 2000 para actuar en todas las etapas una vez que el caso había sido remitido.

En el año 2000, al tiempo que la CIDH respondía al interés de los Estados de separar la admisibilidad y el fondo, también respondía a la necesidad del sistema de desarrollar el papel de la Corte IDH, y al interés de la sociedad civil por un mayor acceso a su jurisdicción. La CIDH lo hizo revirtiendo una presunción de larga data de su Reglamento. En lugar de exigir una mayoría de votos para presentar un caso ante la Corte IDH, la nueva norma, el artículo 45.1, exigía que la mayoría absoluta de la CIDH decidiera no presentar el caso. Establecía los criterios para esta decisión, empezando por el interés de la justicia en el caso, de conformidad con el artículo 45.2 del Reglamento. Este cambio abrió un mayor acceso a la Corte IDH.

El papel de la CIDH en la presentación de casos ante la Corte IDH ha cambiado significativamente. El rol de litigar se trasladó gradualmente a la parte peticionaria a través de cambios en el Reglamento y la práctica tanto de la CIDH como de la Corte IDH. Las reformas de 2009 establecieron que la CIDH iniciaría el procedimiento contencioso, no a través de una nueva demanda, sino presentando su informe del artículo 50.¹ Luego, las partes presentarían sus respectivos memoriales. La CIDH participa en todas las etapas, no como litigante, sino aportando información sobre excepciones preliminares, explicando sus determinaciones de hecho y de derecho, presentando peritos sobre cuestiones de orden público y aportando observaciones sobre el cumplimiento posterior de la sentencia, entre otras acciones.

En cuanto a las razones por las que los casos no se envían a la Corte IDH, en un pequeño número de casos las peticionarias expresaron su preferencia por la publicación y seguimiento por parte de la CIDH. En algunos casos, la jurisdicción temporal de la Corte IDH no estaba aún vigente para el Estado en cuestión, aunque la CIDH ha presentado casos en los que decidió situaciones previas en el tiempo bajo la Declaración Americana y posteriores situaciones bajo la Convención Americana sujetas a la jurisdicción de la Corte IDH. El sistema está configurado de manera que la razón principal por la que la CIDH publica los casos sujetos a la jurisdicción de la Corte IDH es que el Estado en cuestión haya cumplido con las recomendaciones de la CIDH, aunque en la práctica el cumplimiento pleno es excepcional.

La CIDH presenta a la Corte IDH la gran mayoría de los casos que son susceptibles de su jurisdicción. A modo de ejemplo, en 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, la CIDH presentó a la Corte IDH 18, 18, 32, 23 y 40 casos, respectivamente. Durante estos mismos años, el número de IF que la CIDH publicó sobre Estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte IDH fue de 4, 1, 2, 2 y 5² La CADH establece que solo la CIDH y los Estados partes pueden presentar casos contenciosos a la Corte IDH.³ En la práctica han sido presentados por la CIDH, con una excepción presentada primero por el Estado en cuestión y luego por la CIDH.⁴

1 Reglamento de la CIDH, 2009, artículo 74.1.

2 Un reducido número de otros informes de fondo publicados por la CIDH durante esos años se referían a Estados que no eran parte del CADH.

3 Los casos deben ser procesados primero por la CIDH. Como Estado, Costa Rica presentó el asunto de Viviana Gallardo y otros ante la Corte IDH directamente, sin que se hubiera presentado ninguna denuncia ante la CIDH. La Corte IDH lo declaró inadmisibile, porque el procedimiento de petición individual ante la CIDH debe ser completado antes de la posible presentación ante la Corte IDH. Caso Viviana Gallardo y otros, No. 101/81, Resolución del 13 de noviembre de 1981, véase, entre otros, párr. 25.

4 Corte IDH, Informe Anual 2018, p. 40. Señalando que el Caso (pendiente ante la Corte IDH) de Funcionarios y Miembros de la Unión Patriótica (UP) vs. Colombia, fue el primero que presentó el Estado interesado tras el IF de la CIDH, el 13 de junio de 2018, y luego fue presentado por la CIDH el 29 de junio de 2018.

Artículo 46. Suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte¹

1. La Comisión podrá considerar a solicitud del Estado interesado la suspensión del plazo previsto en el artículo 51.1 de la Convención Americana para el sometimiento del caso a la Corte, cuando estuvieren reunidas las siguientes condiciones:
 - a. que el Estado haya demostrado su voluntad y capacidad de implementar las recomendaciones contenidas en el informe sobre el fondo, mediante la adopción de acciones concretas e idóneas orientadas a su cumplimiento. A tal efecto, la Comisión podrá tomar en cuenta la existencia de leyes internas que establezcan un mecanismo de cumplimiento de sus recomendaciones; y
 - b. que en su solicitud el Estado acepte en forma expresa e irrevocable la suspensión del plazo previsto en el artículo 51.1 de la Convención Americana para el sometimiento del caso a la Corte y, en consecuencia, renuncie expresamente a interponer excepciones preliminares respecto del cumplimiento con dicho plazo, en la eventualidad de que el asunto sea remitido a la Corte.
2. Para el establecimiento de los plazos de suspensión, la Comisión podrá tener en cuenta los siguientes factores:
 - a. la complejidad del asunto y de las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones de la Comisión, en particular cuando impliquen el involucramiento de diferentes ramas del Poder Público, o la coordinación entre gobiernos centrales y regionales, entre otras;
 - b. las medidas adoptadas por el Estado para el cumplimiento de las recomendaciones con anterioridad a la solicitud de la extensión del plazo; y
 - c. la posición del peticionario.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

CIDH. Informe No. 2/12. Caso 12.094. Fondo. Argentina. Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra).

CIDH. Informe No. 43/15. Caso 12.632. Argentina. Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf De Christin.

CIDH. Informe No. 80/15. Caso 12.689. Fondo. México. J.S.C.H. y M.G.S.

CIDH. Informe No. 35/17. Caso 12.713. Fondo. Colombia. José Rusbel Lara y otros.

CIDH. Informe No. 45/17. Caso 10.455. Fondo. Colombia. Valentin Basto Calderón y otros.

CIDH. Informe No. 101/17. Caso 12.414. Colombia. Alcides Torres Arias, Ángel David Quintero y otros.

CIDH. Informe No. 122/18. Caso 11.656. Fondo. Colombia. Marta Lucía Álvarez Giraldo.

CIDH. Informe No. 31/19. Caso 12.332. Fondo. Brasil. Margarida María Alves y Familia.

CIDH. Informe No. 101/17. Caso 12.414. Informe Anual 2019. Ficha de seguimiento. Colombia. Alcides Torres Arias y Ángel David Quintero (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

1 El artículo 46 modificado por la Comisión Interamericana en su 147 Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013.

CIDH. Informe No. 144/19. Caso 12.675. Fondo. Brasil. Gabriel Sales Pimenta.

Casos individuales resueltos y en etapa de seguimiento

CIDH. Informe Anual 2019. Informe No. 35/17. Caso 12.713. Ficha de Seguimiento. Colombia. José Rusbel Lara y otros (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

CIDH. Informe Anual 2019. Informe No. 45/17. Caso 10.455. Ficha de Seguimiento. Colombia. Valentín Basto Calderón (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

CIDH. Informe No. 43/15. Informe Anual 2019. Caso 12.632. Ficha de seguimiento. Argentina. Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf De Christin (<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA-2019cap2.g.AR12.632-es.doc>).

Informes anuales

CIDH. Informe Anual 2020 (<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2020>).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Sentencia del 15 de junio de 2005. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 124.

Corte IDH. Caso de las Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Sentencia del 6 de febrero de 2020. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 400.

Contenido

1. Suspensión del plazo de tres meses para facilitar el cumplimiento	235
1.1. Informes de fondo en los que la CIDH decidió no presentar a la Corte IDH porque el Estado alcanzó un nivel de cumplimiento	237

1. Suspensión del plazo de tres meses para facilitar el cumplimiento

La presunción adoptada en 2000 en favor del envío de casos a la Corte IDH amplió el acceso a dicho tribunal, y al mismo tiempo hizo ver a los Estados la utilidad del cumplimiento ante la CIDH para evitar más procedimientos contenciosos. La norma relativa a la suspensión del plazo de tres meses, adoptada en 2009, codifica una práctica que la CIDH inició años antes para responder a la dificultad que los Estados expresaron de alcanzar el cumplimiento en tres meses. El propósito expreso de la suspensión es facilitar los esfuerzos de los Estados que aceptaron la competencia de la Corte IDH en materia de cumplimiento.

El artículo 46.1.b especifica dos condiciones que la CIDH verifica antes de conceder una prórroga. El Estado interesado debe indicar en su solicitud que entiende que la prórroga suspende el plazo normalmente aplicable de tres meses para que la CIDH presente los casos a la Corte IDH, y que no presentará una objeción preliminar basada en la suspensión de dicho plazo si el caso,

como la gran mayoría, es enviado posteriormente a la Corte IDH.² La CIDH deniega las solicitudes que no cumplen estos requisitos.³

En 2013, la CIDH añadió elementos para dar detalles de la evaluación, como por ejemplo, si el Estado en cuestión cuenta con un mecanismo de cumplimiento establecido, así como la complejidad y la necesidad de involucrar a diferentes entidades. A pesar de que un número muy limitado de Estados ha desarrollado enfoques institucionales, en la práctica los esfuerzos de coordinación entre entidades suelen generar enfoques caso por caso.

La CIDH tiene una práctica de larga data de conceder una prórroga inicial del período de tres meses cuando una solicitud del Estado cumple los requisitos reglamentarios. Es de particular importancia que los Estados proporcionen información sobre las medidas de cumplimiento al evaluar las solicitudes de prórrogas adicionales. Aunque la CIDH tiene en cuenta la posición de la parte peticionaria sobre las prórrogas, no la sigue de forma automática o necesaria. En un número importante de casos se conceden múltiples prórrogas a los Estados, pero finalmente se les envía a la Corte IDH. Los y las Comisionadas/os toman la decisión de conceder o denegar las prórrogas. En 2020, la CIDH informó que había tomado 175 decisiones sobre la concesión de prórrogas a los Estados, la publicación de casos o el envío a la Corte IDH.⁴

La CIDH no publica información sobre las prórrogas mientras están en curso. En los últimos años, las prórrogas han durado desde un mes hasta largos períodos de tiempo. El caso de las Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat, relativo a Argentina, puede haber tenido la más larga cadena de prórrogas, con una duración de unos seis años, antes de ser enviado a la Corte IDH por incumplimiento de las recomendaciones de la CIDH.⁵ En general, la CIDH proporciona información limitada sobre las prórrogas, en particular con respecto a la posición y el papel de los peticionarios.

La sección subsiguiente resume brevemente los casos en los que la CIDH tomó la decisión de que había habido cierto nivel de cumplimiento de sus recomendaciones y decidió por ello no presentarlos a la Corte IDH. Un Estado puede continuar la implementación de las recomendaciones directamente. En la práctica, la negociación de acuerdos sobre el cumplimiento ha resultado positiva y ha permitido al Estado lograr la implementación en diálogo con las víctimas. La

2 Ni la Regla ni la práctica anterior provocaron excepciones preliminares, con una excepción. En el caso *Moiwana*, Surinam presentó una excepción preliminar, aunque había renunciado expresamente a la posibilidad de objetar cuando obtuvo dos suspensiones. La Corte IDH rechazó *in limine* esto. Véase Corte IDH, Caso de la Comunidad *Moiwana vs. Surinam*, Sentencia del 15 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 124, pp. 14-15.

3 En la información que se proporciona al someter un caso a la Corte IDH, la CIDH indica cuándo denegó una prórroga solicitada por el Estado debido al incumplimiento de los términos del artículo 46.1.b. En 2020, en al menos tres casos los Estados afectados solicitaron una prórroga inicial del plazo para cumplir, pero no solicitaron explícitamente la suspensión del plazo de tres meses. Las solicitudes fueron denegadas. Las cartas que la CIDH envía a la Corte IDH ante la presentación de casos pueden encontrarse en la página web de la primera (<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp?Year=2020>). Los ejemplos señalados se refieren a casos de Honduras, Guatemala y Uruguay. No es poco frecuente que los Estados soliciten una o más prórrogas en cumplimiento del artículo 46.1.b, solo para presentar una nueva solicitud sin indicios de cumplimiento sustantivo, lo que lleva a su denegación.

4 CIDH, Informe Anual 2020, párr. 41.

5 CIDH, Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), Argentina, Caso 12.094, Informe No. 2/12, presentado ante la Corte IDH el 1 de febrero de 2018; Corte IDH, Caso de las Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Sentencia del 6 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 400.

definición de los participantes relevantes, los canales de comunicación y los plazos para los pasos concretos han resultado útiles, al igual que el seguimiento de la CIDH.

1.1. Informes de fondo en los que la CIDH decidió no presentar a la Corte IDH porque el Estado alcanzó un nivel de cumplimiento

El número de casos en los que la CIDH determinó que había habido un nivel de cumplimiento durante dichas prórrogas es reducido, y el proceso no es rápido. Entre 2015 y 2019, la CIDH publicó nueve informes de fondo (IF) tras esfuerzos de cumplimiento durante la prórroga del plazo.⁶

El único caso con cumplimiento total es el de J.S.CH. y M.G.S.⁷ Las víctimas fueron dadas de baja de las fuerzas armadas mexicanas tras dar positivo en la prueba del VIH, sin que se evaluara si eso afectaba su capacidad de servicio. El Estado solicitó 14 suspensiones del período para el cumplimiento. Las medidas adoptadas incluyeron la reincorporación a las fuerzas armadas, la reanudación del acceso a la atención en salud, indemnización monetaria y reformas legales para garantizar que la baja solo pudiera basarse en la incapacidad para servir.⁸

El informe de 2018 sobre el caso de Marta Lucía Álvarez Cardona refleja un cumplimiento sustancial.⁹ A la víctima se le habían negado las visitas íntimas en prisión con su pareja del mismo sexo. Durante las prórrogas solicitadas por el Estado tras la notificación del IF preliminar, a lo largo de tres años y medio, las partes llegaron a un acuerdo de cumplimiento mediante el cual Colombia proporcionó una indemnización, reconoció públicamente su responsabilidad, apoyó la publicación del libro que ella escribió y reformó las normas sobre el tratamiento de las personas LGBTI en prisión.¹⁰

El caso del asesinato del defensor de derechos humanos José Rusbel Lara, de 2017, presenta algunas medidas de cumplimiento.¹¹ El Estado solicitó y la CIDH concedió 13 prórrogas a efectos del cumplimiento. Colombia pagó una indemnización a la familia, reconoció públicamente su responsabilidad e informó de la condena en primera instancia de algunos perpetradores. Quedan pendientes el cumplimiento de medidas plenas de procuración de justicia, en particular con respecto a los autores intelectuales.¹²

6 La publicación en 2020 del IF sobre la muerte de una defensora de los derechos humanos en Brasil no se incluye en este grupo. La CIDH estableció la violación del derecho a la vida bajo la DADH, y la denegación de justicia bajo la DADH y posteriormente la CADH. El Estado solicitó una prórroga del plazo de tres meses, indicando que no objetaría la competencia de la Corte IDH por presentación extemporánea en el caso de presentación posterior. El Estado no tomó medidas respecto de la denegación de justicia, sino que defendió el proceso que produjo la impunidad. La CIDH adoptó un IF final para su publicación. De modo inusual, no se hace referencia a la consideración de un posible sometimiento a la Corte IDH por la denegación de justicia en el marco de la Convención Americana (normalmente se haría referencia a dicha consideración incluso si la decisión fuera publicar el informe). Margarida Maria Alves y Familia, Brasil, Fondo, Caso 12.332, Informe No. 31/19; compárese con Gabriel Sales Pimenta, Fondo, Caso 12.675, Informe No. 144/19, caso enviado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos no por violación del derecho a la vida, que era anterior a la jurisdicción, sino por denegación de justicia posterior en virtud de la CADH.

7 CIDH, J.S.C.H. y M.G.S., México, Fondo, Caso 12.689, Informe No. 80/15.

8 *Ibid.*, párrs. 142-67.

9 CIDH, Marta Lucía Álvarez Giraldo, Colombia, Fondo, Caso 11.656, Informe No. 122/18.

10 *Ibid.*, párrs. 234-49.

11 CIDH, José Rusbel Lara y otros, Colombia, Fondo, Caso 12.713, Informe No. 35/17.

12 CIDH, José Rusbel Lara y otros, Colombia, Informe Anual 2019, Ficha de Seguimiento, Caso 12.713, Informe No. 35/17 (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

Otros tres ejemplos de Colombia demuestran el desafío de la impunidad. En primer lugar, en el caso de Valentín Basto Calderón,¹³ en el que la CIDH concedió al Estado 10 prórrogas para cumplir, Colombia proporcionó una indemnización y reconoció públicamente su responsabilidad. Se le exigió que proporcionara atención médica a los miembros de la familia, quienes reportaron graves limitaciones. Tras décadas de impunidad, el asesinato prescribió, y no se ha informado de ningún esfuerzo para investigar el encubrimiento por parte de agentes estatales.¹⁴ En segundo lugar, en el caso de la desaparición forzada de Alcides Torres Arias y Ángel David Quintero, la CIDH concedió al Estado ocho prórrogas para cumplir.¹⁵ Años antes del IF, algunos paramilitares y agentes estatales fueron juzgados y condenados. En seguimiento al IF, el Estado pagó indemnizaciones. No se ha informado de avances en la localización de los restos de las víctimas, ni del inicio de nuevas investigaciones.¹⁶ En tercer lugar, Norberto Javier Restrepo fue desaparecido y asesinado por su apoyo al Partido Unión Patriótica.¹⁷ Luego de 10 prórrogas, el Estado pagó una indemnización. Mientras que la investigación sigue abierta, su asesinato permanece en la impunidad.¹⁸

El caso de Gallo, Carreaga y Maluf se refiere a jueces destituidos en Argentina por el incumplimiento de garantías básicas. A lo largo de un año de prórrogas, las partes acordaron un proceso de cumplimiento, y la CIDH publicó su IF en 2015.¹⁹ El tribunal arbitral designado por las partes, según lo acordado, emitió su decisión en 2018. Argentina presentó luego una impugnación judicial contra el laudo arbitral, acción que la CIDH criticó duramente.²⁰

13 CIDH, Valentín Basto Calderón y otros, Colombia, Fondo, Caso 10.455, Informe No. 45/17.

14 CIDH, Valentín Basto Calderón, Colombia, Informe Anual 2019, Ficha de Seguimiento, Caso 10.455, Informe No. 45/17 (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

15 CIDH, Alcides Torres Arias, Ángel David Quintero y otros, Colombia, Caso 12.414, Informe No. 101/17.

16 CIDH, Alcides Torres Arias y Ángel David Quintero, Colombia, Informe Anual 2019, Ficha de seguimiento, Caso 12.414, Informe No. 101/17 (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

17 CIDH, Norberto Javier Restrepo, Colombia, Fondo, Caso 11.726, Informe No. 96/19.

18 *Ibid.*, párrs. 137-42.

19 CIDH, Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf De Christin, Argentina, Caso 12.632, Informe No. 43/15.

20 CIDH, Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf De Christin, Informe Anual 2019, Ficha de seguimiento, Caso 12.632, Informe No. 43/15, párrs. 12-46 (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

Artículo 47. Publicación del informe

1. Si dentro del plazo de tres meses a partir de la transmisión del informe preliminar al Estado en cuestión, el asunto no ha sido solucionado o, en el caso de los Estados que hubieran aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, no ha sido sometido a la decisión de esta por la Comisión o por el propio Estado, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos, un informe definitivo que contenga su opinión y conclusiones finales y recomendaciones.
2. El informe definitivo será transmitido a las partes, quienes presentarán, en el plazo fijado por la Comisión, información sobre el cumplimiento de las recomendaciones.
3. La Comisión evaluará el cumplimiento de sus recomendaciones con base en la información disponible y decidirá, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, sobre la publicación del informe definitivo. La Comisión decidirá asimismo sobre su inclusión en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA o su publicación en cualquier otro medio que considere apropiado.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

CIDH. Informe No. 29/91. 12 de marzo de 1993. Informe Final de la CIDH sobre el Caso Cayara contra Perú y Denuncia presentada por la CIDH contra el Estado peruano. OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 32.

CIDH. Informe No. 117/09. Caso 12.228. México. Alfonso Martín del Campo Dodd.

CIDH. Informe 51/16. Caso 11.564. Gilberto Jiménez Hernández y otros (La Grandeza).

Casos individuales resueltos y en etapa de seguimiento

Informe No. 117/09. Informe Anual 2019. Caso 12.228. Ficha de seguimiento. México. Alfonso Martín del Campo Dodd. (<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2.g.MX12.228-es.doc>).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. Caso de Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México. Sentencia del 3 de septiembre de 2004. Excepciones Preliminares. Serie C No. 113.

Contenido

1. **Publicación por parte de la CIDH**..... 239

1. Publicación por parte de la CIDH

Los casos no enviados o que no son susceptibles de la jurisdicción de la Corte IDH son evaluados por la CIDH para determinar en qué medida el Estado en cuestión implementó sus

recomendaciones. Se considera la información relevante presentada por ambas partes. Luego, la CIDH incluye un análisis de las medidas implementadas y las pendientes en el informe de fondo (IF) final, y lo transmite a las partes para que formulen sus observaciones.

El siguiente paso es la publicación. Mientras que en el Reglamento los informes de admisibilidad exigen su publicación, en cuanto a los IF, el artículo 47.1 hace referencia a la publicación, pero no es obligatoria. En la práctica, la CIDH publica todos los IF y no hay ejemplos de excepciones. Las decisiones de la CIDH son definitivas. Si bien el Reglamento vigente antes de 1980 preveía la posibilidad de que los Estados que no eran parte de la CADH presentaran nuevos hechos o argumentos y solicitaran una reconsideración antes de la publicación,¹ esto se eliminó en el año 2000. Aunque los Estados han solicitado a veces la reconsideración, no se ha establecido tal procedimiento.²

La CIDH publica informes de fondo cuando el Estado miembro en cuestión aún no ha ratificado la CADH o aceptado la jurisdicción de la Corte IDH; cuando los hechos o aquellos principales tuvieron lugar antes de esa aceptación; cuando los peticionarios manifiestan su preferencia por la publicación y el seguimiento de la CIDH; y cuando ha habido un nivel de cumplimiento de sus recomendaciones que indica la falta de necesidad de acudir a la jurisdicción de la Corte IDH.³ Desde el cambio del Reglamento en el año 2000 que establece la presunción a favor de enviar los casos a la jurisdicción de la Corte IDH, el número de informes de fondo publicados ha sido muy bajo.

Excepcionalmente, la CIDH ha publicado dos veces informes sobre casos que la Corte IDH desestimó en la etapa de excepciones preliminares. En primer lugar, después de que la Corte IDH desestimara el caso Cayara por presentación extemporánea, la CIDH publicó su informe para llamar la atención sobre las graves violaciones.⁴ En el segundo caso, Alfonso Martín del Campo Dodd, la CIDH había encontrado a México responsable por la tortura para obtener una confesión que condujo a una sentencia de prisión. Aunque la tortura era anterior a la aceptación de la jurisdicción de la Corte IDH, la CIDH presentó el encarcelamiento como una violación vinculada y continúa. La Corte IDH desestimó el caso por falta de jurisdicción temporal.⁵ La CIDH decidió publicarlo⁶ y darle seguimiento. Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de México determinó que la condena se había basado en una confesión obtenida bajo tortura y ordenó su liberación.⁷

1 CIDH, Reglamento de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 6, rev. 4, 8 de abril de 1980.

2 Véase CIDH, Gilberto Jiménez Hernández y otros (“La Grandeza”), Caso 11.564, Informe 51/16, párrs. 194-99. El Estado solicitó a la CIDH que modificara el informe para eliminar las referencias a un documento en particular, y cualquier conclusión y recomendación vinculadas al mismo, párr. 199. La CIDH no realizó ninguna modificación.

3 Véase el capítulo sobre el procedimiento para los Estados miembros que no son parte de la Convención Americana en la presente obra.

4 CIDH, Informe final de la CIDH sobre el caso Cayara, Informe No. 29/91; y Denuncia presentada por la CIDH contra el Estado peruano, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 32, 12 de marzo de 1993.

5 Corte IDH, Caso de Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México, Excepciones Preliminares, Serie C No. 113, Sentencia del 3 de septiembre de 2004.

6 CIDH, Alfonso Martín del Campo Dodd, México, Caso 12.228, Informe No. 117/09.

7 CIDH, Alfonso Martín del Campo Dodd, México, Informe Anual 2019, Seguimiento al Informe No. 117/09, Caso 12.228, párrs. 7-8, donde se informa de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de 2015, que tuvo en cuenta las conclusiones de la CIDH (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

Artículo 48. Seguimiento

1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado recomendaciones, la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.
2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

CIDH. Informe No. 98/00. Caso 11.783. Marcia Irene Clavijo Tapia, Ecuador.

CIDH. Informe No. 104/01. Caso 11.441. Rodrigo Elicio Muñoz Arcos y otros, Ecuador.

Casos individuales resueltos y en etapa de seguimiento

CIDH. Informe Anual 2017. Cap. 2. Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH y soluciones amistosas de la CIDH. Casos 11.826, 11.843, 11.846 y 11.847. Jamaica. Leroy Lamey, Kevin Mykoo, Milton Montique y Dalton Daley.

CIDH. Informe Anual 2019. Informe No. 49/01. Casos 11.826, 11.843, 11.846 y 11.847. Ficha de seguimiento. Jamaica. Leroy Lamey, Kevin Mykoo, Milton Montique y Dalton Daley (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

CIDH. Informe Anual 2018. Informe No. 26/09. Caso 12.440. Ficha de Seguimiento. Brasil. Wallace de Almeida (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).

CIDH. Informe Anual 2018. Informe sobre SA No. 116/06. Caso 12.555. Ficha de Seguimiento. Venezuela. Sebastián Echaniz Alcorta y Juan Víctor Galarza Mendiola (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).

Informes anuales

CIDH. Informe Anual 2019. OEA/Ser.L/V/II., doc. 9, 24 de febrero de 2020 (<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2019>).

Resoluciones y otras fuentes

CIDH. Directrices generales sobre el seguimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH. OEA/Ser.L/V/II.173, doc. 177, 30 de septiembre de 2019 (<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/pdf/Directrices-es.pdf>).

CIDH. CIDH lanza el SIMORE Interamericano para el seguimiento de sus recomendaciones. Comunicado de Prensa 132/20. Washington D.C., 10 de junio de 2020.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. Caso Gómez Lund *et al.* (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 219.

Corte IDH. Gelman vs. Uruguay. Sentencia del 24 de febrero de 2011. Fondo y Reparaciones. Serie C No. 221.

Otras fuentes

Consejo de Europa. El Comité de Ministros adopta nuevas decisiones sobre la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo. 4 de diciembre de 2020.

Comité de Ministros. Supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: procedimiento y métodos de trabajo para las reuniones de derechos humanos del Comité de Ministros. 30 de marzo de 2016 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806303a9).

Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Corte ADHP. Informe de actividades de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Consejo Ejecutivo, Trigésimo Sexto Período Ordinario de Sesiones. EX.CL/1204 (XXXVI). Addis Abeba, Etiopía, 06-07 de febrero de 2020.

Referencias académicas

Méndez, Juan E. “Lo que enseña la experiencia”. En *Victimas sin mordaza*. Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007.

Abi-Mershed, Elizabeth. “The Inter-American Human Rights System and Reparations to Overcome Impunity”. En Carla Ferstman y Mariana Goetz (eds.). *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity*. 2 ed. Brill/Nijhoff, 2020.

Contenido

1. Seguimiento del cumplimiento por parte de la CIDH 242

1. Seguimiento del cumplimiento por parte de la CIDH

La reparación es el medio por el que un Estado declarado responsable de una violación de los derechos humanos debe cumplir esa responsabilidad de conformidad con sus obligaciones bajo el derecho internacional. El cumplimiento de las medidas de reparación es un medio para medir la eficacia del sistema de casos; el proceso de seguimiento está destinado a lograr su pleno cumplimiento.

El Reglamento aprobado en 2000 incluyó un cambio que ha sido fundamental. Mientras que la CIDH había realizado durante mucho tiempo el seguimiento de un número limitado de casos por medio de correspondencia y/o audiencias con las partes, en el año 2000 se estableció que se llevaría a cabo una revisión anual del cumplimiento de todos los informes de fondo y soluciones amistosas publicados a partir de ese momento.

La forma en que los sistemas de derechos humanos gestionan el cumplimiento varía considerablemente. Si nos fijamos en los sistemas regionales, el europeo da seguimiento al cumplimiento a través del Comité de Ministros, un órgano político, con el apoyo del Departamento de Ejecución de Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).¹ El proceso suele producir avances significativos. Sin embargo, las oportunidades para recibir aportes de las peticionarias se limitan a presentaciones escritas, y las reuniones son confidenciales con el Estado en

1 Para una referencia a los trabajos recientes del Comité, véase, Consejo de Europa, El Comité de Ministros adopta nuevas decisiones sobre la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo, 4 de diciembre de 2020 (<https://www.coe.int/en/web/execution/-/the-committee-of-ministers-adopts-new-decisions-on-the-implementation-of-the-european-court-s-judgments-3>).

cuestión.² La Comisión y el Tribunal africano siguen estudiando el seguimiento, y aunque han tomado medidas en casos excepcionales, no disponen de un proceso de seguimiento propiamente.³

El seguimiento en el sistema interamericano lo realizan la CIDH y la Corte IDH, respectivamente. Los órganos políticos no desempeñan ningún rol.⁴ Tanto el Estado en cuestión como las peticionarias tienen plena e igual oportunidad de participar.

Para resumir brevemente los resultados en los casos resueltos por la CIDH, el patrón general de cumplimiento es que se ha proporcionado compensación en numerosos casos. Se han implementado reformas legales, políticas y de práctica en un número significativo de casos. Estas incluyen reformas constitucionales, cambios a normas de derecho penal y civil, y reformas a la jurisdicción militar, entre muchas otras. La investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los responsables de las violaciones siguen siendo muy excepcionales.⁵

En 2019, revisando los informes de fondo (IF) publicados desde que inició este proceso en 2001, la CIDH informó el cumplimiento total en 9 casos, el cumplimiento parcial en 85 y pendiente de cumplimiento (es decir, sin cumplimiento) en 19. Al revisar los casos resueltos a través de soluciones amistosas (SA), la CIDH informó del cumplimiento total en 58, el cumplimiento parcial en 79 y pendiente de cumplimiento en cuatro.

Los niveles de cumplimiento reflejan la distancia entre los Estados partes de la Convención Americana y los demás Estados miembros. Los informes sujetos de seguimiento involucran a 28 Estados miembros. Las de SA, con mayores índices de cumplimiento, se han alcanzado todas con Estados partes de la CADH. Los IF con pleno cumplimiento, con una excepción, se refieren a Estados partes de la CADH. De los 19 IF sin cumplimiento, 15 corresponden a Estados que no son parte y cuatro a Estados partes.

En cuanto a la dinámica de supervisión, el proceso básico es que una vez al año la CIDH solicita información a ambas partes en los casos con un IF o SA publicados. Las partes también pueden presentar información durante el año. Las actuaciones escritas constituyen la base de los informes.

En un número limitado de casos, las partes (más frecuentemente los peticionarios) pueden solicitar una reunión de trabajo para abordar las medidas pendientes. Estas se celebrarán

2 Véase, en general, Comité de Ministros, Supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: procedimiento y métodos de trabajo para las reuniones de derechos humanos del Comité de Ministros, 30 de marzo de 2016 (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806303a9).

3 Véase, en general, Corte Africana, Informe de actividades de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, EX.CL/1204 (XXXVI), Addis Abeba, Etiopía, 36 Período Ordinario de Sesiones, 06-07 de febrero de 2020, párrs. 59-61.

4 La Convención Americana establece en su artículo 65 que la Corte IDH informará a la Asamblea General de la OEA de los casos de incumplimiento de las sentencias en los casos contenciosos. Si bien la Corte IDH lo hizo en un número limitado de casos, esto no dio lugar a ninguna respuesta. Véase, en general, Informe Anual de la Corte IDH 2017, pp. 98-99. Tanto la Corte IDH como la CIDH dedican una atención significativa a la supervisión directa del cumplimiento a través de una serie de medidas.

5 Véase Juan E. Méndez, "Lo que enseña la experiencia", en *Víctimas sin mordaza*, Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007, pp. 249-64. "Estas obligaciones de los estados son permanentes, y rigen tanto para los gobiernos que detentan el poder cuando se cometen las violaciones, como para los gobiernos siguientes", p. 256. Véase Elizabeth Abi-Mershed, "The Inter-American Human Rights System and Reparations to Overcome Impunity", en Carla Ferstman y Mariana Goetz (eds.), *Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity*, 2 ed, Brill/Nijhoff, 2020.

generalmente con un/a Comisionado/a durante las sesiones de la CIDH o las visitas de trabajo. En casos excepcionales, puede ser posible que una parte solicite y obtenga una audiencia pública. Un recuento rápido de las audiencias de seguimiento de casos entre 2000 y mediados de 2020 apunta a que llegan a dos docenas. Aunque son poco frecuentes, cuando se conceden suelen referirse a cuestiones de importancia.⁶

La eficacia del proceso de seguimiento depende en gran medida de la participación de los Estados y las partes peticionarias. En 2019, la CIDH publicó una guía para ayudar a las partes a informar sobre el cumplimiento de los informes de fondo y de SA.⁷ En junio de 2020, la CIDH anunció la puesta en marcha del Simore, que proporciona acceso mediante búsqueda a los IF, los informes de SA, los informes de país y las resoluciones de la CIDH,⁸ con la intención de promover una mayor participación en el seguimiento.

La falta de respuesta de una o ambas partes ha sido una limitación constante a lo largo del tiempo. Si se observan las solicitudes de observaciones de la CIDH de 2019 sobre los IF publicados, aproximadamente dos tercios de los respectivos Estados y algo menos de la mitad de los peticionarios respondieron.⁹ La CIDH calificó las respuestas como pertinentes o no relevantes. Las respuestas de los peticionarios se consideraron casi siempre pertinentes; aproximadamente la mitad de las respuestas de los Estados no lo fueron.¹⁰

La CIDH ha desarrollado su forma de reportar a lo largo del tiempo y ha realizado ajustes en los últimos años. El contenido se ha vuelto más claro, detallado y coherente. Durante los dos últimos años, la CIDH ha presentado un cuadro para los IF publicados y otro para los casos resueltos a través de SA y publicados. Cada uno de ellos hace referencia al cumplimiento total, parcial o pendiente, seguido de un resumen. En los últimos dos años, el resumen se ha centrado en los avances en el cumplimiento, con especial atención en los de SA.¹¹ El Informe Anual (IA) ya no incluye los informes de seguimiento específicos de cada caso, sino que proporciona enlaces en línea. Por un lado, esos informes ocupan mucho espacio; por otro, el uso de enlaces en línea separados puede parecer que aleja la cuestión del cumplimiento, lo que sigue siendo fundamental. Para comprender plenamente los problemas que dificultan el cumplimiento es necesario examinar los informes de seguimiento de los casos concretos.

6 Por ejemplo, se celebraron múltiples audiencias sobre dos casos clave relativos a la obligación de combatir la impunidad de las violaciones ocurridas en las dictaduras en Argentina y Uruguay. En el primer caso se hizo un seguimiento de los retos e iniciativas para investigar, perseguir y castigar las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura, y en el segundo se hizo un seguimiento de la ausencia del marco legal necesario y de medidas efectivas para hacer justicia por las violaciones en la dictadura.

7 CIDH, Directrices generales sobre el seguimiento de las recomendaciones y decisiones de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.173, doc. 177, 30 de septiembre de 2019 (<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/pdf/Directrices-es.pdf>).

8 CIDH, La CIDH lanza el SIMORE Interamericano para el seguimiento de sus recomendaciones, Comunicado de prensa 132/20, Washington D.C., 10 de junio de 2020.

9 Un número importante de los casos publicados por la CIDH se refieren a la pena de muerte, si bien, una vez aplicada, algunos peticionarios siguen respondiendo (a pesar de que ya no es posible el pleno cumplimiento) y otros no.

10 La información relativa a las respuestas en 2019 se basa en una revisión rápida del estado de cumplimiento de todas los IF incluidos en el Informe Anual 2019 de la CIDH.

11 Véase CIDH, Informe Anual 2019. Compárese el nivel de detalle del resumen de resultados relacionados con los informes de fondo (pp. 99-113), con el relativo a los avances en los acuerdos de SA (pp. 137-184). Véase, también, “Contratiempos y desafíos en la implementación de acuerdos de solución amistosa”, que ofrece ocho párrafos en las pp. 180-181.

En el seguimiento de los informes de fondo, la CIDH se ha basado tradicionalmente en la información presentada por las partes o, en su defecto, los ha mantenido en el mismo estado. Sin embargo, se aconseja a las partes peticionarias que consideren cuidadosamente la presentación de informes. Existen ciertos casos en los últimos dos años en los que un Estado proporcionó información y no existió contradicción o respuesta de la parte peticionaria; por ende, la CIDH determinó que ciertos componentes de las recomendaciones se encontraban cumplidos.¹²

Otro de los cambios en 2018 y 2019 tiene que ver con el cierre de seguimiento en los incumplimientos de SA. La CIDH cerró el seguimiento en 10 procesos; nueve por solicitud y uno de oficio. El primer grupo incluía ocho acuerdos en los que Ecuador había pagado indemnizaciones, pero no había cumplido su compromiso de investigar, perseguir y sancionar las violaciones que había reconocido. Las peticionarias propusieron el cierre porque, según el derecho interno, los procesos habían prescrito. Se trataba de casos serios; al menos dos incluían denuncias de tortura reconocida por el Estado.¹³ La CIDH no explica, dada la impunidad y su clara posición contraria respecto de la prescripción de la tortura, el fundamento de su decisión.¹⁴

En cuanto al cierre por iniciativa propia de la CIDH, se hizo en relación con una SA de Venezuela.¹⁵ En tal situación, poco después de la aprobación del informe de la CIDH, el Estado informó que no cumpliría y las partes peticionarias confirmaron que así lo entendían también.¹⁶ Posteriormente, no hubo más información. La CIDH hizo hincapié en la “evidente falta de interés”¹⁷ de las partes peticionarias;¹⁸ sin embargo, dada la posición del Estado, no está claro qué podrían haber informado.

Aunque son limitados, los ejemplos de cierre sin cumplimiento plantean dudas sobre el enfoque de la CIDH. Del artículo citado del Reglamento se entiende que la presentación de informes

- 12 Algunas conclusiones se basan en la afirmación del Estado. Por ejemplo, en el caso de Lamey y otros, relativo a la pena de muerte y a las condiciones carcelarias en Jamaica, el informe de la CIDH considera que el Estado cumplió con la recomendación de mejorar las condiciones. La fuente citada fue su Informe de Seguimiento de 2017, que indicaba en una frase que los problemas reportados con las condiciones de la prisión habían sido abordados por el Estado. CIDH, Leroy Lamey, Kevin Mykoo, Milton Montique y Dalton Daley (Jamaica), Informe Anual 2019, Casos 11.826, 11.843, 11.846 y 11.847, Informe No. 49/01. Ver enlace de seguimiento, párrs. 14-18, Informe Anual 2017, cap. II, sección F: Estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH y soluciones amistosas de la CIDH, párr. 1491.
- 13 Véase CIDH, Rodrigo Elicio Muñoz Arcos y otros, Ecuador, Caso 11.441, Informe No. 104/01, párrs. 3, 4, 7.III, referido a la tortura; CIDH, Marcia Irene Clavijo Tapia, Ecuador, Caso 11.783, Informe No. 98/00, párrs. 3, 10.III, referido a la tortura. Sobre la inadmisibilidad de las prescripciones que pretenden impedir la investigación y el castigo de la tortura, véanse, entre otros, Corte IDH, Gómez Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, Sentencia del 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 219, párr. 171; Corte IDH, Gelman vs. Uruguay, Sentencia del 24 de febrero de 2011, Fondo y Reparaciones, Serie C No. 221, párr. 221.
- 14 El seguimiento al caso de Wallace de Almeida refleja un enfoque diferente. Frustrada, la familia solicitó el cierre ante la impunidad del asesinato de la víctima de 18 años. La CIDH decidió no cerrar la recomendación que exigía la investigación, el enjuiciamiento y la sanción porque el asesinato seguía en la impunidad. Cerró la recomendación relativa a la indemnización, con un cumplimiento parcial, y dejó abiertas otras dos. Esto parece poco coherente con los dos casos mencionados en el texto. CIDH, Wallace de Almeida (Brasil), Caso 12.440, Ficha de Seguimiento del Informe No. 26/09, (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).
- 15 CIDH, Sebastián Echaniz Alcorta y Juan Víctor Galarza Mendiola, Venezuela, Informe Anual 2018, Ficha de Seguimiento del Informe de SA No. 116/06, Caso 12.555, p. 156, “Estado de cumplimiento de la SA” (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2018/docs/IA2018cap.2-es.pdf>).
- 16 *Ibid.*, Estado de cumplimiento, párr. 7.
- 17 CIDH AR 2018, cap. 2, párr. 211.
- 18 CIDH, Estado de cumplimiento del Informe sobre el SA No. 116/06, párr. 7.

de seguimiento forma parte del rol de la CIDH. Los ejemplos recientes a los que se hace referencia sugieren un cambio de enfoque que impone cierta carga a los peticionarios en cuanto a la presentación de informes. La decisión de la CIDH de cerrar el cumplimiento de las SA, porque los peticionarios habían informado respecto de obstáculos internos para su cumplimiento, también sugiere un cambio en las consideraciones que guían el proceso.

Un cambio inusual en los informes de 2018 y 2019 sobre los acuerdos de SA es la inclusión por parte de la CIDH de un porcentaje de cumplimiento para cada caso, que va de 0% a 100%. Lo cuestionable es que el cumplimiento de cada recomendación se pondera por igual, por lo que el incumplimiento de la obligación de investigar, perseguir y sancionar las violaciones graves se pondera por igual con recomendaciones menos centrales.¹⁹ Las medidas para el cumplimiento exigidas no son necesariamente iguales, ni en cuanto a la acción estatal requerida ni en cuanto a la importancia para las víctimas.

19 Por ejemplo, refiriéndose a los dos procesos de SA relacionados con la tortura en los que decidió cerrar el seguimiento, la CIDH señaló que había habido un cumplimiento del 67% y del 50% respectivamente. CIDH, Marcia Irene Clavijo, Ecuador, y Rodrigo Elicio Muñoz Arcos y otros, Ecuador, Informes No. 98/00 y 104/01, en Informe Anual 2019, cap. 2, párr. 226. Aunque el Estado había reconocido la responsabilidad por las denuncias de tortura, el seguimiento se cerró después de que los tribunales nacionales aplicaran la prescripción. Esto presenta una contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos. No se explica cómo estos casos reflejan el nivel de cumplimiento indicado. Las fichas de seguimiento de 2019 para los casos Clavijo y Muñoz Arcos, de Ecuador, se encuentran en el Informe Anual 2019, pp. 19 y 43 (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2019/docs/IA2019cap2-es.pdf>).

Artículo 49. Certificación de informes

Los originales de los informes firmados por los Comisionados que participaron en su adopción serán depositados en los archivos de la Comisión. Los informes transmitidos a las partes serán certificados por la Secretaría Ejecutiva.

Contenido

1. Certificación y notificación de informes 247

1. Certificación y notificación de informes

Esta disposición refleja la distinción entre la función sustantiva de los/as comisionados/as en la decisión de peticiones, y casos y la función administrativa de la Secretaría Ejecutiva (SE) en su notificación. Esta disposición se ha incluido al menos desde el año 2000, y tiene como objetivo garantizar la integralidad entre los procesos de aprobación y notificación.

Artículo 50. Comunicaciones interestatales

1. La comunicación presentada por un Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que ha aceptado la competencia de la Comisión para recibir y examinar tales comunicaciones contra otros Estados partes, será transmitida al Estado parte aludido, sea que este haya aceptado o no la competencia de la Comisión. En caso de no haberla aceptado, la comunicación será transmitida a los efectos de que dicho Estado pueda ejercer su opción bajo el artículo 45, párrafo 3, de la Convención, para reconocer esa competencia en el caso específico objeto de la comunicación.
2. Aceptada la competencia por el Estado aludido para conocer de la comunicación del otro Estado parte, el respectivo trámite se regirá por las disposiciones de este Capítulo II, en lo que le sean aplicables.

Bibliografía

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Peticiones y casos individuales

- CIDH. Resolución No. 1/83. Casos de personas desaparecidas en Argentina.
- CIDH. Resolución No. 11/83. Casos de personas desaparecidas en Chile.
- CIDH. Resolución No. 25/86. Casos de Desaparición Forzada de Personas en Guatemala, Guatemala.
- CIDH. Informe No. 27/09. Caso 12.249. Fondo. El Salvador. Jorge Odir Miranda Cortez y otros.
- CIDH. Informe No. 2/12. Caso 12.094. Fondo. Argentina. Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra).
- CIDH. Informe No. 52/13. Casos 11.575, 12.333 y 12.314. Fondo. Estados Unidos. Clarence Allen Lackey y otros, Miguel Ángel Flores y James Wilson Chambers.
- CIDH. Informe No. 1/15. Caso 12.798. Fondo. Costa Rica. Gómez Murillo y otros.
- CIDH. Informe No. 79/15. Caso 12.994. Fondo. Estados Unidos. Bernardo Aban Tercero.
- CIDH. Informe No. 33/16. Caso 12.797. Fondo. Venezuela. Linda Loaiza López Soto y Familiares.
- CIDH. Informe No. 22/17. Caso 11.587. Fondo. Ecuador. César Gustavo Garzón Guzmán.
- CIDH. Informe No. 23/18. Caso 12.329. Fondo. Paraguay. Vicente Ariel Noguera y Familia.
- CIDH. Informe No. 60/18. Caso 12.709. Fondo. Bolivia. Juan Carlos Flores Bedregal y Familia.
- CIDH. Informe No. 63/18. Caso 12.593. Fondo. Ecuador. Víctor Henry Mina Cuero.
- CIDH. Informe No. 64/18. Caso 12.738. Fondo. Honduras. Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos).
- CIDH. Informe No. 121/18. Caso 10.573. Fondo. Estados Unidos. José Salas Galindo y otros.
- CIDH. Informe No. 130/18. Caso 12.699. Informe SA. Paraguay. Pedro Antonio Centurión.
- CIDH. Informe No. 71/19. Caso 12.942. Informe SA. Costa Rica. Emilia Morales Campo.
- CIDH. Informe No. 400/20. Caso 13.637. Fondo. Jamaica. Gareth Henry y Simone Carline Edwards.
- CIDH. Informe No. 401/20. Caso 13.095. Fondo. Jamaica. T.B. y S.H.

Comunicaciones interestatales

- CIDH. Informe No. 11/07. Caso Interestatal 01/06. Nicaragua-Costa Rica. Inadmisibilidad.
- CIDH. Informe No. 112/10. Petición Interestatal IP-02. Admisibilidad. Ecuador-Colombia. Franklin Guillermo Aisalla Molina.

Informes temáticos

CIDH. La pena de muerte en el sistema interamericano: de restricciones a abolición. OEA/Ser.L/V/II., doc. 68. 31 de diciembre de 2011.

Informes anuales

CIDH. Informe Anual 2013, cap.4. OEA/Ser.L/V/II., doc. 50, corr. 1, 31 de diciembre de 2013 (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap6.pdf>).

CIDH. Informe Anual 2019. OEA/Ser.L/V/II., doc. 9, 24 de febrero de 2020 (<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2019>).

CIDH. Informe Anual 2020 (<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2020>).

Resoluciones y otras fuentes

CIDH. Uso del Fondo de Asistencia Legal (<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/fondo.asp>).

CIDH. CIDH presenta su informe de balance y resultados en el primer semestre de 2020 de la implementación del Plan Estratégico 2017-2021. Comunicado de prensa 160/20. Washington D.C., 7 de julio de 2020.

CIDH. Informe de balance 2021 de implementación del Plan Estratégico 2017-2021, septiembre de 2021.

Actividades e iniciativas, Ayotzinapa. Sitio web de la CIDH (<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp>).

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Casos contenciosos

Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia del 17 de junio de 2005. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 125.

Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 127.

Corte IDH. Caso Raxcacó Reyes vs. Guatemala. Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 133.

Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 146.

Corte IDH. Caso Boyce y otros vs. Barbados. Sentencia del 20 de noviembre de 2007. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 169.

Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela. Sentencia del 5 de agosto de 2008. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 182.

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 184.

Corte IDH. Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Sentencia del 28 de enero de 2009. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 195.

Corte IDH. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Sentencia del 30 de junio de 2009. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 197.

Corte IDH. Caso DaCosta Cadogan vs. Barbados. Sentencia del 24 de septiembre de 2009. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 204.

Corte IDH. Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. Sentencia del 20 de noviembre de 2009. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 207.

Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Sentencia del 1 de septiembre de 2011. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 233.

Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela. Sentencia del 3 de septiembre de 2012. Fondo y Reparaciones. Serie C No. 249.

Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Sentencia del 1 de septiembre de 2015. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 298.

Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala. Sentencia del 23 de agosto de 2018. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 359.

Corte IDH. Caso López Soto y otros vs. Venezuela. Sentencia del 26 de septiembre de 2018. Fondo. Reparaciones y Costas. Serie C No. 362.

Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

CADHP. República Democrática del Congo c. Burundi, Ruanda y Uganda. Com. No. 227/1999. 33 sesión ordinaria. 29 de mayo de 2003.

CADHP. Historia (<https://www.achpr.org/history>).

CADHP. Procedimiento de Comunicaciones. Decisiones sobre Comunicaciones, informando sobre 248 asuntos desde la retirada hasta la in/admisibilidad al fondo (<https://www.achpr.org/communications>).

Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Corte ADPH. About Us (<https://www.african-court.org/wpafc/basic-information/>).

Corte ADHP. Casos, Asuntos Contenciosos (<https://www.african-court.org/cpmt/all>).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Casos contenciosos

TEDH. X c. Francia. App. No. 18020/91, 14 Eur.H.R.Rep. 483, 1992.

TEDH. Broniowski c. Polonia [GC] No. 31443/96, ECHR 2004-V.

TEDH. E.G. c. Polonia No. 50425/99, y otras 175 solicitudes de Bug River, 23 de septiembre de 2008.

TEDH. Ivanov c. Ucrania No. 40450/04, 15 de octubre de 2009.

TEDH. Burmych y otros c. Ucrania [GC] Nos. 46852/13 y otros, 12 de octubre de 2017.

Otras fuentes

TEDH. El Procedimiento de Sentencia Piloto. Nota informativa emitida por el Secretario (https://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf).

TEDH. Sentencias y decisiones de la fórmula sumaria. Anuncio en la página web del TEDH (https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/howitworks&c=#newComponent_1346158325959_pointer).

TEDH. Estadísticas 2020 (en comparación con el mismo período de 2019) (https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2020_ENG.pdf).

TEDH. Estadísticas 1/1-31/8/2021 (en comparación con el mismo período de 2020) (https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_month_2021_ENG.PDF).

TEDH. Reglamento del Tribunal, 1 de enero de 2020.

Tribunal de Justicia de la Comunidad Ecowas

Tribunal de Justicia de la Comunidad Ecowas. Hadijatou Mani Koraou contra la República de Níger. ECW/CCJ/JUD/06/08. 27 de octubre de 2008.

Referencias académicas

Tittmore, Brian. "The Mandatory Death Penalty in the Commonwealth Caribbean and the Inter-American Human Rights System: An Evolution in the Development and Implementation of International Human Rights Protections". *William and Mary Bill of Rights Journal*, vol. 13 (2004).

Hampson, Françoise, Martin, Claudia y Viljoen, Frans. "Inaccessible Apexes: Comparing access to regional human rights courts and commissions in Europe, the Americas, and Africa". *International Journal of Constitutional Law*, vol. 16, núm. 1 (2018).

Middleton, Joe, Clift-Matthews, Amanda y Fitzgerald QC, Edward. *Sentencing in Capital Cases*. The Death Penalty Chambers, Doughty Street Chambers, 2018.

Otras referencias

López, Oscar. "Desaparecidos, casi 100.000 personas han desaparecido en México. Ahora sus familias buscan pistas entre los muertos". *New York Times*, 4 de octubre de 2021 (<https://www.nytimes.com/es/interactive/2021/10/03/world/americas/mexico-desaparecidos.html>).

Contenido

1. Comunicaciones interestatales ante la CIDH	251
2. Breves reflexiones sobre los puntos comunes y las divergencias entre los sistemas de casos regionales	252
3. Reflexiones sobre la representación legal de las personas sin medios económicos	254

1. Comunicaciones interestatales ante la CIDH

Los casos interestatales están previstos en la CADH, y esta norma establece un proceso inicial. La presentación de una demanda interestatal requiere que los Estados en cuestión hayan aceptado o acepten dicha competencia, lo que ha hecho algo menos de un tercio de los Estados partes del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).¹ A diferencia del sistema europeo, que ha tratado estos casos durante décadas, en el SIDH solo dos casos interestatales han llegado a la fase de examen de la admisibilidad. La experiencia del SIDH se acerca más a la del sistema africano² y a la de los órganos de tratados de la ONU.³

La primera comunicación interestatal que llegó a la fase de informe fue presentada por Nicaragua contra Costa Rica en 2006. Nicaragua reconoció la competencia interestatal días antes de presentarla, Costa Rica lo había hecho años antes. Nicaragua alegó que Costa Rica era responsable por la discriminación contra la población migrante nicaragüense. Presentó la situación específica de seis personas supuestamente sometidas a muerte o lesiones graves, así como la alegada situación más general de discriminación contra los nicaragüenses presentes en Costa Rica.⁴

La CIDH consideró el caso inadmisibles en parte debido a que no se habían agotado los recursos internos. Mientras que Nicaragua había argumentado que la discriminación era generalizada, la CIDH examinó primero las situaciones individuales. Comprobó que en algunas de ellas Costa Rica había iniciado la investigación y el enjuiciamiento sin indicios de demora indebida,⁵ y en otras no estaba claro que se hubieran puesto en conocimiento de las autoridades.⁶ Con respecto a las alegaciones más amplias, dada la ausencia de ejemplos concretos, la CIDH las consideró demasiado abstractas para admitirlas.⁷

La CIDH observó que mientras algunos enfoques son similares a un caso individual, otros difieren. Por ejemplo, analizó si correspondía que en el caso interestatal bajo análisis se

1 Los Estados que han aceptado esa competencia son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Véase *CADH, Pact of San José, Costa Rica* (http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights_sign.htm). Trinidad y Tobago y Venezuela denunciaron a la CADH en 1998 y 2012 respectivamente.

2 Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, República Democrática del Congo vs. Burundi, Ruanda y Uganda, Com. No. 227/1999, 33 Sesión ordinaria, 29 de mayo de 2003.

3 Las tres primeras denuncias interestatales se presentaron ante el CERD en 2018. Véase la nota informativa del CERD sobre las comunicaciones interestatales, 30 de agosto de 2018 (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23566&LangID=E>).

4 CIDH, *Nicaragua vs. Costa Rica*, Inadmisibilidad, Caso Interestatal 01/06, Informe No. 11/07.

5 *Ibid.*, párrs. 247-48, 252, y 273-87.

6 *Ibid.*, párrs. 288-89.

7 *Ibid.*, párrs. 292 y 295-300.

pronunciará sobre la situación de todos los migrantes nicaragüenses en Costa Rica como grupo. Consideró que era posible que un Estado presentara alegaciones de que otro estaba cometiendo violaciones generalizadas de los derechos humanos contra una población concreta.⁸ La CIDH consideró que un reclamo de tal magnitud podía ser consistente con el propósito del proceso interestatal, como medio para alegar la violación del orden público interamericano, basado en el sistema de garantías colectivas.⁹

El segundo caso interestatal surgió de la Operación Fénix, un ataque militar colombiano en territorio ecuatoriano. Se llevó a cabo contra un campamento donde Colombia creía que se encontraban combatientes irregulares de su conflicto.⁹ Los aviones colombianos bombardearon la zona y sus tropas llevaron a cabo acciones sobre el terreno. El caso se presentó en nombre de Franklin Guillermo Aisalla Molina, un ecuatoriano muerto en el campamento. Ecuador alegó que había sido ejecutado extrajudicialmente a corta distancia por soldados colombianos. Una autopsia realizada en Colombia determinó que la causa de la muerte fueron las heridas de metralla, mientras que una autopsia posterior realizada en Ecuador determinó que la causa fue un golpe contundente en el cráneo.¹⁰

En su decisión de admisibilidad, la CIDH volvió a señalar que el proceso interestatal tiene características especiales.¹¹ Aunque Colombia argumentó que no había ejercido el control efectivo del territorio, a efectos de admisibilidad la CIDH consideró que sus fuerzas habían controlado el campamento y a quienes se encontraban en él durante el ataque. En cuanto a la afirmación de Colombia de que el derecho aplicable no era el de los derechos humanos, sino el derecho internacional humanitario, la CIDH siguió decisiones anteriores en el sentido de que, si bien el derecho humanitario puede ser aplicable, la relación entre ese marco jurídico y las obligaciones de derechos humanos interamericanas requiere un análisis sustantivo y no excluye en modo alguno su competencia.¹² Posteriormente, Ecuador y Colombia negociaron un acuerdo bilateral y solicitaron a la CIDH que cerrara el caso, lo cual fue aceptado y realizado por dicho órgano.

2. Breves reflexiones sobre los puntos comunes y las divergencias entre los sistemas de casos regionales

Los sistemas europeo, africano e interamericano han tenido en algún momento la misma estructura básica de una comisión y un tribunal con roles complementarios en un sistema de casos.

La “fusión” de la Comisión Europea en el Tribunal Europeo dio a los demandantes (ya fueran particulares o, con menor frecuencia, Estados) acceso directo a la presentación de peticiones ante el Tribunal Europeo. Dado el aumento exponencial de las demandas presentadas a lo largo de los años, el TEDH ha aplicado reformas destinadas a reducir los retrasos procesales. Estos cambios también han afectado el acceso y los resultados.

A continuación, se exponen algunos ejemplos de dichas reformas. En primer lugar, un cambio fundamental y debatido es el uso de sentencias piloto. Cuando el TEDH identifica un gran número

8 *Ibid.*, párrs. 194-207.

9 CIDH, Franklin Guillermo Aisalla Molina, Ecuador vs. Colombia, Admisibilidad, Petición Interestatal IP-02, Informe No. 112/10.

10 *Ibid.*, párrs. 53-55.

11 *Ibid.*, párr. 68 (cita Nicaragua vs. Costa Rica, párr. 127).

12 *Ibid.*, párrs. 114-25.

de casos enraizados en el mismo problema subyacente, puede seleccionar uno o varios como casos piloto y suspender los demás.¹³ Con estos “casos repetitivos”, el TEDH busca una resolución tomando en cuenta el retraso procesal. Varios casos piloto han tenido resultados satisfactorios.¹⁴ En otros, sin embargo, los Estados han incumplido parcial o totalmente durante años.¹⁵ En algunos casos, el TEDH ha decidido retomar los casos que había suspendido, y en otros ha decidido no considerar y cerrarlos. El procedimiento de sentencia piloto tiene por objeto la resolución de problemas sistémicos. Sin embargo, ha frustrado a algunos denunciantes al restringir o negar el acceso y la resolución individualizada.

En segundo lugar, en 2009, con algunos ajustes en 2017, la TEDH implementó un sistema de siete categorías según el cual prioriza la tramitación y las decisiones sobre los “casos más importantes, graves y urgentes”.¹⁶ En tercer lugar, más recientemente, en septiembre de 2021, la TEDH anunció que, en los casos decididos por tres jueces, las decisiones serán redactadas de forma más concisa con el fin de reducir el retraso.¹⁷

El número de casos tratados por el Tribunal Europeo –cuyos integrantes trabajan a tiempo completo– es exponencialmente mayor al de los otros sistemas regionales. La escala y la financiación del sistema europeo también superan ampliamente las de los sistemas africano e interamericano. En agosto de 2021, el Tribunal Europeo informó de la tramitación de 70.550 casos en algún nivel de revisión judicial (con un gran número de casos destinados a la inadmisibilidad).¹⁸ En 2020 informó de la asignación de 41.700 peticiones para una formación judicial; de la comunicación de 7.681 a un Estado demandado; de la resolución de 1.901 por sentencia y de 37.289 por decisión de inadmisibilidad o archivo; y de 62.000 solicitudes pendientes ante una toma de decisión.¹⁹

El sistema africano de derechos humanos funciona a través de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que creó la Comisión Africana,²⁰ y con el Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos establecido mediante un Protocolo posterior.²¹ La experiencia de la

13 Se inició en 2004. TEDH, El procedimiento de los Juicios Piloto, nota informativa publicada por el Secretario (https://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf). Se trata de un resumen posterior a 2017.

14 Por ejemplo, el TEDH se refiere a la primera solución lograda a través del procedimiento Broniowski c. Polonia [GC], No. 31443/96, TEDH 2004-V; Broniowski c. Polonia (SA) [GC], No. 31443/96, TEDH 2005-IX; E.G. c. Polonia, No. 50425/99, y otras 175 solicitudes de Bug River, decisión de 23 de septiembre de 2008; en TEDH, El procedimiento de juicio piloto, *supra*.

15 Véase TEDH, Ivanov c. Ucrania, No. 40450/04, 15 de octubre de 2009 (sentencia piloto sobre el retraso o la falta de ejecución de las decisiones emitidas por los tribunales nacionales); TEDH, Burmych y otros c. Ucrania [GC], No. 46852/13 y otros, 12 de octubre de 2017. La decisión de Burmych se refería a la continua falta de ejecución de las sentencias de los tribunales nacionales. El TEDH admitió los casos y los frenó para transmitirlos al Comité de Ministros para su ejecución, dado: el juicio previo; que las sentencias piloto como Ivanov tienen el objetivo de buscar soluciones a gran escala; y el principio de subsidiariedad. En consecuencia, transmitió 12.143 casos al Comité; no hay indicios de cumplimiento.

16 TEDH, El procedimiento de juicio piloto, *supra*.

17 TEDH, Sentencias y decisiones de la fórmula sumaria. Anuncio en la página web del TEDH (https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/howitworks&c=#newComponent_1346158325959_pointer).

18 TEDH, Estadísticas, 1/1-31/8/2021 (en comparación con el mismo período de 2020) (https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_month_2021_ENG.PDF).

19 TEDH, Estadísticas 2020 (en comparación con el mismo período de 2019) (https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2020_ENG.pdf).

20 Para una información más detallada, véase Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, Historia (<https://www.achpr.org/history>).

21 Para obtener información más detallada, consultar Corte Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, “Sobre nosotros” (<https://www.african-court.org/wpafc/basic-information/>).

Comisión Africana con los casos individuales se ha caracterizado por algunas decisiones importantes e influyentes, pero también por un número extremadamente limitado y un retraso prolongado.

La Comisión Africana está facultada para enviar casos individuales a la Corte Africana, pero solo lo ha hecho unas pocas veces. Los Estados pueden presentar casos, pero no lo han hecho. Solo 10 Estados han aceptado la competencia adicional de la Corte Africana para pronunciarse sobre casos presentados directamente por individuos y ONG (aunque cuatro renunciaron posteriormente a su aceptación).²² Aunque tanto el sistema interamericano como el africano tienen un número mucho menor de decisiones sobre el fondo que el TEDH, el sistema africano es, como el sistema más reciente y que enfrenta serias complejidades, el que menos tiene.²³

La cuestión del acceso marca una diferencia fundamental entre los sistemas regionales. Los peticionarios han tenido acceso directo al TEDH durante décadas. Como se ha mencionado, las partes peticionarias tienen acceso directo para presentar demandas ante la Corte Africana en relación con el reducido número de Estados que han aceptado esa competencia, y la gran mayoría de los casos contenciosos se han presentado a la Corte Africana de esta manera. Las y los peticionarias/os no tienen acceso directo a la Corte IDH, aunque la CIDH somete a su jurisdicción la mayoría de los casos susceptibles de ello.

Una de las iniciativas más interesantes en África es que la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, mediante un Protocolo Suplementario de 2005, estableció la competencia de su Tribunal de Justicia Comunitario para pronunciarse directamente sobre demandas presentadas relativas a presuntas violaciones de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Esto se aplica a todos los Estados miembros de la Comunidad Económica. De forma única, no se exige el agotamiento previo de los recursos internos. El Tribunal de Justicia de la Comunidad ha emitido un notable número de sentencias sobre peticiones individuales de violaciones de los derechos humanos.²⁴

Incluso este somero repaso ilustra que, aunque los sistemas de casos individuales comparan importantes puntos comunes, incluyen muchas prácticas particulares o divergentes, generalmente desarrolladas a lo largo del tiempo para responder a los desafíos procesales y sustantivos específicos a los que se enfrenta cada sistema.

3. Reflexiones sobre la representación legal de las personas sin medios económicos

En todos los sistemas, el proceso para presentar los casos individuales es mucho más exigente que en los primeros años de creación. El TEDH, en los casos admitidos, cubre algunos gastos

22 Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Malawi, Malí, Ruanda, Tanzania, Gambia y Túnez aceptaron esa competencia. Ruanda, Tanzania, Benín y Costa de Marfil retiraron posteriormente esa aceptación.

23 Véanse ACHPR, Procedimiento sobre las comunicaciones, decisiones sobre las comunicaciones, informando sobre 248 asuntos desde el retiro, la in/admisibilidad hasta tal punto al fondo (<https://www.achpr.org/communications>); Corte Africana, Casos, asuntos contenciosos, informando sobre 217 asuntos pendientes y 106 casos finalizados (<https://www.african-court.org/cpmt/all>).

24 Véase, por ejemplo, el caso relativo a la esclavitud de una mujer desde la infancia hasta la edad adulta, la violación y otras formas de abuso sin ninguna protección nacional. Tribunal de Justicia de la Comunidad Cedeao, Hadjaitou Mani Koraou contra la República de Níger, ECW/CCJ/JUD/06/08, 27 de octubre de 2008 (al que siguieron importantes medidas de cumplimiento).

de representación legal para las personas que carecen de medios económicos.²⁵ El Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos indica que ofrece asistencia jurídica gratuita a las personas que no pueden pagar un abogado.²⁶ La Corte IDH ofrece un Fondo de Asistencia Legal de Víctimas (FALV) para estas o sus representantes sin los recursos necesarios, y en los casos de personas que carecen de representación legal, ofrece la asistencia *pro bono* de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (Aidef), que puede decidir representarlos. En los casos en los que establece la responsabilidad del Estado, la Corte IDH suele incluir un limitado pago de costas y gastos legales a abogados y ONG en las reparaciones.²⁷ Si bien la CIDH comprende la necesidad e importancia de la participación de los abogados y ONG *pro bono*, al igual que la mayoría de los órganos de derechos humanos, no cuenta con un sistema para proporcionar asistencia jurídica gratuita o cubrir los honorarios legales de quienes brindan representación *pro bono* a las personas que viven en la pobreza.

No es fácil definir cuántas personas acuden al sistema interamericano por su cuenta, por elección o por necesidad. Una idea muy aproximada basada en una revisión rápida de las decisiones de admisibilidad emitidas en 2010, 2015 y 2020, sugiere que los individuos y/o los miembros de la familia actuaron por su cuenta en una cuarta parte, y posiblemente hasta un tercio de los casos.²⁸ Una estimación aproximada del menor número de peticiones consideradas inadmisibles durante esos años sugiere que hasta la mitad pueden haber sido presentadas por individuos que actuaron sin abogado u ONG. Teniendo en cuenta que los Estados cuentan con asesoría legal para presentar su defensa ante la CIDH de principio a fin, para las víctimas necesitadas, la falta de representación legal representa una marcada desventaja, y el sistema solo ha dado pasos incipientes para responder a este problema estructural.²⁹

La CIDH ha trabajado con una iniciativa financiada por los Estados miembros de la OEA para ayudar a cubrir los costos de los peticionarios (no los honorarios legales). En 2011 la CIDH comenzó a utilizar un fondo de asistencia a las víctimas, con un modesto total de poco más de USD \$31.000. Aquellos que demostraban su necesidad podían solicitar financiación para: gestiones en el país para localizar pruebas, costes para que las presuntas víctimas y/o sus representantes asistieran a una audiencia de la CIDH, y costes para asistir a reuniones de trabajo de una solución amistosa. La CIDH informó de una docena de usos,³⁰ el último en 2018. Desde entonces, el fondo no ha operado porque está prácticamente desfinanciado.³¹ En varios informes de fondo la CIDH

25 Véase TEDH, Reglamento del Tribunal, 1 de enero de 2020, arts. 105-110.

26 Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el establecimiento de la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, artículo 10(2); Reglamento de la Corte, 26 de junio de 2020, artículo 31; Política de Asistencia Jurídica, 2016.

27 Desde 2010 hasta el cierre de 2019, Aidef ha proporcionado representación *pro bono* en 22 casos, Aidef determina en cuáles casos ofrece este servicio. Corte IDH, Informe Anual 2019, p. 161.

28 Esta estimación es solo una impresión, porque ni los familiares ni los abogados son identificados necesariamente como tales en los informes. Nota: la CIDH los/las identifica o no.

29 “Es [...] cuestionable si una evolución hacia una mayor judicialización mejora necesariamente el acceso individual” [traducción propia]. Françoise Hampson, Claudia Martin, Frans Viljoen, “Inaccessible apexes: Comparing access to regional human rights courts and commissions in Europe, the Americas, and Africa”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 16, núm. 1 (2018) (<https://doi.org/10.1093/icon/moy007>).

30 Véase CIDH, Uso del Fondo de Asistencia Legal (<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/fondo.asp>).

31 Véase CIDH, Informe Anual 2020, cap. VI, tabla 2, Informe de Variaciones en el Saldo de Financiación de Proyectos Pagados con Fondos Específicos de la CIDH (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anal/2020/capitulos/IA2020cap.6-es.pdf>); Informe Anual 2019, cap. VI, tabla 2, Estado de Variaciones en el Saldo de Fondos de Proyectos Financiados con Fondos Específicos por Proyecto (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/anal/2019/docs/IA2019cap.6-es.pdf>).

recomendó al Estado responsable el reembolso de esos gastos³² y en otros no hizo referencia alguna a ellos.³³ No se ha reportado de ningún reembolso.³⁴

Los abogados pro bono y las ONG juegan un papel importante en la asistencia a los individuos con peticiones. La CIDH tiene acuerdos con el Centro Cyrus R. Vance para la Justicia Internacional, y Aidef, por dar dos ejemplos de entidades que proporcionan representación legal pro bono en un número muy limitado de peticiones. Dentro de las 3000 peticiones que la CIDH está tramitando, muchas víctimas o familiares actúan por su cuenta. Es posible o probable que en muchos casos no tengan la formación y la experiencia necesarias para responder eficazmente a los requisitos de la CIDH o para enfrentarse con los equipos de abogados de que disponen los Estados. La Corte IDH, con su limitada carga de casos, ha desarrollado un proceso claro que exige a los Estados responsables de violaciones de los derechos humanos el pago de ciertos gastos legales como parte de las reparaciones. La CIDH aún no ha desarrollado un sistema para exigir a los Estados declarados responsables que cubran los gastos legales de los demandantes indigentes.

32 Véanse: CIDH, Bernardo Aban Tercero, Fondo, Caso 12.994, Informe No. 79/15, párr. 7, recomendación 10; Linda Loaiza López Soto y Familiares, Venezuela, Fondo, Caso 12.797, Informe No. 33/16, párr. 7, recomendación 6; Opario Lemoth Morris y Otros (Buzos Miskitos), Honduras, Fondo, Caso 12.738, Informe No. 64/18, recomendación 7.

33 La CIDH no se refirió al reembolso de estos gastos en Pedro Antonio Centurión, Paraguay, SA, Caso 12.699, Informe No. 130/18; Emilia Morales Campo, Costa Rica, SA, Caso 12.942, Informe No. 71/19. La CIDH tampoco se refirió a esto en: José Isabel Salas Galindo y otros, Estados Unidos, Fondo, Caso 10.573, Informe No. 121/18; Juan Carlos Flores Bedregal y Familia, Bolivia (pendiente ante la Corte IDH), Fondo, Caso 12.709, Informe No. 60/18; o Vicente Ariel Noguera y Familia, Paraguay (presentado y resuelto por la Corte IDH en 2020), Fondo, Caso 12.329, Informe No. 23/18.

34 La Corte IDH se negó a ordenar el reembolso a la CIDH de estos costos, por considerar que no habían sido suficientemente fundados, en Caso López Soto y otros vs. Venezuela, Sentencia del 26 de septiembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 362, párrs. 388-89.

SECCIÓN ESPECIAL

REFLEXIONES SOBRE EL RETRASO PROCESAL EN EL SISTEMA DE CASOS

Contenido

1. El reto y la contradicción.....	258
2. Causas de los retrasos.....	258
3. La necesidad de actuar para combatir el atraso procesal en la etapa de fondo.....	259
4. Consecuencias del retraso procesal.....	261
5. Resultados oportunos y extemporáneos respecto del derecho a la vida.....	263
6. La necesidad de reformas que apoyen los objetivos del sistema de casos.....	265

El sistema de casos individuales es justamente reconocido por generar algunos de los avances más importantes en la protección de los derechos humanos por parte de los Estados miembros. Sin embargo, su eficacia se ha visto limitada por el retraso procesal durante muchas décadas. Dicho atraso tiene su origen en la forma en que se financia y funciona el sistema de casos de la CIDH.

El número de peticiones presentadas a la CIDH ha crecido exponencialmente con el tiempo. Desde principios de 2015 hasta el cierre de 2020, por ejemplo, la CIDH recibió más de 15.000 peticiones. Al cierre de 2020, la CIDH reportó tener 3089 peticiones en las etapas de admisibilidad (1685 peticiones) y de fondo (1404 casos).¹ La experiencia demuestra que 3000 peticiones no se resolverán de manera expedita.

Inusualmente, hubo una disminución significativa entre 2019 y 2020 del número de peticiones y casos tramitados. Esto no se debió a un salto en el número de casos decididos. En su Informe Anual (IA) de 2019 la CIDH reportó el procesamiento de 4757 peticiones y casos (3696 en la etapa de admisibilidad, 1061 en la etapa de fondo). En 2020 reportó el procesamiento de un total de 3089 peticiones y casos (1685 en la etapa de admisibilidad y 1404 en la etapa de fondo). Una revisión de las estadísticas publicadas de 2019 y 2020 no indica o explica claramente la disminución de 1668 peticiones.

El IA de la CIDH de 2019 se refirió a 62 informes de fondo aprobados. De ellos, la CIDH envió 32 a la Corte IDH, y publicó dos. Publicó 14 informes de solución amistosa (SA) y archivó 308 casos. Estas decisiones completaron la tramitación de dichos casos por parte de la CIDH. Aprobó 120 informes de admisibilidad que pasaron al fondo, y 23 informes de inadmisibilidad. Informó de 618 decisiones de apertura de casos. En 46 casos aplicó la Resolución 1/16 para aplazar la admisibilidad a la fase de fondo.

El IA de 2020 de la CIDH indica que aprobó 67 informes de fondo. De ellos, la CIDH envió 23 casos a la Corte IDH, y publicó 11. Publicó 25 informes de SA y archivó 148 peticiones y casos. Aprobó 246 informes de admisibilidad y 44 de inadmisibilidad. Decidió abrir 892 peticiones para su tramitación, aunque al cierre de 2020 solo había notificado 359 de ellas a las partes. Informó de la aplicación de la Resolución 1/16 en 212 casos.

1 CIDH, La CIDH presenta informe sobre el estado y los resultados de los esfuerzos para implementar su Plan Estratégico 2017-2021 durante el primer semestre de 2020, Comunicado de prensa 160/20, Washington D.C., 7 de julio de 2020, p. 12.

Las cifras reportadas no explican claramente una disminución de 1668 en las peticiones y casos en trámite. La CIDH debe informar con claridad y transparencia sobre las estadísticas relativas a los casos en trámite.

1. El reto y la contradicción

Una revisión de los resultados demuestra la capacidad del sistema de casos. La CIDH lleva más de cinco décadas tramitando casos, y durante todo ese período resolvió un total de 1219 casos hasta diciembre de 2020. De este total, que deja de lado los informes de admisibilidad, la CIDH ha publicado 700 informes de fondo (IF), y 182 informes de soluciones amistosas (SA).² Ha enviado un total de 337 casos contenciosos a la Corte IDH.³

Las cifras reflejan la profunda contradicción entre los esfuerzos actuales de la CIDH por tramitar más de 3000 peticiones y casos, y los resultados, que nunca han llegado a 100 informes de fondo con decisión final (de publicación o envío a la Corte IDH) al año.

Para entender el grado de atraso, en 2021, la CIDH indicó que en la etapa de fondo estaba priorizando la resolución de los casos pendientes hasta 2001, y que también podría prestar atención a casos más recientes vinculados al enfoque de las relatorías temáticas,⁴ aunque dichas excepciones han sido y siguen siendo limitadas e inconsistentes.⁵

2. Causas de los retrasos

El retraso es especialmente crónico en la etapa de fondo. Las causas de la demora son, en primer lugar, la escasez crónica de fondos de la CIDH, que plantea la necesidad de una priorización más clara por parte de los Estados miembros de la OEA. Debido a que los casos están sujetos a una demora tan prolongada, la CIDH ha ampliado sus enfoques a casos más actuales y no únicamente a los clásicos casos de graves violaciones de derechos humanos ya conocidos.⁶ Esto plantea algunas cuestiones más sustantivas sobre el lugar que ocupa el sistema de casos en los enfoques actuales de la CIDH.

Aunque algunos datan el retraso en la década de 1990,⁷ las capacidades limitadas han estado presentes desde mucho antes. Dos ejemplos lo ilustran. En primer lugar, en 1976 la CIDH no publicó ninguna resolución sobre casos. Recibió más casos sin cambios en el personal, y se vio

2 Esto se basa en los recuentos de la CIDH, por año, en su página web.

3 Esta cifra se basa en el Informe Anual de 2020 de la Corte IDH, p. 41. Comparando sus cifras con la información en línea de la CIDH sobre los casos presentados a la Corte IDH, la CIDH parece estar omitiendo un número de casos presentados.

4 CIDH, Informe de balance 2021 de implementación del Plan Estratégico 2017-2021, septiembre de 2021, p. 8, relativo a los primeros seis meses de 2021, a partir de septiembre de 2021 disponible en español.

5 En 2020, por ejemplo, la CIDH publicó dos informes de fondo vinculados a temas trabajados por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas LGBT. Las peticiones habían sido presentadas en 2011, T.B. y S.H., Jamaica, Fondo (Publicación), Caso 13.095, Informe No. 401/20; y Gareth Henry y Simone Carline Edwards, Jamaica, Fondo (Publicación), Caso 13.637, Informe No. 400/20.

6 Como se ha señalado, la CIDH ha estado monitoreando la situación de los estudiantes de Ayotzinapa a través de un enfoque no contencioso. La Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada (Sacroi-Covid19) está prestando especial atención a Brasil y su manejo del covid-19, a Colombia en relación con las protestas de abril de 2021, y a El Salvador y Haití en general. Véase Informe de balance, pp. 44-45. Ha priorizado la atención a Nicaragua y Venezuela. Véase el sitio web de la CIDH, página inicial, en SIMORE, Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni) y Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (Meseve), respectivamente (<https://www.oas.org/es/cidh/>).

7 La CIDH a menudo hace esta referencia. Véase, por ejemplo, Informe Anual 2019 de la CIDH, cap. II, párr. 3.

en la necesidad de priorizar los informes de países.⁸ Un segundo ejemplo de la década de 1980 se refiere a los casos de desaparición forzada de Argentina, Chile y Guatemala. La CIDH publicó una resolución, de un par de páginas, con respecto a cada país. La resolución no proporciona ni los nombres ni el número de víctimas, ni siquiera el total de casos incluidos, solo un breve recuento de hechos generales y recomendaciones.⁹

Si bien la CIDH no informa regularmente sobre la distribución del personal por función, la comparación de la información de 2013 y 2019 permite tener una idea muy general. En 2013 aproximadamente 25 miembros del personal de la Secretaría Ejecutiva (SE) trabajaban principalmente en el sistema de casos individuales, incluyendo el registro, la correspondencia, la revisión de los requisitos para la tramitación, la preparación de los proyectos de informe de admisibilidad y de fondo, y el trabajo ante la Corte IDH.¹⁰ La CIDH estaba tramitando un total de 1753 asuntos en las etapas de admisibilidad y fondo. En 2013, el presupuesto total gastado por la CIDH fue de unos USD \$9,5 millones de dólares,¹¹ y la SE contaba con 67 personas.¹²

En 2019, aproximadamente 53 miembros del equipo trabajaron en casos individuales.¹³ La CIDH tramitó 4757 asuntos en las etapas de admisibilidad y fondo. El presupuesto total ejecutado por la CIDH fue de unos USD \$15 millones de dólares, y la SE estaba compuesta por 147 personas.¹⁴

En 2021 la CIDH informó que había contado con un presupuesto de USD \$17,3 millones de dólares, y trabajó con un equipo de 63 funcionarios/as y 79 consultores/as en total. Después de 2019 es difícil estimar cuántas personas trabajan con casos.

3. La necesidad de actuar para combatir el atraso procesal en la etapa de fondo

La CIDH ha tomado medidas a lo largo del tiempo para responder al retraso. En años recientes, en primer lugar, la SE trabajó desde finales de 2014 hasta mediados de 2016 para reducir la larga demora en la revisión inicial de las peticiones, con una mejora significativa,¹⁵ seguida de nuevas

8 CIDH, Informe Anual 1976, Introducción.

9 En el caso de Argentina se trataba de peticiones presentadas desde 1976, en el de Chile a partir de 1974 y en el de Guatemala, principalmente a partir de 1978. Cabe señalar que, durante su visita *in loco* de 1979 en Argentina, la CIDH recibió más de 4000 peticiones, aunque no está claro cuántas se abrieron posteriormente para su tramitación. No hay indicios posteriores de que ninguno de estos casos suspendidos se haya reabierto. Véase CIDH, Casos de personas desaparecidas en Argentina, Resolución No. 1/83; Casos de personas desaparecidas en Chile, Resolución No. 11/83; Casos de personas desaparecidas en Guatemala, Resolución No. 25/86.

10 CIDH, Informe Anual 2013, cap. VI, pp. 603-07. Téngase en cuenta que se trata de una estimación. Del grupo designado, hay que restar tres personas que trabajaron en medidas cautelares y no en casos. Las secciones regionales existentes en ese momento se ocupaban del trabajo por países y a veces prestaban asistencia en casos individuales. En algunos casos, las relatorías temáticas prestaban apoyo a casos individuales específicos.

11 CIDH, Informe Anual 2013, cap. VI (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap6.pdf>). Hay que notar que, en contraste con la CEDH, la CIDH opera con base en un presupuesto aprobado por la OEA, así como las contribuciones de Estados miembros, y otros Estados y entidades (en años recientes dichas contribuciones constituyen entre un tercio y casi la mitad del presupuesto): USD \$9,5 millones representa el total.

12 El personal incluye a todas las personas remuneradas y a los becarios legales que recibieron un estipendio; no incluye a los pasantes, que hasta el momento no son remunerados.

13 Esto resta unas cinco personas del grupo que trabajaron en medidas cautelares y no en casos (<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/033.asp>).

14 CIDH, Informe Anual 2019, cap. VI (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2019/docs/IA2019cap.6-es.pdf>).

15 De diciembre de 2014 a julio de 2016 se asignó a un grupo especial de la SE a la revisión de las peticiones reci-

medidas para garantizar una revisión oportuna. También se han producido importantes avances en la fase de admisibilidad. A finales de 2016 la CIDH aprobó cambios en el formato y contenido de los informes de admisibilidad para lo estrictamente necesario al analizar el cumplimiento de los requisitos. El número de informes de admisibilidad aprobados aumentó significativamente de 43 en 2016, a 246 al cierre de 2020. Estos representan avances relevantes. Sin embargo, la CIDH aún no ha desarrollado enfoques para remediar efectivamente el retraso en la etapa de fondo.

Parte del desafío es procedimental, en términos de contar con los recursos humanos y los procedimientos necesarios para avanzar hacia una respuesta más oportuna y eficaz. A lo largo del tiempo, la CIDH ha dedicado aproximadamente un tercio de su personal a las peticiones y los casos. Eso fue insuficiente para resolver el atraso procesal en el pasado, y sigue siendo insuficiente para resolverlo en 2021. Es notable que, en contraste con el procesamiento de hasta el 10% de las peticiones presentadas en décadas pasadas, la CIDH informa que ha flexibilizado los criterios para la revisión inicial y ahora está procesando hasta el 20%.¹⁶ Esto profundiza la contradicción entre los números de procesamiento y la resolución oportuna y efectiva.

En cuanto a los enfoques, desde 2017 la CIDH se ha referido repetidamente a la acumulación de casos como medida contra el retraso procesal.¹⁷ Sin embargo, las cifras disponibles aún no reflejan un aumento de las relacionadas decisiones de fondo. Al revisar los informes de fondo (que tratan asuntos acumulados en cualquier etapa), a principios de septiembre de 2021 no hay ningún ejemplo público de 2020, en 2019 se aprobaron dos informes sobre casos acumulados, en 2018 uno, y en 2017 tres. En los años inmediatamente anteriores, en 2016 hubo dos, en 2015 cuatro, y en 2014 uno.¹⁸ En el pasado, la CIDH ha emitido un número muy limitado de decisiones *per curiam*, pero esto no se ha convertido en una práctica.¹⁹

Las negociaciones de SA a veces ofrecen una resolución, pero el proceso rara vez es rápido. De los informes de SA publicados en 2019, el tiempo medio entre la presentación de la petición y la aprobación por la CIDH fue de 13,8 años. En 2020 fue de 17,2 años.

La CIDH ha buscado aumentar el número de informes de fondo aprobados, con resultados limitados. En 2019 la CIDH reportó la aprobación de 62 IF, 32 fueron enviados a la Corte IDH,²⁰ y 23 casos fueron enviados a la Corte IDH en 2020.²¹ En cuanto a los IF finalizados y publicados por la CIDH, en 2019 fueron dos, y en 2020 fueron 11.²² La resolución mediante el envío de casos

das hasta 2013 sobre las que aún no se había tomado una decisión. Esa iniciativa produjo decisiones sobre 6405 peticiones. Otro grupo fue asignado para revisar las peticiones a partir de 2014 y hasta 2015. CIDH, La CIDH busca reducir el atraso en el sistema de peticiones y casos, Comunicado de prensa 150/16, 18 de octubre de 2016.

16 Véase CIDH, Informe de balance 2021, p. 8.

17 Véase Informe Anual de la CIDH 2020, cap. II, párr. 38.

18 Todos estos ejemplos son casos enviados a la Corte IDH, excepto el de 2015, que fue publicado.

19 Véase, por ejemplo, CIDH, Gómez Murillo y otros, Costa Rica, Fondo, Caso 12.798, Informe No. 1/15.

20 De los 62 informes de fondo aprobados por la CIDH en 2019, varios fueron enviados a la Corte IDH, como se indicó. Dos fueron publicados por la CIDH como IF. Otros habrían sido enviados a la Corte IDH en 2020 o permanecen en períodos de prórroga. El proceso a través del cual los Estados pueden solicitar la suspensión del plazo de tres meses se explica en el comentario al Artículo 46, "Suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte IDH".

21 Es el mismo número de casos que se enviaron en 2011.

22 Los informes de fondo publicados se referirán a Estados que no han ratificado el CADH ni aceptado la jurisdicción de la Corte IDH, y en algunos casos a Estados partes del CADH y de la jurisdicción de la Corte IDH con medidas para su cumplimiento. En 2020, de los 11 informes de fondo publicados, siete conciernen a EE. UU., que no hacía parte del CADH, 2 conciernen a Jamaica, que no está sujeta a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH; y los otros dos se refieren a Estados partes de la CADH y su jurisdicción contenciosa.

a la Corte IDH o la publicación no representa el número total de informes aprobados durante un año, dado que un número importante sigue sujeto a prórrogas solicitadas por los Estados. En 2021 la CIDH informó que 90 casos, aprobados en diferentes años, tenían pendiente una decisión de otorgar más prórrogas, enviarlos a la Corte IDH, o publicarlos.

Como se ha señalado, una vez que la CIDH emite un IF, el Estado suele solicitar un tiempo adicional para cumplir con sus recomendaciones, y si es susceptible de la jurisdicción de la Corte IDH, debe renunciar a la presentación de una excepción preliminar. De los 23 casos enviados a la Corte IDH en 2020, en al menos 16 el Estado en cuestión había solicitado entre una y ocho prórrogas, desde un par de meses hasta más de dos años.²³ En 23 de los 32 casos enviados a la Corte IDH en 2019, la CIDH había concedido al menos una prórroga. La más larga se prolongó más de dos años.²⁴ De los casos enviados en 2018, la prórroga más larga se extendió durante seis años antes de su presentación a la Corte IDH.²⁵ La CIDH aprueba hasta varios casos al año para su publicación en virtud de cierto cumplimiento durante dichas prórrogas, como se explicó con más detalle anteriormente.

En 2021, la CIDH reportó haber enviado 40 casos a la Corte IDH, marcando el mayor número enviado. Aun así, los números están lejos de resolver el retraso. La CIDH tampoco ha informado que se estén desarrollando o implementando estrategias más integrales en la etapa de fondo.

4. Consecuencias del retraso procesal

Entender la demora ante la CIDH desde la perspectiva de las víctimas significa contar el tiempo entre la presentación de su petición hasta la publicación o presentación del IF ante la Corte IDH. El recuento que sigue abarca desde 2001, cuando la CIDH comenzó a aplicar la presunción a favor del sometimiento a la Corte, hasta 2020. La CIDH envió cinco casos a la Corte IDH en 2001. Ese número aumentó con el tiempo hasta un máximo de 32 en 2019, y luego 23 en 2020. El tiempo entre la presentación de la petición a la CIDH y la presentación del caso a la Corte IDH pasó de un promedio de 5,4 años en 2001, y aumentó gradualmente a un promedio de 16 años en 2020.²⁶

Dentro de los promedios indicados, un número limitado de casos se tramitó con mayor rapidez. Entre 2001 y 2014, 24 casos fueron enviados a la Corte IDH en menos de cuatro años; ninguno fue enviado tan rápidamente entre 2015 y 2020. Estos incluyen, entre otros, tres casos de

23 CIDH, Víctor Henry Mina Cuero, Ecuador, Fondo, Caso 12.593, Informe No. 63/18, presentado a la Corte IDH el 26 de octubre de 2020.

24 CIDH, César Gustavo Garzón Guzmán, Ecuador, Fondo, Caso 11.587, Informe No. 22/17, presentado a la Corte IDH el 26 de julio de 2019.

25 CIDH, Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), Argentina, Fondo, Caso 12.094, Informe No. 2/12, presentado ante la Corte IDH el 1 de febrero de 2018; Corte IDH, Caso de las Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Sentencia del 6 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 400.

26 Este recuento es desde la fecha de recepción de la petición por parte de la CIDH hasta la fecha de envío del caso a la Corte IDH. La Corte IDH a veces hace notar en su decisión el número de años que el caso estuvo pendiente ante la CIDH. Las cifras se redondearon para contar solo los años completos de tramitación de cada caso. Para los informes relativos a los casos acumulados, el recuento se realiza a partir de la recepción de la primera petición. En 2001 un promedio de 5,4 años; en 2002 de 5,3; en 2003 de 4; en 2004 de 6,6; en 2005 de 6,2; en 2006 de 8,2; en 2007 de 5,6; en 2008 de 8,5; en 2009 de 5,7; en 2010 de 7,4; en 2011 de 8,8; en 2012 de 10,1; en 2013 de 10,9; en 2014 de 10,5; en 2015 de 14,4; en 2016 de 12,9; en 2017 de 16,7; en 2018 de 16,8; en 2019 de 14; y en 2020 de 16.

pena de muerte,²⁷ un par de casos relativos a derechos territoriales indígenas,²⁸ dos casos relativos a derechos políticos²⁹ y seis casos de Venezuela.³⁰

Desde 2001 hasta 2020, la CIDH decidió 130 casos no presentados a la Corte IDH y procedió a publicarlos y someterlos a seguimiento, con la excepción de siete en los que no estableció ninguna violación. Respecto a este grupo, la demora en alcanzar una decisión final pasó de un promedio de 5,4 años en 2001 a incrementos que alcanzaron los 15 años en 2016, 18 años en 2017 y más de 20 años en 2019.³¹ En 2020, cuando cinco de los 11 informes publicados se referían a pena de muerte (uno de los cuales se decidió en tres años), el tiempo promedio de tramitación fue de más de 11 años. Dentro de estos promedios, la CIDH finalizó 27 informes publicados en menos de cuatro años entre 2001 y 2020, 21 de los cuales se referían a pena de muerte.

Dos casos de desapariciones forzadas ilustran el problema. El caso de Alvarado Espinoza y otros contra México fue priorizado por la CIDH hasta cierto punto, la petición fue recibida en 2011 y el caso fue resuelto y enviado a la Corte IDH en 2016. A pesar de que la CIDH actuó más rápido que en la mayoría de los casos, cinco años no resulta muy efectivo en un caso de desaparición forzada (otros casos de desaparición anteriores siguen en trámite). Esto puede contrastarse con la respuesta de la CIDH a la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, México. Los representantes de las familias solicitaron expresamente que la CIDH supervisara activamente la respuesta del Estado sin abrir un caso. La CIDH inicialmente vinculó esto a las medidas cautelares que había emitido; luego, con el acuerdo del Estado, estableció un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes que hizo una extensa investigación; y finalmente llevó a cabo actividades de seguimiento por sí misma.³² La respuesta de la CIDH fue rápida, seria y concentrada, la respuesta del Estado, por su parte, sigue estando lejos de producir los resultados requeridos.³³

27 Véanse: Corte IDH, Caso Raxcacó Reyes vs. Guatemala, Sentencia del 15 de septiembre de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 133; Caso Boyce y otros vs. Barbados, Sentencia del 20 de noviembre de 2007, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 169; Caso Da Costa Cadogan vs. Barbados, Sentencia del 24 de septiembre de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 204.

28 Véase Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia del 17 de junio de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 125; Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Sentencia del 29 de marzo de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 146.

29 Véase Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Sentencia del 23 de junio de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 127; Caso Castañeda Gutman vs. México, Sentencia del 6 de agosto de 2008, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 184.

30 Véanse Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, Sentencia del 5 de agosto de 2008, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 182; Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia del 30 de junio de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 197; Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia del 28 de enero de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 195; Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, Sentencia del 20 de noviembre de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 207; Caso López Mendoza vs. Venezuela, Sentencia del 1 de septiembre de 2011, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 233; Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela, Sentencia del 3 de septiembre de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C No. 249.

31 En 2001 la media era de 5,4 años; en 2002 de 5,1; en 2003 de 7,6; en 2004 de 6; en 2005 de 4; en 2006 de 7; en 2007 de 7,5; en 2008 de 6; en 2009 de 8; en 2010 de 7,7; en 2011 de 8,8; en 2012 de 13; en 2013 de 9; en 2014 de 9,3; en 2015 de 7,4; en 2016 de 15,6; en 2017 de 18; en 2018 de 17,7; en 2019 de 21,6.

32 Para mayor información sobre la respuesta completa, véase el sitio web de la CIDH, Actividades e iniciativas, Ayotzinapa (<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp>).

33 Oscar López, Casi 100.000 personas han desaparecido en México. Sus familias ahora buscan pistas entre los muertos, *New York Times*, 4 de octubre de 2021 (<https://www.nytimes.com/interactive/2021/10/03/world/americas/mexico-missing-people.html>).

El sistema de casos no se estableció para resolver cuestiones ocurridas o presentadas más de 20 años atrás, sin embargo, las dificultades para dar una respuesta oportuna siguen sin resolverse. La demora y las limitaciones en el sistema de casos a veces motivan el uso de enfoques originales que requieren una respuesta oportuna y ágil de la CIDH. Sin embargo, estos otros enfoques o procedimientos no ofrecen las determinaciones de hecho y derecho, ni las relativas a reparaciones contenidas en un IF, ni dan a los Estados que lo han aceptado la posibilidad de presentación a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH. El sistema de casos debería seguir desempeñando un papel central en el sistema.

5. Resultados oportunos y extemporáneos respecto del derecho a la vida

La presente sección analiza brevemente, en primer lugar, los casos de pena de muerte. Si bien la CIDH dicta habitualmente medidas cautelares mientras se revisan estos casos, pidiendo al Estado en cuestión que se abstenga de la ejecución, se han llevado a cabo ejecuciones igualmente.³⁴ En segundo lugar, la CIDH y la Corte IDH han desarrollado a lo largo del tiempo una importante jurisprudencia en materia de derechos humanos y VIH/SIDA. En ambos temas, algunas respuestas de la CIDH fueron más oportunas que otras.

5.1. Resultados más oportunos

La CIDH demostró resultados más oportunos al enfrentarse a los casos de pena de muerte del Caribe a finales de la década de 1990. Los casos se centraban en la imposición obligatoria de la pena de muerte por determinados delitos. La CIDH recibió 97 peticiones de seis países –principalmente Trinidad y Tobago y Jamaica– entre 1996 y 2001.³⁵ Esto representaba aproximadamente el 10% del total de casos que tramitaba la CIDH.³⁶ El Consejo Privado (Privy Council) había decidido que los casos de pena de muerte sujetos a apelación interna o a la consideración de los órganos internacionales de derechos humanos que superaran los cinco años violarían el requisito de la aplicación oportuna de la pena y requerirían la conmutación. Los gobiernos involucrados insistieron en la necesidad de una respuesta oportuna por parte de la CIDH. Fue en este contexto que Trinidad y Tobago denunció posteriormente la CADH.

La CIDH priorizó los casos. El tiempo medio de tramitación de los casos de Jamaica y Trinidad y Tobago en 1997 fue de 27,5 y 23 meses, respectivamente; en 1998 de 10,5 y 14 meses; y en 1999 de 7,5 y 10 meses.³⁷ Los casos publicados por la CIDH, aquellos posteriormente decididos por la Corte IDH, con el trabajo del Consejo Privado, la Corte Suprema del Caribe Oriental y los tribunales a nivel nacional, contribuyeron a que la pena de muerte dejara de ser de aplicación obligatoria en el Caribe,³⁸ con la excepción de Trinidad y Tobago.³⁹

34 Si se observan los casos publicados por la CIDH desde 2001 hasta 2020, la gran mayoría son de Estados Unidos, con un número menor de Jamaica, Bahamas, Granada y Cuba.

35 Brian Tittlemore, “The Mandatory Death Penalty in the Commonwealth Caribbean and the Inter-American Human Rights System: An Evolution in the Development and Implementation of International Human Rights Protections”, *William and Mary Bill of Rights Journal*, vol. 13 (2004), p. 473 (disponible en inglés).

36 *Ibid.*, p. 473, y n. 124.

37 *Ibid.*, p. 478 y n.140.

38 CIDH, La pena de muerte en el sistema interamericano: De las restricciones a la abolición, OEA/Ser.L/V/II., doc. 68, 31 de diciembre de 2011, párrs. 23-28. Al momento de redactar este informe, la pena de muerte obligatoria seguía siendo aplicable en Barbados. Posteriormente se anuló allí, quedando vigente únicamente en Trinidad y Tobago.

39 Joe Middleton, Amanda Clift-Matthews y Edward Fitzgerald QC, *Sentencing in Capital Cases*, The Death Penalty Chambers, Doughty Street Chambers, 2018 (disponible en inglés).

Por otro lado, al examinar los derechos humanos y el VIH/SIDA, el compromiso inicial de la CIDH se centró en el caso de Jorge Odir Miranda y otros, presentado en 2000 contra El Salvador, con medidas cautelares dictadas al principio del proceso para garantizar el acceso al tratamiento. El caso fue admitido en 2001, se le dio prioridad y se decidió en 2003.⁴⁰ El IF se centró en la demora indebida de dos años de los tribunales nacionales en la resolución de la acción de amparo que las víctimas habían presentado para obtener el acceso al tratamiento médico,⁴¹ y también produjo mejores condiciones para el tratamiento.

5.2. Resultados menos efectivos por el retraso procesal

La CIDH ha tratado casos de pena de muerte durante décadas. Esto ha incluido largas demoras, a veces sin resolución antes de la ejecución.⁴² Al revisar los casos de pena de muerte decididos entre 2001 y 2020, 24 se resolvieron con relativa prontitud, uno en menos de un año y el resto entre uno y cuatro años. Sin embargo, los 18 restantes se resolvieron en cinco años o más, con un retraso que alcanzó los 10, 12, 14, 17 y 18 años. El caso de Lackey *et al.*, relativo a Estados Unidos, demuestra sus efectos. El IF de 2013 abarca 14 peticiones presentadas entre 1996 y 2010.⁴³ La CIDH había dictado medidas cautelares. Las 14 personas habían sido ejecutadas antes de la aprobación del IF por parte de la CIDH.⁴⁴

Respecto al otro tema, la CIDH, con retraso, y la Corte IDH han decidido dos casos clave relacionados con los derechos humanos y el VIH/SIDA. El caso de Talía Gonzales Lluy, relativo a una joven que se enfrentó a toda una vida de limitaciones debido a la infección por una transusión de sangre no probada cuando era niña, fue presentado ante la CIDH contra Ecuador en 2006, decidido sobre el fondo en 2013, presentado a la Corte IDH y resuelto por esta en 2015.⁴⁵ El caso Cuscul Pivaral y otros contra Guatemala fue presentado ante la CIDH en 2003, decidido sobre el fondo en 2016, enviado a la Corte IDH y resuelto por esta en 2018.⁴⁶ De las 49 víctimas nombradas, al menos una docena ya habían muerto por causas directa o indirectamente relacionadas con el VIH/SIDA.

El retraso procesal impide la resolución efectiva y la reparación a las víctimas. Sin embargo, esto no significa que los casos carezcan de impacto, para las personas afectadas, los Estados o jurisprudencialmente. Por ejemplo, el dictamen de la Corte IDH en el caso Cuscul Pivaral y otros es muy significativo porque analiza el derecho a la salud como autónomo y justiciable, así como

40 CIDH, Jorge Odir Miranda Cortez y otros, El Salvador, Fondo, Caso 12.249, Informe No. 27/09. El IF fue aprobado en 2003, y el informe final en 2004. No se publicó hasta 2009 porque las partes negociaron un acuerdo de cumplimiento durante un largo período.

41 Cabe señalar que el sistema europeo lleva estudiando casos relacionados con los derechos humanos y el acceso al tratamiento médico desde la década de 1990, y el TEDH ha tratado un número importante de ellos sobre diversas cuestiones. Para casos iniciales, véase, por ejemplo, X v. France, App. No. 18020/91, 14 Eur.H.R.Rep. 483, 1992; TEDH, D v. Reino Unido, Caso No. 146/1996/767/964, 1997.

42 Sobre las ejecuciones llevadas a cabo no obstante el otorgamiento de medidas cautelares de la CIDH y las determinaciones sobre el fondo, véanse los ejemplos enumerados en CIDH, La pena de muerte en el sistema interamericano de derechos humanos: De las restricciones a la abolición, *supra*, párrs. 58-66.

43 CIDH, Clarence Allen Lackey y otros, Casos 11.575, 12.333 y 12.341, Informe No. 52/13, *supra*.

44 *Ibid.* Cabe señalar que un peticionario solicitó el retiro después de la ejecución, pero la CIDH declinó la solicitud y decidió el caso dentro de un grupo mayor. Esto se hizo con respecto al Sr. Gardner. Véanse párrs. 82 y 183.

45 Véase Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador, Sentencia del 1 de septiembre de 2015, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 298, párrs. 1-3.

46 Véase Corte IDH, Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, Sentencia del 23 de agosto de 2018, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 359, párrs. 1-3.

la no discriminación, la progresividad y los derechos a la vida, la integridad personal y el acceso a la justicia. El vínculo entre la denegación de atención médica y la discriminación basada en la pobreza, por ejemplo, es directamente relevante para los actuales desafíos de derechos humanos relativos al acceso a la atención médica por covid-19.

6. La necesidad de reformas que apoyen los objetivos del sistema de casos

El retraso procesal en la fase de fondo es extremo. No hay ningún enfoque en marcha capaz de producir cambios y avances profundos. Como se señaló anteriormente, la CIDH está dando prioridad a la resolución de casos sobre el fondo hasta el año 2001, así como a un número muy limitado de casos más recientes relacionados con temas de sus relatorías. El desafío consiste en corregir el retraso respetando y preservando el desarrollo del sistema de casos, sus avances cruciales y la independencia e imparcialidad de las decisiones de la CIDH que así lo definen.

Dadas las diferencias estructurales, presupuestarias y de otro tipo entre los sistemas de protección de los derechos humanos, las reformas no provienen de un único modelo. El SIDH está definido por una estructura en la que las peticionarias no tienen acceso directo a la Corte IDH; el acceso está condicionado a la finalización del proceso ante la CIDH. La CIDH no es un mecanismo que filtre, sus determinaciones de hecho y de derecho son necesarias para su presentación ante la Corte IDH.

La experiencia indica que un sistema que aún no ha alcanzado la resolución final (por publicación o envío a la Corte IDH) de 100 informes de fondo al año no ofrece la posibilidad de resolver a tiempo las 3000 peticiones y casos que se están tramitando, y las que se añaden cada año. Para el sistema interamericano, la atención a la demora procesal requiere recursos alineados con su mandato. Requiere una mayor definición de prioridades claras, rigurosas y sistemáticas. Por ejemplo:

- El enfoque actual de la CIDH de priorizar los informes de fondo sobre casos hasta 2001 en orden cronológico es debatible, teniendo en cuenta la diferencia entre los casos (anteriores y posteriores a 2001) relativos al derecho a la vida o a no ser torturado, frente a los relativos, por ejemplo, al derecho a la propiedad.
- Hay peticiones relativas a la privación ilegal de libertad que, en principio, si se resuelven a tiempo, incluirían la exigencia de la libertad como parte de la reparación. La demora suele anular esa posibilidad.
- Cuando se cometen graves violaciones como parte de un patrón y una práctica, puede ser necesario dar prioridad a los casos que se relacionen con ello. Se necesitan reformas oportunas, sistemáticas, concretas y con visión de futuro para responder a este tipo de violaciones, por ejemplo, la violencia contra las mujeres. Esto sigue siendo un reto clave pendiente.
- Si bien la CIDH se refiere a la resolución más oportuna de ciertos casos vinculados a las relatorías temáticas, sería útil que expusiera públicamente algunos criterios básicos. No todos estos casos requieren un tratamiento especial y la CIDH podría indicar los factores generales que así lo justifican.
- También sería útil que la CIDH aplicara de manera consistente e hiciera públicos los enfoques generales, como los informes de fondo más cortos para los casos relativos a violaciones menos graves, especialmente cuando estos enfoques previos de la CIDH son claros.

Sería útil para las partes tener una mejor comprensión de cómo la CIDH gestiona los tiempos en la etapa de fondo. Por esta razón, hacer más accesibles unas directrices muy básicas sobre

Reflexiones sobre el retraso procesal en el sistema de casos

esta cuestión sería un componente importante para la transparencia. Todas las medidas que se tomen para abordar la demora en la etapa de fondo deben basarse en la independencia y la transparencia de la CIDH, y en el papel único del sistema de casos para analizar concretamente las obligaciones estatales y exigir la reparación de las violaciones de los derechos humanos.