

Capítulo 6

El elefante en la sala.

El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano

Nelson Camilo Sánchez

Laura Lyons Cerón¹

Centro de Estudios de Derecho, Justicia
y Sociedad (Dejusticia)

1 Queremos agradecer la generosa orientación metodológica que recibimos de Miguel La Rota y Carolina Villadiego, del Área de Sistema Judicial de Dejusticia, para adelantar esta investigación, así como sus comentarios sobre borradores preliminares de este texto.

Resumen

231

En los últimos años ha aumentado significativamente el número de peticiones presentadas ante el sistema interamericano de derechos humanos. Este incremento en la demanda no ha podido ser abordado por los órganos de protección, pues su capacidad para atender las peticiones recibidas no ha aumentado en la misma proporción. En consecuencia, el sistema de peticiones y casos individuales enfrenta actualmente un alto nivel de congestión, que hace que los peticionarios tengan que esperar más de diez años para obtener una decisión por parte de la Comisión Interamericana. Este capítulo aborda este problema, presentando en primer lugar el estado actual del sistema de peticiones y casos. Para esto, el capítulo describe el flujo de las peticiones y casos recibidos entre el 2002 y el 2013, desde que entran al sistema, hasta que obtienen una solución de fondo por parte de la Comisión o la Corte. Igualmente, el capítulo presenta el tiempo promedio de espera entre cada paso del procedimiento para cada petición, para las peticiones recibidas anualmente y para la totalidad de peticiones recibidas entre 2002 y 2013. En segundo lugar, el capítulo evalúa las estrategias pasadas tomadas para combatir este atraso, enfocándose principalmente en la evaluación de las metas y proyecciones contenidas en el Plan Estratégico 2011-2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A partir de estos resultados, el capítulo contiene una serie de conclusiones y recomendaciones sobre posibles medidas que permitirían enfrentar el congestionamiento procesal.

El elefante en la sala. El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano

Introducción

Históricamente, el sistema interamericano de derechos humanos ha sido considerado como el “último recurso de justicia” de las víctimas de violaciones de derechos humanos en las américas (Abramovich 2008: 9). Los distintos mecanismos a través de los cuales los órganos de derechos humanos han cumplido esta labor de justicia han sido variados y, con el tiempo, han evolucionado tanto en sus aspectos procesales como en su estrategia de aplicación. Como parte de esta evolución, el sistema de casos y peticiones individuales ha tomado una especial centralidad en las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).² Hoy en día, para la CIDH, el sistema de petición individual es uno de los pilares de su trabajo (CIDH 2013a: 1).

A su vez, el impacto de la tramitación de casos en el sistema interamericano ha sido profundo en la conformación de las actuales democracias nacionales. Los casos y litigios no solamente han servido como mecanismo para dar una respuesta a las víctimas de los casos, sino además han sido fundamentales para la fijación de estándares normativos de comportamiento estatal en diversas materias. Gracias a estos profusos desarrollos, algunos expertos hablan hoy en día de un derecho común interamericano que se basa en los estándares de la Comisión y la Corte IDH, que no solo ha contribuido a afianzar el derecho internacional de los derechos humanos, sino que tiene características regionales propias, en algunos casos más avanzadas que las universales.

Pero, al mismo tiempo, la evolución y el éxito del sistema de peticiones y casos ha dado lugar a una expansión de la demanda que parece haber rebasado la capacidad institucional de respuesta.

2 Para la CIDH, el “*sistema de petición individual* comprende todos los procedimientos creados por los instrumentos interamericanos para la defensa de los derechos humanos: peticiones y casos, medidas de protección, solicitudes de información del artículo 41 de la Convención Americana y procedimientos del artículo XIV de la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas”. A su vez, el “*procedimiento de petición*” es aquel relacionado con las peticiones y casos, el cual se divide en cuatro etapas: estudio inicial, admisibilidad, fondo y seguimiento (CIDH 2011: 5). En este capítulo usaremos el término sistema de peticiones individuales en este último sentido restringido.

Año tras año las denuncias crecen a un ritmo exponencial, mientras que los órganos del sistema, o se mantienen con la misma capacidad o, peor aún, se achican. Existe un proceso contradictorio y que genera una enorme tensión: entre mayor demanda de justicia llega al sistema, menores son los recursos que existen para enfrentarla. Esto ha dado lugar, como es de esperarse, a un profundo retardo procesal en la capacidad de respuesta del sistema.

Nada de lo dicho en este diagnóstico es nuevo. Es un tema que ronda el sistema desde hace años. A pesar de las denuncias, de los debates, de las soluciones propuestas y de las estrategias iniciadas para contrarrestar esta situación, la crisis del sistema de peticiones y casos se ha profundizado a lo largo de los años.

El objetivo de este capítulo es presentar el estado actual del sistema de peticiones y casos, haciendo una evaluación de las estrategias implementadas por la CIDH en años recientes para combatir el atraso procesal. A partir del estudio de la información disponible sobre el sistema de casos durante el periodo 2002-2013, se analizará la evolución del sistema y se planteará el panorama actual. Al mismo tiempo, en este capítulo se analizarán los resultados del plan de combate al atraso procesal lanzado en 2007 por la CIDH y de la ejecución del Plan Estratégico 2011-2015, en lo relacionado con el sistema de peticiones y casos. Finalmente, el capítulo cerrará con algunas recomendaciones basadas en los hallazgos encontrados en esta investigación.

Un panorama global del sistema de peticiones

¿Cómo funciona el sistema de peticiones y casos?

La CIDH ha segmentado el procedimiento del sistema de petición individual en cuatro etapas: estudio inicial, admisibilidad, fondo y seguimiento de cumplimiento de las recomendaciones.

Estudio inicial: a través del estudio inicial se determina si la petición reúne los requisitos exigidos por el artículo 28 del Reglamento de la Comisión. Es decir, si concurren los elementos que caracterizan una posible violación de los derechos humanos, si se agotaron los recursos de la jurisdicción interna y si se cumplieron las formalidades previstas en el Reglamento. Esta etapa, que inicia con la recepción de la petición por parte de la Comisión, se desarrolla ante el Grupo de Registro, que es una sección de la

Secretaría Ejecutiva de la Comisión creada en 2007.³ También participan supervisores de dicha Secretaría y la Comisión a través de memorandos de consulta, dirección y evaluación general de las peticiones recibidas. Es importante anotar que si bien el registro se encarga de realizar el estudio, la aceptación para trámite de una petición es realizada por un grupo de abogados senior de la Secretaría encabezado por la Secretaria Ejecutiva Adjunta. A este grupo se le conoce como el grupo de Admisibilidad de Peticiones (GRAP). Esto quiere decir que el registro plantea una propuesta de decisión, pero no la adopta. La petición solo es aceptada cuando el GRAP así lo aprueba.

Admisibilidad: luego de la aceptación para trámite de una petición, las partes pertinentes de la petición son transmitidas al Estado para que, en un plazo de tres meses, presente su respuesta a la petición. Luego de la respuesta del Estado, las partes pueden presentar observaciones adicionales por escrito o mediante una audiencia. Después de esto, la Comisión decide sobre la admisibilidad de la petición y elabora el informe correspondiente. La etapa de admisibilidad se desarrolla con la participación de oficiales de las Secciones Regionales,⁴ oficiales de apoyo a las Relatorías y supervisores de la Secretaría Ejecutiva.

Desde la apertura del caso, los asuntos están bajo la conducción de un Comisionado Relator, con el apoyo de cinco Secciones Regionales en la Secretaría Ejecutiva.⁵ Las secciones regionales tienen a su cargo las peticiones en admisibilidad y los casos de

3 De acuerdo con información de la CIDH, el Grupo de Registro está actualmente conformado por: 1 funcionario P01; 1 consultor; 1 becario; 2 asistentes administrativos G05; y 20 pasantes.

4 Las secciones regionales son: 1) Región Andina I: Colombia, Ecuador y Venezuela. 2) Región Andina II: Perú y Bolivia. 3) Región Cono Sur: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. 4) Mesoamérica: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Cuba. 5) Región de países de habla inglesa, portuguesa y francesa: Canadá, Estados Unidos, Brasil, Antigua y Barbuda, Barbados, Bahamas, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

5 Estas secciones cuentan, según información de la CIDH, con 13 funcionarios: 1 funcionario de grado P3; 5 funcionarios P2; 2 funcionarios P1 con dedicación de tiempo completo; 1 funcionario P5; 2 funcionarios P4; 2 funcionarios P3 con dedicación de tiempo parcial. La información no establece cuántos y qué tipo de funcionarios pertenece a cada sección.

fondo y dan seguimiento a las recomendaciones y a la situación de los derechos humanos en sus respectivas áreas geográficas.

Según la CIDH, la consideración y deliberación de informes sobre admisibilidad requiere sustancial dedicación de los comisionados en forma presencial o por correo electrónico. Para esto, la Comisión puede constituir un grupo de trabajo sobre admisibilidad, compuesto por tres o más comisionados, para estudiar entre sesiones la admisibilidad y formular recomendaciones al pleno.

Fondo: posterior a su admisión, la petición se registra como caso y se da inicio al procedimiento en la etapa de fondo. Los peticionarios tienen desde ese momento cuatro meses para presentar sus observaciones sobre el fondo del asunto. Transcurrido este tiempo, el Estado cuenta con cuatro meses para presentar observaciones. Si la Comisión lo estima necesario, puede realizar una audiencia sobre el fondo del asunto. Posteriormente, se presenta la deliberación y voto por parte de la CIDH sobre el fondo del asunto y se realiza el informe respectivo.

En la preparación de proyectos de informe sobre fondo participan oficiales de las Secciones Regionales (distribuidas como se indicó en el apartado anterior), oficiales de apoyo a las relatorías y supervisores de la Secretaría Ejecutiva.

Solución amistosa: el Reglamento establece que la CIDH se pondrá en cualquier momento a disposición de las partes para llegar a una solución amistosa del asunto. Antes de iniciarse el procedimiento de fondo, la Comisión fija un plazo para que las partes manifiesten si tienen interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa. Actualmente, la CIDH realiza este procedimiento a través del Grupo de soluciones amistosas,⁶ que se encarga de dar seguimiento, facilitar y apoyar a los comisionados respecto de peticiones y casos en los que las partes hayan decidido entrar en este tipo de procedimiento.

Seguimiento de recomendaciones: esta etapa inicia con la transmisión del informe sobre el fondo o la emisión del informe de solución amistosa a las partes. El objeto de este proceso es informar a los órganos políticos sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión. Participan oficiales jurídicos

6 Este grupo está conformado por: 1 especialista en derechos humanos P04 de tiempo parcial; 2 especialistas en derechos humanos P01.

y supervisores de la Secretaría Ejecutiva, requiere sustancial dedicación de los comisionados en seguimiento y reuniones de trabajo.

Litigio ante la Corte IDH: a pesar de que desde la modificación Reglamentaria de 2009 en la Corte IDH se modificó el rol de la CIDH en los procedimientos contenciosos, este organismo continúa desarrollando actividades en la materia. En el procedimiento ante la Corte Interamericana participan los comisionados y el Secretario Ejecutivo a través de su función como delegados ante el tribunal para cada caso, oficiales del Grupo Corte⁷ y supervisores de la Secretaría Ejecutiva.

La realidad del sistema de peticiones y casos: un problema conocido y diagnosticado

El colapso del sistema de peticiones y casos ha sido un tema identificado y abordado tanto por los practicantes del sistema, como por estudios académicos. En su diagnóstico y causas generalmente se entremezclan los problemas y desafíos generales del sistema; entre ellos, la falta de recursos (Goldman 2009; Filipini 2008; Cavallaro y Brewer 2008), la poca transparencia de los órganos en publicar información contrastable (Centro de Derechos Humanos U. de Chile 2012), los problemas de acceso de las víctimas al sistema (Sánchez 2009; Cejil 2008), las limitaciones tecnológicas (Human Rights Clinic 2011), problemas de ineficiencia administrativa (Human Rights Clinic 2011; Dulitzky 2010), y problemas de implementación de las decisiones (Krsticevic 2007; Cejil 2008; Rodríguez y Kauffman 2014).⁸

La mayoría de referencias al tema del retardo procesal han sido, sin embargo, cuentas parciales a propósito de los datos sobre trámite publicados en los informes anuales de la CIDH. En la gran mayoría de casos, las deficiencias de la información han sido obstáculos insalvables para establecer series de datos

7 El Grupo de Corte está conformado por: 1 coordinador grado P03; 2 especialistas en derechos humanos en grado P02; 1 Asistente administrativo G05.

8 Estos problemas fueron objeto de amplia discusión durante el denominado proceso de "Fortalecimiento del sistema" y son objeto de capítulos específicos de esta publicación. Por ende, no los trataremos en detalle en esta sección. Más adelante se abordarán estos problemas en relación con el sistema de casos y peticiones.

consolidadas y mostrar tendencias, señalar el verdadero problema o establecer los cuellos de botella del procedimiento.

El estudio que más detalladamente ha abordado la cuestión (y el que más información por parte de la CIDH ha obtenido) fue publicado en 2011 por la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas. La investigación mencionada realizó una exhaustiva investigación estadística en la que midió el congestionamiento y el retardo procesal en un periodo aproximado de una década. Además, tuvo en cuenta los recursos de personal y tecnológicos de la CIDH, sus marcos normativos y los cambios tanto reglamentarios como en sus prácticas y en su organización institucional interna. Finalmente, el estudio comparó el procedimiento de la CIDH con otras experiencias internacionales y locales, con el fin de trazar posibles paralelos para identificar buenas prácticas.

En líneas generales, el informe hizo énfasis en tres cuestiones. En primer lugar, la falta de financiamiento de la Comisión y su impacto en el sistema de casos. En segundo lugar, la división en etapas del procedimiento y la organización estructural de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. Finalmente, los procesos internos de la Comisión al manejar las peticiones y casos.

La investigación destacó varios avances sustanciales tanto en organización como en aumento de eficiencia y en racionalización de los procesos. No obstante estos avances, el diagnóstico del informe fue muy poco optimista. En primer lugar, anualmente existe un aumento en las peticiones recibidas que no es acorde con la capacidad de procesamiento de la CIDH, lo cual termina en una congestión que va en aumento. Producto de ello, a la fecha de corte del estudio (agosto de 2011) había 5.213 peticiones esperando una evaluación inicial, 1.137 peticiones a la espera de una decisión de admisibilidad y 515 pendientes de una decisión de fondo (Human Rights Clinic 2011: 27). Con base en el número de peticiones recibidas y la capacidad de la CIDH para procesarlas en 2011, el informe concluyó, entre otras cosas, que “el porcentaje total de casos y peticiones totalmente decididas o eliminadas de la lista de espera [era menor en 2011] que el de 1996” (p. 31). En consecuencia, a 2011 la Comisión estaba eliminando aproximadamente un 20 % menos de casos y peticiones de lo que hacía 15 años atrás.

La consecuencia directa de este congestionamiento es el retraso procesal. El estudio encontró que, para la época, en promedio

se requerían “más de cuatro años para obtener una resolución sobre la admisibilidad de una petición y casi dos años y medio más para obtener una decisión sobre el fondo del asunto, dejando a los peticionarios con un retraso procesal de un promedio de seis años y medio para obtener una decisión de fondo” (Human Rights Clinic 2011: 32). Haciendo una evaluación de las peticiones recibidas y procesadas entre 1996 y 2010, el informe concluyó que el retardo procesal promedio para cada tipo de decisiones (admisibilidad y fondo) se había incrementado progresivamente durante los últimos quince años (p. 33). De hecho, el informe menciona información recibida de la propia CIDH que proyectaba un retraso procesal aun mayor que los cálculos del estudio. De acuerdo con esta información, para 2011 la duración promedio de los procedimientos de los asuntos que habían alcanzado la etapa de admisibilidad y que esperaban una resolución (que incluye el tiempo de la evaluación inicial y para la admisibilidad) era de 70 meses. Por su parte, la duración promedio de los asuntos que habían llegado a la etapa de fondo (que incluye el tiempo de evaluación inicial, admisibilidad y fondo) y estaban en espera de una decisión, era de 86 meses.

Con base en estos datos, y un análisis de los procesos y objetivos de la CIDH, el informe concluyó con una serie de recomendaciones multisectoriales que incluyeron aspectos relacionados con: 1) aumento de recursos financieros; 2) cambios internos sobre gestión de resultados, integración del grupo de registro con el resto de la Comisión, tecnología y modificaciones al sistema de recepción de peticiones; 3) cambios al reglamento, que incluyen decisiones combinadas de admisibilidad y fondo, aplicación consistente de reglamento para acelerar el procedimiento, adopciones de decisiones de admisibilidad y análisis preliminar de fondo por un grupo de trabajo, uso de decisiones *per curiam* y formatos abreviados de informes; 4) tratamiento de otras cuestiones estructurales relacionadas con recepción de información y documentos, solución amistosa, transparencia y criterios para las decisiones y medidas de seguimiento.

En ese mismo año, la CIDH dio un avance sustancial en la gerencia de sus procesos al acordar y publicar, por primera vez en su historia, un Plan Estratégico. La Comisión dividió su plan en tres partes. En la primera se desarrollan los objetivos estratégicos

para el periodo 2011-2015. Allí la Comisión estableció tres pilares de trabajo, en donde el “sistema de peticiones” constituye el primero de ellos.⁹ A su vez, estos objetivos se llevan a cabo en ocho programas, que están desarrollados en la segunda parte del Plan Estratégico.

Particularmente, para efectos del sistema de petición individual, el propósito general trazado por la CIDH para el periodo 2011-2015 fue doble. Por un lado, se propuso “asegurar máxima congruencia en la conducción y gestión de los procesos” y, por el otro, “asegurar consistencia en los proyectos de informes y pronunciamientos en consideración de la CIDH”. Las metas concretas fueron divididas por fase del procedimiento (estudio inicial o registro, admisibilidad, fondo y seguimiento al cumplimiento de recomendaciones).

En materia de “estudio inicial” la CIDH se planteó cuatro metas: 1) conseguir, para 2015, realizar la revisión inicial de cada petición recibida en un periodo máximo de 15 días; 2) realizar el estudio inicial de peticiones prioritarias (a las que le aplica *per saltum*) en un periodo máximo de 30 días), es decir, que en este tiempo se haya evaluado la petición y se haya implementado una decisión sobre su tramitabilidad; 3) tramitar, en un periodo de 5 días hábiles después de su recepción, la correspondencia recibida; 4) alcanzar, para 2015, que “toda petición reciba respuesta sobre tramitabilidad dentro de los tres meses siguientes a su recepción”. La Comisión estimó que para cumplir con esta meta era necesario completar durante el periodo 2011-2015 el estudio inicial de 9.750 peticiones, lo cual correspondía a aproximadamente 1.6250 evaluaciones jurídicas. Además, para lograr que a 31 de diciembre de 2013 no existiera pendiente por revisar ninguna petición presentada antes del 31 de diciembre de 2010, la CIDH debía realizar 10.000 evaluaciones jurídicas entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2013 (CIDH 2011: 6). Las metas anuales respecto de dicha tarea fueron las siguientes:

9 Los otros dos fueron: monitoreo de la situación de derechos humanos de los países y enfoques temáticos.

	2011	2012	2013	2014	2015
Evaluaciones	2.933	5.867	5.867	5.867	4.025

Para la etapa de admisibilidad el plan se planteó dos actividades prioritarias: 1) desarrollar reformas metodológicas que permitieran el incremento de la productividad de informes y elevarla en los años 2011 y 2012, y 2) desarrollar intensivamente el programa de eliminación del atraso durante el periodo 2013-2015, para lo cual las secciones debían cuadruplicar su capacidad de producción. Con base en estas estrategias, las metas anuales de producción de informes de admisibilidad fueron las siguientes:

	2011	2012	2013	2014	2015
Informes de admisibilidad	220	220	440	880	704

Las estimaciones para la etapa de fondo se basaron en este proyectado aumento de informes de admisibilidad. Con base en el presupuesto de que un abogado podría producir hasta 12 informes de fondo al año, las metas anuales para dicha etapa fueron las siguientes:

	2011	2012	2013	2014	2015
Informes de fondo	55	165	330	330	330

Finalmente, la CIDH estableció metas para la promoción de informes de solución amistosa con base en su recién creado “grupo de solución amistosa”, y proyectó la elaboración de informes de archivo de caso. Dichas metas fueron las siguientes:

	2011	2012	2013	2014	2015
Solución amistosa o archivo	22	55	176	176	176

Estas metas, además, se complementaron con proyecciones y metas en otras materias como la realización de audiencias y reuniones de trabajo, seguimiento a recomendaciones, “litigio de casos ante la Corte”, tramitación de medidas cautelares y otros proyectos.

El estado actual del sistema de peticiones

Para evaluar el estado actual del sistema de peticiones y casos elaboramos una base de datos a partir de los Informes Anuales publicados por la CIDH entre 2002 y 2013, así como los Informes Anuales de la Corte Interamericana correspondientes a los años 2006-2013. Con esta base pretendemos consolidar información sobre dos aspectos: 1) el flujo de casos y peticiones, 2) la duración del trámite.

Para el flujo de casos, los datos recopilados fueron organizados en la base de datos según el año y el tipo de decisión. Posteriormente, con esta información calculamos el porcentaje de peticiones o casos individuales que logran ser objeto de una decisión determinada. Este cálculo fue realizado partiendo del número total de peticiones recibidas durante este periodo, como dato a partir del cual se calcularían los demás porcentajes. Además, a partir de la descripción del procedimiento ante estos órganos de protección, contenido en sus respectivos reglamentos, realizamos los gráficos correspondientes que permiten describir el flujo de peticiones y casos individuales en estos años.

En segundo lugar, para medir el tiempo promedio de espera para cada una de las decisiones que se toman a lo largo del procedimiento, establecimos la fecha de cada decisión pública tomada entre 2002 y 2013 sobre admisibilidad, inadmisibilidad, fondo, solución amistosa, archivo y remisión de casos a la Corte.¹⁰ Posteriormente, complementamos esta base de datos documentando la fecha de las sentencias sobre fondo, reparaciones y costas, emitidas por la Corte con respecto a las peticiones recibidas por la Comisión entre 2002 y 2013.

Los datos recopilados fueron utilizados para calcular el tiempo transcurrido entre cada paso del procedimiento para cada una de las peticiones individuales, el promedio de tiempo transcurrido entre estas etapas anualmente y en el periodo analizado en nuestra investigación (2002-2013). Igualmente, la información recopilada nos permitió calcular el promedio de duración de todo

10 Para la fecha de remisión de los casos a la Corte solamente fue posible incluir la información correspondiente a aquellos casos que han sido objeto de sentencia por parte de la Corte, pues esta información solamente se conoce por medio de la sentencia sobre el fondo.

el procedimiento, tanto en cada uno de los años analizados, como en la totalidad de años comprendidos en la investigación.

Flujo de peticiones y casos

Esta sección describe el flujo de peticiones y casos del sistema interamericano, desde el momento en que las peticiones se presentan a la CIDH, hasta que eventualmente encuentran una solución, bien sea en la etapa del procedimiento ante la Comisión, con la publicación de un informe de fondo o la aprobación de un acuerdo de solución amistosa, o en la etapa del procedimiento ante la Corte IDH mediante la emisión de una sentencia sobre el fondo del asunto.

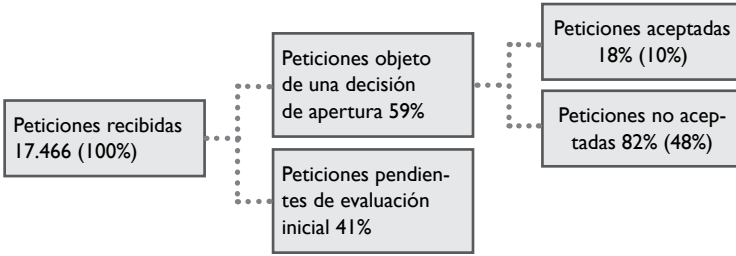
Para la elaboración del flujo de peticiones y casos individuales, partimos de la información proporcionada tanto en los Informes Anuales de la Comisión de 2002 a 2013, como en los Informes Anuales de la Corte de 2006 a 2013. Los primeros contienen información sobre el número de decisiones de admisibilidad, inadmisibilidad, fondo, solución amistosa y archivo tomadas anualmente por la Comisión entre 2002 y 2013. Por otro lado, los informes de la Corte contienen, tanto la información correspondiente al número de casos sometidos al conocimiento de la misma por parte de la Comisión, como los datos relativos al número de casos contenciosos resueltos anualmente por este Tribunal.

En el procedimiento de casos y peticiones individuales hay diferentes filtros a través de los cuales pasan las peticiones en diversas etapas del procedimiento; el número de peticiones que logra pasar estos filtros es significativamente menor al número de peticiones que llega a la etapa anterior a cada uno de ellos.

La información recopilada durante nuestra investigación arrojó que entre los años 2002 y 2013 la CIDH recibió un total de 17.466 peticiones,¹¹ esta cifra representa el 100 % de las peticiones tenidas en cuenta para elaborar el flujo de casos, siendo la cifra utilizada para calcular el porcentaje que representan las demás cifras obtenidas.

11 Esta cifra excluye las 3.783 denuncias recibidas en el año 2002, referidas a las medidas bancarias en Argentina —el llamado “Corralito”—, y las denuncias recibidas en el año 2009 en el marco del golpe de Estado en Honduras.

FIGURA 1



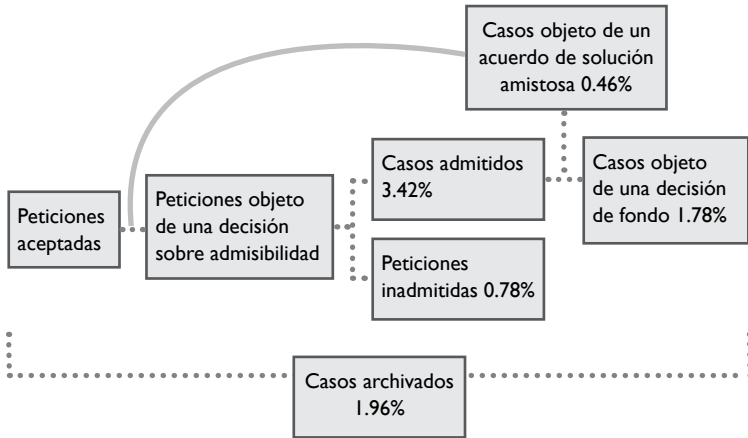
De acuerdo con la figura 1, en el procedimiento de los casos y las peticiones individuales ante el sistema interamericano se presenta un primer filtro ante la Secretaría Ejecutiva, que consiste en la decisión de apertura de las peticiones que se toma luego de la revisión inicial de las mismas. En esta instancia del proceso, la CIDH evalúa si las peticiones cumplen con los requisitos establecidos en el Reglamento, especialmente en el artículo 28 del mismo.

Como se desprende de la figura 1, de las 17.466 peticiones¹² recibidas por la Comisión, 8.450 no son aceptadas, esto es, el 48 % de las peticiones recibidas no siguen siendo tramitadas por la Comisión. De las restantes, solamente 1.818 (10 % del número de peticiones recibidas) son aceptadas, cifra que no alcanza a representar la quinta parte del número de decisiones sobre apertura tomadas en total en estos años (10.294). En este punto, es pertinente resaltar que solamente el 59 % del total de peticiones recibidas ha sido objeto de decisión sobre apertura, lo que significa que anualmente alrededor de 600 peticiones son enviadas a la lista de espera, teniendo en cuenta que la Comisión recibe en promedio 1.455 peticiones y toma en promedio 858 decisiones sobre apertura al año.

En su Informe Anual de 2013, la CIDH afirma que para finales de ese año, 8.548 peticiones se encontraban pendientes de revisión inicial; sin embargo, debido a la falta de información pública, no es posible determinar el año en el que estas peticiones fueron recibidas por la Comisión, por lo que el porcentaje contenido a

12 Los reportes anuales de la Comisión no especifican el manejo que, al momento de determinar el número de informes de admisibilidad y de fondo publicados, se le da a los casos de peticiones acumuladas, por lo que no es posible determinar si la Comisión tiene en cuenta las peticiones acumuladas como dos diferentes, lo que afecta la cifra referente al número de peticiones recibidas.

FIGURA 2



244
Nelson Camilo Sánchez, Laura Lyons Cerón

este respecto en la figura 1 (41 %), corresponde a la cifra resultante de la resta entre el número de peticiones recibidas y el número de decisiones sobre apertura tomadas entre 2002 y 2013.

Finalmente, es necesario resaltar que los informes anuales de la CIDH emitidos entre el 2002 y el 2010 tampoco contienen información sobre el número de peticiones no aceptadas¹³ en esos años, por lo que fue necesario obtener estos datos por medio de la resta entre el número de decisiones de apertura tomadas y el número de peticiones aceptadas.

La figura 2 describe lo que sucede con las peticiones luego de su aceptación, transmisión al Estado y de la consideración de la posición de las partes. Así, las peticiones aceptadas por la Secretaría Ejecutiva son objeto de un pronunciamiento sobre su admisibilidad, esta decisión de la Comisión constituye el segundo filtro por el que deben pasar las peticiones para ser solucionadas.

De conformidad con los datos del flujo de peticiones, la CIDH ha tomado 733 decisiones sobre admisibilidad entre 2002 y 2013,

13 Teniendo en cuenta que, según lo establece el Reglamento de la Comisión, en los casos en los que la CIDH decide no aceptar las peticiones, luego del transcurso de un tiempo razonable, la Comisión puede decidir sobre el archivo de los mismos, es posible afirmar que la cifra relativa a las peticiones no aceptadas por la Comisión (8.450) hace referencia a aquellos casos sobre los que no se ha tomado una decisión de archivo, por lo que no es posible determinar qué porcentaje de estas peticiones podrá seguir en trámite ante la Comisión en caso de que se corrijan los errores necesarios para aceptar una petición.

esta cifra representa apenas el 4,2 % de las peticiones recibidas y el 40 % de las 1.818 peticiones aceptadas. Debido a la falta de información pública, no es posible determinar si la diferencia entre el número de peticiones aceptadas (1.818) y las decisiones de admisibilidad tomadas (733), que representan el 60 % de las peticiones aceptadas, corresponde a peticiones que se encuentran pendientes de una decisión de admisibilidad. Sin embargo, en este punto resulta pertinente resaltar que la Comisión, en su Informe Anual del 2013, afirmó que para finales de ese año, 1.753 peticiones se encontraban en trámite, sin especificar el número de peticiones pendientes de una decisión de admisibilidad y las que se encontraba en espera de una decisión sobre el fondo, y sin ser posible establecer la fecha en la que estas peticiones en trámite fueron recibidas, siendo posible que dentro de estas haya algunas recibidas con anterioridad al 2002, año de partida para nuestro estudio.

De las 1.818 peticiones aceptadas luego de la evaluación inicial, 136 son inadmitidas por la Comisión, lo que corresponde al 0,78 % del número total de peticiones recibidas. De las peticiones restantes, 597 son admitidas, es decir, el 3,42 % del total de peticiones recibidas y el 32,84 % de las aceptadas luego de la revisión inicial; estas peticiones admitidas continúan en trámite ante la Comisión.

Luego de la admisibilidad, las peticiones pasan a ser objeto de decisiones de fondo por parte de la Comisión. La aprobación o publicación de un informe de fondo es, junto con los acuerdos de solución amistosa, una de las formas de dar resolución a los casos en el procedimiento ante la CIDH, declarando la existencia o inexistencia de una violación de los derechos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y realizando recomendaciones pertinentes a los Estados.

De acuerdo con los datos encontrados, de los 597 casos admitidos por la Comisión, 312 son objeto de un informe de fondo, esta cifra corresponde al 52 % de los casos que han sido admitidos y al 1,79 % de las peticiones recibidas. Al igual que sucede con las decisiones de admisibilidad, no es posible saber si la diferencia existente entre el número de peticiones admitidas y los informes de fondo se debe a un congestionamiento existente en esta etapa, pues solamente encontramos el dato anteriormente mencionado referente al número total de peticiones y casos (sin especificar el número de peticiones en trámite en cada una de estas dos etapas),

que para finales del 2013 se encontraban en trámite de admisibilidad y fondo.

Se debe resaltar que la Comisión, en cualquier momento del procedimiento, puede decidir sobre el archivo de una petición o caso, decisión que se toma si no se cuenta con la información necesaria para tomar una decisión sobre el caso, si el peticionario decide desistir o si se presenta una injustificada inactividad del peticionario que constituya un fuerte indicio de su desinterés en la tramitación de la petición. Así, a pesar de que la CIDH pueda archivar una petición si no recibe respuesta alguna por parte de los peticionarios luego de haberla solicitado después de realizar la evaluación inicial, la mayoría de las decisiones de archivo han sido tomadas por la Comisión entre la apertura de los casos y la evaluación de admisibilidad de los mismos. Estas decisiones constituyen otra de las maneras en que los casos salen del procedimiento ante el SIDH, así, de las 17.466 peticiones recibidas, 343 (1,96 %) fueron archivadas por la Comisión.

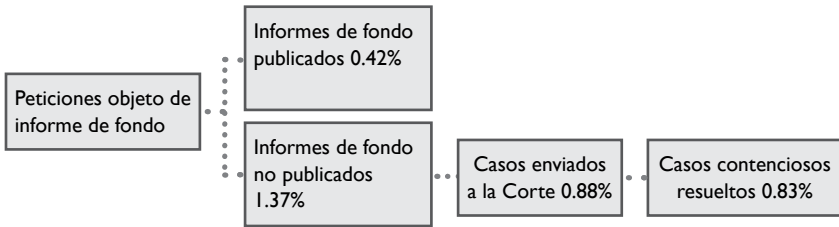
Ahora bien, de conformidad con el artículo 40.1 de su Reglamento, la Comisión se pondrá a disposición de las partes en cualquier momento del examen de las peticiones con el fin de lograr una solución amistosa sobre el asunto. La mayoría de estos acuerdos se presentan luego de la admisión de las peticiones por parte de la Comisión. Así, de las 17.466 peticiones recibidas, solamente 80 (0,46 %) han sido objeto de informes de solución amistosa.¹⁴

La figura 3 describe el recorrido de las peticiones luego de la aprobación o publicación de los informes de fondo.

En este punto, es necesario resaltar la diferencia entre los informes de fondo aprobados (no publicados) y los informes de fondo publicados. Los informes de fondo no publicados por la Comisión hacen referencia a aquellos casos que son posteriormente remitidos a la Corte IDH, y los informes de fondo publicados por este órgano se refieren a los casos de aquellos países que no han reconocido la competencia contenciosa de la Corte, y a aquellas peticiones en las que la Comisión no encuentra una violación de los derechos humanos.

14 En sus informes anuales, la Comisión no especifica si los informes de solución amistosa emitidos homologan los acuerdos logrados entre los Estados y peticionarios, o si evalúan el cumplimiento de estos acuerdos.

FIGURA 3



Así, 73 informes de fondo han sido publicados por la Comisión, cifra que representa el 23 % de la totalidad de los informes de fondo y el 0,42 % de la totalidad de las peticiones. Igualmente, 239 informes de fondo han sido aprobados, es decir, el 76,6 % de la totalidad de los informes de fondo y el 1,36 % de los informes recibidos por la Comisión.

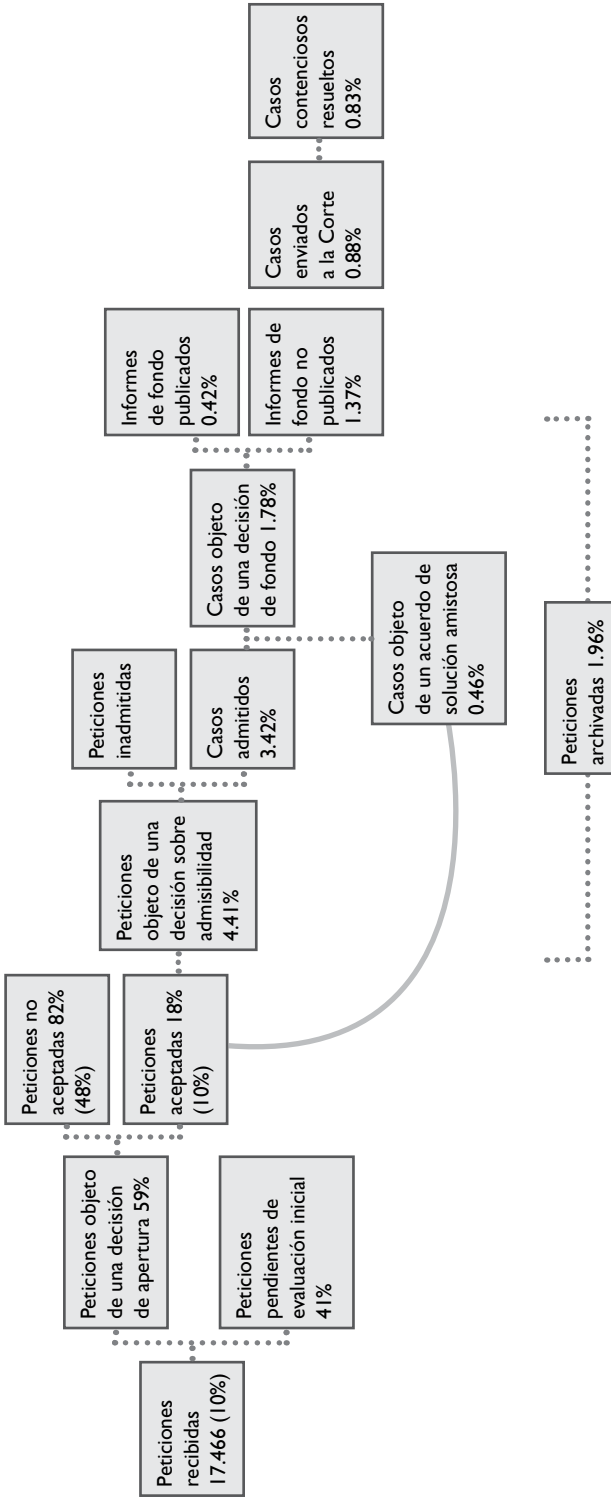
Igualmente, un poco más de la mitad de los casos que son objeto de una decisión de fondo aprobada por la Comisión (239) son remitidos a la Corte IDH, es decir, 154 casos son remitidos, lo que corresponde al 0,88 % del total de peticiones recibidas, y el 64 % de los casos que cuentan con un informe de fondo aprobado. Lo anterior nos permite afirmar que el 36 % restante (85 casos) siguen pendientes de esta decisión.

Finalmente, solamente 145 peticiones llegan a ser casos contenciosos resueltos por la Corte IDH, lo que, a pesar de representar el 94 % de los casos remitidos a este organismo, corresponde a apenas el 0,83 % del total de las peticiones recibidas por la Comisión.

Así, en conclusión, a pesar de las distintas posibilidades de dar solución a los casos y las peticiones individuales a lo largo del procedimiento ante el sistema interamericano, solamente el 2,24 % de las peticiones (392) logran obtener una resolución de fondo. De estas peticiones, 312 son resueltas por medio de informes de fondo y 80 por medio del procedimiento de solución amistosa.¹⁵

15 Las decisiones de archivo no fueron tenidas como parte de este porcentaje de peticiones resueltas por la Comisión, teniendo en cuenta que estas decisiones no implican ninguna forma de reparación para los peticionarios, ni hacen referencia al fondo del asunto.

FIGURA 4



Aunque se reconoce que en muchos casos las peticiones no llegan a ser resueltas por los órganos de protección de los derechos humanos por razones ajenas a las falencias en su funcionamiento, en muchos casos la disparidad que se presenta entre el número de peticiones recibidas por la Comisión y el número de peticiones o casos resueltos, es causada por el alto nivel de congestión procesal al que se enfrentan la CIDH y la Corte IDH en la actualidad. Esto tiene como consecuencia que los órganos de protección de los derechos humanos no puedan resolver la demanda de peticiones, y que muchas de estas se encuentren detenidas en alguna etapa del procedimiento en espera de alguna decisión.

Duración del trámite de peticiones y casos individuales ante el sistema interamericano

Este estudio se basa en información sobre el procedimiento de las peticiones individuales recibidas por la CIDH entre 2002 y 2013. Con base en la metodología anteriormente explicada, esta sección busca medir la duración del trámite de peticiones y casos. A partir de ella se pueden comparar progresos tanto con el informe de la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas, como con la información provista por la CIDH en su Plan Estratégico.

Antes de presentar los resultados obtenidos, es necesario hacer algunas precisiones metodológicas. En primer término, la información recolectada y contenida en la base de datos no permite medir exactamente el retraso procesal existente en la actualidad en el sistema interamericano — especialmente en la Comisión—, teniendo en cuenta que no todas las decisiones de los órganos del sistema son públicas, y que la información correspondiente a las peticiones que actualmente se encuentran en la lista de espera de la Comisión no fue incluida en la base de datos, pues esta información no es pública.

Igualmente, no fue posible incluir en la base de datos lo correspondiente a la totalidad de informes de fondo aprobados y no publicados, pues estos no son dados a conocer por la Comisión, y la fecha de su aprobación solamente se divulga en aquellos informes de fondo correspondientes a casos que han sido objeto de sentencia de la Corte IDH, razón por la cual solamente incluimos en la base de datos la información correspondiente a estos casos decididos por la Corte.

La base de datos tampoco incluye los casos que cuentan con un acuerdo de solución amistosa que no ha sido homologado por la Comisión. Esto se debe a que solo desde su homologación los acuerdos son dados a conocer, pues los procesos de solución amistosa no son públicos.

En algunas sentencias no se especifica la fecha de aprobación y publicación del informe de admisibilidad, y en otros casos la fecha no está completa, faltando el día e incluso el mes de aprobación de los informes. En estos casos, se usó por defecto el día 15 y el mes de junio para poder realizar el conteo manual y posteriormente obtener el promedio de tiempo transcurrido. Estos casos se encuentran señalados en nuestra base de datos.

En algunos casos, los informes de la CIDH hacían referencia a la recepción de varias denuncias dentro de cierto rango de tiempo, sin especificar en algunos el número de peticiones recibidas ni la fecha exacta en que se recibió cada una. En estos casos, se optó por usar como fecha de recepción de estas peticiones, la correspondiente al promedio entre las dos fechas que componen el rango de tiempo dado a conocer por la Comisión, o en el que la Comisión afirmó haber recibido las peticiones.

En aquellos casos en los que se presentó adición o complemento de las peticiones en una fecha posterior, se optó por usar el promedio entre las dos fechas.

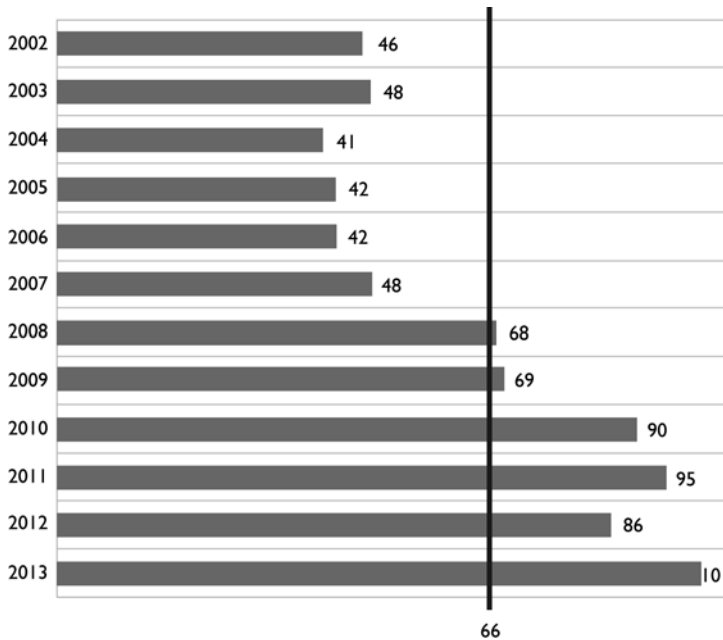
Finalmente, las peticiones que fueron acumuladas en el informe de admisibilidad o en el de fondo se tuvieron en cuenta como peticiones diferentes al momento de hacer el conteo manual.

Teniendo en cuenta estas salvedades, en adelante presentaremos los datos obtenidos, dividiendo su análisis por etapa procesal.

Admisibilidad

El promedio total de meses transcurridos entre la recepción de las peticiones y el informe de admisibilidad de las decisiones tomadas entre 2002 y 2013, es de 66 meses. Este tiempo ha aumentado significativamente desde el 2002, año en el que el tiempo promedio de espera para la decisión de admisibilidad fue cuatro años y medio menor que en el 2013. Es decir, de 2002 a 2013 el tiempo promedio de espera para obtener una decisión de admisibilidad aumentó en un 116 %.

GRÁFICA I
Decisiones de admisibilidad



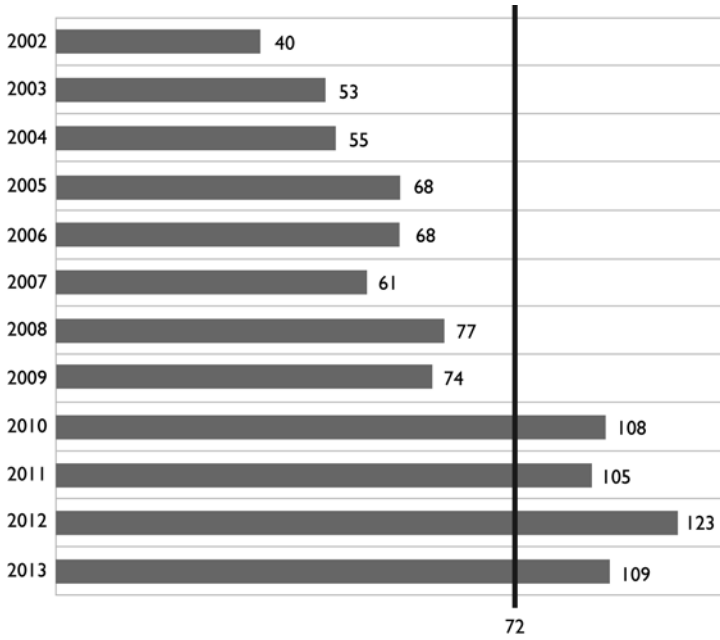
Como se puede observar, se presentó un aumento significativo en el tiempo de espera para una decisión de admisibilidad luego de la reforma del año 2009 al Reglamento de la Comisión. Así, mientras en el 2009 la duración fue de 69 meses, en el 2010 la CIDH tardó en promedio 90 meses para tomar una decisión de admisibilidad, es decir, tardó en promedio 21 meses más en admitir los casos. Igualmente, luego de la entrada en vigor del Reglamento aprobado en 2009, la Comisión tardó en promedio 42 meses más en admitir las peticiones en comparación con el tiempo promedio de duración de los años anteriores, pues entre 2002 y 2009 el tiempo promedio de espera fue de 51 meses, mientras que entre 2010 y 2013 este tiempo fue de 93 meses.

Inadmisibilidad

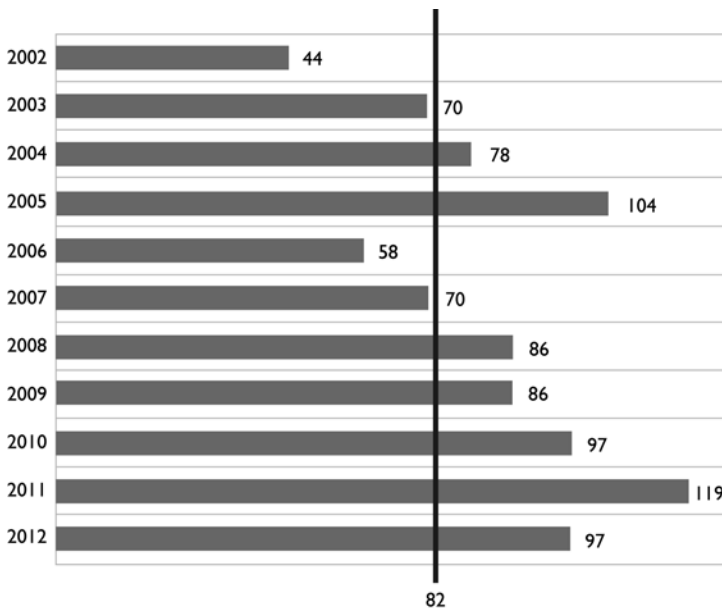
La información contenida en la base de datos arroja que la CIDH tarda en promedio un poco más de un año en determinar la inadmisibilidad de las peticiones que en determinar su admisibilidad.

El tiempo de espera para la obtención de una decisión de inadmisibilidad, al igual que en el caso de las peticiones admitidas,

GRÁFICA 2
Decisiones de inadmisibilidad



GRÁFICA 3
Decisiones de fondo



ha aumentado significativamente desde el 2002, año en el que los peticionarios tuvieron que esperar casi tres veces menos que en el año 2013 para obtener una decisión de este tipo por parte de la Comisión.

Como se desprende de la gráfica 2, el tiempo promedio de espera para una decisión de inadmisibilidad fue de 79 meses para las decisiones tomadas entre 2002 y 2013. En el caso de estas decisiones, se presentó el mismo fenómeno que en el caso de las peticiones admitidas. Es decir, después de la reforma del año 2009 al Reglamento de la Comisión, el tiempo de espera para obtener una decisión de inadmisibilidad de las peticiones aumentó significativamente, pues mientras este tiempo entre 2002 y 2009 fue de 62 meses, entre 2010 y 2013 la Comisión tardó en promedio 111 meses en tomar una decisión de inadmisibilidad: alrededor de 48 meses más que en el primer rango de tiempo.

Fondo

El promedio de tiempo transcurrido entre la recepción de las peticiones y la aprobación de los informes de fondo, entre los años 2002 a 2012, fue de 82 meses.¹⁶

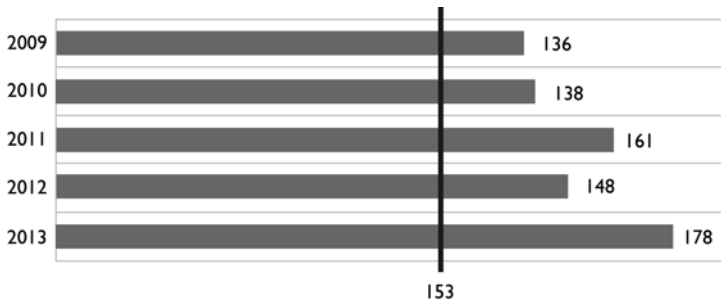
Como se desprende de la gráfica 3, entre 2002 y 2005 se presentó un aumento gradual en el tiempo de adjudicación de las cuestiones de fondo de los casos; este se puede deber en parte al incremento en el número de peticiones recibidas en estos años, teniendo en cuenta que en el 2005 la Comisión recibió 351 peticiones más que en 2002.¹⁷

Sin embargo, el aumento gradual en el tiempo de adjudicación de las cuestiones de fondo tuvo un punto de quiebre en el 2006, año en el que disminuyó considerablemente el tiempo de

16 Entre la aprobación y la publicación de los informes de fondo transcurren tiempos considerables debido a que la Comisión le otorga un plazo a los Estados para cumplir con el informe de fondo preliminar antes de adoptar uno final y, luego de un nuevo plazo adicional, decidir su publicación. En este caso, tuvimos en cuenta la fecha de aprobación de los informes preliminares de fondo. Sin embargo, debido a la falta de publicidad de los datos, no fue posible incluir la totalidad de los informes de fondo aprobados por la Comisión, solamente logramos incluir la información correspondiente a los de fondo que han sido publicados y a los que pertenecen a casos que ya han sido objeto de una sentencia por parte de la Corte IDH.

17 Informes Anuales de la CIDH.

GRÁFICA 4
Decisiones de archivo



254

Nelson Camilo Sánchez, Laura Lyons Cerón

espera entre la recepción de las peticiones y la aprobación de los informes de fondo. Así, en este año, la Comisión tardó en promedio 46 meses menos en aprobar informes de fondo, con respecto al tiempo promedio de espera del año anterior.

A pesar de ello, el tiempo de adjudicación de las cuestiones de fondo continuó en aumento a partir del año 2007, con excepción del 2012, en el que se presentó una disminución en el tiempo de adjudicación de las cuestiones de fondo.

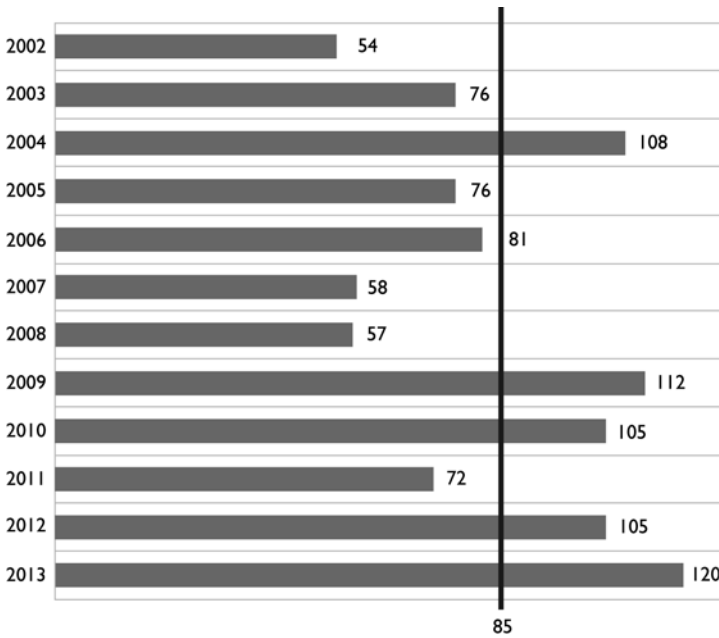
Archivo

De conformidad con la gráfica 4, el promedio total de meses transcurridos entre la recepción de las peticiones y la decisión de archivarlas entre 2013 y 2009 fue de 153 meses. En este punto es necesario resaltar que, a pesar de que la CIDH ha tomado decisiones de archivo en los años anteriores al 2009, solamente a partir de ese año la Comisión publicó información referente a estas decisiones. Así, de las 343 decisiones de archivo emitidas por la Comisión entre 2002 y 2013, según la información proporcionada en sus informes anuales, solamente 198 correspondientes a esta franja de tiempo fueron incluidas en nuestra investigación.

Solución amistosa

Según la gráfica 5, el tiempo promedio transcurrido entre 2002 y 2013 entre la recepción de las peticiones y la ratificación de los acuerdos de solución amistosa por parte de la Comisión fue de 85 meses. A pesar de que en el 2013 el tiempo de espera para la ratificación de los acuerdos de solución amistosa supera en 66 meses al tiempo de espera registrado en el año 2002, el tiempo promedio anual de duración de esta tramitación ha venido aumentando y

GRÁFICA 5
Ratificación de los acuerdos de solución amistosa



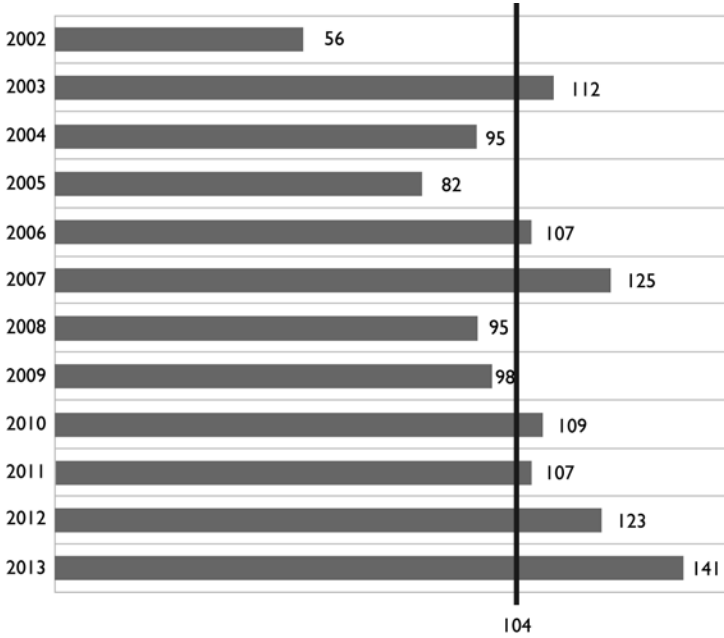
disminuyendo indiscriminadamente a través de los últimos once años, teniendo en cuenta que la firma de acuerdos de solución amistosa depende de la voluntad de las partes.

Es necesario resaltar que, en promedio, transcurre menos de un año entre la firma de los acuerdos de solución amistosa y su ratificación por parte de la Comisión, lo que nos permite afirmar que el retraso que se presenta en la ratificación de estos acuerdos se debe en su mayor parte a la demora generada por el proceso mediante el cual las partes logran estos acuerdos.

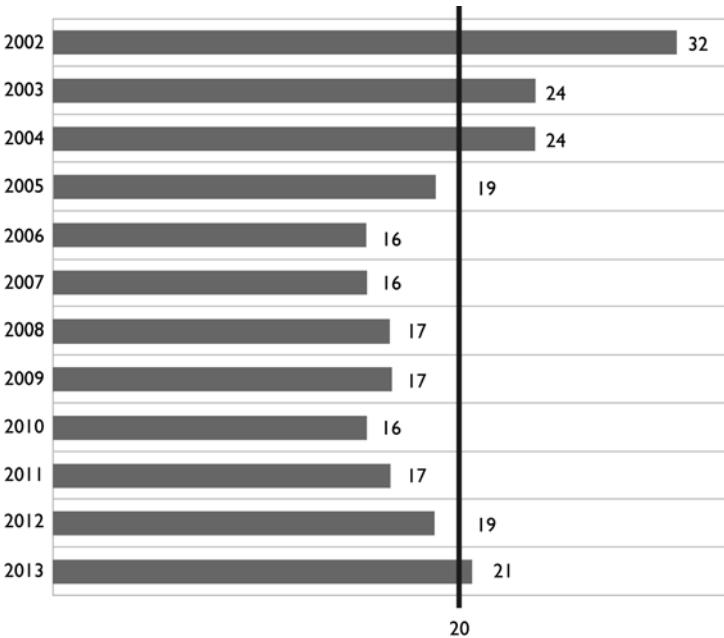
Solución de casos contenciosos

De acuerdo con la información contenida en la gráfica 6, en los últimos 11 años el promedio total de meses que los usuarios debieron esperar para obtener una sentencia de fondo por parte de la Corte fue de 104 meses. Este tiempo ha aumentado gradualmente en los últimos años debido al aumento en el tiempo de espera en el trámite ante la Comisión, pues de acuerdo con los datos obtenidos después de la realización de la base de datos, la Corte en los últimos años ha disminuido el tiempo de adjudicación de los casos.

GRÁFICA 6
Tiempo de adjudicación de casos contenciosos



GRÁFICA 7
Tiempo transcurrido entre la remisión de los casos a la Corte y la emisión de sentencias



Así, mientras entre 2008 y 2013 la CIDH tardó mucho más tiempo en tomar diferentes decisiones, en comparación con el tiempo de adjudicación correspondiente al periodo comprendido entre 2002 y 2007, el tiempo promedio de espera para la solución de casos contenciosos ante la Corte IDH entre 2008 y 2013 aumentó en tan solo 18 meses con respecto al tiempo de espera entre 2002 y 2007.

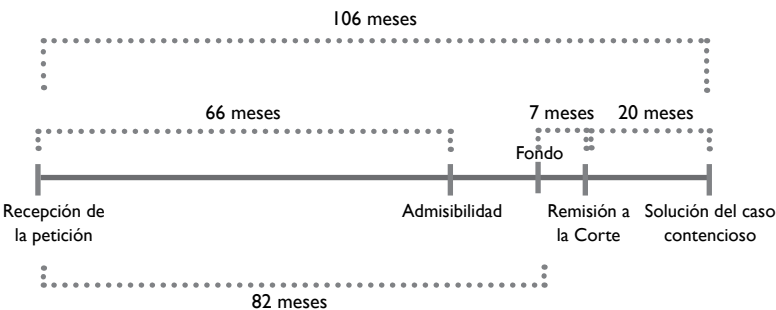
En los últimos dos años, el tiempo promedio que tardaron los órganos del sistema en emitir una decisión fue significativamente alto en comparación con casi todos los años anteriores, con excepción del 2007; en estos años se presentó incluso un ligero aumento del tiempo de tramitación de los casos en la Corte IDH.

Por otro lado, de conformidad con los datos contenidos en la gráfica 11, la Corte tardó entre 2002 y 2013 en promedio 20 meses en solucionar los casos contenciosos, luego de la remisión de estos casos por parte de la Comisión, mientras que en este mismo periodo las peticiones y casos individuales tardaron en promedio 86 meses en trámite ante la Comisión.

Finalmente, los datos contenidos en la gráfica 7 nos permiten observar la disminución que se ha presentado en la tramitación de casos ante la Corte. Así, entre 2008 y 2013 la Corte tardó en promedio cuatro meses menos en decidir casos contenciosos, a pesar de que en los años anteriores (2002 a 2007) la Corte resolvió en promedio 14 casos menos que entre 2008 y 2013.

Duración total del procedimiento

La información indica, entonces, que a pesar de las diferentes reformas al Reglamento de la Comisión, el nivel de retraso procesal sigue aumentando a medida que pasan los años. Esto es producto del aumento en el número de peticiones recibidas y el



congestionamiento que se presenta al interior de los órganos de protección. Así, es probable que en los próximos años el tiempo de espera para lograr algún tipo de decisión por parte de la Comisión o de la Corte sea mayor a diez años.

Si bien la reforma al Reglamento de la CIDH aprobada en marzo del 2013 sigue muchas de las recomendaciones hechas a la Comisión frente a la especificación de criterios utilizados para tomar ciertas decisiones (como en el caso de los criterios que deben cumplir las peticiones para que se difiera la decisión de admisibilidad hasta la etapa de fondo), el aumento en los plazos en varias etapas, como por ejemplo en el plazo que se le otorga al Estado para que presente observaciones adicionales sobre el fondo, y la ausencia de cambios en el Reglamento encaminados a combatir el congestionamiento procesal, van a impactar de forma negativa el tiempo de adjudicación de las peticiones y casos individuales a largo plazo.

Avances en el cumplimiento del Plan Estratégico

Como se indicó, en 2011 la CIDH avanzó notablemente en la planeación de su trabajo del sistema de casos introduciendo elementos de gestión de resultados a partir del Plan Estratégico 2011-2014. De esta manera, el punto de partida para evaluar los avances de la CIDH en materia del Sistema de Casos y Peticiones está en las propias metas y proyecciones de este órgano. Aunque al momento de redactar este texto, no había llegado a su fin el periodo comprendido por el Plan Estratégico, existe información suficiente para evaluar algunas de las metas propuestas, con base en la información proporcionada por la Comisión en los informes anuales de los años 2011 a 2013. En esta sección haremos una evaluación de estos resultados, discriminados por etapa del procedimiento.

Antes de empezar a hacer esta tarea es necesario hacer tres precisiones. En primer lugar, es importante señalar que resultó muy difícil hacer un seguimiento y una evaluación completa al Plan Estratégico pues no toda la información necesaria para ello ha sido dada a conocer por la Comisión. Pese a la mejoría en los informes anuales, aún no existe una publicación oportuna y contrastable de datos por parte de la CIDH. En muchos casos, el Plan

Estratégico hace uso de determinadas categorías, mientras que los informes anuales usan otras o no publican información respecto de las primeras. En segundo lugar, vale la pena mencionar que durante la ejecución de esta etapa del Plan la CIDH debió enfrentar el proceso de fortalecimiento, algo que sin lugar a dudas presentó una fuerte variación no planificada de su agenda y que seguramente impactó el cumplimiento de las metas planteadas en 2011. Finalmente, es necesario aclarar que buena parte de las metas se establecieron con base en proyección dadas por la experiencia de la CIDH, pero que al no cumplirse con tales proyecciones, el resultado de la meta se vio obviamente afectado. Por ejemplo, en materia de estudio preliminar de peticiones, con base en su experiencia, la CIDH proyectó que el 10 % de las peticiones sujetas a evaluación inicial serían consideradas tramitables. No obstante, entre 2011 y 2013 esta proyección se vio superada en la práctica, pues de las 2.624 peticiones sometidas a una decisión sobre apertura, 522 fueron aceptadas. Es decir el 20 % de las peticiones sometidas a esta decisión.

Estudio Preliminar

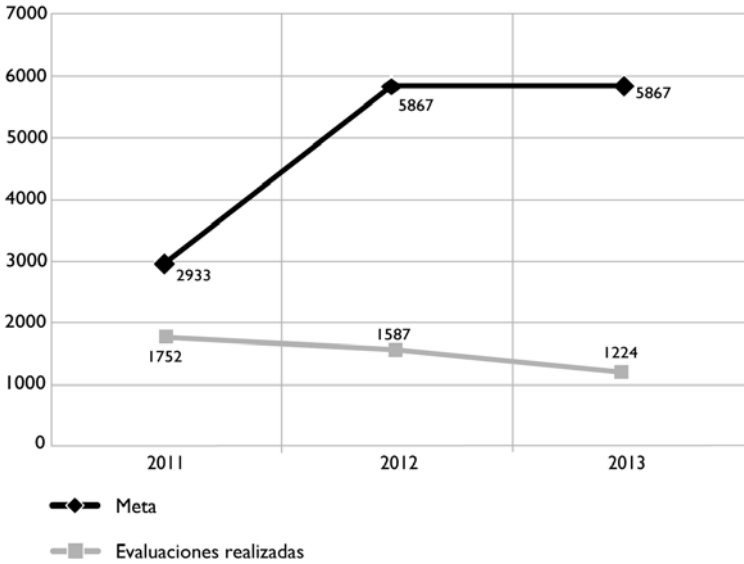
La meta principal de la CIDH en cuanto a la etapa preliminar del estudio de peticiones fue reducir el tiempo de respuesta sobre la tramitabilidad de las mismas, al punto que el tiempo máximo de espera de nuevas decisiones fuera de tres meses. Para ello, la CIDH se puso como meta realizar 16.250 evaluaciones jurídicas en el periodo y 10.000 entre enero de 2011 y diciembre 31 de 2013.

El cumplimiento de esta meta es prácticamente imposible de evaluar pues la CIDH no ha sido consistente en la presentación de la información necesaria para hacer seguimiento. Una evaluación completa podría hacerse conociendo el número de peticiones evaluadas y el lapso de tiempo en que se realizó el estudio (para confrontarlo con la meta de tres meses). Ninguno de estos dos datos ha sido publicado en los informes anuales.

Respecto del primero, para efectos de esta evaluación nos contactamos con personal de la Secretaría Ejecutiva, quien nos refirió que datos no consolidados indicarían que entre 2011 y 2013 se habrían realizado 4.463 evaluaciones jurídicas. Este número corresponde a menos de la mitad de la meta programada. Sin embargo, es de aclarar que en la desagregación año por año, presentada en

GRÁFICA 8

Número de evaluaciones jurídicas planteadas como meta y número de decisiones de apertura efectivamente tomadas entre 2011 y 2013



260
Nelson Camilo Sánchez, Laura Lyons Cerón

el mismo documento, la meta es incluso más ambiciosa pues la suma de los tres primeros años sería de 14.667 evaluaciones. Teniendo en cuenta esta última meta, el nivel de cumplimiento es aún más pobre: el cumplimiento global de la meta sería del 30 % de lo proyectado. La gráfica 8 muestra ese cumplimiento año a año.

Como se anotó, la meta del Plan estratégico es contradictoria, pues el total estimado de evaluaciones por realizar es de 16.250 evaluaciones jurídicas, pero cuando se suman las metas desagregadas año a año el total sería de 24.559. Bajo el primer supuesto, entre 2014 y 2015, para el cumplimiento de la meta, el grupo de registro debería completar la evaluación jurídica de 13.626 peticiones. Para ello, sería necesario realizar 6.813 evaluaciones jurídicas por año. Es decir, la productividad debería aumentar más de 500 % respecto al año 2013. Sin embargo, la gráfica 8 muestra que en lugar de ir subiendo, la productividad de esta etapa ha decaído levemente en los últimos tres años.

Ahora bien, las evaluaciones jurídicas no necesariamente terminan en una recomendación de aceptación o no de la petición. En muchos casos, tras evaluar una petición se encuentra que no

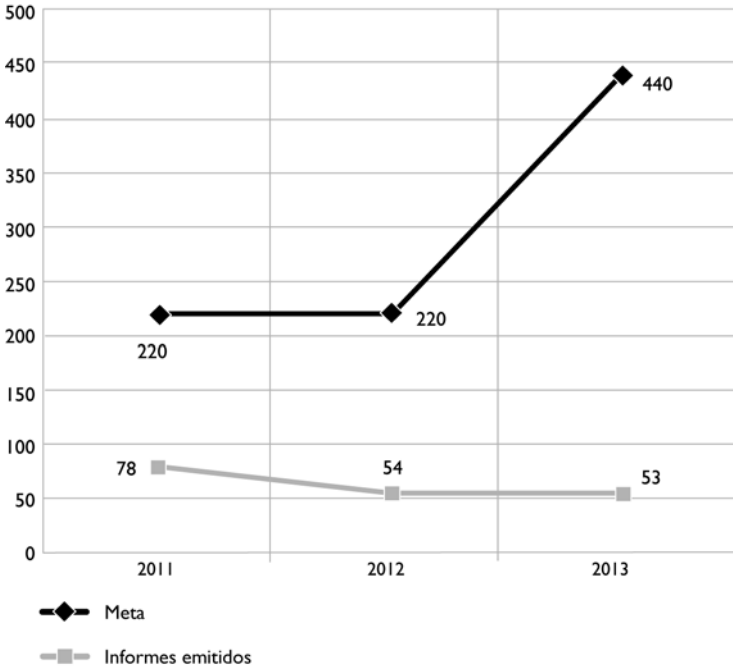
tiene la información necesaria y se realiza una nueva solicitud de información al peticionario. Por tanto, el dato relevante a efectos de medir el avance de la petición es la decisión sobre apertura o la de no aceptación de la petición.

Los datos presentados en los informes anuales indican que entre 2011 y 2013, la Comisión tomó 2.624 decisiones sobre apertura (este dato incluye 522 decisiones de aceptación a trámite y 2.102 decisiones de no aceptación). Como resultado del aumento de las peticiones recibidas y la menor producción esperada en evaluación de las mismas, el número de peticiones pendientes aumentó de 6.134 en 2011 a 8.548 en 2013.

Admisibilidad

Del total de peticiones que pasan el primer filtro de tramitación, la CIDH estimó en su Plan Estratégico que 80 % de ellas requeriría un informe de admisibilidad, 10 % entrarían en proceso de

GRÁFICA 9
Número de decisiones sobre admisibilidad planteadas como meta y número de informes efectivamente emitidos entre 2011 y 2013



solución amistosa y el 10 % restante serán archivadas. A pesar de no existir una correlación de casos,¹⁸ en el periodo estudiado fueron aceptadas a trámite 522 peticiones, mientras que la CIDH adoptó, en el mismo periodo, 185 informes de admisibilidad o inadmisibilidad (que eventualmente corresponderían a un 35 % de las peticiones abiertas), 22 informes de solución amistosa (4 % con relación a las aperturas) y 134 casos de archivo (que hubieran representado el 26 % de las peticiones abiertas).

Específicamente, en materia de metas de producción de informes de admisibilidad los resultados son muy pobres. Para 2011, el año de inicio, la meta del Plan era emitir 220 informes sobre admisibilidad. Esta meta de productividad no se cumplió, pues se realizaron 78 informes, lo que corresponde al 35 % de lo propuesto. En 2012, la CIDH estableció una meta similar y se adoptaron solamente 54 informes, es decir, el 24 % de lo planeado. Para el tercer año, la situación fue aún más dramática, pues el Plan Estratégico dobló la meta a 440 informes al año y la producción de la CIDH bajó a 53 informes sobre admisibilidad, lo cual representó el 12 % de lo presupuestado (gráfica 9).

A futuro, la cuestión del cumplimiento de estas metas se complica aún más, pues el Plan Estratégico proyectó que en el año 2014 se producirían 880 decisiones sobre admisibilidad y 704 en 2015. Así las cosas, el total de informes de admisibilidad que se planeó alcanzar a 2015 fue de 2.464 decisiones, de las cuales se han adoptado 185. Esto quiere decir que se ha alcanzado el 21 % de la meta propuesta a diciembre de 2013 y un 7,5 % del total de la meta del periodo faltando dos años para la conclusión del término del plan. Así, si se mantuviera el ritmo de producción de informes de 2013 (53) se requerirían 43 años para cumplir con el objetivo trazado a 2015. Por su parte, si se quisiera cumplir la meta establecida para 2014, donde se proyecta la producción de 44 informes sobre admisibilidad por abogado, por año, se podría alcanzar la meta de productividad si se contara con 20 abogados únicamente encargados de realizar informes sobre

18 No existe correlación en el sentido en que las peticiones que han sido objeto de decisiones no necesariamente son aquellas que fueron abiertas a trámite durante este periodo, sino que corresponden a peticiones que ya estaban pendientes de decisión por parte de la Comisión.

admisibilidad.¹⁹ Este hipotético, sin embargo, solo toma en cuenta la preparación de los borradores de informe por parte de la Secretaría Ejecutiva, pero no considera la capacidad de los comisionados para discutir y decidir los casos. En ningún año en la historia los siete comisionados han decidido un número de casos siquiera cercano a lo aquí proyectado.

Fondo

La meta principal trazada por la Comisión en su Plan Estratégico es lograr que el tiempo promedio entre la declaración de admisibilidad y la emisión del informe de fondo sea de doce meses. Esta meta no se cumplió entre 2011 y 2012,²⁰ pues en estos años la CIDH tardó en promedio 40 meses (28 meses más de lo planteado en el Plan Estratégico) entre la decisión de admisibilidad y la emisión de los informes de fondo.

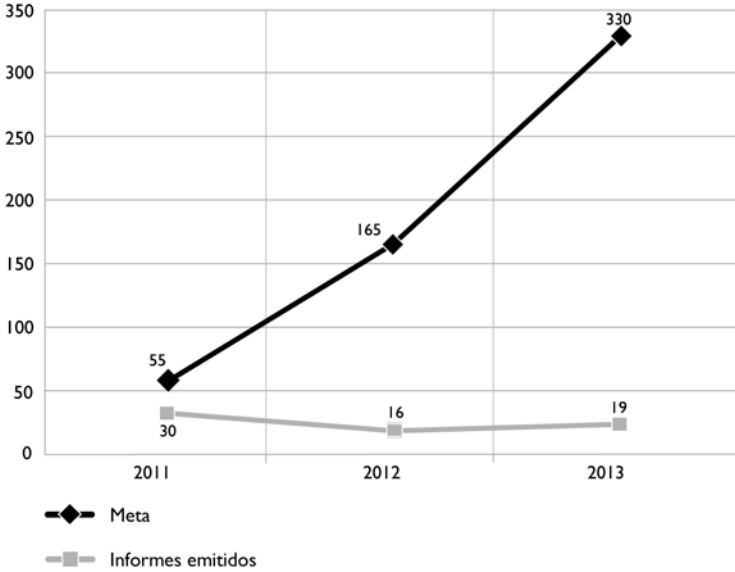
La falta de cumplimiento de este objetivo se deriva de la baja producción de informes de fondo, si se compara con las proyecciones hechas en el Plan Estratégico. Así, para 2011, la meta era producir 55 informes, de los cuales se aprobaron solo 30, lo que corresponde al 54 % de los previstos. Para 2012 esa meta ascendió sustancialmente a 165 informes de fondo. Sin embargo, solo se logró la producción del 10 % de los informes previstos, es decir, 16. La tendencia se profundizó en 2013, pues la meta era aún mayor (330 informes de fondo) y la producción fue menor: solamente 19 aprobados (gráfica 10).

La meta de productividad para los años 2014 y 2015 es similar a la de 2013: 330 informes sobre fondo al año. Así las cosas, a corte 31 de diciembre de 2013, la CIDH había producido 65 informes de 550 proyectados, lo cual equivale a un 11,8 % de la meta a esa fecha, y un 5,3 % del total proyectado para el cuatrienio (1.210 informes).

19 Para finales del 2013, de acuerdo con la información contenida en el Informe Anual, la CIDH contaba con 16 funcionarios en cada una de las secciones regionales (5 en total), que tienen a su cargo las peticiones en admisibilidad, los casos en fondo, y el seguimiento a las recomendaciones y el sistema de derechos humanos en el área específica.

20 A diferencia de otras decisiones de la CIDH, al momento de realizar este documento no había reportes sobre los informes de fondo preliminares emitidos en el 2013, pues estos todavía no han sido dados a conocer públicamente.

GRÁFICA 10
**Número de informes de fondo planteados como meta
y número de informes efectivamente emitidos
entre 2011 y 2013**



Siguiendo lo planteado en el Plan Estratégico, el cual estima que un abogado con dedicación de tiempo completo podría producir 12 informes de fondo al año, solamente para cumplir con la meta del siguiente año la CIDH debería contar con 27 abogados de tiempo completo y un abogado de medio tiempo. Esto no incluye cubrir el déficit que ya existe con respecto al periodo 2011-2013, así como tampoco la capacidad del pleno de la CIDH para discutir, debatir y adoptar los borradores de informe que les someta la Secretaría Ejecutiva.

Conclusiones y recomendaciones

El atraso procesal es un problema en constante aumento. Todas las mediciones y evaluaciones realizadas durante la última década así lo demuestran. Los resultados de la investigación que presenta este capítulo llevan a dos conclusiones contundentes. Por un lado, el atraso procesal del sistema de casos y peticiones ha aumentado a lo largo de la última década, a pesar de las medidas que se han adoptado para controlarlo y reducirlo. Hoy en día, la

situación es tan problemática como lo era en 2011 cuando el último análisis estadístico fue publicado y cuando la CIDH presentó públicamente su estrategia para combatirlo.

Así, la investigación conducida por la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad de Texas en 2011 estimó que, para la época, en promedio se requerían al menos cuatro años para obtener una resolución de admisibilidad y dos años y medio para obtener una decisión de fondo. Para la misma época, la CIDH estimó que el tiempo de espera promedio de una petición en etapa inicial y de admisibilidad era de 70 meses, y si a este tiempo se sumaba el estimado en fondo, el tiempo total de espera rondaba los 86 meses. Los datos que arroja esta investigación, con fecha de corte a diciembre de 2013, indican que el tiempo promedio total de espera para que una petición obtenga una decisión de adjudicación de su caso mediante una decisión de la Corte IDH es de 106 meses. De estos, al menos 82 corresponden al trámite en la comisión y 24 al procedimiento ante la Corte. En otras palabras, el tiempo medio de espera de una víctima para la resolución de su petición es de 6 años y 8 meses en la CIDH y de dos años más si el caso se somete ante la Corte IDH (eso sin contar con el tiempo de espera para que se cumpla con dicha decisión).

Estos datos parecerían demostrar que si bien no se han logrado avances sustantivos en los casos, al menos la situación no ha empeorado en los últimos dos años. Sin embargo, esta investigación también presenta datos que hacen repensar esta afirmación. En los últimos años se ha sostenido el aumento de peticiones que ingresan al sistema, mientras que la producción, tanto de informes de admisibilidad como de fondo, tendió a la baja en 2012 y 2013. Al mismo tiempo, entre estos mismos años aumentó el número de peticiones pendientes de revisión inicial en más de 2.400 solicitudes.

En segundo lugar, los resultados muestran que las expectativas del Plan Estratégico 2011-2015 fueron realmente exageradas. El nivel de cumplimiento en todas las metas no superó el 30 % de lo esperado en el rubro en el que mayores resultados fueron alcanzados. Así, pese a las discrepancias en la presentación de datos en el Plan Estratégico, la comparación entre las metas y los resultados publicados en los informes anuales muestran que para la etapa inicial de tramitabilidad se cumplió solamente con

el 30 % de la tarea estimada y no se alcanzó la meta global que era haber estudiado, para 2013, todas las peticiones que ingresaron antes de 2010.²¹ En materia de admisibilidad, los resultados arrojan el cumplimiento del 21 % de la meta trazada a 2013 y solo el 11 % de cumplimiento de la meta propuesta en materia de producción de informes de fondo.

Las reformas al manejo de casos han producido avances importantes pero insuficientes. Un sistema de procesamiento de casos de la magnitud que tiene el sistema de casos y peticiones del SIDH requiere de un modelo de administración y gestión, como los que actualmente se desarrollan en los sistemas judiciales de la región. Si bien, durante los últimos años, la CIDH ha dado algunos pasos tendientes a incorporar técnicas de gestión para maximizar la mayor cantidad de casos tramitados y los más altos niveles de exhaustividad y certeza en la toma de decisiones, aún queda un largo camino para decir que existe un verdadero modelo de gestión de casos al interior del sistema.

La elaboración de las metas del Plan Estratégico 2011-2015 es el ejemplo más palpable de ello. Como lo destacó en su momento el informe de la Clínica Jurídica de la Universidad de Texas, la adopción de un modelo de medición y gestión por resultados en la CIDH a través del Plan Estratégico fue un paso positivo. No obstante, la elaboración de las metas propuestas tuvo enormes falencias. En primer lugar, las metas fueron exageradamente ambiciosas y poco realistas para las condiciones específicas de la CIDH y de sus capacidades, recursos y herramientas para cumplirlas. Los saltos cuantitativos de producción estuvieron basados en proyecciones poco realistas de la multiplicación de recursos adicionales para el cumplimiento, lo cual de antemano las condenó al fracaso. En segundo lugar, las metas no fueron consultadas y trabajadas con el personal encargado de realizar los procesos que se estaban midiendo y proyectando. No existió un proceso al interior del órgano que permitiera socializar las expectativas, recoger retroalimentación sobre las capacidades para

21 Según información de la CIDH, al momento de escribir este capítulo (septiembre de 2014), el grupo de registro estaba estudiando peticiones ingresadas en 2009.

realizarlas y comprometer a los funcionarios responsables por su cumplimiento.²²

Experiencias provenientes de modelos modernos de gestión judicial de casos podrían beneficiar enormemente el proceso de reestructuración de la Secretaría Ejecutiva y el rol que la CIDH decida asumir respecto del sistema de casos. La CIDH debería iniciar un diálogo profundo con las administraciones de los poderes judiciales²³ de la región, especialmente aquellos que se han destacado por sus avances en la materia. Además, este diálogo debería estar orientado a estrategias de creación de herramientas objetivas de medición de resultados y de producción de la información pública requerida para hacer dicho seguimiento.

Un punto inicial para este debate, que proviene de la idea central de gestión establecida para los sistemas judiciales, implica diferenciar entre el nivel de gobierno, el de gerencia y el de operación del trámite específico de los casos. Estos niveles deben estar manejados por profesionales con perfiles idóneos para ello (dicho sea de paso, los abogados no somos el perfil idóneo para la gerencia, por ejemplo). Lo que ha mostrado la experiencia es que cuando se ha privilegiado que los abogados tomen decisiones estratégicas y de gerencia sin incluir a profesionales de otras profesiones que sepan de gestión, los resultados han sido pobres. Por ello, valdría la pena preguntarse si los comisionados y el Secretario, que son elegidos por su trayectoria en derechos humanos, son los más adecuados para tomar autónomamente decisiones de gestión en la CIDH.

El acceso a información clave para hacer seguimiento sigue siendo precario y fragmentado

Pese a que en el pasado se han hecho intentos de hacer seguimiento a los avances del sistema de peticiones y casos, todos los

22 Un factor adicional que sustantivamente pudo haber influido en esta disparidad tan grande entre lo proyectado y lo alcanzado, pero que es muy difícil de medir cuantitativamente, es el impacto del proceso de fortalecimiento que involucró la concentración de la CIDH en temas adicionales. Sin duda, esto tuvo un impacto en la producción del órgano durante el tiempo referido, pero aun sin este proceso, los errores iniciales de diseño del Plan Estratégico probablemente hubieran dado un resultado muy similar.

23 Administradores judiciales no son necesariamente las altas cortes. Lo que se propone es una discusión de gerencia del sistema y no un diálogo jurisprudencial o jurídico.

estudios analizados han tenido, en mayor o menor medida, las limitaciones de acceso a la información que se identificaron en el transcurso de esta investigación. La poca información pública que da a conocer la CIDH es inconsistente y generalmente no es útil para hacer un adecuado seguimiento. Por ejemplo, en materia de tramitación la CIDH utiliza conceptos distintos como peticiones aceptadas, peticiones evaluadas y decisiones de apertura, pero ninguno de ellos claramente definidos. Las metas se realizan con base en unos, mientras que la información disponible en los informes anuales corresponde a otros.

Así las cosas, con la falta de acceso a esta información, todas las evaluaciones realizadas al sistema de casos (incluyendo la que presenta este capítulo) están incompletas. En otras palabras, hay muchas evaluaciones, pero ninguna es realmente confiable. Para avanzar en esta tarea es fundamental que la CIDH permita el acceso público a información relevante. Un primer paso para identificar esta información debería ser iniciar un diálogo con investigadores para determinar qué tipo de información puede ser útil y necesaria, y poder así identificar si esta es producida y no publicada o si se requeriría producirla y qué se necesitaría para hacerlo.

Las reformas reglamentarias no han sido efectivas para reducir el problema. Una de las fórmulas más repetidas cuando se habla de cómo enfrentar el congestionamiento del sistema de peticiones y casos de la CIDH (o de cualquiera de sus procedimientos) es recurrir a una reforma reglamentaria. De hecho, una de las principales consecuencias del proceso de fortalecimiento fue la modificación parcial del Reglamento de la CIDH. En dicha reforma, incluso se aumentaron los plazos de respuesta de los Estados en el procedimiento de peticiones y casos. No obstante, la evidencia indica que no ha existido un impacto positivo o una correlación directa entre reformas reglamentarias y descongestión. Por el contrario, como lo muestran otras investigaciones, después de la adopción de la reforma de 2001, de hecho, el tiempo de procesamiento aumentó exponencialmente al haber dividido las etapas de admisibilidad y fondo.

Es cierto que mediante reformas a los reglamentos de los órganos se pueden generar situaciones que impacten el procesamiento de los casos e incluso el rol de los órganos en el desempeño

de sus funciones.²⁴ Sin embargo, es evidente que los cambios reglamentarios no son suficientes para intervenir un problema de la magnitud que representa el congestionamiento procesal en la CIDH. La carta de la reforma reglamentaria está agotada y solamente sería oportuna para adecuar cambios más trascendentales de procedimiento que se originen por otras vías.

El sistema de casos requiere de reformas sustantivas que no admiten espera. La conclusión más obvia, pero no por ello menos importante, es que las medidas adoptadas hasta la fecha para revertir el problema no han hecho un aporte significativo a su reducción. El problema sigue en aumento y su situación es dramática. Es necesario plantear modificaciones sustanciales al sistema de casos, lo cual debe incluir reformas profundas a los órganos de protección (CIDH y Corte IDH).

Pese a que durante años varias voces han defendido estas propuestas, políticamente han tenido muchos detractores. Defensores del sistema han sido temerosos a la hora de implementar cambios radicales en el sistema de peticiones individuales, por varias buenas razones. Por un lado, por la dificultad de encontrar un modelo que garantice el adecuado balance entre una tramitación eficiente de casos, pero que sirva a los propósitos generales del sistema, entre ellos, el reconocimiento de las víctimas. Los modelos comparados no han resultado del todo atractivos —como el actual modelo adoptado por el sistema europeo— por considerarse que para evitar el congestionamiento se ha limitado el acceso de las víctimas al sistema.

Por otro lado, plantear reformas sistemáticas en un contexto político adverso puede llevar a más retrocesos que avances. El proceso de fortalecimiento demostró que hay diversos intereses que apuestan por un debilitamiento del sistema y que tienen un poder considerable en la toma de decisiones regionales. En ese contexto, las reformas deberían quedarse en aquellos escenarios

24 La reforma al Reglamento de la Corte, introducida en 2009, es una muestra de ello, pues su intención es dar un rol distinto a la CIDH dentro del procedimiento ante la Corte. Con esta modificación de su rol, la Comisión podría reacomodar sus funciones y la distribución de sus recursos para dar un peso menor a su trabajo de intervención ante la Corte. Sin embargo, la CIDH no parece haberse ajustado todavía a este nuevo rol.

en donde se puedan controlar los posibles resultados de estas discusiones.

Estos argumentos deben ser tenidos en alta consideración. Sin embargo, en el actual estado del sistema, la peor decisión parece ser aquella de dejar todo como está. La promesa del sistema de ser el último recurso de justicia para las víctimas es cada vez más lejana, y sirve menos a las víctimas y al compromiso general de subsidiariedad del sistema.

Las víctimas no solamente deben esperar años para tener decisiones sobre su situación. Además, la duplicidad de procedimientos y los cambios de criterio entre uno y otro órgano llevan a que sus peticiones sean descartadas con base en interpretaciones contradictorias. El caso más palpable de esta situación es la aplicación de criterios de admisibilidad distintos en la Comisión y en la Corte IDH (uno de los múltiples casos en los que las labores del proceso son innecesariamente duplicadas). Una muestra de esta situación es el actual debate entre jueces de la Corte IDH en casos como *Díaz López vs. Venezuela*, *Liakat Ali Alibux vs. Suriname* y *Brewer Carías vs. Venezuela* sobre el alcance del requisito del agotamiento de recursos internos. A menos de que el SIDH funcione como un verdadero sistema, cualquier propuesta de solución no tendrá ningún impacto verdadero. El sistema de casos y peticiones debe verse como un todo e involucrar a los actores del sistema, empezando por los órganos principales de derechos humanos de la OEA.

Ahora bien, teniendo en cuenta la importancia del problema, lo que está en riesgo al promover propuestas de reforma, y la poca información disponible para realizar propuestas concretas, una forma en la que se puede avanzar en esta tarea es en la promoción de un diálogo informado sobre aspectos clave para una formulación de alternativas. Hoy en día, avanzar con una propuesta específica no parece lo más sensato, por dos razones. Primero, porque nadie parece saber a ciencia cierta qué funciona mal. Segundo, por el grado de polarización política que en este momento cualquier propuesta levantaría.

Por ello, el primer paso debe ser la convocatoria a un proceso de diálogo amplio, basado en información concreta. Ello pues, en primer lugar, las recomendaciones de gestión para el trámite de casos de cualquier entidad deben hacerse de manera específica

cuando se tiene la caracterización de los procesos. Solo así es posible analizar el tipo de proceso, su naturaleza, los problemas que este enfrenta para finalizar, y las posibles soluciones. En segundo lugar, para hacer recomendaciones adecuadas de gestión se requiere recabar información específica con quienes realizan el trámite del proceso, a fin de identificar los problemas y las estrategias de solución concretas.

Un primer punto para este diálogo debe ser la evaluación de los motivos por los cuales no se cumplieron las metas establecidas en el Plan Estratégico. Por ejemplo, discutir asuntos como ¿el no cumplimiento de las metas se debió exclusivamente a la falta de financiamiento adicional? ¿Las metas fueron fijadas con la participación de profesionales expertos en materia de gestión, o fueron decididas por abogados? ¿El proceso de construcción de las metas y los indicadores contó con la participación de los encargados de su cumplimiento?

De la misma manera, esta discusión debería plantearse preguntas sobre el tipo de estrategias de descongestión que podría explorar la CIDH. Por ejemplo, en varios países de la región, durante años se han hecho planes de descongestión judicial que consisten exclusivamente en crear más jueces y juzgados, y eso no ha acabado la congestión. Hay varias razones para ello (incremento de las competencias de la rama judicial por promulgación de leyes de los Congresos; falta de comprensión sobre la congestión misma, en particular, sobre que ella varía entre las jurisdicciones, entre las materias y entre las etapas de un mismo proceso, entre otras razones). Por eso, un punto por evaluar es si la solución es simplemente contratar más abogados o si el aumento de personal debe ir acompañado de qué otro tipo de estrategias.

Un segundo punto de diálogo podría orientarse hacia la evaluación y el análisis de las recomendaciones que han sido formuladas en anteriores investigaciones a la CIDH. Por ejemplo, el citado informe de la Clínica de la Universidad de Texas tenía una serie de propuestas concretas de las que no se conoce cuál fue su recepción por parte de la CIDH. ¿Se consideraron? ¿Se intentaron implementar? ¿Por qué motivos se descartaron?

Un tercer tema de análisis debería concentrarse en los modelos de gestión diferenciados (pero conectados) entre los trámites administrativos y las decisiones de fondo de los casos. Esto implica

identificar las actuaciones que entran a una u otra categoría, y, por otro lado, efectuar un rediseño de procesos cuando se tenga claro qué tipo de actuaciones son las que quedan en uno u otro lado.

Finalmente, sin pretender que esta lista es exhaustiva, un punto de partida debe ser el análisis específico de la caracterización de los casos que se tramitan en el sistema para analizar cuáles son las mejores opciones de mejora de gestión. Así, el diálogo puede partir de analizar la pertinencia y viabilidad de recurrir a herramientas que se han debatido en diversos modelos de trámite de casos en los sistemas judiciales y fiscalías, como las siguientes: 1) trámite de casos como cartera de causas (en fila, con solución uno a uno), 2) posibilidad establecer criterios de priorización y acumulación de casos, 3) mejores estrategias de dividir el trabajo interno para el trámite de los casos, 4) aprovechamiento de economías de escala (agrupar la recolección de información respecto de los Estados, por ejemplo, para que funcione para diversos casos al mismo tiempo), 5) especialización de conocimiento de casos de principio a fin, 6) posibilidad de incorporación de criterios como la “teoría del caso” utilizada en materia penal para guiar el trámite del caso, 7) separación entre las funciones administrativas (en el trámite de los casos) y el análisis de fondo en el trámite, 8) sistema de control administrativo y de fondo (¿es demasiado centralizado? ¿La responsabilidad esta diluida?), 9) ¿Existe una cultura que promueve la tramitación? ¿Cómo enfrentarla?, 10) ¿Qué particularidades del trámite ante la Comisión deben tenerse en cuenta para el modelo de gestión de casos?, 11) ¿Cómo mejorar sistemas de transparencia y rendición de cuentas sobre el trámite de casos?

En definitiva, los problemas del sistema de peticiones y casos son latentes y, lamentablemente, no hay respuestas mágicas para su solución. Cualquier tipo de reforma tiene, además, que enfrentar diversos retos políticos y técnicos. Pero estas dificultades no pueden seguir aplazando una urgente necesidad de intervención. El diálogo técnico puede ayudar en avanzar en esta tarea. Negar el problema o simplemente lamentarlo ya no es una opción sostenible.

Referencias

Abramovich, V. 2009. "De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos". *Revista Sur*, 6 (11): 7-39.

Cavallaro, J. L. y S. Brewer. 2008. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. *The American Journal of International Law*, 102 (09-31): 768-827. Disponible en: http://www.escri-net.org/user_doc/Cavallero_and_Brewer_Reevaluating_HR_Litigation_in_21st_Century_in_the_IACHR.pdf

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). 2008. Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://cejil.org/publicaciones/documento-5-sp>

Centro de Derechos Humanos. 2012. *Acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos: transparencia y representación legal*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/92.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013a. Plan Estratégico 2011 - 2015. Washington D.C.: OEA

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011a. Plan Estratégico 2011-2015: Parte I: 50 años defendiendo los derechos humanos: resultados y desafíos. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2011b. *Plan Estratégico 2011-2015: Parte II: Programas y Planes de Acción*. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2011/CP26757S-2.pdf>

Dulitzky, A. 2010. "Las peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Amparo Interamericano en Contexto" (pp. 667-715), en *Tratado de Derecho Procesal Constitucional argentino, comparado y transnacional* (tomo III). Pablo Luis Manili, director. La Ley. Disponible en: <http://www.utexas.edu/law/faculty/adulitzky/52-Las-Peticiones-Ante-La-Comision-Interamerican.pdf>

Filippini, L. G. 2008. *El fortalecimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Documento de discusión - ADC*. Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles. Buenos Aires.

Disponible en: <http://www.adc-sidh.org.ar/images/files/lfortalecimientodelacorteinteramericanadederechoshumanos1.pdf>

Goldman, R. 2009. "History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights". *Human Rights Quarterly*, 31: 856. Disponible en: http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=facsch_lawrev

Human Rights Clinic. 2011. *Maximizing Justice, Minimizing Delay. Streamlining Procedures of the Inter-American Commission on Human Rights*. The University of Texas School of Law. Disponible en: http://www.utexas.edu/law/clinics/humanrights/work/Maximizing_Justice_Minimizing_Delay_at_the_IACHR.pdf

Krsticevic, V. 2007. *Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, Normativa y Experiencias Nacionales*. Washington D.C: Cejil.

Rodríguez, C. y C. Kauffman. 2014. *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategias para jueces, funcionarios y activistas*. Bogotá: Dejusticia.

Sánchez, N. C. 2009. "Acceso a la justicia en el ámbito interamericano. Análisis crítico y perspectivas futuras". *Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 50: 105-130. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1772120041/REVISTA-IIDH-50%20baja.pdf