



**HUMAN RIGHTS CLINIC**  
THE UNIVERSITY *of* TEXAS SCHOOL *of* LAW

# **Maximizando la Justicia, Minimizando la Demora**

**Acelerando los Procedimientos de la  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
Diciembre de 2011**





**MAXIMIZANDO LA JUSTICIA, MINIMIZANDO LA DEMORA:**

**ACELERANDO LOS PROCEDIMIENTOS DE LA COMISIÓN  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**DICIEMBRE DE 2011**



# Resumen Ejecutivo

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la “Comisión” o la “CIDH”) tiene una multiplicidad de funciones, incluyendo la promoción de los derechos humanos y un sistema de peticiones individuales. La Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas (la “Clínica”) cree firmemente que la Comisión es un organismo importante y esencial, con reconocimiento y prestigio internacional, y que a menudo representa el único foro en donde las víctimas pueden buscar justicia ante violaciones de derechos humanos. La Clínica reconoce el impacto positivo de la Comisión tanto como promotora y protectora de los derechos humanos en la región. Sin embargo, durante las últimas dos décadas, la Comisión se ha enfrentado a una mayor afluencia de peticiones más complejas que no ha venido acompañada de un presupuesto proporcional para cumplir con sus diversas responsabilidades. Consecuentemente, la Comisión tiene ahora un gran congestionamiento de casos en varias etapas en el procedimiento, y los peticionarios enfrentan largos retardos procesales. En reconocimiento del impacto positivo de la Comisión, el presente informe, elaborado por la Clínica, procura analizar este problema y formula recomendaciones que fortalezcan a la Comisión.

## I. Metodología de la Clínica

Para analizar los procedimientos de la Comisión, la Clínica creó una base de datos que documenta las fechas de cada decisión pública sobre admisibilidad, solución amistosa, y fondo desde 1996 hasta 2010. La Clínica utilizó esta base de datos para medir los plazos que transcurren entre cada paso del procedimiento y el tiempo total para todo el procedimiento. La Clínica también compiló una base de datos similar con todas las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la “Corte”). La Clínica ha sostenido un diálogo constructivo con la Comisión al entrevistar a varios miembros de su personal, y le presentó una versión preliminar de este informe a la Secretaría de la Comisión. En base a los comentarios recibidos y a una investigación adicional, la Clínica elaboró una lista de preguntas para la Comisión y recibió sus respuestas en octubre de 2011. Algunas de las respuestas de la Comisión se basaron en información disponible públicamente, sin embargo, otra información provino de fuentes internas de la Comisión. Por lo tanto la Clínica no es capaz de calcular y corroborar estos datos recibidos. De allí que puede haber algunas discrepancias entre las conclusiones de la Clínica y las respuestas de la Comisión. La Clínica ha resaltado todas las discrepancias y las desarrolla en este informe cuando se estima pertinente.

## II. Los Resultados de la Clínica

La Clínica se ha visto alentada por los esfuerzos activos de la Comisión para atender los problemas dentro de su propio procedimiento. En especial, a través de nuestro diálogo con la CIDH y de las publicaciones de la propia Comisión, tales como el Plan Estratégico, la CIDH ha demostrado su determinación de reducir las demoras en el acceso a la justicia de los peticionarios. Especialmente, la Comisión ha reconocido que hay un congestionamiento de peticiones, que su tecnología debe maximizarse para garantizar eficiencia, y que existe una necesidad inminente de financiamiento adicional.

La Clínica ha identificado tres temas de interés general. Primeramente se encuentra la falta de financiamiento de la Comisión. En segundo lugar está la organización estructural del procedimiento de la Comisión que divide las etapas de admisibilidad y de fondo. El tercero se refiere a los procesos internos de la Comisión al manejar las peticiones y casos.

Anualmente se presentan entre 1.300 y 1.500 peticiones, de las cuales solamente se estiman procesables entre el diez al trece por ciento (preselección). La investigación de la Clínica y el análisis de la base de datos muestran que, en general, hay un gran congestionamiento de casos, el procedimiento concentra su carga de trabajo en las etapas iniciales, y las peticiones y casos tienen largos retardos procesales. Cada año, entre 130 y 225 solicitudes se añaden a lista de espera de la Comisión. Sin embargo, el mayor número de decisiones que la Comisión ha tomado en un solo año fue de 133 en 2010. Por lo tanto, a pesar de los notables avances, cada año se suman más peticiones y casos al congestionamiento. La Comisión estima que cada año hay un consistente aumento de alrededor del 10% en el número de peticiones recibidas. Además, la base de datos muestra que la Comisión emite muchas más resoluciones de admisibilidad que cualquier otro tipo de decisiones. Por ejemplo, menos del siete por ciento de las decisiones de la Comisión en 2010 concluyó con una decisión de fondo o de solución amistosa.

Este mayor congestionamiento ha generado largos retardos procesales para los peticionarios. Utilizando la base de datos sobre los informes disponibles al público, la Clínica determinó que transcurren en promedio **seis años y medio** desde la presentación inicial de una petición hasta su decisión definitiva de fondo. Dentro de este plazo, se requiere de más de **cuatro años** simplemente para que se tome una decisión de admisibilidad. Las respuestas de la Comisión sugieren que los retardos procesales son aún mayores. La Comisión señala que la duración promedio de los procedimientos de los asuntos que han alcanzado la etapa de admisibilidad y que esperan una resolución (que incluye el tiempo de la evaluación inicial y para la admisibilidad) es de 70 meses. Además, la duración promedio de los asuntos que han llegado a la etapa de fondo (que incluye el tiempo de evaluación inicial, admisibilidad y fondo) y están en espera de una decisión es de 86 meses. Los resultados de la Clínica demuestran que el retardo procesal promedio para cada tipo de decisiones se ha incrementado progresivamente durante los últimos quince años. Parte del aumento en los retardos procesales se podría atribuir al hecho de que la Comisión actualmente está lidiando con un congestionamiento de peticiones antiguas. La información inicial sugiere que las reformas al Reglamento de la Comisión de 2000 y 2009, así como la reorganización de la Secretaría Ejecutiva en 2008, aún no han podido disminuir los tiempos que transcurren desde la presentación de las peticiones hasta su resolución final. La Clínica considera que las reformas de 2000 que dividieron el procedimiento entre admisibilidad y fondo es uno de los principales factores responsables del congestionamiento actual y de las demoras. Estas medidas trasladaron el enfoque de la Comisión hacia la etapa de admisibilidad. El cambio generó pasos adicionales al requerir a la Comisión elaborar informes independientes de admisibilidad, discutirlos, modificarlos, aprobarlos y tramitarlos. La base de datos de la Clínica revela los efectos evidentemente negativos en cuanto a la duración y congestinamiento de casos de esta decisión.

Por ejemplo, la Clínica destaca que en el informe número 123/10 (Gerson Jairzinho González Arroyo y otros), la Comisión señaló que el transcurso de dieciséis años para que el procedimiento penal llegara a la etapa de inicial de la investigación constituía una demora

injustificada. Sin embargo, en la fecha en que la Comisión hizo este pronunciamiento, los peticionarios habían estado esperando diecisiete años para obtener una decisión aislada sobre admisibilidad por la Comisión. La Clínica encuentra que diecisiete años de espera es injustificable a nivel nacional o de la Comisión. La Comisión ha tomado muchas medidas para reducir la duración del procedimiento y disminuir el congestionamiento. En particular, la Comisión ha publicado recientemente el Plan Estratégico 2011-2015 en el que se identifican objetivos específicos y ambiciosos y se describen los planes de acción para su logro. Como se indica en el Plan Estratégico, uno de los mayores obstáculos para la disminución de las demoras y el congestionamiento es la necesidad de recursos adicionales, creencia que la Clínica plenamente comparte y apoya. Sin embargo, el Plan Estratégico no le atribuye suficiente importancia a los problemas estructurales y procesales que, si se atienden, podrían reducir significativamente la duración del procedimiento. La Clínica reconoce que la Comisión ha tomado medidas positivas en la dirección correcta, pero propone que la Comisión ponga en práctica nuevas medidas para hacer frente a los retos que enfrenta su procedimiento que no sean completamente dependientes de un incierto aumento de fondos.

### **III. Marco de Efectividad y Eficiencia para un Órgano de Derechos Humanos**

Las recomendaciones que la Clínica propone dependen en gran medida de la capacidad de la Comisión para ser efectiva y eficiente como órgano de derechos humanos. La Clínica ha examinado los principios de efectividad y eficiencia y reconoce que la Comisión debe encontrar el equilibrio adecuado entre los dos. La Clínica identifica múltiples objetivos de efectividad para un organismo de derechos humanos, especialmente para una institución como la Comisión, con una amplia gama de mandatos, como el cumplimiento de los Estados con sus decisiones, la relevancia de sus procedimientos para los actores nacionales, y la creación de una conciencia generalizada sobre temas de derechos humanos o el acceso individual a la justicia y a la resolución de sus casos así como prestar atención temas o grupos tradicionalmente marginalizados.

Dadas las potenciales tensiones entre eficacia y eficiencia, la Comisión no debe solamente dar prioridad a la resolución eficiente y oportuna de los casos. Entre otros elementos, la CIDH debe trabajar en conjunto con los Estados para sostener un diálogo productivo y promover el cumplimiento de sus decisiones. A veces, la Comisión tiene que adoptar decisiones que retardan la resolución de los casos a fin de garantizar su efectividad. A pesar de ello, la Clínica cree firmemente que la capacidad de la Comisión para resolver casos de manera oportuna no es una recomendación onerosa, especialmente considerando que es esencial tanto para ser eficiente como efectiva.

La Clínica también destaca varios aspectos de la eficiencia que pueden ayudar a reducir el congestionamiento de la Comisión: la eliminación de las redundancias (reducir la duplicación de procesos), una optimización estructural que simplifique a todo el procedimiento implementando plazos relativamente uniformes para cada paso; una optimización procesal que utilice la tecnología existente y permita la especialización laboral; y la medición y gestión por resultados.

#### **IV. Potenciales Lecciones de Otros Organismos de Derechos Humanos y Tribunales**

La Clínica también buscó orientación observando los procedimientos de otros tribunales y organismos de derechos humanos y jurisdiccionales, sin dejar de reconocer las diferencias entre estas entidades. Las experiencias de los órganos jurisdiccionales no se presentan para contrastar su desempeño con el de la Comisión. Por el contrario, el funcionamiento de otros sistemas podría servir como una fuente de ideas de la cual la Comisión pueda obtener medidas exitosas, adaptar algunas a su mandato y Reglamento, y rechazar otras. La Clínica también está consciente de que algunos de los organismos que investigó enfrentan sus propias demoras, congestiónamiento y problemas. La Corte Interamericana fue particularmente educativa ya que sus decisiones conjuntas respecto a las excepciones preliminares, fondo y reparaciones le han permitido reducir sus tiempos a pesar de enfrentarse a un aumento de casos teniendo un presupuesto regular proveniente de la OEA más o menos constante. La Corte Europea de Derechos Humanos se enfrenta a problemas similares a los de la Comisión, aunque de mayor envergadura, y se está ocupando de su carga de trabajo con importantes reformas, algunas de las cuales pueden ser adaptadas a los procedimientos de la Comisión. Adicionalmente los tribunales de los Estados Unidos han lidiado con el aumento de casos mediante el uso de nuevas tecnologías, la restricción de los argumentos orales, la simplificación de la forma en que toman sus decisiones, y dando un mayor énfasis a los acuerdos. El Servicio de Ciudadanía e Inmigración de EE.UU. (“USCIS” por sus siglas en inglés) ha utilizado un sistema en línea mediante el cual los peticionarios pueden seguir el progreso del estatus de su caso, aumentando así su transparencia.

#### **V. Conclusiones**

La Clínica decidió crear una base de datos, ya que había muy poca información sistematizada disponible al público en general. Sin embargo, desde entonces se ha dado la aplicación del Plan Estratégico de la Comisión y una actitud más abierta de la Comisión. La Clínica ha sostenido un diálogo fructífero con la Comisión, lo cual la Clínica celebra, respecto a la transparencia de este importante organismo internacional de derechos humanos.

La Clínica reconoce el impacto que tiene la falta de recursos suficientes en la Comisión y cómo esto restringe a su capacidad de actuar. Comprende que a pesar de estas limitaciones, la Comisión ha dado pasos positivos para la solución de algunos de estos problemas y maximizar su propia eficiencia y efectividad. La Clínica considera que la aplicación de las recomendaciones propuestas desarrollará y complementará a la mayoría de las reformas de la Comisión. Más aun, las recomendaciones no sólo ayudarán a reducir el congestiónamiento, sino también servirán para minimizar las demoras injustificadas en el sistema y permitir un más completo acceso a la justicia de los peticionarios. La Clínica está convencida de que la Comisión debe aplicar varios de los cambios estructurales y procesales que se describen en este informe para asegurar su máxima eficiencia y efectividad. Esto se suma al Plan Estratégico 2011-2015, que depende en gran medida de un mayor financiamiento. En particular, la Clínica insta a la Comisión a reconsiderar la separación de las fases de admisibilidad y fondo, adoptar el uso de la tecnología en sus procedimientos, y mantener el máximo nivel de transparencia en todo su trabajo. Es esencial que situaciones como esperar 17 años simplemente para una decisión de admisibilidad

no se repitan y que las victimas como Gerson Jairzinho González Arroyo obtengan justicia con prontitud.

# Recomendaciones de la Clínica

El lento procedimiento, en especial para la resolución final de los casos, tiene serias implicaciones en la efectividad de la Comisión y el acceso a la justicia de los peticionarios, uno de los principales objetivos de la Comisión. Considerando los obstáculos que enfrenta la Comisión, la Clínica presenta un conjunto de recomendaciones para que la CIDH mejore su procedimiento.

## A) Recursos Financieros

- La OEA debe aumentar el financiamiento de la Comisión.
- La CIDH debe continuar con las campañas de recaudación de fondos para objetivos específicos teniendo metas claras y cuantificables para la disminución de su congestión.
- La Comisión debe continuar desarrollando políticas de transparencia respecto a la forma en que utiliza sus recursos financieros.
- La Comisión debe desarrollar e implementar cambios que no dependan necesariamente de fondos adicionales.

## B) Cambios internos

### 1. Gestión por Resultados

- La Comisión debe establecer plazos razonables para la tramitación de una petición o caso en cada etapa y definir donde asignar recursos.
- La CIDH debe examinar sus diferentes unidades regionales para identificar las prácticas que sean más eficientes, para posteriormente reproducirlas en todas sus unidades.
- Se debe maximizar el uso del Sistema de Manejo de Peticiones y Casos (“PCMS” por sus siglas en inglés) y el Sistema de Manejo de Documentos (“DMS” por sus siglas en inglés) por la Comisión.
- Los metadatos del PCMS, DMS y los hallazgos de la Clínica, se deben utilizar para determinar el tiempo promedio para el procesamiento de peticiones y casos en cualquier fase.

### 2. Integración del denominado “Registro” al resto de la Comisión

- La CIDH debe extender el enfoque metodológico, en cuanto a estandarización y establecimiento de claras pautas temporales, del Registro respecto de la evaluación inicial de nuevas tramitación de peticiones y casos a las otras áreas del procedimiento.
- La Comisión debe redistribuir los recursos asignados al Registro a lo largo de la Secretaría Ejecutiva.
- El término “Registro” (particularmente en inglés) debe ser sustituido por el de “Unidad de Nuevas Peticiones,” o algo similar, a fin de distinguirla más claramente las tareas realizadas por la Secretaría Ejecutiva.

### **3. Tecnología**

- Las bases de datos se deben ampliar mediante el establecimiento de un programa que digitalice las peticiones/casos antiguos y los incluya en el DMS.
- Las bases de datos de la CIDH deben ponerse a disposición del público para que las partes de las peticiones puedan tanto comprobar su estatus como presentar documentos e información en línea.
- Se debe fomentar una capacitación permanente y continua del personal respecto del uso de las bases de datos.

### **4. Sistema para la Recepción de Peticiones**

- La Comisión debe fomentar el uso generalizado de su sistema de peticiones en línea.
- El reglamento del Portal de Usuarios (“PPP”) debe ser modificado para permitir el uso del sistema de peticiones en línea, sin la necesidad de una versión adicional en papel, para eliminar la duplicación. Las peticiones en papel de aquellos sin acceso al Internet, o con acceso limitado a él, deben continuar permitiéndose.
- El Reglamento de la Comisión debe ser publicado en el sistema de peticiones en línea junto con una nota explicativa que contenga ejemplos de casos claramente inadmisibles.

### **5. Reducción de la Duplicación**

- La Comisión debe seguir eliminando cualquier paso duplicado en su procedimiento.

## **C) Prácticas Nuevas que pueden Requerir Cambios en el Reglamento**

### **1. Decisión Combinada de la Comisión**

- La Comisión debe reformar su Reglamento y combinar las decisiones de admisibilidad y fondo en una sola para reducir significativamente el congestionamiento y las demoras.

### **2. Aplicación Consistente del Reglamento para Acelerar el Procedimiento**

- La CIDH debe aplicar con mayor frecuencia y consistencia todas las normas que le permitan acelerar el procedimiento.
- En especial, se le debe dar un mayor uso al artículo 36.4, que le permite a la Comisión combinar las decisiones de admisibilidad y fondo en circunstancias excepcionales.
- La Comisión debe hacer claro y público su razonamiento cuando decide o no utilizar un recurso que le permita ahorrar tiempo en el procedimiento.
- La Comisión debe ser estricta en la concesión de prórrogas a las partes.

### **3. Adopción de las Decisiones de Admisibilidad y Análisis Preliminar de Fondo por un Grupo de Trabajo**

- Si no se implementa la recomendación de unificar el proceso de admisibilidad y fondo, entonces, la Comisión debe adoptar las decisiones de admisibilidad por medio de un grupo de trabajo en lugar de hacerlo por medio del pleno de la Comisión.
- Un grupo de trabajo debe revisar los proyectos de informe de fondo y presentar su evaluación al pleno de la Comisión a fin de acelerar las discusiones.

#### **4. Uso de Decisiones *Per Curiam* por la Comisión y formatos abreviados de informes**

- El Reglamento debe permitir explícitamente a la Comisión el emitir decisiones '*per curiam*' en aquellos casos que sean sustancialmente similares a aquellos previamente decididos.
- La CIDH debe definir los criterios explícitos sobre los cuales se basen las decisiones *per curiam*.
- Estos criterios y el proceso de identificación de casos similares deben hacerse completamente transparentes para el público.
- La Comisión debe continuar su esfuerzo para reducir la extensión de los informes particularmente de admisibilidad.

#### **5. Tratamiento de Cuestiones Estructurales**

- La CIDH debe considerar el uso de las sentencias piloto implementadas por la Corte Europea de Derechos Humanos para que se apliquen en aquellos casos que sean prácticamente idénticos y donde el Estado demuestre buena fe en la implementación de las recomendaciones formuladas por la CIDH.
- La Comisión debería utilizar más la regla de 'peticiones acumuladas', la cual tramitaría y resolvería varios casos similares o idénticos en un solo informe.

#### **6. Recepción de Información y Documentos**

- La Comisión debe modificar su Reglamento para exigir que los peticionarios y los Estados presenten todas sus pruebas y documentos disponibles en una etapa más temprana del procedimiento.
- La Comisión debe utilizar como modelo para este cambio los artículos 35(1), 36(1), 40(2) y 41(1) del Reglamento de la Corte, los cuales exigen que las partes presenten en sus presentaciones iniciales todas las pruebas que van a ofrecer.

#### **7. Solución Amistosa**

- La CIDH debe continuar haciendo de la solución amistosa una prioridad en su misión.
- Los Comisionados y el personal del nuevo Grupo de Solución Amistosa deben estar capacitados en mediación y deben ser accesibles a los peticionarios y Estados.
- El Grupo de Solución Amistosa debe incluir en su mandato la identificación de casos que tengan más probabilidades de resolverse mediante un acuerdo, o que tengan características similares, y alentar a las partes a asistir a las sesiones de mediación y encontrar una solución.
- Se deben especificar, mediante nuevas normas, las consecuencias del incumplimiento del acuerdo de solución amistosa.
- La Comisión debe llevar a cabo más visitas *in loco* y de trabajo a los Estados y durante estas visitas hacer hincapié en la solución amistosa.

#### **8. Transparencia y Criterios para las Decisiones**

- La Comisión debe esforzarse por obtener una mayor transparencia a lo largo de todo su trabajo.
- La CIDH debe hacer pública más información, en especial sobre la forma en que la CIDH maneja las peticiones y casos y la forma y el orden en que se administran.

- El acceso a los peticionarios y a los Estados para dar seguimiento al procedimiento a través de un proceso establecido de la Comisión aumentaría la transparencia, legitimidad, coherencia y equidad en cada petición.
- La Comisión debe continuar y ampliar sus esfuerzos en el uso del PPP para cumplir con este objetivo de manera oportuna.

#### **9. Medidas de seguimiento**

- La Comisión debe aumentar sus medidas de seguimiento.
- El artículo 48.1 del Reglamento debe reformarse para que la adopción de medidas de seguimiento sea obligatoria y no discrecional.
- La CIDH debe seguir aumentando el número de visitas anuales a los países.
- La agenda para cada visita *in loco* y de trabajo debe incluir reuniones con representantes de los peticionarios y los Estados, reuniones con funcionarios públicos con poder de decisión para discutir la aplicación de sus decisiones, y la emisión de una declaración pública indicando el estado de cada caso discutido.
- La Comisión debe evitar el uso de un lenguaje vago en sus recomendaciones, como “adoptar las medidas necesarias”, y especificar más qué tipo de medidas serían adecuadas.
- La CIDH debe crear, y hacer públicos, criterios claros para evaluar si, y en qué medida, una recomendación se ha cumplido.
- En su análisis de la situación del cumplimiento de sus decisiones, la Comisión debe proporcionar información más clara explicando qué es lo que constituye un cumplimiento total y cuál es parcial.

**Maximizando la Justicia, Minimizando la Demora:  
Acelerando los Procedimientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

**Índice**

I.	Introducción.....	15
II.	Antecedentes .....	17
A.	Descripción General de la Comisión: Funciones Múltiples, Estructura y Recursos Limitados.....	17
1.	Procesamiento de Peticiones Individuales .....	18
2.	Secretaría Ejecutiva.....	20
3.	Recursos Limitados .....	22
B.	Desafíos a los que se Enfrenta la Comisión: Congestionamiento, Sobrecarga en las Etapas Iniciales del Procedimiento y Largos Retardos procesales .....	25
1.	Investigación Cuantitativa sobre la Comisión.....	25
a.	El Congestionamiento y la Sobrecarga en las Etapas Iniciales del Procedimiento ....	25
b.	Retardo procesal .....	31
2.	Investigación Cuantitativa sobre la Remisión de Casos a la Corte .....	36
3.	Retos Cualitativos Dentro del Procedimiento de la Comisión.....	40
C.	Efectos de un Procedimiento Lento en la Justicia y Promoción de Derechos Humanos	46
III.	Reformas Procesales y Administrativas y su Impacto en la Eficiencia de la Comisión....	49
A.	Reformas del Año 2000 al Reglamento de la Comisión .....	49
1.	Admisibilidad.....	49
2.	Fondo.....	50
3.	Remisión de Casos a la Corte.....	53
4.	Procedimientos de Seguimiento.....	54
5.	Participación de las Víctimas en la Corte.....	54
B.	Reformas del Año 2009 al Reglamento de la Comisión .....	55
1.	Medidas Cautelares y Situaciones de Urgencia .....	55
2.	Tramitación de las Peticiones y Casos .....	55
3.	Decisiones de Archivo .....	56
4.	Requisitos para la Remisión de los Casos a la Corte .....	56
5.	Relatorías y Grupos de Trabajo.....	57

C.	Conclusión sobre las reformas procesales.....	57
D.	Administración y Recursos Humanos .....	58
E.	Tecnología.....	60
F.	Plan Estratégico para los Años 2011-2015 .....	62
IV.	Marco de Efectividad y Eficiencia para un Organismo de Derechos Humanos .....	67
A.	Efectividad .....	67
B.	Eficiencia.....	70
1.	Eliminación de la ineficiencia .....	71
2.	Optimización Estructural.....	73
3.	Optimización Procesal.....	74
4.	Medición y Gestión por Resultados .....	74
C.	Equilibrando la Eficiencia con la Efectividad en la Comisión.....	75
V.	Potenciales Lecciones de Otros Organismos de Derechos Humanos y Tribunales.....	77
A.	La Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	77
B.	La Corte Europea de Derechos Humanos .....	85
1.	Protocolo 14: Tramitación Inicial .....	86
2.	Desviando Casos Fuera de la Corte.....	86
3.	Protocolo Adicional 14: Solución Amistosa .....	87
4.	Sentencias Piloto para Problemas Sistémicos .....	88
5.	Decisiones Sumarias Simplificadas .....	90
6.	La Aplicación de las Reformas de la Corte Europea a la Comisión .....	91
C.	El Sistema Judicial de los Estados Unidos.....	91
D.	Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos.....	95
VI.	Conclusiones y Recomendaciones para la Comisión Interamericana.....	99
A.	Recursos financieros .....	101
B.	Cambios Internos.....	102
1.	Gestión por Resultados.....	102
2.	Integración del denominado “Registro” al Resto de la Comisión.....	104
3.	Tecnología.....	105
a.	Promoción activa del uso de los avances tecnológicos .....	105
b.	Capacitación .....	105

c.	Expansión de las Bases de Datos y Acceso Público a Ellas .....	105
4.	Sistema para la Recepción de las Peticiones .....	106
5.	Reducción de la Duplicación.....	106
C.	Practicas Nuevas que Pueden Requerir Cambios al Reglamento .....	107
1.	Decisión Combinada .....	107
2.	Aplicación Consistente del Reglamento para Acelerar el Procedimiento.....	107
3.	Adopción de Decisiones de Admisibilidad y Análisis Preliminar de Fondo por un Grupo de Trabajo .....	108
4.	Uso de Decisiones <i>Per Curiam</i> por la Comisión y formatos abreviados de informes.	109
5.	Tratamiento de Cuestiones Estructurales .....	110
6.	Recepción de Información y Documentos .....	111
7.	Solución Amistosa.....	112
8.	Transparencia y Criterios para las Decisiones .....	113
9.	Medidas de Seguimiento .....	114
VII.	Conclusión .....	117
VIII.	Apéndice.....	119

## I. Introducción

*"[E]s en el interés de una adecuada administración de justicia internacional que el caso se tramite sin demoras innecesarias"*<sup>1</sup>

Durante las últimas dos décadas, el número y la complejidad de las peticiones presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) ha crecido de forma constante, lo cual ha causado un gran congestionamiento de peticiones y largos retardos procesales para la solución de los casos. Con los escasos recursos que le han sido asignados por la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”), la Comisión ha instituido diversas reformas tanto a sus prácticas internas como a su Reglamento (en adelante “el Reglamento”) para atender al congestionamiento y la duración del proceso de peticiones individuales. A pesar de que se han logrado algunos avances, los peticionarios siguen siendo sometidos a largos retardos procesales.

Por ejemplo, en el informe número 123/10 (Gerzon Jairzinho Gonzales Arroyo y otros), la CIDH sostuvo que la duración de dieciséis años para que un procedimiento penal llegue apenas a la etapa inicial constituía una demora injustificada. Sin embargo, en el momento en que la Comisión realizó esta afirmación, los peticionarios llevaban esperando diecisiete años para una decisión separada de admisibilidad por parte de la Comisión<sup>2</sup>. La Clínica no encuentra distinción alguna entre los retardos procesales en el ámbito doméstico y en el de la Comisión por el cual se pueda justificar semejante demora.

La Clínica de Derechos Humanos (en adelante “la Clínica”) de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas, se dispuso a examinar la duración del procedimiento de la CIDH, las causas de sus demoras y a elaborar recomendaciones que pudieran mejorar la eficiencia de la Comisión. Conforme a estos propósitos, la Clínica creó una base de datos que documenta el transcurso de tiempo que corre en cada etapa de los procedimientos de la Comisión para cada petición y caso que han sido resueltos desde 1996<sup>3</sup>. La Clínica también compiló la duración de los procedimientos para cada caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”). De acuerdo con los hallazgos de la Clínica—y teniendo en cuenta los objetivos de un organismo de derechos humanos, las características que hacen que un organismo de derechos humanos sea efectivo, y los principios generales para la eficiencia de los sistemas—la Clínica formuló recomendaciones para mejorar el desempeño de la Comisión.

La Sección II del presente informe comienza con una descripción general de la Comisión, de sus múltiples funciones, y sus limitados recursos. Posteriormente, la Clínica utiliza su investigación cuantitativa para evaluar los desafíos a los que se enfrenta actualmente la

---

<sup>1</sup> Caso relativo a la Conservación y explotación sostenible de las poblaciones de peces espada en el Océano Pacífico Sudoriental (Chile/Unión Europea) Orden del día del 11 de diciembre de 2008, ITLOS, Párr. 13, disponible en [http://www.itlos.org/start2\\_en.html](http://www.itlos.org/start2_en.html). La traducción es nuestra.

<sup>2</sup> La Comisión recibió la petición el 7 de abril de 1993. La decisión sobre admisibilidad se tomó el 23 de octubre de 2010. Informe disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm>.

<sup>3</sup> Por peticiones se entienden todas las quejas recibidas y tramitadas por la Comisión hasta que toma una decisión formal sobre su admisibilidad. Una vez que se ha llegado a una decisión de admisibilidad, la petición se convierte en un caso. *Vid. infra* Sección II(A)(2); CIDH., Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Art. 36.2 (13 de noviembre de 2009).

Comisión, particularmente el creciente congestionamiento y largos retardos procesales. A la luz de estos desafíos y de los recursos tan limitados con los que cuenta para el cumplimiento de sus diversas funciones, que a la vez pueden entrar en conflicto, la Clínica concluye que los procedimientos actuales de la Comisión podrían modificarse para proveer justicia y promocionar los derechos humanos de una manera más adecuada. En la Sección III, la Clínica considera las medidas adoptadas por la Comisión para hacer frente a estos problemas. En esta parte, la Clínica elogia las reformas que han tenido un impacto positivo pero también identifica reformas bien intencionadas que han tenido consecuencias negativas no deseadas. A fin de poder formular las recomendaciones con las que concluye este informe, en la Sección IV se expone la metodología analítica de la Clínica al discutir qué es lo que hace a un organismo de derechos humanos tanto efectivo como eficiente. En la Sección V se incluye un análisis de las estrategias tomadas por otros órganos jurisdiccionales para hacer frente al congestionamiento y a las demoras o para aumentar su transparencia, y se considera su aplicabilidad a la Comisión. Finalmente, en la Sección VI, la Clínica formula varias recomendaciones, que incluyen tanto reformas internas como cambios a su Reglamento, que podrían aumentar su efectividad y eficiencia.

Los resultados de este informe se basan en el análisis de datos cuantitativos, entrevistas con altos funcionarios de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, y una amplia investigación de fuentes primarias y secundarias. En marzo de 2011, la Clínica preparó una lista de preguntas que se presentaron a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. La Clínica recibió respuestas comprensivas a estas preguntas el 4 de octubre de 2011, y el informe se ha editado para incorporar estas respuestas. Este informe fue redactado por Grace Beecroft, Priya Bhandari, Robert Brown, Stacy Cammarano, Amy Fang, Nicholas Hughes, Nishi Kothari y Mónica Uribe. Ariel Dulitzky, Director de la Clínica y ex Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión, supervisó el trabajo, revisó distintos borradores, y fue responsable por la versión final del informe. Celina Van Dembroucke creó la primera versión de la base de datos que se actualizó con el apoyo de Carlos Mejías, Anne-Marie Huff, Victoria Cruz, Melissa Brightwell, Anna Koob, y Katie Sobering. Ted Magee, el Administrador de la Clínica, y Shailie Thakkar realizaron la edición final del informe.

## II. Antecedentes

### A. Descripción General de la Comisión: Funciones Múltiples, Estructura y Recursos Limitados

La CIDH es un órgano autónomo de la OEA, tal y como lo dispone la Carta de la OEA<sup>4</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención”)<sup>5</sup>. Es un organismo que se reúne al menos en tres sesiones ordinarias al año, pero que también puede convocar a sesiones extraordinarias<sup>6</sup>. El objetivo principal de la Comisión es promover la observancia y protección de los derechos humanos en las Américas<sup>7</sup> mediante el ejercicio de funciones políticas, diplomáticas, legales y jurisdiccionales. Consecuentemente, la Comisión tiene numerosas y diversas funciones que a menudo compiten por una cantidad limitada de recursos. Estas múltiples funciones tienen un impacto en el procedimiento jurisdiccional de la Comisión.

Además de sus funciones jurisdiccionales en el sistema de casos, las cuales son el objeto principal de este informe, la Comisión tiene importantes responsabilidades de promoción, monitoreo, y diplomáticas<sup>8</sup>. La Clínica no pretende estudiar las otras múltiples funciones de la CIDH. No obstante, reconoce que la Comisión ha aumentado el número de actividades que lleva a cabo además de la resolución de casos. En esta sección, la Clínica discute algunas de las otras áreas del trabajo de la CIDH que afectan a la adjudicación de casos<sup>9</sup>. Por ejemplo, la Comisión ha creado varias relatorías para enfocarse en ciertos grupos vulnerables y/o para promover áreas temáticas. Las relatorías se asignan a Comisionados; recibiendo cada una de ellas un reducido equipo de apoyo de uno a tres abogados (con la excepción de la Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión que está dirigida por un Relator Especial y cuenta con el apoyo de seis miembros)<sup>10</sup>. Las relatorías temáticas juegan un papel en la tramitación de casos individuales. De hecho, muchas de las relatorías redactan decisiones sobre la admisibilidad y fondo de las peticiones y casos relacionados con sus respectivas áreas temáticas, litigan o apoyan en los casos que se llevan ante la Corte sobre sus respectivas áreas, e incluso financian parcialmente las costas procesales de aquellos casos. Las relatorías también asisten y proporcionan conocimientos

---

<sup>4</sup> Carta de la Organización de los Estados Americanos, art. 106, 13 de diciembre de 1951.

<sup>5</sup> Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969, S.T.O.E.A. N° 36, 1144 S.T.O.N.U. 123 [en adelante la Convención Americana].

<sup>6</sup> CIDH., Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos art. 14.1 (13 de noviembre de 2009) [en adelante el Reglamento de la Comisión].

<sup>7</sup> Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, art. 1, Res No 447 (octubre de 1979).

<sup>8</sup> Estas funciones incluyen: estimular la conciencia de los derechos humanos; formular recomendaciones a los gobiernos; preparar los estudios e informes; solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos; atender las consultas que, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten; actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Convención Americana, *supra* nota 5, art. 41.

<sup>9</sup> La CIDH ha aumentado el número de informes temáticos emitidos, pasando de sólo 1 antes de 2001 hasta 20 en el período entre 2002 y 2010 (información preparada para la Clínica de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas en relación con el proyecto de Estudio sobre la Efectividad y Eficacia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). [en adelante *las respuestas de la Comisión*].

<sup>10</sup> *Id.*

especializados a la Comisión en la tramitación de dichos casos<sup>11</sup>. Más aún, las relatorías juegan un papel importante en el seguimiento que se le da a las recomendaciones de la Comisión, promoviendo su implementación.

La Comisión también lleva a cabo visitas *in loco* a los Estados miembros para supervisar y promover los derechos humanos en dicho Estado. Durante y con posterioridad a las visitas *in loco*, los Comisionados establecen relaciones con los funcionarios públicos nacionales, evalúan la situación general de los derechos humanos en el Estado y preparan y publican informes basados en sus hallazgos. Durante las visitas, la Comisión también puede investigar cuestiones de hecho sobre los casos individuales, aunque rara vez lo hace<sup>12</sup>. Los Comisionados también llevan a cabo visitas “de trabajo” a los países en su calidad de relatores de país o temáticos. La duración de las visitas *in loco*, por lo general, varía de uno a diez días, aunque en 1965 hubo una visita *in loco* que duró casi un año<sup>13</sup>.

Tanto las visitas *in loco* como las de trabajo representan un importante apoyo a la función jurisdiccional de la Comisión. En primer lugar, las visitas ayudan a la Comisión a contextualizar las quejas individuales y a entender los problemas subyacentes. Las visitas también sirven al importante objetivo de elevar el perfil de la Comisión y dar a los peticionarios la oportunidad de presentar nuevas denuncias o de ofrecer nuevas pruebas. Por último, las visitas dan la oportunidad a la Comisión de promover y negociar acuerdos de solución amistosa, evaluar la implementación de recomendaciones, aplicar estrategias para implementar la Convención y facilitar el pleno cumplimiento de las decisiones de la Comisión y la Corte. La Clínica felicita a la Comisión por su compromiso de aumentar las visitas *in loco* en su Plan Estratégico<sup>14</sup>.

Éstas y el resto de sus diversas funciones compiten por el tiempo y los escasos recursos con los que cuenta la Comisión. Por lo tanto, en este aspecto, esta diversidad de funciones puede ser vistas tanto como una ventaja, así como un desafío.

## 1. Procesamiento de Peticiones Individuales

Si bien la Comisión no es completamente un órgano judicial, sí tramita quejas individuales de una forma cuasi-judicial actuando como un órgano jurisdiccional. Una petición puede ser presentada por cualquier persona, grupo de personas, u organización no gubernamental (“ONG”) que alegue una violación a los derechos protegidos por la Convención Americana<sup>15</sup> y/o la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”) u otros instrumentos<sup>16</sup>. La petición puede ser presentada en nombre propio o en nombre de una tercera persona. La Comisión sólo puede tramitar peticiones individuales en contra los Estados miembros de la OEA.

---

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> Para las visitas *in loco* se convoca a dos o más Comisionados con el propósito de realizar observaciones sobre el lugar en cuestión. Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 53.

<sup>13</sup> CIDH, visitas *in loco* (enero de 2010), <http://www.cidh.org/visitas.esp.htm>

<sup>14</sup> En 2002, la CIDH realizó cinco visitas *in loco*. En 2010, realizó 10 (respuestas de la Comisión, *supra* nota 9 p. 12).

<sup>15</sup> Convención Americana, *supra* nota 5, art. 44.

<sup>16</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 23.

Las peticiones presentadas a la Comisión deben demostrar que la víctima ha agotado todos los recursos internos o que existe alguna de las excepciones permitidas para este requisito<sup>17</sup>. Si los recursos internos se han agotado, la petición debe ser presentada ante la Comisión dentro de los seis meses posteriores a la resolución final de los procedimientos internos<sup>18</sup>.

Al recibir una queja, la Comisión, actuando a través de su Secretaría Ejecutiva, le asigna un número y comienza a tramitarla como una petición. Actualmente, las nuevas peticiones son tramitadas en el orden en que se reciben, mientras que algunas categorías específicas reciben un trato prioritario—peticiones que involucran la pena de muerte, los derechos de los niños, un deterioro sistemático, o a peticionarios que tienen más de ochenta años<sup>19</sup>. Si la petición cumple *prima facie* con los requisitos de “tramitabilidad”, se transmite al Estado. Una vez que la petición se tramita y es transmitida al Estado, aun debe pasar la etapa de admisibilidad antes de que la Comisión pueda considerar el fondo del asunto. Al evaluar la admisibilidad de una petición, la Comisión puede declararla inadmisibile y emitir una resolución explícita en ese sentido, dando así fin a la petición, o puede determinar que la petición es admisible, momento en el cual la petición es registrada y se convierte en un caso<sup>20</sup>. La Comisión no tiene que declarar formalmente que una petición es admisible antes de resolver sobre el fondo<sup>21</sup>; sin embargo, en la mayoría de los casos la Comisión declarará admisible a la petición antes de llegar a una decisión de fondo. En casos graves o urgentes, la Comisión puede diferir la decisión de admisibilidad y decidir sobre la admisibilidad de la petición simultáneamente con la decisión final sobre el fondo<sup>22</sup>. La Comisión adopta un informe sobre el fondo, y lo transmite a los Estados con tiempo para implementar sus recomendaciones. En cualquier momento durante el procedimiento de peticiones o casos, las partes o la Comisión pueden iniciar un procedimiento de solución amistosa<sup>23</sup>. Si las partes llegan a un acuerdo, la Comisión formulará un informe sobre el acuerdo de solución amistosa<sup>24</sup>.

Si el Estado involucrado ha ratificado la Convención y aceptado la jurisdicción de la Corte, la Comisión puede remitir el caso a la Corte para una decisión sobre el fondo<sup>25</sup>. El artículo 45 del Reglamento establece una presunción que la Comisión ha de remitir el caso a la Corte cuando “considera que [el Estado] no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 de [la Convención Americana]” y que al decidir:

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

---

<sup>17</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 31.

<sup>18</sup> *Íd.* art. 32.

<sup>19</sup> Entrevista telefónica con un funcionario del Registro, CIDH (19 de octubre de 2011) [en adelante entrevista con el Registro]. El funcionario ha solicitado permanecer anónimo.

<sup>20</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 36.2.

<sup>21</sup> Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, CIDH (Ser. C) No. 4 (1988).

<sup>22</sup> Para una explicación detallada sobre las decisiones de fondo *vid. infra* Sección II(C)(4)(a)(ii).

<sup>22</sup> Para una explicación detallada sobre las decisiones de fondo *vid. infra* Sección II(C)(4)(a)(ii).

<sup>23</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 40.1.

<sup>24</sup> *Íd.* Art. 40.5.

<sup>25</sup> Convención Americana, *supra* nota 5, art. 51.

desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; y d. el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros<sup>26</sup>.

Si el caso no se transmite a la Corte, la Comisión ha de emitir un informe final sobre el fondo del caso y otorga un plazo adicional para el cumplimiento de sus recomendaciones. Finalmente, la CIDH debe decidir si lo publica<sup>27</sup>. La Comisión podrá entonces adoptar las medidas de seguimiento adecuadas, tales como solicitar información adicional a las partes o el llevar a cabo audiencias para corroborar el cumplimiento de sus decisiones<sup>28</sup>.

## 2. Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva (en adelante “la Secretaría”) asiste a la Comisión al llevar a cabo diversas tareas como el preparar resoluciones, realizar estudios, y cualquier otra labor que le encomiende la Comisión o su Presidente<sup>29</sup>. Siendo un órgano permanente (a diferencia de la figura de los Comisionados que se caracterizan por ser de medio tiempo), la Secretaría Ejecutiva juega un papel fundamental, “importante y discrecional en el trabajo de la Comisión” en la tramitación de las peticiones individuales<sup>30</sup>. La Secretaría recibe y tramita la correspondencia, peticiones y comunicaciones y tiene la facultad de solicitar a las partes interesadas que proporcionen cualquier información que considere pertinente, conforme a lo dispuesto por el Reglamento<sup>31</sup>. La Secretaría también redacta todos los informes sobre admisibilidad, solución amistosa y fondo así como las remisiones a la Corte en las peticiones y casos individuales. La Comisión ha delegado a la Secretaría Ejecutiva la facultad de revisar las nuevas peticiones y tomar la decisión de no tramitar aquellas que no cumplan *prima facie* con los requisitos normativos.

Al mismo tiempo que la cantidad y complejidad de las peticiones ha aumentado, la Secretaría Ejecutiva ha sido llevado a cabo a una serie de profundas y bienvenidas reformas a fin de fortalecer su trabajo<sup>32</sup>. Ha pasado de ser una organización basada en asignación de responsabilidades por país, a una estructura piramidal que responde a los distintos pilares de trabajo de la Comisión. Actualmente la Secretaría Ejecutiva se compone de tres secciones que corresponden en parte con las etapas procesales del sistema de peticiones y casos y una cuarta sección que se divide en regiones geográficas y maneja diversas etapas del procedimiento. Adicionalmente, las Relatorías temáticas también tienen personal asignado<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 45.

<sup>27</sup> Convención Americana, *supra* nota 5, art. 51.

<sup>28</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 46.

<sup>29</sup> Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *supra* nota 7, art. 21(1) (que establece que “Los servicios de Secretaría de la Comisión estarán a cargo de una unidad administrativa especializada bajo la dirección de un Secretario Ejecutivo. Esta unidad dispondrá de los recursos y del personal necesarios para cumplir las tareas que le encomiende la Comisión”).

<sup>30</sup> David Harris, *Regional Protection of Human Rights; The Inter-American Achievement, in THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS 19* (ed. por David Harris y Stephen Livingstone, Oxford, 1998). La traducción es nuestra

<sup>31</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 13.

<sup>32</sup> *Vid. infra* Sección III(B) p. 54.

<sup>33</sup> Sus números al final del año 2010 eran los siguientes: Sección Andina I (3 abogados), Sección Andina II (2 abogados), Sección EFP (3 abogados y 1 Coordinador), Sección Mesoamérica (1 abogado y 1 Coordinador), Sección del Cono Sur (3 abogados y 1 Coordinador), Grupo de Protección (2 abogados y 1 Coordinador), Grupo de Corte (2 abogados). Cada relatoría tiene, en promedio, a un abogado asignado. En algunos casos las relatorías

La sección de registro, o el denominado “Registro”<sup>34</sup>, maneja la recepción y evaluación inicial de las peticiones. Esta sección se compone de un abogado sénior, cuatro especialistas junior, y dos asistentes administrativos. Desde octubre de 2008, la Secretaría ha remitido todas sus nuevas peticiones pendientes de ser examinadas a su unidad de registro, un total de 4.471 peticiones. El grupo de Corte se ocupa de las cuestiones jurisdiccionales referentes a la remisión y el litigio de los casos ante la Corte y le da seguimiento a las sentencias y medidas provisionales de la Corte<sup>35</sup>. El grupo de protección analiza las solicitudes de medidas cautelares<sup>36</sup> para llevar a cabo un análisis inicial y recomendarle a la CIDH un curso de acción. Adicionalmente, se encarga de la tramitación de las medidas cautelares y da seguimiento a la situación para determinar si las medidas cautelares dejan de ser necesarias.

Las secciones regionales<sup>37</sup> se enfocan en el trámite de peticiones y casos individuales. Durante la etapa de admisibilidad, las secciones regionales verifican la información, tramitan peticiones respecto a su admisibilidad, y redactan los informes. En la etapa del fondo, las secciones regionales evalúan las observaciones formuladas por las partes, determinan la necesidad de información adicional, y recomiendan la convocatoria para audiencias cuando se estiman necesarias. Estas secciones también dan seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión. Por último, las secciones regionales se encargan del trámite de los procedimientos de solución amistosa<sup>38</sup> y también redactan los informes sobre el fondo. Cada sección regional está coordinada por un especialista principal y cuenta con un profesional sénior, dos especialistas junior, y un asistente administrativo, que manejan entre 300 y 400 peticiones y casos en curso. Generalmente, los especialistas junior lidian con las peticiones en la etapa de admisibilidad mientras que el profesional sénior se encarga de los casos en la etapa de fondo.

---

también pueden contar con el apoyo de otro abogado de medio tiempo. La excepción es la Relatoría sobre la Libertad de Expresión, que actualmente cuenta con 2 abogados que trabajan tiempo completo con el Relator (respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, pp. 4 y 21).

<sup>34</sup> La Clínica considera que la denominación de “Registro” es problemática. En muchos tribunales internacionales el Registro desempeña el mismo papel que el de la Secretaría Ejecutiva en la Comisión. Por lo tanto, la Clínica recomienda cambiar su nombre para su participación tan solo en la fase inicial del procedimiento. *Vid.* Sección V(C)(3).

<sup>35</sup> *Vid.* Convención Americana, *supra* nota 5, art. 63.2.

<sup>36</sup> *Vid.* Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 25.

<sup>37</sup> Hay 5 secciones regionales: Andina 1 (Colombia, Ecuador y Venezuela), Andina 2 (Perú y Bolivia), Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay), Mesoamérica (Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana) y el llamado IFP (Inglés, Francés y Portugués: Brasil, Canadá, Estados Unidos, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago). *Las respuestas de la Comisión, supra* nota 9.

<sup>38</sup> La Clínica está consciente de que estas tareas se trasladarán al recientemente creado Grupo de Soluciones Amistosas.

### 3. Recursos Limitados

La Comisión está financiada por la OEA y las aportaciones de donantes. En 2010, tenía un presupuesto de poco más de USD 7 millones, con USD 3.4 millones provenientes de donaciones y USD 4 millones de la OEA<sup>39</sup>. Los USD 4 millones proporcionados por la OEA solamente representan el 5% del total del Programa-Presupuesto de 2010 de la OEA<sup>40</sup>. La Comisión sufre de un problema crónico de falta de financiamiento y la OEA no parece estar interesada en suministrar un financiamiento adecuado para su principal organismo de derechos humanos<sup>41</sup>.

Como resultado, la Comisión no puede contratar al personal necesario para realizar adecuadamente todas sus funciones. Actualmente la Comisión cuenta con 37 especialistas y 18 asistentes administrativos<sup>42</sup>. Sin embargo, el Secretario Ejecutivo ha dicho que “a fin de contar con un sistema de casos individuales sano y fuerte, que funcione oportunamente y al ritmo de las exigencias de la región, se requiere de un total de 87 especialistas y 25 asistentes administrativos”<sup>43</sup>. Más aún, más del 50% del personal de la Secretaría Ejecutiva está actualmente financiado por fondos de cooperación externa<sup>44</sup>. Adicionalmente, dependiendo del financiamiento disponible, la Comisión utiliza entre 10 a 12 pasantes, y 2 a 3 becarios, asignados conforme a las necesidades de la Comisión<sup>45</sup>.

En general, desde 2007, la Comisión ha aumentado su financiamiento externo<sup>46</sup>. Sin embargo, en 2010 el financiamiento de la Comisión fue solamente el 5% del presupuesto total de la OEA<sup>47</sup>. Por lo tanto, una parte considerable de los fondos provienen de fuentes externas a la OEA. En 2010, una gran parte provino de los Estados miembros<sup>48</sup>. De los USD 1.267.500

---

<sup>39</sup> CIDH, *Recursos Financieros* (2010), <http://www.cidh.oas.org/recursos.esp.htm>

<sup>40</sup> *Íd.*

<sup>41</sup> La falta de financiamiento de la Comisión es un problema estructural y permanente que ha afectado a la Comisión desde sus primeros años de operación. En 1970 se dijo que “el pequeño presupuesto [de la Comisión]... restringe sustancialmente a su autonomía... [Este] escaso presupuesto restringe la capacidad de la Comisión para contratar a un personal especializado y le hace difícil participar en operaciones especiales”. ANNA SCHREIBER, *THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS* 42 (A.W. Sijthoff/Leyden 1970). *Vid.* además CIDH, Informe Anual de la CIDH 1976, §1D, OEA/Ser.L/VII.40 doc. 5 corr.1 (10 marzo 1977) (“Las labores de la Comisión han venido creciendo en volumen y en intensidad con el aumento constante de las denuncias sobre violación de los derechos humanos en distintas regiones del continente y, como queda ya señalado en otro lugar, a ese incremento del trabajo no ha correspondido una extensión proporcional en los medios y elementos para llevarlo a cabo. La Comisión sigue reducida al personal y a los elementos de que disponía hace varios años”).

<sup>42</sup> CIDH., *Composición de la CIDH 2010*, <http://www.cidh.oas.org/personal.esp.htm>

<sup>43</sup> Presentación del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Santiago A. Cantón, en la Sesión Conjunta de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos con la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios “Requerimientos Presupuestarios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Corto, Mediano y Largo Plazo” 8, CP/CAJP-2694/09 (5 de febrero de 2009). [en adelante la Presentación del Secretario Ejecutivo].

<sup>44</sup> *Íd.*, p. 5.

<sup>45</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 21.

<sup>46</sup> *Vid.* CIDH, *Recursos Financieros* (2009); CIDH, *Recursos Financieros* (2008), <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Participation%20of%20IACHR%20in%20the%202008%20OAS%20Budget%20espa%C3%B1ol.pdf>; CIDH, *Recursos Financieros* (2007), <http://www.cidh.oas.org/recursos2007.sp.htm>

<sup>47</sup> Organization of American States, *Contributions to the Inter-American Commission on Human Rights*, (2010), <http://www.cidh.org/recursos.eng.htm> [en adelante, *Contribuciones 2010*]

<sup>48</sup> *Íd.*

aportados por los Estados miembros, USD 748.600 fueron proporcionados por Canadá<sup>49</sup>. Estados Unidos aportó la segunda mayor cantidad, USD 400.000, mientras que Colombia contribuyó con USD 105.000 y Chile USD 10.000<sup>50</sup>. Finalmente, Costa Rica contribuyó con USD 3.900 a la Comisión<sup>51</sup>. Una gran parte de los fondos, USD 1.154.900, provinieron de Estados observadores, de los cuales más de la mitad, USD 700.000, procedieron de España<sup>52</sup>. La Comisión Europea y otras instituciones, tales como UNICEF y el Banco Interamericano de Desarrollo, también contribuyeron con una porción significativa<sup>53</sup>. Es importante resaltar que las contribuciones de donantes han disminuido significativamente desde 2009. En 2010, los Estados Miembros donaron casi USD 500.000 menos que en 2009, con EE.UU. reduciendo su financiamiento en más de USD 1.000.000. Canadá es ahora el mayor donante, contribuyendo más que la Unión Europea<sup>54</sup>.

La Comisión ha tratado continuamente de lidiar con su persistente falta de recursos económicos. Los grandes cambios dentro de la Secretaría Ejecutiva fueron posibles gracias a una continua campaña para obtener fondos adicionales. Al modificar sus procedimientos<sup>55</sup>, los órganos interamericanos asumieron que “[l]os costos...aumentarán bajo los nuevos Reglamentos de la Comisión y la Corte, con un incremento sustancial en el número de casos presentados ante la Corte”<sup>56</sup>. En aquel momento, la Comisión esperaba “contar con el apoyo efectivo y el compromiso serio de todos los Estados miembros a fin de que se incremente en forma sustancial los recursos financieros de ambos órganos, como paso indispensable para lograr los objetivos tan anhelados por todos de fortalecer el sistema interamericano de protección de derechos humanos”. Aquellos fondos adicionales eran necesarios para “evitar una crisis del sistema interamericano de protección de derechos humanos”<sup>57</sup>. Hasta el día de hoy, aquellos fondos adicionales nunca se materializaron al nivel que la Comisión esperaba, lo que causó en parte las dificultades actuales a las que se enfrenta el sistema. Además, muchos de los donantes no están interesados en apoyar la tramitación de peticiones individuales ni la contratación de personal adicional. En este sentido, es posible atribuir una parte sustancial de la responsabilidad por el congestionamiento y la demora se debe al fracaso de OEA de financiar adecuadamente la Comisión. Por lo tanto, no es sorprendente que una parte fundamental del Plan Estratégico de la CIDH está dedicado a “procurar los recursos adecuados para el ejercicio de su mandato y el logro de los demás objetivos estratégicos”<sup>58</sup>.

---

<sup>49</sup> *Íd.*

<sup>50</sup> *Íd.*

<sup>51</sup> *Íd.*

<sup>52</sup> *Íd.*

<sup>53</sup> *Íd.*

<sup>54</sup> *Íd.*

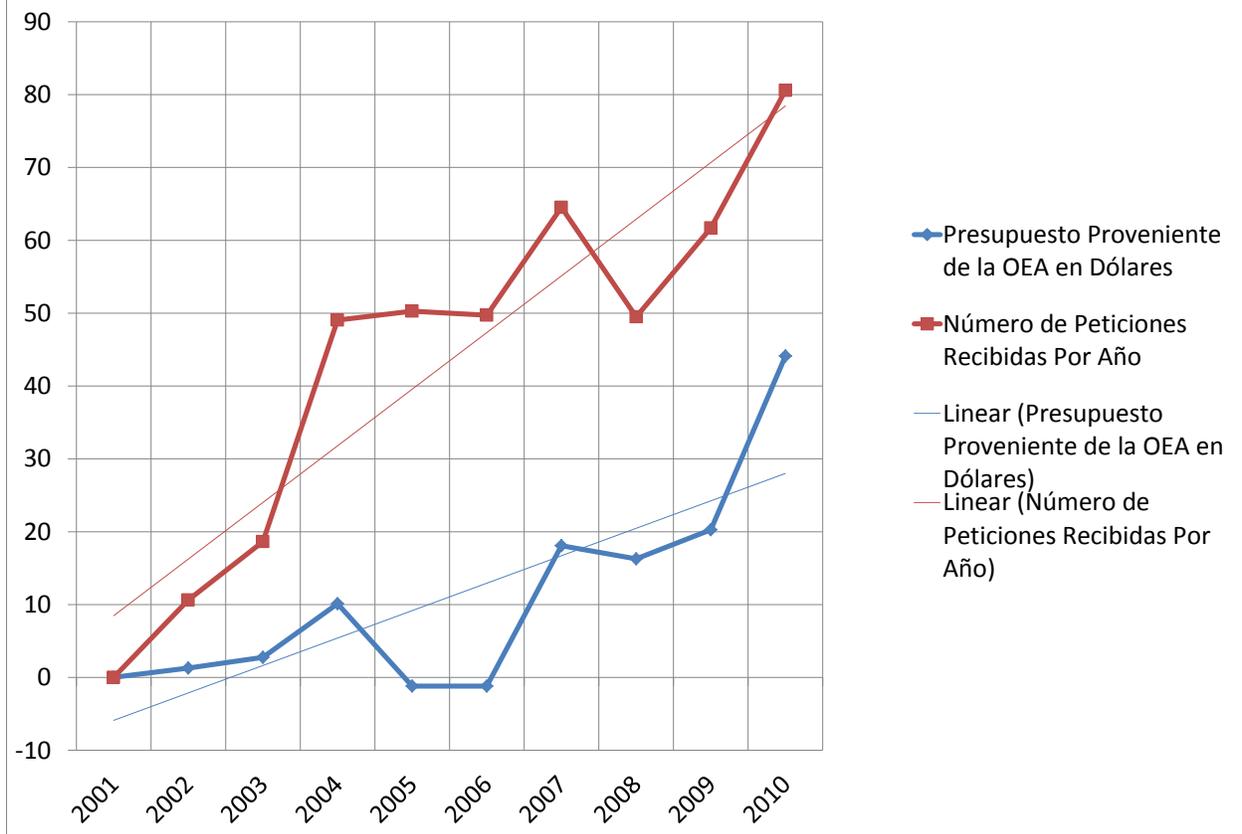
<sup>55</sup> Discutido en la Sección III *infra*.

<sup>56</sup> Llamado Conjunto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los Señores Representantes de Estados ante la Organización de los Estados Americanos, CP/CAJP-1930/02 (19 de abril de 2002).

<sup>57</sup> Presentación del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la reunión conjunta de la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, CP/CAJP-1931/02 (23 de abril de 2002).

<sup>58</sup> CIDH, Plan Estratégico 2011–2015, Parte I: 50 Años Defendiendo los Derechos Humanos: Resultados y Desafíos, 18 (enero de 2011). [en adelante: *Plan Estratégico Parte I*].

**Cambio en el presupuesto del CIDH y en el número de peticiones recibidas por año tomando como base el año 2001**



Tal como el cuadro precedente lo demuestra, el crecimiento del presupuesto que la OEA asigna a la CIDH no ha sido proporcional al incremento constante en el número de peticiones recibidas por año. Si a este incremento de peticiones, se le adiciona, por ejemplo, el mayor número de casos litigados ante la Corte, el creciente número de informes temáticos que la Comisión produce, el incremento en el número de mandatos dados a la CIDH por la Asamblea de la OEA, entre otros, se puede entender fácilmente las dificultades que tiene la Comisión para lidiar con las peticiones y casos en una manera eficiente.

## **B. Desafíos a los que se Enfrenta la Comisión: Congestionamiento, Sobrecarga en las Etapas Iniciales del Procedimiento y Largos Retardos procesales**

Hay un consenso generalizado en que el procedimiento de la Comisión es largo y lento<sup>59</sup>. La investigación de la Clínica revela que la Comisión tiene gran congestionamiento de casos pendientes y que los peticionarios se enfrentan a largos retardos procesales. La Comisión también está consciente de ello y está de acuerdo con este diagnóstico<sup>60</sup>. La distribución de recursos también se concentra excesivamente en las etapas iniciales del procedimiento, lo que genera que se adopten más decisiones relativas a la admisibilidad de las peticiones que a la resolución de fondo de los casos.

### **1. Investigación Cuantitativa sobre la Comisión**

#### **a. El Congestionamiento y la Sobrecarga en las Etapas Iniciales del Procedimiento**

En un solo año, la Secretaría Ejecutiva puede recibir entre 1.300 y 1.500 peticiones<sup>61</sup>. En los últimos quince años, la Comisión ha recibido un número cada vez mayor de peticiones nuevas, aumentando exponencialmente de 439 peticiones en 1997 a 1598 en 2010<sup>62</sup>.

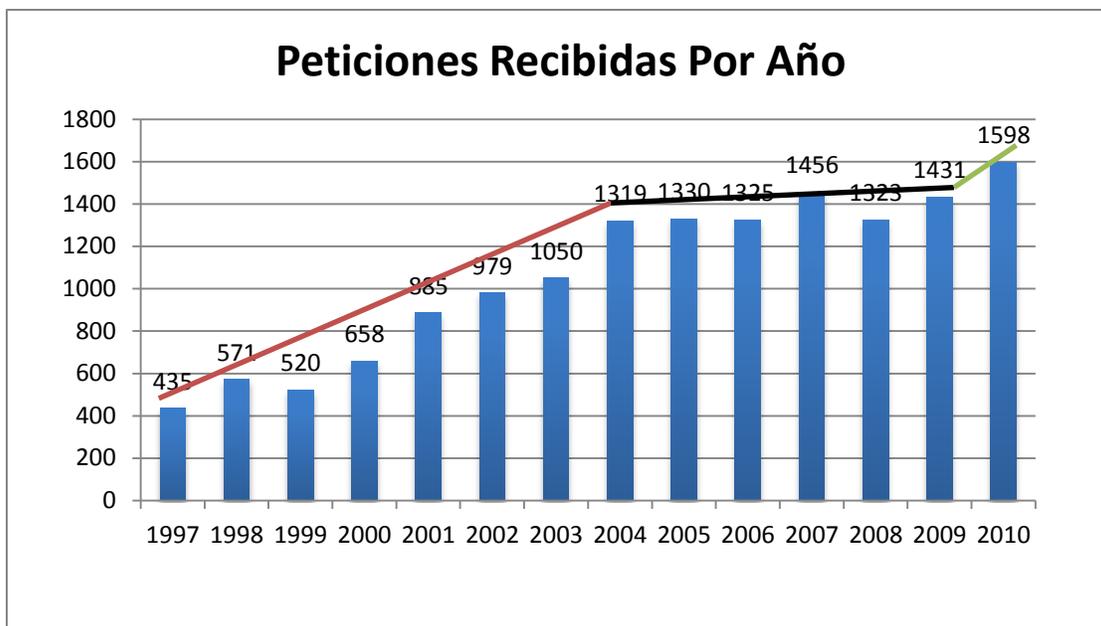
---

<sup>59</sup> Esto parece ser un problema constante de la Comisión. En 1994 se dijo que las demoras en la tramitación de las peticiones era una queja común entre todos los usuarios del sistema. Y que a veces dichas demoras hacen que el procedimiento sea inefectivo. *Vid.* ILSA, SISTEMA INTERAMERICANO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS. APORTES PARA UNA EVALUACION (1994) pp. 66-67. [En adelante ILSA, Aportes]

<sup>60</sup> Plan Estratégico Parte I, *supra* nota 58.

<sup>61</sup> *Vid.* CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010 cap. III (2010)*, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm> [en adelante *Informe Anual 2010*]; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009 cap. III (2009)*, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/cap.3a.09.sp.htm> [en adelante *Informe Anual 2009*]; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008 cap. III, (2008)*, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/indice2008.htm>; CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007 cap. III, (2007)*, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/cap3ab.sp.htm> [en adelante *Informe Anual 2007*].

<sup>62</sup> Plan Estratégico Parte I, *supra* 58. *Vid.* también, OEA, Consejo Permanente, Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la CIDH para el Fortalecimiento del SIDH para consideración del Consejo Permanente, GT/SIDH/13/11 rev. 2 [en adelante OEA Grupo de Trabajo].



Se estima que solamente del 10% al 13% de las peticiones se determinan procesables, en cuyo caso la Secretaría Ejecutiva desecha por completo entre el 87% y 90%. Estas peticiones nunca entran en el procedimiento para recibir una decisión formal y pública del pleno de la Comisión<sup>63</sup>. Aun así, esto significa que cada año se agregan entre 130 a 225 peticiones a la lista de espera de la Comisión, complicando a la CIDH mantenerse al día con las peticiones nuevas. El mayor número de decisiones públicas realizadas en un solo año—que incluyen las decisiones de archivo<sup>64</sup>, las decisiones de admisibilidad (tanto admisibilidad como inadmisibilidad), los informes de solución amistosa, y las decisiones de fondo—es de 153 en 2010. De esas decisiones, sólo quince resolvieron plenamente un caso, cuatro decisiones fueron de fondo y once de solución amistosa. Además de eso, la Comisión remitió dieciséis casos a la Corte en ese año los que también deben considerarse como soluciones de fondo<sup>65</sup>. La Comisión se ocupó de un gran número de casos rezagados al archivar cincuenta y cinco casos en 2010. Si bien la Clínica felicita a la Comisión por hacer frente a su congestionamiento al archivar casos, no toma en cuenta a estas decisiones de archivar los casos dentro del número de casos adjudicados sobre el fondo. Lo anterior se debe a que las decisiones de archivar una petición no contienen ninguna determinación explícita o implícita sobre la queja, ni se traducen en el remedio o reparación final para el peticionario. Pero si considera que estos 55 casos archivados tienen efectos similares a las decisiones de admisibilidad en cuanto son eliminados del listado de

<sup>63</sup> Como tal, este procedimiento carece de todo tipo de supervisión y rendición de cuentas. Ni los miembros de la Comisión ni el público en general conocen las razones por las cuales la Secretaría Ejecutiva rechaza aquellas nuevas peticiones.

<sup>64</sup> Los casos archivados son aquellos cuya base para la petición o caso es inexistente o ha dejado de existir o en los cuales la información necesaria para su resolución no está disponible. Como resultado, la Comisión notifica a las partes sobre la posibilidad de que se tome la decisión de archivar el caso, solicita más información y, eventualmente, decide archivarlo. Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 42. La Comisión emitió 55 decisiones de archivo en 2010. La Comisión reportó que también emitió 25 informes de fondo que aun no se publican. Informe Anual 2010, *supra* nota 49, ¶39.

<sup>65</sup> Informe Anual 2010, *supra* nota 49, ¶39.

casos y peticiones pendientes. De las decisiones restantes, setenta y tres solamente resolvieron su admisibilidad, el primer paso del procedimiento. La disparidad entre el número de peticiones recibidas y el número resuelto indica que a menudo la velocidad de la Comisión no es suficiente para para mantenerse al día con la demanda de resoluciones sobre las peticiones y casos, causando así un congestionamiento.

Según un funcionario de la Comisión, hay un esfuerzo aún mayor para mantenerse al día con la llegada de nuevas peticiones de manera oportuna dentro de la Secretaría Ejecutiva, la cual debe tramitar todas las peticiones recibidas antes de que puedan llegar a la etapa de admisibilidad. Actualmente hay aproximadamente 5.200 solicitudes en espera de una revisión inicial. En la actualidad, estas peticiones no revisadas se remontan hasta 2008. Sin embargo, según las mismas fuentes de la Comisión, esta lista de espera es mucho más corta de lo que lo era hace unos años. La Clínica felicita a la Secretaría Ejecutiva por reducir drásticamente el congestionamiento en la revisión de las peticiones nuevas, resultado de un esfuerzo coordinado que recaudó recursos adicionales con el propósito específico de eliminar este congestionamiento para el 2015. Específicamente, la Clínica destaca que desde 2008 la Comisión pudo evaluar más peticiones de las que recibió.

La información de la Clínica se enfoca en el congestionamiento de casos que puede percibirse de las resoluciones publicadas. Sin embargo, la Comisión ha publicado recientemente estadísticas sobre las peticiones y los casos en espera que no han sido decididas<sup>66</sup>. Para el 30 de Agosto de 2011, había 5.213 peticiones en espera de una evaluación inicial<sup>67</sup>. 1.137 peticiones esperaban una determinación sobre su admisibilidad<sup>68</sup>, y 515 asuntos esperaban una resolución de fondo<sup>69</sup>. Por lo tanto, el congestionamiento actual se concentra predominantemente en las fases iniciales. Sin embargo, si la Comisión continúa dedicando sus recursos a la fase de admisibilidad sin dar un mayor énfasis a la etapa de fondo, solamente logrará transferir el congestionamiento a esta última etapa. También debe considerarse que la evaluación de peticiones nuevas y elaboración de informes de admisibilidad son más sencillos y rápidos que la preparación de los informes de fondo.

---

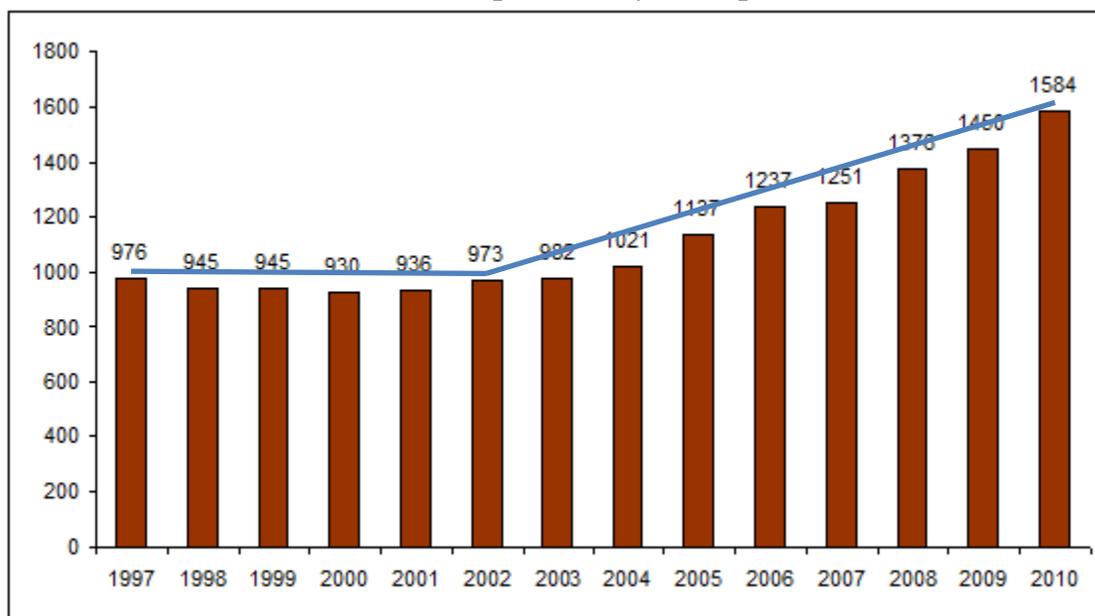
<sup>66</sup> Plan Estratégico Parte I, *supra* nota 58, p. 18.

<sup>67</sup> Repuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 16.

<sup>68</sup> *Íd.*

<sup>69</sup> *Íd.*

### Número de peticiones y casos pendientes

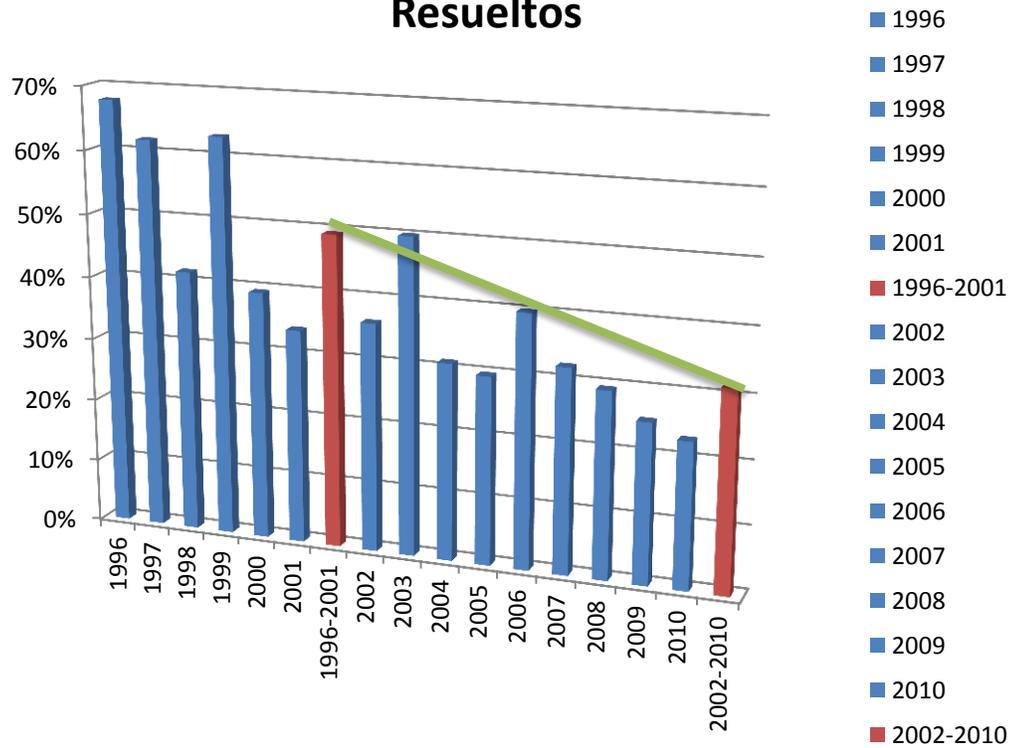


El bajo número de casos que han sido plenamente adjudicados refleja una tendencia en la Comisión. Desde 2002, la Comisión ha publicado menos de diez decisiones de fondo por año excepto en 2009. En 2010, sin contar las decisiones de archivar<sup>70</sup>, solamente poco más del 15% de las decisiones de la Comisión puede considerarse que resolvieron plenamente el fondo del asunto mediante una resolución de fondo o solución amistosa. Incluyendo los casos presentados ante la Corte, el número de casos plenamente resueltos solamente asciende al 29%. Esto significa que, si bien la Comisión puede estar generando más decisiones que en el pasado, cada vez más y más peticiones permanecen en el sistema sin una decisión final. De acuerdo con el Secretario Ejecutivo de la Comisión, a finales de 2008, 1.296 peticiones y casos estaban siendo tramitados, con 904 (69%) en la etapa de admisibilidad y 392 (31%) en la etapa de fondo<sup>71</sup>. La misma proporción se mantuvo en el 2010. Inclusive en su año más productivo (2010), el porcentaje de decisiones de fondo de la Comisión no igualó al porcentaje de casos pendientes en la etapa de fondo (29% contra 31%). El desequilibrio entre las decisiones de admisibilidad y las de fondo, a pesar de ser útil para eliminar aquellos casos que claramente carecen de fundamento, aumenta el congestionamiento aún más y no proporciona recomendaciones finales en suficientes casos.

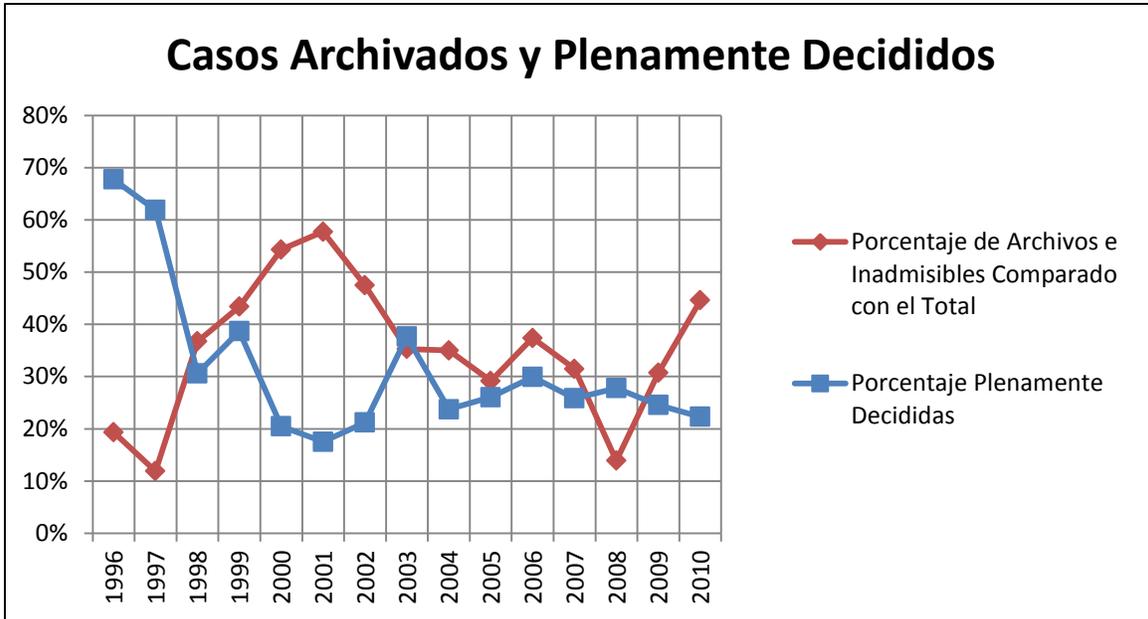
<sup>70</sup> La Clínica no incluye a las decisiones de archivo como decisiones que deciden definitivamente los casos y peticiones. Contar a las decisiones de archivo como resoluciones finales tergiversaría su relación con las decisiones de admisibilidad. Aunque los casos archivados son eliminados de la fila de espera, la comparación de la admisibilidad con el fondo y las decisiones de solución amistosa muestra de una mejor manera la relación entre la creciente fila de espera después de la etapa de admisibilidad. Todos aquellos casos determinados admisibles deben eventualmente obtener una resolución final en la forma de una decisión de fondo o de solución amistosa, o pueden ser archivadas o remitidas a la Corte. Las decisiones de archivo no conllevan ninguna determinación implícita o explícita sobre la queja, ni tampoco conllevan a ningún tipo de satisfacción para el peticionario. En todo caso, como se explica en el texto, las decisiones de archivo por su carácter y efecto son similares a las de inadmisibilidad en el sentido de que son eliminadas de la lista de casos y peticiones pendientes en la CIDH pero no contienen determinaciones sobre los méritos de la petición o caso.

<sup>71</sup> Presentación del Secretario Ejecutivo, *supra* nota 35 p. 3.

## % Total de Peticiones y Casos Plenamente Resueltos



Decisiones por Año												
Año	Admisibilidad	Archivo	Solución Amistosa	Inadmisibilidad	Fondo	Total	Casos Terminados	Porcentaje de Archivos e Inadmisibles Comparado con el Total	Remisiones a la Corte	% Plenamente Decididas	Total de Porcentajes de Archivos, Inadmisibles, y Plenamente Decididos	
1996	8	0	1	6	16	31	55%	19%	4	68%	87%	
1997	13	0	1	5	23	42	57%	12%	2	62%	74%	
1998	35	26	2	10	25	98	28%	37%	3	31%	67%	
1999	26	41	4	5	30	106	32%	43%	7	39%	82%	
2000	35	61	13	8	10	127	18%	54%	3	20%	75%	
2001	29	47	8	9	4	97	12%	58%	5	18%	75%	
2002	38	41	3	6	11	99	14%	47%	7	21%	69%	
2003	38	21	11	9	6	85	20%	35%	15	38%	73%	
2004	45	19	3	9	4	80	9%	35%	12	24%	59%	
2005	53	12	8	16	7	96	16%	29%	10	26%	55%	
2006	49	27	10	13	8	107	17%	37%	14	30%	67%	
2007	52	14	5	14	4	89	10%	31%	14	26%	57%	
2008	51	0	4	10	7	72	15%	14%	9	28%	42%	
2009	62	20	4	15	13	114	15%	31%	11	25%	55%	
2010	62	55	11	7	4	139	11%	45%	16	22%	67%	
<b>Total, Promedio de Porcentajes</b>	<b>596</b>	<b>384</b>	<b>88</b>	<b>142</b>	<b>172</b>	<b>1382</b>	<b>22%</b>	<b>35%</b>	<b>132</b>	<b>32%</b>	<b>67%</b>	



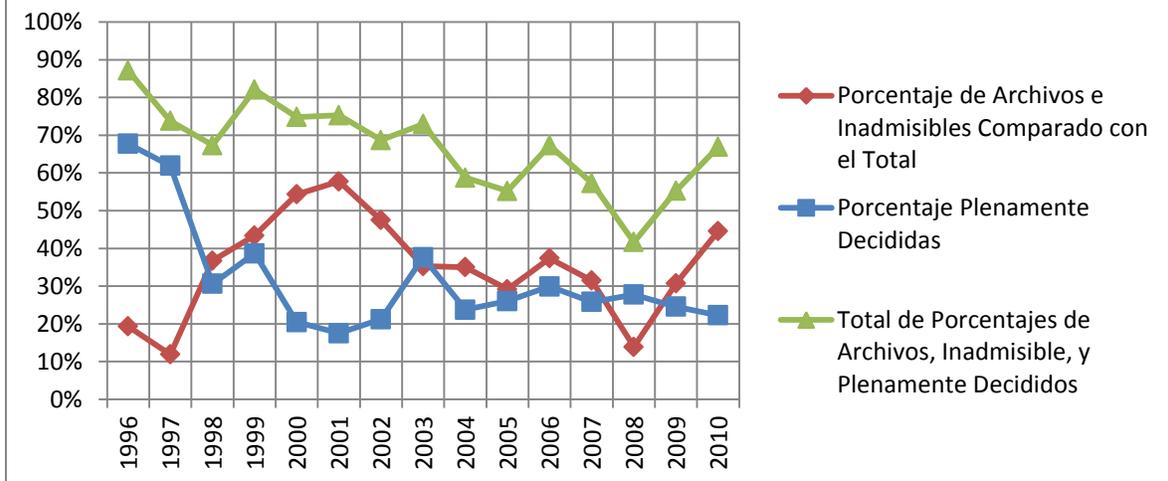
Esta prioridad de enfocarse en las etapas iniciales de las peticiones se basó en la hipótesis vigente inicial de que, considerando los recursos tan limitados conferidos a la Comisión, un acercamiento escalonado sería la mejor estrategia para hacer frente al congestionamiento<sup>72</sup>. La Comisión actualmente estima que se alcanzará un promedio en curso de 18 meses de retraso en las etapas iniciales para 2013, con 3 meses para 2016<sup>73</sup>. La Comisión sostiene que una vez que se logre un retraso más razonable en las etapas iniciales, se podrán asignar recursos adicionales a otras etapas<sup>74</sup>. Mientras es entendible que la Comisión debía comenzar por alguna etapa resulta cuestionable que adoptando esta metodología que no considera el procedimiento como un todo ayude a reducir el congestionamiento procesal de la Comisión.

<sup>72</sup> Información proporcionada por miembros previos y actuales de la Secretaría.

<sup>73</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 5.

<sup>74</sup> Información proporcionada por miembros previos y actuales de la Secretaría.

## Peticiónes y Casos Archivados e Inadmisibles, Casos Plenamente Decididos, y Número Total de Decisiones que Eliminan Casos del Docket



La figura demuestra que aun si se toman en cuenta las decisiones de archivo e inadmisibilidad el porcentaje total de casos y peticiones totalmente decididas o eliminados de la lista de espera de la Comisión es hoy menor que el de 1996. De modo, que hoy, la Comisión elimina aproximadamente un 20% menos de casos y peticiones que lo que hacia 15 años atrás. También demuestra que la Comisión hoy en día elimina más casos y peticiones a través de decisiones de admisibilidad y archivo que decisiones sobre el merito, solución amistosa o remisión a la Corte. Mientras en 1996, la Comisión eliminó casi un 70% a través de soluciones amistosas, méritos o remisión a la Corte frente a aproximadamente un 20% en archivos e inadmisibilidades. Quince años más tarde, la proporción se revirtió a poco más de 45% de archivos e inadmisibilidades frente a algo más de 20% en decisiones finales sobre el fondo.

### b. Retardo procesal

Inevitablemente, el congestionamiento se correlaciona con mayor retardo procesal para los peticionarios. Sin embargo, el tiempo promedio de espera para los peticionarios no se encontraba disponible públicamente debido a que la Comisión no daba a conocer ninguna información sobre este tema y no se conoce ningún estudio cuantitativo sobre la tramitación de peticiones individuales por parte de la Comisión. La Clínica reconoce que al menos a través de la publicación de sus informes en casos y peticiones es posible cuantificar parte del retraso. Sin embargo, es imposible saber el tiempo que llevan en el listado de casos y peticiones, aquellos que no tienen ninguna decisión pública. Para subsanar esta falta de información, la Clínica creó una base de datos que cataloga el tiempo transcurrido entre la presentación inicial de la petición y la fecha de publicación de todas las decisiones que la Comisión ha adoptado de 1996 a

diciembre de 2010<sup>75</sup>. Parte de esta información ya ha sido compilada por la Comisión en sus respuestas a los requerimientos de la Clínica.

Los datos de la Clínica son limitados por el hecho de que sólo incluye a las peticiones y casos que tengan algún tipo de resolución publicada, omitiendo las peticiones que actualmente se encuentran en la lista de espera de la Comisión. Sin embargo, es probable que esta limitación sea intrascendente para las conclusiones finales de la Clínica ya que, en todo caso, esta omisión conduciría a la Clínica a subestimar la duración del retardo procesal de los peticionarios. De acuerdo a diversas fuentes entrevistadas por la Clínica, en el pasado, la Comisión decidía revisar las peticiones basándose en la solidez de las afirmaciones de hecho del peticionario, los argumentos jurídicos planteados, la actitud del Gobierno acusado, y/o el seguimiento constante del peticionario. No fue sino hasta recientemente que la Comisión, de acuerdo con las fuentes entrevistadas, adoptó la política de atender a los casos cronológicamente<sup>76</sup>. Dado que las decisiones publicadas anteriormente se priorizaban en función de su solidez, la base de datos de la Clínica necesariamente presenta un sesgo hacia aquellos casos que fueron adjudicados con mayor rapidez. La Comisión ha afirmado que toma en consideración cuales asuntos llevan el mayor retardo procesal para una decisión y aquellas cuestiones que pueden requerir una respuesta urgente debido a la naturaleza del asunto<sup>77</sup>.

De acuerdo a los resultados de la Clínica, en promedio se requieren 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 retardo procesal promedio de seis años y medio para obtener una decisión de fondo. La Comisión, por su parte, identificó un promedio 6 años para una decisión final<sup>78</sup>. Si, en lugar de obtener una decisión de fondo, el caso es remitido a la Corte el retardo procesal es aún más largo<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> La fuente de esta información fueron las decisiones en sí mismas, encontradas en la página de internet de la Comisión, disponible en <http://www.cidh.oas.org/casos.esp.htm>.

<sup>76</sup> Aun así, hay excepciones claras a esta regla. *Vid.*, por ejemplo, las diferencias entre estas tres decisiones que se ocupan de peticiones brasileñas adoptadas en marzo de 2010. José Do Egito Romão Diniz contra Brasil, Petición 262-05, Informe de la CIDH N° 6/10 (15 de marzo de 2010) (presentada el 14 de marzo de 2005); Fátima Regina Nascimento de Oliveira y Maura Tatiane Ferreira Alves contra Brasil, Petición 12.378, Informe de la CIDH N° 7/10 (15 de marzo de 2010) (presentada el 22 de marzo de 2001); Ivanildo Amaro da Silva *et al.* contra Brasil, Petición 1198-05, Informe de la CIDH N° 38/10 (17 de marzo de 2010) (presentada el 24 de octubre de 2005) disponibles en <http://www.cidh.oas.org/casos/10.sp.htm>.

<sup>77</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 18.

<sup>78</sup> Plan Estratégico Parte I, *supra* nota 68, p. 20.

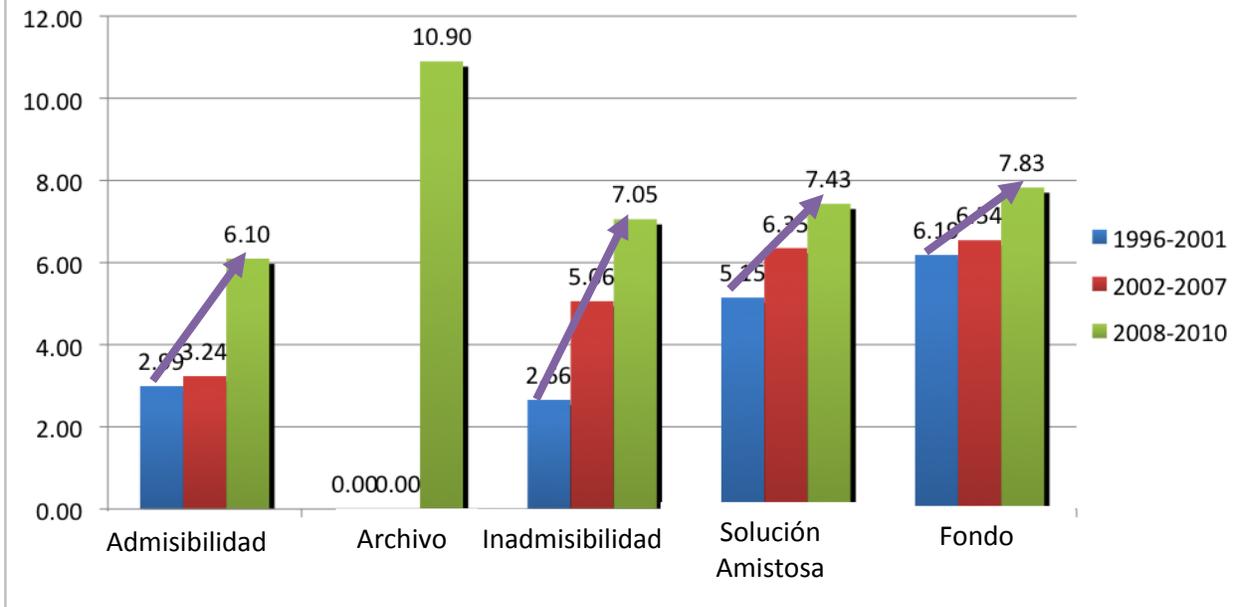
<sup>79</sup> Para una discusión más detallada sobre la duración del procedimiento de la Corte, *vid.* Sección II (B)(2).

<b>Promedio de Años para las Decisiones de la Comisión</b>						
	Admisibilidad	Archivo	Inadmisibilidad	Solución Amistosa	Fondo	Total
Núm. de Peticiones	596	69	136	86	172	1,059
<b>Años Promedio</b>	<b>4.02</b>	<b>10.90</b>	<b>4.78</b>	<b>6.16</b>	<b>6.51</b>	<b>5.14</b>
Desv. Est. Anual	2.86	4.82	2.98	3.37	3.29	3.63
Mediana Anual	3.25	8.04	4.40	5.87	5.96	4.29
Máxima Anual	20.92	19.85	14.60	20.56	14.67	20.92
Mínima Anual	0.39	2.36	0.31	0.99	1.29	0.31

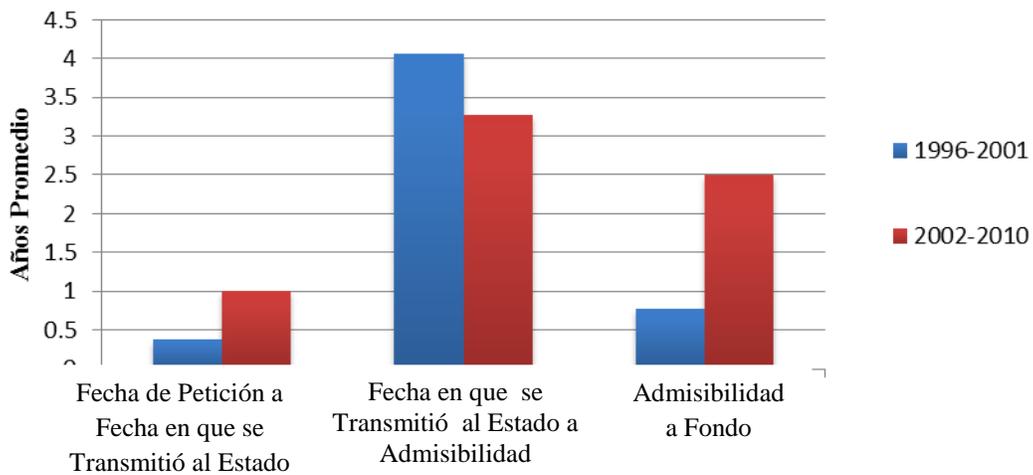
Más aún, en el período cubierto por la base de datos (1996-2010), el número promedio de años para cada una de los cuatro tipos de decisiones<sup>80</sup> ha aumentado, por lo que es probable que el retardo procesal actual sea aún más largo que los promedios mencionados previamente. El tiempo promedio de espera para una decisión sobre admisibilidad fue de más de cuatro años para las decisiones publicadas entre 2002 y 2010, pero fueron un poco menores de tres años en el período de 1996 a 2001, previo a las principales reformas al Reglamento de la Comisión (aprobados en diciembre de 2000). Esta información preliminar sugiere que los cambios al Reglamento en el 2000 incrementaron los tiempos de adjudicación. Del mismo modo, para las decisiones de fondo, actualmente el número promedio de años que una petición tiene que esperar es superior a aquel de antes de 2008, año en el que la Secretaría Ejecutiva fue reestructurada significativamente, creando la Unidad de Registro y otras medidas. Como se verá más adelante, varios factores pueden explicar este incremento, incluyendo el hecho de que todo cambio requiere de tiempo para que los resultados se materialicen y, en particular, que la Comisión ya se está ocupando de su congestión. Al tramitar todas las peticiones y casos particularmente aquellas más antiguas, el tiempo promedio de los procedimientos necesaria y comprensiblemente se incrementará.

<sup>80</sup> Como se ha explicado previamente, *supra* 70, p. 26, la Clínica excluye a las decisiones de archivo ya que no fueron hechas públicas sino hasta en los últimos dos años.

### Años Promedio para Llegar a una Decisión



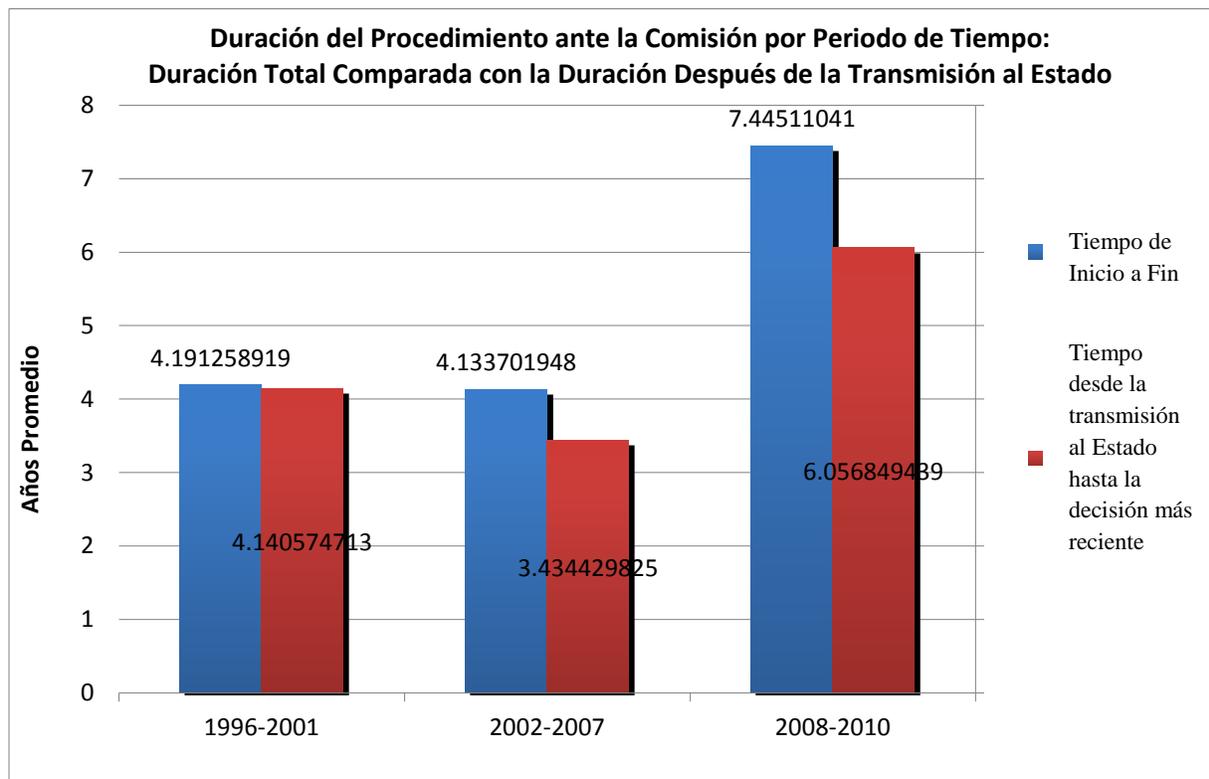
### Duración Promedio de las Fases de Tramitación Inicial, Admisibilidad, y Fondo Antes y Después de las Reformas de 2000 al Reglamento



Específicamente, la práctica de atender a las peticiones y casos en orden cronológico en vez de cualquier otro tipo de jerarquización puede contribuir al aumento de los retardos procesales. La Clínica se ve alentada por los esfuerzos de la Comisión para reducir la demora y el congestionamiento, pero observa que este cambio, naturalmente, ha aumentado el tiempo

promedio que le toma a la Comisión para finalmente resolver cada caso. Lo anterior se debe a que la Comisión está resolviendo casos que ya se encontraba rezagados por algún tiempo.

Al mismo tiempo, el aumento en el promedio que se observa en los datos de la Clínica no puede ser atribuido por completo a este cambio en las prácticas, ya que la tendencia al alza en los retardos procesales comenzó desde antes de estos cambios. A fin de corregir los efectos causados por la práctica de atender a las peticiones antiguas en el nuevo orden cronológico, la Clínica también midió el tiempo transcurrido entre el momento en que la petición fue transmitida al Estado y la decisión de fondo de la Comisión. De esta manera, la Clínica puede controlar el impacto sobre la duración promedio de los procedimientos al atender y reducir el congestionamiento de las peticiones nuevas (tal como lo hace el Registro). En el período comprendido entre 1996 y 2001, un promedio de 4.1 años transcurrió desde el momento en que una petición era transmitida al Estado hasta el momento en que la Comisión resolvía el fondo del caso. De 2002 a 2007, ese plazo se redujo a poco menos de tres años y medio<sup>81</sup>. Sin embargo, en el período comprendido de 2008 a 2010, transcurrió un promedio de seis años desde la transmisión de la petición ante el Estado hasta la decisión del caso en cuanto al fondo. Estas mediciones no incluyen ningún plazo atribuido a la nueva práctica de seguir un orden cronológico—en la tramitación inicial—pero, aun así, el tiempo de adjudicación aumentó. Por lo tanto, la Clínica reconoce que la priorización por orden cronológico necesariamente significa que el tiempo promedio de espera se incrementará, pero ese cambio no da cuenta de todo el aumento en los tiempos de adjudicación de las peticiones y los casos.



<sup>81</sup> Sin embargo, en ese período todavía hubo una duración promedio de poco más de cuatro años desde la presentación de una petición hasta la decisión de fondo. Por lo tanto, se le dedicó más tiempo a la tramitación inicial y el tiempo promedio general no disminuyó.

Los efectos de seguir un orden cronológico (si es ese el caso) se reflejaría necesariamente en la duración del procedimiento. De 2008 a 2010, el retardo procesal promedio para una decisión de admisibilidad era de más de seis años, y el retardo procesal promedio para una decisión de fondo era de casi ocho años. Es probable que los retardos procesales promedio continúen aumentando a medida que la Comisión siga recibiendo peticiones y su congestión siga aumentando. Por lo tanto, conforme a la tendencia de retardos procesales promedio crecientes, las peticiones que se presenten hoy en día pueden requerir más de una década antes de que la Comisión pueda llegar a cualquier tipo de conclusión sobre ellas<sup>82</sup>. La justificación para seguir un orden cronológico puede explicarse desde un punto de vista organizacional y de justicia para quienes llevan más tiempo aguardando una decisión. Pero puede generar un detrimento en la necesaria flexibilidad que la Comisión necesita para cumplir con los otros objetivos de su mandato.

Tal como era de esperar, las estadísticas proporcionadas por la Comisión resultan aún menos favorables. De acuerdo a la información de la CIDH, la duración promedio actual de tramitación de asuntos que han llegado a la etapa de admisibilidad (pero que aun esperan una decisión) es de 70 meses (6.83 años). Es importante destacar el hecho de que esta cifra no solo es mayor a la obtenida por la Clínica, sino que además los datos de la Clínica incluyen casos cuya admisibilidad ha sido resuelta. La CIDH identifica que la duración promedio de tramitación de los asuntos que han llegado a la etapa de fondo (la cual incluye el tiempo de evaluación inicial, admisibilidad y fondo) y están a la espera de una decisión es de 86 meses. De nuevo, esta cifra es mayor a la sugerida por los datos de la Clínica.

## **2. Investigación Cuantitativa sobre la Remisión de Casos a la Corte**

La duración de la adjudicación de los casos ante la Corte viene a sumarse a los desafíos que enfrenta la Comisión, pues la cantidad de tiempo que pasa un caso en la Corte viene a aumentar aún más los retardos procesales. Los casos ante la Corte toman en promedio casi ocho años desde el momento en que se presenta la petición ante la Comisión hasta la resolución final de la Corte. Sin embargo, puede que este plazo de tiempo aún sea mayor debido a que, en algunos casos, la resolución final no es la sentencia en sí misma, sino alguna interpretación de la misma de conformidad con el artículo 68 de su Reglamento.

Los casos demorarán en promedio un año y nueve meses en la Corte, después de haber pasado, en promedio, poco más de cinco años y nueve meses ante la Comisión. Debido a que la carga de trabajo de la Comisión es mayor y a sus etapas procesales adicionales, es de esperarse que la Comisión tome una mayor cantidad de tiempo para la tramitación de los casos. Adicionalmente, la amplitud y facilidad de acceso a la CIDH significa que muchos denunciantes no cuentan con una abogada representante. Por lo que muchas veces, la Comisión no cuenta con toda la información disponible y es a través de la tramitación de la petición que se va completando el acervo probatorio de la petición o caso. Sin embargo, dado que la Comisión es un órgano cuasi-jurisdiccional con normas probatorias menos rigurosas, mayor flexibilidad en general, y más poder de negociación, podría esperarse también que se diera el caso contrario—

---

<sup>82</sup> Será importante que la Comisión determine si la transferencia de tantos recursos humanos al Registro ha tenido un impacto negativo en la duración total del procedimiento.

que la adjudicación debería tomar menos tiempo en la Comisión y más tiempo en la Corte. Por el otro lado, como se ha mencionado previamente, la Comisión tiene asignadas muchas más funciones que la Corte. Por lo tanto, no todos los recursos de la Comisión, ya sea tiempo, fondos o personal, pueden ser asignados para atender las quejas individuales.

La Clínica no encontró diferencias significativas en los tiempos que pasan los casos en los procedimientos de la Comisión entre aquellos que fueron finalmente decididos por la Comisión y aquellos que se decidieron finalmente por la Corte. Los números indican que los casos presentados ante la Comisión y eventualmente presentados ante la Corte fueron gestionados por la Comisión, en promedio, nueve meses más rápido que aquellos que nunca se remitieron a la Corte. Sin embargo, esta discrepancia puede explicarse por la forma en que la Clínica midió los plazos y por el procedimiento de publicación de los informes de fondo. La base de datos de la Clínica documenta la fecha de *publicación* de los informes de fondo de la Comisión (es decir, aquellos informes contemplados por el artículo 51), en lugar de la adopción inicial, no publicada, de los informes de fondo (es decir, aquellos informes contemplados por el artículo 50)<sup>83</sup>. Entre la adopción y la publicación de los informes de fondo transcurren tiempos considerables debido a que la Comisión le otorga plazo a los Estados para cumplir con el informe de fondo preliminar antes de adoptar un informe de fondo final y luego de un nuevo plazo adicional decidir su publicación<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Estos nombres se refieren a los artículos de la Convención que describen los informes. Convención Americana, *supra* nota 5, arts. 50-51; *Vid.* también el Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, arts. 45, 47.

<sup>84</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 47.

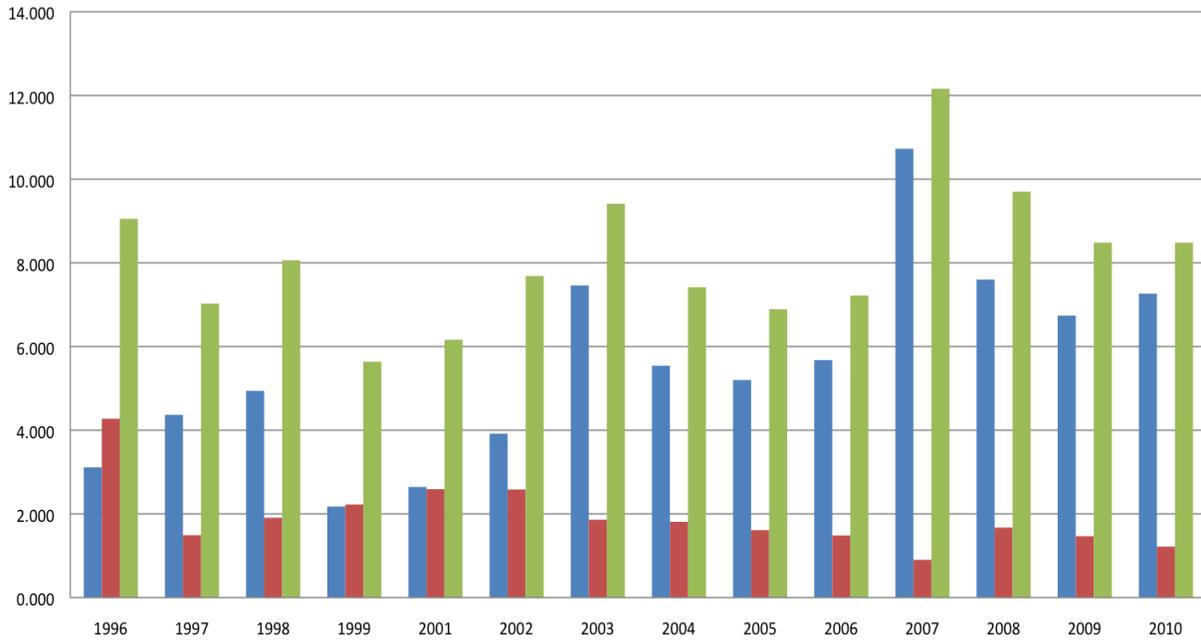
**Corte: Tiempo Promedio por Año**

Año	Promedio de Años desde la Presentación de la Petición ante la Comisión hasta la Presentación ante la Corte	Promedio de Años desde la Fecha de Presentación ante la Corte hasta el Fondo	Promedio de Años de Inicio a Fin
1996	3.111	4.275	9.053
1997	4.367	1.492	7.026
1998	4.941	1.908	8.061
1999	2.176	2.225	5.637
2001	2.644	2.590	6.162
2002	3.916	2.583	7.683
2003	7.458	1.861	9.412
2004	5.541	1.810	7.416
2005	5.200	1.611	6.889
2006	5.722	1.485	7.262
2007	9.793	0.953	11.000
2008	8.223	1.624	10.301
2009	6.743	1.466	8.326
2010	7.265	1.219	8.483
Total Final	5.788	1.741	7.947

**Corte: Tiempo Promedio por Periodos (Años)**

Periodo de Años	Promedio de Años desde la Presentación de la Petición ante la Comisión hasta la Presentación ante la Corte	Promedio de Años desde la Fecha de Presentación ante la Corte hasta el Fondo	Años Promedio de Inicio a Fin
1989-1996	2.53	2.38	6.93
1996-2001	3.09	2.36	6.57
2002-2007	5.80	1.68	7.67
2008-2010	7.37	1.49	9.08

### Promedio de Años para la Disposición de Casos en la Corte

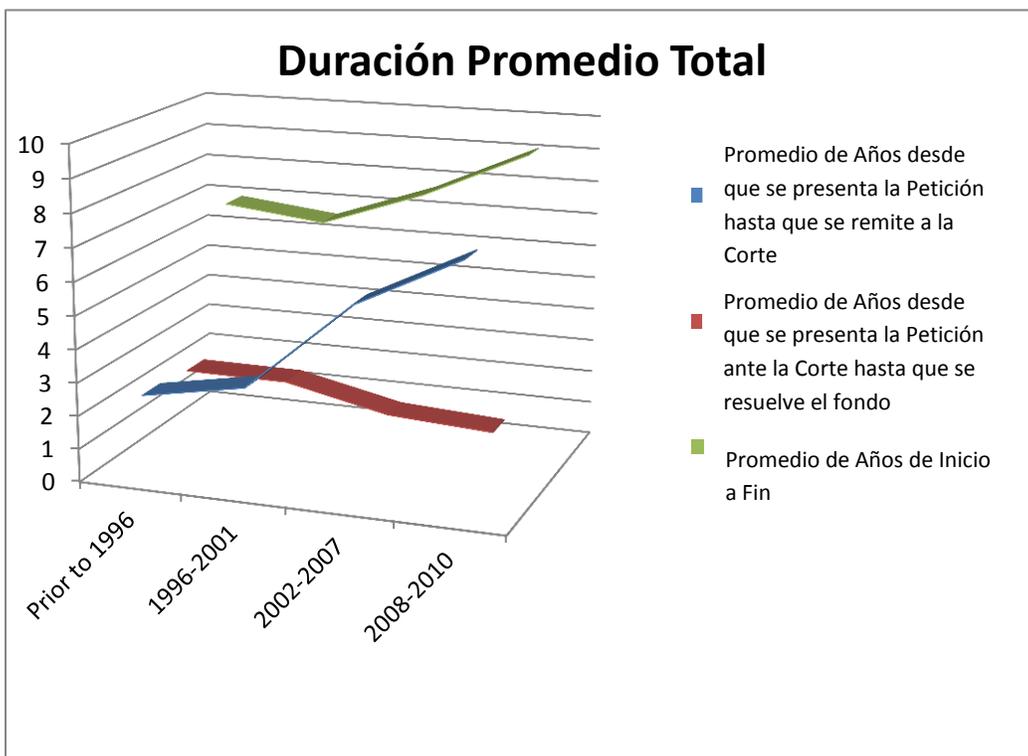


■ Promedio de Años desde la Presentación de la Petición hasta su Presentación ante la Corte

■ Promedio de Años desde la Fecha de Presentación ante la Corte hasta el Fondo

■ Promedio de Años de Inicio a Fin

### Duración Promedio Total



■ Promedio de Años desde que se presenta la Petición hasta que se remite a la Corte

■ Promedio de Años desde que se presenta la Petición ante la Corte hasta que se resuelve el fondo

■ Promedio de Años de Inicio a Fin

Los datos cuantitativos sobre la Corte muestran que el tiempo en que una petición/caso es tramitada por la Comisión es mucho mayor al tiempo en que el caso es tramitado por la Corte. Como ya lo hemos mencionado, este hallazgo es de esperarse ya que la Comisión tiene una mayor carga de trabajo y una multiplicidad de funciones. Al mismo tiempo, la duración dentro de la Comisión ha aumentado mientras que la duración del procedimiento para los mismos casos en la Corte se ha reducido. Algunos funcionarios de la Comisión señalan que los casos que se envían a la Corte son más claros o tienen más posibilidades de triunfar en cuanto al fondo<sup>85</sup>. En otras palabras, el argumento consiste en que, en la actualidad, la Comisión tramita los casos de una manera más profunda y judicial lo que requiere de más tiempo de procesamiento. Puede que esto explique en parte el por qué de los mayores tiempos de la Comisión en general, pero no altera la conclusión que la duración del proceso en la Comisión ha aumentado, mientras que el de la Corte ha disminuido. La Clínica no ha medido aún el efecto en el tiempo de duración en la Corte de los casos remitidos en los últimos dos años por la CIDH que ha crecido exponencialmente.

### **3. Retos Cualitativos Dentro del Procedimiento de la Comisión**

Además de los retos cuantitativos, la Comisión se enfrenta a obstáculos cualitativos que entorpecen a su procedimiento. La Comisión lucha contra la falta de financiamiento, problemas con el sistema de recepción de peticiones, la duplicación, y el acceso limitado al sistema en línea. Adicionalmente, el sistema de recepción de peticiones incentiva demasiadas peticiones improcedentes. Más aun, el sistema por el cual los peticionarios y los Estados presentan información, incluso después de la presentación inicial, ocasiona demoras en los procedimientos de la Comisión. Además de todas las oportunidades formales para presentar información ante la Comisión que el Reglamento prescribe, existe una costumbre de permitir que los Estados y los peticionarios presenten información en etapas posteriores. Por último, existe una aplicación inconsistente de las normas y una falta de información pública sobre decisiones procesales.

Como se ha descrito previamente en la Sección II(A)(3), la OEA no brinda los fondos suficientes para que Comisión desarrolle sus múltiples funciones. Consecuentemente, la Comisión depende del financiamiento adicional y voluntario de algunos de los Estados miembros, Estados observadores, y de las donaciones voluntarias de instituciones independientes. Las aportaciones de los Estados miembros pueden representar un aparente conflicto de intereses para la Comisión, la cual debe decidir los casos de manera imparcial con respecto a aquellos Estados miembros que le han dado fondos adicionales<sup>86</sup>. Más aun, estos fondos adicionales no sean sustentables. Dado a que las aportaciones externas al presupuesto de la OEA son voluntarias, estas contribuciones dependen de las prioridades y capacidades financieras de los donantes, dos factores que son variables<sup>87</sup>. Adicionalmente, los donantes tienden a condicionar sus aportaciones a proyectos especiales, en vez de a las funciones básicas de la Comisión, incluida la tramitación de los casos<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Entrevista telefónica con un miembro del personal de la Secretaría Ejecutiva, CIDH (5 de octubre de 2010) [en adelante la entrevista de la Secretaría Ejecutiva]. El funcionario solicitó permanecer anónimo.

<sup>86</sup> Cfr. James L. Cavallaro y Stephanie Erin Brewer, *Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court*, 102 AM. J. INT'L L. 768, 783 (2008).

<sup>87</sup> *Íd.*

<sup>88</sup> Entrevista de la Secretaría Ejecutiva, *supra* nota 86.

Desde la presentación inicial de una petición, existen dificultades en el procedimiento de la Comisión, comenzando por el sistema de recepción de nuevas peticiones de la Comisión. En primer lugar, la Comisión no aprovecha todo el potencial de su sistema de peticiones en línea<sup>89</sup>. Si un solicitante presenta una petición en línea, él o ella aun deben presentar una copia física firmada. En algunas ocasiones, la Secretaría Ejecutiva registra por separado estos envíos múltiples. Al elaborar su base de datos sobre los casos, la Clínica identificó diversas peticiones que presentaban fechas inconsistentes en sus informes<sup>90</sup>. La Clínica considera que algunas de esas contradicciones se generan cuando una petición es presentada más de una vez a través de canales distintos. Si la petición se registra en más de una ocasión, se gastan valiosos recursos pues puede que el personal comience a tramitar una misma petición dos veces, duplicando el procedimiento de admisión. Inclusive si la petición no se registra más de una vez, el personal de la Comisión aun tendría que leer todas las versiones diferentes y subsecuentes para poder estar seguros de que son idénticas.

Solo recientemente, la Comisión mejoró la visibilidad del sistema de peticiones en línea<sup>91</sup>. La ventaja del sistema en línea es que la Comisión obtiene automáticamente una versión digital de la petición. Al comenzar ya teniendo una versión digital de la petición a su disposición, se puede ahorrar tiempo de tramitación y reducir diversos errores en su registro. Si más peticionarios aprovecharan el sistema en línea, la Secretaría Ejecutiva podría dedicarle más tiempo a la evaluación de las peticiones y menos tiempo a su tramitación. La Clínica reconoce, sin embargo, que existe una falta de acceso universal a Internet en las Américas, y, por lo tanto, un sistema puramente digital jamás puede ser implementado por completo ya que se restringiría el acceso a la justicia para algunas personas.

El sistema actual de recepción de peticiones incentiva a demasiadas peticiones improcedentes. La información sobre los requisitos para la admisibilidad de las peticiones se encuentra al alcance del público, pero se limita al Reglamento de la Comisión, y no proporciona ejemplos concretos<sup>92</sup>. En el ultimo tiempo, la Comisión expandió la información disponible mediante un folleto informativo detallado así como dando explicaciones más puntuales en el formulario de peticiones en línea. Estas iniciativas son bienvenidas pues pueden reducir el número de peticiones no tramitables. De todas maneras, parte del folleto y del formulario todavía mantienen un lenguaje sumamente jurídico y abstracto que puede resultar difícil de entender para alguien que carece de conocimiento técnico sobre la Comisión. Esta falta de información comprensible y de ejemplos concretos de peticiones no procesables puede dar cuenta del casi noventa por ciento de las peticiones que son estimadas improcedentes por la Comisión. El congestionamiento de peticiones pendientes de una revisión inicial se compone, en gran parte, de peticiones que no cuentan con los requisitos necesarios para superar la fase de preselección, lo

---

<sup>89</sup> La Comisión sostuvo en su comunicación con la Clínica que el 33% de las peticiones fueron recibidas usando el formato en línea.

<sup>90</sup> *Vid.*, por ejemplo., Jiménez contra Costa Rica, Petición 12.136, Informe de la CIDH N° 97/10, ¶¶1, 4 (12 de julio de 2010), disponible en <http://www.cidh.oas.org/casos/10.sp.htm> (“El 12 de mayo de 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una petición presentada por Segismundo Gerardo Porras Jiménez... [la] petición fue recibida por la CIDH el 27 de agosto de 1998”).

<sup>91</sup> <http://www.cidh.oas.org/Default.htm>.

<sup>92</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp/>.

cual impide que las quejas legítimas reciban la atención que requieren<sup>93</sup>. Puede que estas peticiones improcedentes requieran de menos tiempo que aquellas que si son procedentes, pero aún exigen tiempo y recursos.

También hay una potencial confusión respecto de las funciones del grupo responsable de la recepción de las peticiones, el Registro. Esto se debe a que por lo general otros tribunales utilizan al término de “Registro” para referirse a las entidades que llevan a cabo las actividades encomendadas a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión<sup>94</sup>.

El sistema por el cual los peticionarios y los Estados presentan información y pruebas, incluso después de la presentación inicial, puede dar lugar a demoras en el procedimiento de la Comisión. Actualmente, los peticionarios presentan una petición inicial con o sin prueba. Posteriormente pueden presentar información adicional para cumplir con los requisitos del Reglamento, en virtud del artículo 26.2, e incluso pueden presentar información adicional y pruebas por escrito o por medio de una audiencia más adelante, de conformidad con el artículo 30.5. Una vez que se abre el caso, el peticionario puede presentar una nueva serie de observaciones y pruebas (aunque estas son diferentes ya que se refieren al fondo del asunto, en lugar de su admisibilidad) conforme al artículo 37.1, y más adelante tienen otra oportunidad para presentar evidencia si la Comisión así lo solicita, de acuerdo al artículo 37.4.

Asimismo, el Estado presenta su información y pruebas sobre admisibilidad ante la Comisión después de que la Comisión le transfiera inicialmente la petición<sup>95</sup>. El Estado tiene una segunda oportunidad para presentar pruebas por escrito o en una audiencia<sup>96</sup>, una tercera oportunidad para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo<sup>97</sup>, y una cuarta oportunidad para presentar información por escrito o por medio de una audiencia<sup>98</sup>. Todas estas oportunidades para presentar información retrasan la toma de decisiones de la Comisión pues la Comisión no puede decidir el caso sin conocer todos los hechos.

Además de todas las oportunidades procesales formales que el Reglamento ofrece para presentarle información a la Comisión, hay una costumbre de solicitar y/o permitir que los Estados y los peticionarios presenten información pertinente en etapas posteriores. En la mayoría de los casos y peticiones, la Comisión solicita observaciones de los peticionarios y Estados en diversas ocasiones, yendo más allá de lo que el Reglamento exige<sup>99</sup>. Puede ser que esta

---

<sup>93</sup> En 2010, se evaluaron un total de 1.676 peticiones, de las cuales sólo en 275 y resolvió tramitarlas (considerándolas admisibles) - Informe Anual 2010, *supra* nota 49, ch. III(B)(1)(c).

<sup>94</sup> *Vid.*, por ejemplo, *The “Registry”*, THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, <http://www.icj-cij.org/Registry/index.php?p1=2> (última visita: 4 de enero de 2011); *“Registry”*, INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Recruitment/Internships+and+Visiting+professionals/Opportunities/Registry.htm> (última visita: 4 de enero de 2011); *Role of the “Registry”*, EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/How+the+Court+works/Registry/> (última visita: 4 de enero de 2011).

<sup>95</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 30.3.

<sup>96</sup> *Íd.* art. 30.5.

<sup>97</sup> *Íd.* art. 30.7.

<sup>98</sup> *Íd.* art. 65.

<sup>99</sup> *Vid.*, por ejemplo, *Vargas v. Paraguay*, Caso 12.431, Informe de la CIDH N° 121/10, ¶¶6-14 (23 de octubre de 2010) disponible en <http://www.cidh.oas.org/casos/10.sp.htm> (donde se listan quince ocasiones en las cuales la

costumbre se promueva o se requiera debido al congestionamiento actual de casos pendientes. Dado a que ya existen casos en la lista de espera, el exigir una temprana presentación de las pruebas puede ser visto como algo arbitrario. Adicionalmente, después de años de retrasos, parte de la información puede volverse anticuada tanto en términos de la evolución de la situación de hecho como en términos de los avances de la jurisprudencia o prácticas del sistema. Por otro lado, la costumbre de permitir la presentación tardía de información incentiva a las partes a retener la información que revele las fortalezas y debilidades de sus casos. Este tipo de maniobras estratégicas le impide a la Comisión elaborar sus informes con más anticipación en el procedimiento y, en algunas ocasiones, promover con las partes procesos de solución amistosa.

Además de la flexibilidad respecto a la presentación oportuna de información, otro reto para el procedimiento de la Comisión es el uso inconsistente de aquellas normas que pueden acelerar el procedimiento. Por ejemplo, el artículo 36.4<sup>100</sup>, que anteriormente era el artículo 37.3<sup>101</sup>, permite a la Comisión, en ciertos supuestos, combinar sus decisiones sobre admisibilidad y fondo, pero no se aplica consistentemente y no está claro el por qué se aplica en algunos casos y en otros no.

Por ejemplo, en 2010, la Comisión publicó siete informes sobre casos Brasileños, no incluyendo a las decisiones de archivo<sup>102</sup>. Seis de estos informes son de admisibilidad y uno más es un informe combinado sobre admisibilidad y fondo. De esas siete peticiones y casos, en dos de ellos, el Gobierno Brasileño no presentó ningún argumento en contra de la admisibilidad de las peticiones. No obstante, la Comisión tomó enfoques absolutamente opuestos en el tratamiento de estos dos casos.

La petición 12.308 se presentó ante la Comisión el 22 de mayo de 2000. Diez meses después, el 22 de marzo de 2001, la petición 12.378 fue presentada. El Estado no respondió a la petición en ninguno de estos casos. El 17 de marzo de 2010, la Comisión adoptó el Informe 37/10<sup>103</sup> sobre la admisibilidad y el fondo de la petición/caso 12.308. En aquel caso, debido al silencio del Estado, la Comisión decidió combinar la admisibilidad con el fondo del caso, de conformidad con el artículo 37.3 del Reglamento de la Comisión<sup>104</sup>. Gracias a esta decisión, aproximadamente 10 años después de la presentación inicial de la petición, la Comisión pudo pronunciarse sobre el fondo del asunto.

---

presunta víctima presentó información y observaciones durante la etapa de fondo en respuesta al informe de admisibilidad, No. 84/03, y diez ocasiones en las cuales el Estado presentó información adicional o comentarios a solicitud de la Comisión).

<sup>100</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 36.4.

<sup>101</sup> CIDH., Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos art. 37.3 (25 de octubre de 2002) [en adelante Reglamento de la Comisión de 2002]. Estas normas fueron inicialmente adoptadas s en diciembre de 2000 e implementadas en 2001. Sin embargo, la Comisión les hizo algunos pequeños ajustes y las publicó en 2002. A lo largo de todo el documento, estas reformas se conocen como los cambios de 2000, pero su implementación real se produjo en 2001.

<sup>102</sup> Hay cinco Informes de Archivo sobre casos brasileños en 2010.

<sup>103</sup> Manoel Leal De Oliveira v. Brasil, Caso 12.308, Publicación (Artículo 51), Informe de la CIDH N° 37/10 (17 de marzo de 2010), *disponible* <http://www.cidh.oas.org/casos/10.sp.htm>.

<sup>104</sup> *Íd.*, p. 29.

Dos semanas antes, el 3 de marzo de 2010, la Comisión adoptó un informe declarando a la segunda petición, la petición 12.378, admisible<sup>105</sup>. A pesar de que el Estado se mantuvo igualmente silencioso en este caso, casi nueve años después de la presentación de la petición, la Comisión se pronunció únicamente sobre su admisibilidad. La Comisión ahora tendrá que atender al fondo del caso, concediendo tiempo primero al peticionario y después al Estado para presentar sus alegatos finales sobre el fondo. Posteriormente, la Comisión aprobará un informe preliminar sobre el fondo, otorgará al Estado al menos dos meses para implementar sus recomendaciones, y luego adoptará un informe definitivo sobre el fondo, otorgará un plazo adicional y eventualmente decidirá sobre la publicación del informe<sup>106</sup>. De acuerdo con la información de la Clínica, esta etapa de fondo conlleva varios años.

En otras palabras, en dos casos relacionados con el silencio de un mismo Estado, la Comisión tomó soluciones opuestas sin dar ninguna explicación. En cuanto a las demoras, uno de estos casos tardará en decidirse por lo menos dos o tres años más debido a esta inconsistencia. Adicionalmente, en uno de estos casos, la Secretaría estuvo obligada a presentar un proyecto de informe sobre admisibilidad y los Comisionados a dedicar tiempo considerando dicho informe. Más aun, la Comisión tuvo que gastar recursos financieros en la traducción de esos informes por lo menos al inglés y español además de la versión en portugués. Dicho procedimiento tendrá que ser repetido en la etapa de fondo. En el otro caso, la Comisión ahorró tiempo y recursos al combinar las decisiones sobre la admisibilidad y fondo.

La falta de información pública sobre las decisiones procesales<sup>107</sup>, tal como la información que explique las inconsistencias antes descritas, representa un obstáculo persistente para la evaluación del procedimiento de la Comisión. Durante su investigación inicial, fue casi imposible para la Clínica encontrar información pública sobre algunos de los criterios utilizados por la Comisión. Por ejemplo, la Clínica obtuvo información verbalmente pero bajo la condición de mantener confidencial el nombre de la persona que proporcionó la información sobre el funcionamiento del Registro. La Clínica intentó obtener datos públicos sobre las peticiones nuevas a las que se les da prioridad pero se le informó que no hay información pública sobre este punto<sup>108</sup>. Sin embargo, la Clínica felicita a la Comisión por las respuestas que recibió de su parte el 4 de octubre de 2011. Estas respuestas informaron a la Clínica sobre prioridades y otros asuntos de importancia. La Comisión manifestó que se le da prioridad a los asuntos relacionados con la protección de la vida e integridad personal, dejando a un lado la tramitación de las peticiones y casos, así como el análisis de situaciones generales. A pesar de que la Clínica elogia a la Comisión por tomarse el tiempo para efectivamente responder a sus preguntas, lamenta que esta información no esté disponible públicamente<sup>109</sup>.

La misma situación ocurre con el resto de sus actuaciones. Por ejemplo, la Comisión manifestó que ahora tramita a las peticiones y casos en orden cronológico, pero se les da prioridad a algunos casos y se les pone en una lista de espera más rápida. La Comisión ha

---

<sup>105</sup> Fátima Regina Nascimento De Oliveira y Maura Tatiane Ferreira Alves contra Brasil, Petición 12.378, Informe de la CIDH N° 7/10 ¶14 (15 de marzo de 2010), disponible en <http://www.cidh.oas.org/casos/10.sp.htm>.

<sup>106</sup> Esto es asumiendo que la Comisión no remitiría el caso a la Corte.

<sup>107</sup> Además de los informes de admisibilidad y de fondo en sí.

<sup>108</sup> Entrevista con el Registro, *supra*, nota 19.

<sup>109</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 18.

establecido que se le debe dar estatus preferente al 10% de las peticiones, las cuales deben ser evaluadas de inmediato<sup>110</sup>. Sin embargo, no existe ningún documento público que discuta cómo es que la Comisión decide dar prioridad a ciertas peticiones o casos y a otros no. En su comunicación con la Clínica, la Comisión describió circunstancias en las que se les daría prioridad a algunos casos. La Comisión sostuvo que se da ‘crucial importancia para identificar quejas que podrían caracterizar violaciones y ofrecerles toda oportunidad para que se resuelvan.’ La Comisión explicó que a fin de entender o identificar estos criterios, uno debe ver a los casos individuales como una guía. Sin embargo, para cualquier peticionario, tal abundancia de documentación sería abrumadora.

La Clínica entiende que la Comisión, siendo un órgano cuasi-jurisdiccional, debe ser flexible en la tramitación de peticiones a fin de incentivar el compromiso de los Estados, las soluciones amistosas, y fortalecer las posibilidades de su impacto. Por lo tanto, la existencia de normas estrictas que regulen la administración del procedimiento podría afectar la efectividad de la CIDH. La Clínica se limita a proponer una mayor consistencia y transparencia sin perder la flexibilidad de la Comisión, ya que esta es una herramienta esencial a su disposición.

Una herramienta útil con la que cuenta la Comisión para aumentar su transparencia y eficiencia es su Sistema de Manejo de Documentos (“DMS” por sus siglas en inglés), que se describe con más detalle en la Sección III(B). Este sistema ha sido elogiado públicamente<sup>111</sup>, y la Clínica reconoce su éxito, a pesar de no haber alcanzado aún todo su potencial. Según las fuentes de la Clínica, el DMS sólo contiene a las peticiones y casos desde junio de 2010 (con la excepción de los anexos de las peticiones bajo estudio), pero no peticiones o casos más antiguos, y la Comisión no tiene actualmente ningún plan para digitalizar aquellos casos más antiguos<sup>112</sup>. Desde 2002, se incluyeron sistemáticamente todas las peticiones al PCMS, un sistema para el manejo de casos y asuntos que almacena la información básica de cada asunto que ha sido tramitado o que está pendiente ante la CIDH en el ‘sistema de peticiones individuales’<sup>113</sup>. Al parecer (y, una vez más, no se encontró información pública clara sobre este punto), la razón para no digitalizar todas las peticiones y casos pendientes es una cuestión de recursos. Sin embargo, la incorporación al DMS de únicamente las peticiones y casos nuevos significa que durante varios años (tal como lo demuestra el estudio de la Clínica, hay casos que llevan dos décadas pendientes en la Comisión) la Comisión no será capaz de tramitar todas sus peticiones y casos de forma digital. Ello es contrario a su propósito de que toda la documentación que se reciba por la Comisión se registre digitalmente, que la documentación enviada por la Secretaría Ejecutiva sea digital, y que se incentive la comunicación digital con los Estados y peticionarios<sup>114</sup>.

En parte, parece que el DMS tampoco alcanza todo su potencial debido a la falta de asimilación del personal. Un funcionario de la Secretaría Ejecutiva ha señalado que, en la

---

<sup>110</sup> CIDH., Plan Estratégico 2011-2015, Parte II: Programas y Planes de Acción, p. 5 (febrero de 2011) [en adelante Plan Estratégico Parte II].

<sup>111</sup> Comunicado de Prensa, CIDH, CIDH Celebra Nominaciones para su Sistema de Manejo de Documentos, N° 16/11 (marzo 1 de 2011), disponible en <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2011/16-11sp.htm>; <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2000/Comunicado18-00.htm>

<sup>112</sup> Respuesta de la Comisión, *supra* nota 9, p. 22.

<sup>113</sup> *Íd.*

<sup>114</sup> *Íd.* p.7.

actualidad, muchos de los funcionarios de la Comisión no están completamente familiarizados con el DMS<sup>115</sup>. Sin embargo, La Comisión manifestó en sus comunicaciones con la Clínica que “[t]odos los miembros del personal recibieron entrenamiento [sobre el uso del PCMS y DMS] en el momento que estos sistemas fueron puestos en práctica, y el personal entrante, así como los becarios y pasantes, reciben entrenamiento relacionado con el uso del PCMS y el DMS a su llegada. El personal puede adicionalmente recibir entrenamiento personalizado cuando sea necesario”<sup>116</sup>.

### **C. Efectos de un Procedimiento Lento en la Justicia y Promoción de Derechos Humanos**

Como los datos de la Clínica señalan, los procedimientos de la Comisión toman demasiado tiempo y se resuelven menos casos al año de los que se necesitarían para reducir significativamente su congestión y retardos procesales. Consecuentemente, por el momento, la Comisión no provee a los peticionarios de una justicia expedita. La Corte ha sostenido que el acceso a la justicia requiere que los casos se resuelvan en un plazo razonable:

El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales<sup>117</sup>.

A pesar que la Clínica no considera que los derechos y obligaciones consagrados en la Convención deban aplicarse directamente a la Comisión o la Corte, sí sostiene que los principios básicos de la administración de justicia, incluyendo a la justicia internacional, tales como el derecho a una justicia expedita son similares. El tener que esperar al menos dos años para una revisión inicial, otros dos años para una decisión sobre su admisibilidad y, todavía, dos años más para obtener una decisión de fondo afecta negativamente la percepción de los peticionarios de haber obtenido “justicia”. Además, los largos retardos procesales podrían desincentivar por completo a las víctimas para presentar sus peticiones, o disminuir el impacto de las decisiones de la Comisión sobre los derechos humanos en el Estado en particular, ya que no se emiten hasta varios años después de que ha ocurrido el evento<sup>118</sup>.

Este último punto es particularmente evidente en lo que respecta a las decisiones de fondo. Probablemente, las decisiones de fondo tienen el mayor potencial para promover los derechos humanos, ya que le dan la oportunidad a la Comisión de formular recomendaciones a cada Estado en particular y atender el problema subyacente que dio origen a la violación. Por lo tanto, es importante el hecho de que, en contraste con el volumen de peticiones que la Comisión

---

<sup>115</sup> Entrevista del Registro, *supra* nota 19.

<sup>116</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 22.

<sup>117</sup> Caso de la Masacre de Las Dos Erres v. Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos ¶132 (24 de noviembre de 2009) (se omiten las referencias internas) [en adelante “La Masacre de las Dos Erres”]. Por supuesto que la Clínica no utiliza la referencia a este caso para indicar una responsabilidad similar de la CIDH por su retraso con la de un Estado que retarda la investigación de una masacre.

<sup>118</sup> A lo que se debe agregar que, las peticiones solamente pueden llegar a la Comisión tras el agotamiento de los recursos internos, lo cual también puede tomar varios años.

recibe anualmente, sólo un reducido porcentaje recibe una decisión de fondo<sup>119</sup>. Muchas de estas peticiones no pasan la revisión preliminar de la Comisión, pero muchas simplemente perecen en el sistema. Más aun, la Corte exige que “la solución de la controversia” se produzca en un plazo razonable<sup>120</sup>. La noción de acceso a la justicia que puede tener un peticionario puede estar vinculada no sólo al momento en que el órgano comienza a ocuparse de una petición o caso, sino también al momento en que este organismo *resuelve* el caso. Por ello, es particularmente problemático que la Comisión emita muchas menos decisiones de fondo que otros tipos de decisiones. Este problema puede verse agravado por el hecho de que las decisiones de la Comisión no sirven de precedente. Cuando las decisiones de los órganos jurisdiccionales constituyen un precedente vinculante, inclusive un número pequeño de decisiones al año pueden tener un gran impacto. En el caso de la Comisión, el impacto de sus decisiones es mucho más limitado<sup>121</sup>.

Reiteradamente, comentaristas han subrayado (y a menudo criticado) la dificultad que tiene la Comisión hacer frente a las peticiones de manera oportuna<sup>122</sup>. En un artículo reciente, Lea Shaver argumentó que el bajo número de casos que la Corte resuelve es una debilidad evidente que limita drásticamente su efectividad<sup>123</sup>. En lo que resta de este informe, la Clínica argumenta que, de la misma manera, el bajo número de casos resueltos por la Comisión disminuye su efectividad y su eficiencia. La Clínica felicita a la Comisión por reconocer la necesidad de una mayor eficiencia y por adaptar diversas reformas procesales con el ánimo de reducir las demoras y los retardos procesales<sup>124</sup>. Sin embargo, como los datos de la Clínica reflejan, estas reformas aún no han tenido un impacto significativo sobre el problema. El tiempo promedio de espera de más de seis años—es inadmisiblemente para un adecuado “acceso a la justicia”. La Clínica reconoce que si la Comisión se enfocara en hacer frente al congestionamiento el tiempo promedio inevitablemente aumentaría. Pero, si el aumento en los tiempos no está vinculado con la reducción del congestionamiento, tal como lo muestra el estudio de la Clínica, hay un problema. Además, la mayoría de las decisiones recientes de la Comisión han sido de

---

<sup>119</sup> Esto también parece ser un problema crónico. Según un estudio, entre 1971 y 1981, la Comisión recibió 6.756 peticiones pero solo publicó 437 informes o sólo el 6,5% de las peticiones recibidas. Según el mismo estudio, entre 1975 y 1990, la Comisión solamente publicó 267 informes sobre casos. *Vid.* ILSA, *Aportes*, *supra* nota 59, p. 58.

<sup>120</sup> Masacre de “Las Dos Erres”, *supra* nota 87, ¶132.

<sup>121</sup> No obstante, la Clínica considera que las decisiones de la Comisión sobre los casos individuales deben servir como principios rectores para todos los Estados miembros de la OEA y no sólo para aquellos involucrados en un caso particular.

<sup>122</sup> *Vid.* Committee on International Human Rights, *Inter-American Commission on Human Rights: A Promise Unfulfilled*, 48 REC. OF THE ASS'N OF THE B. OF THE CITY OF N.Y. 589, pp. 602–04 (1993); Shelton, Dinah, *Improving Human Rights Protections: Recommendations For Enhancing The Effectiveness of the Inter-American Commission and Inter-American Court of Human Rights*. *American University International Law Review* 3, no. 2 (1988): 323-337 p. 323; HECTOR FAUNDEZ LEDESMA, EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, 507 (2004); Ariel Dulitzky, *La Duración Del Procedimiento Ante El Sistema Interamericano De Protección De Los Derechos Humanos: Responsabilidades Compartidas*, en EL FUTURO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (ed. por Juan E. Méndez y Francisco Cox, IIDH 1998); Robert K. Goldman, *History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights*, 31 HUM. RTS. Q. 856, pp. 881–82 (2009).

<sup>123</sup> Lea Shaver, *The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection?* 9 WASH. U. GLOBAL STUD. L. REV. 639 (2010).

<sup>124</sup> *Vid.* Informe Anual 2007, *supra* nota 61, cap. I, ¶ 10 (“la Comisión ha realizado varios esfuerzos recientes para desempeñar con mayor eficacia su mandato de proteger a los pueblos del hemisferio de manera más efectiva”).

admisibilidad y no de fondo. Esta es la consecuencia de las reformas procesales del año 2000 que debe ser revertida ya que hay una necesidad de resolver definitivamente los casos.

### **III. Reformas Procesales y Administrativas y su Impacto en la Eficiencia de la Comisión**

Desde el año 2000, la Comisión ha aprobado y adoptado varios cambios procesales y administrativos importantes, algunos de los cuales fueron diseñados específicamente para hacer frente al congestionamiento y demoras procesales. Adicionalmente, la Comisión ha incrementado su capacidad tecnológica a fin de afinar sus procedimientos. Estos cambios han generado consecuencias positivas, pero aun deben ser reforzadas. La Comisión ha llevado a cabo, en dos ocasiones, profundas reformas a su Reglamento que alteraron drásticamente la estructura de su procedimiento. Lamentablemente, el primer cambio en el año 2000, que dividió el procedimiento entre admisibilidad y fondo, trasladó la concentración de recursos a las etapas preliminares del procedimiento y alargó la duración total del procedimiento. Por lo tanto, la Clínica recomienda que la Comisión revierta este cambio.

#### **A. Reformas del Año 2000 al Reglamento de la Comisión**

En la última década, la Comisión ha puesto en marcha dos conjuntos de reformas a su Reglamento destinados a mejorar la tramitación de quejas individuales. La modificación más extensa se llevó a cabo en el año 2000<sup>125</sup>. A pesar de que la reducción del congestionamiento y la resolución oportuna de las peticiones y casos no estaban dentro de los objetivos explícitos en aquellas reformas del año 2000, muchos cambios parecían tener a estos temas como objetivo. Sin embargo, al dividir las fases de admisibilidad y fondo en dos etapas separadas, el impacto general de las reformas de 2000 respecto a la duración y congestionamiento fue negativo.

##### **1. Admisibilidad**

El cambio más drástico en el año 2000 dividió el procedimiento en dos etapas: admisibilidad y fondo<sup>126</sup>. Antes de 2000, la Comisión generalmente se pronunciaba sobre la admisibilidad y el fondo de los casos en una sola decisión conjunta<sup>127</sup>. En la nueva fase de admisibilidad, las reformas le exigen a la Comisión decidir si las peticiones cumplen con todos los requisitos incluidos el nuevo Reglamento<sup>128</sup>. El efecto de este cambio se sintió de inmediato: entre 1996 y 2001, la Comisión adoptó 146 resoluciones separadas sobre admisibilidad. En los cinco años siguientes, de 2002 a 2007, ese número casi se duplicó a 275.

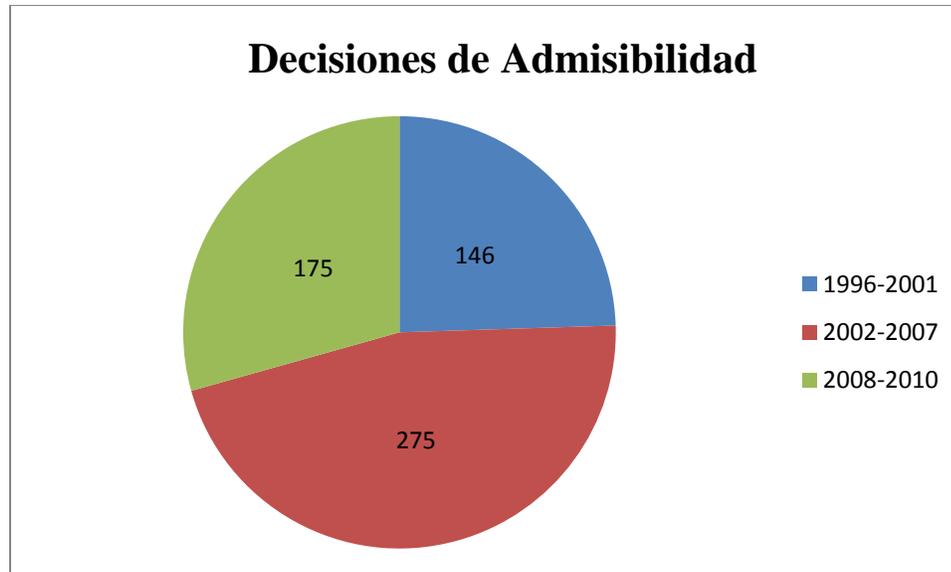
---

<sup>125</sup> Para un diagrama de flujo sobre los procedimientos de la Comisión después del año 2000, *vid.* Apéndice I.

<sup>126</sup> Comunicado de Prensa, CIDH, Conclusión de la Sesión Extraordinaria 109, ¶11, No. 18/00 (8 de diciembre de 2000), disponible en <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2000/Comunicado18-00.htm> [en adelante Comunicado de Prensa 18/00].

<sup>127</sup> *Cfr.* MÓNICA PINTO, LA DENUNCIA ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 83 (Editores del Puerto 1994).

<sup>128</sup> *Íd.*



El Reglamento incorporaba un plazo al Estado para la presentación de consideraciones sobre la admisibilidad que no permitía ninguna extensión de más de tres meses<sup>129</sup>. Finalmente, el nuevo reglamento estableció que la fase de admisibilidad terminaría con un informe sobre la admisibilidad de las peticiones individuales, antes de proseguir con la etapa de fondo<sup>130</sup>. La Clínica reconoce que la decisión de crear una etapa separada de admisibilidad fue y sigue siendo fomentada y apoyada por los Estados y por varias ONGs.

Varias disposiciones del Reglamento de 2000 le permitían acelerar el proceso a la Comisión, especialmente en casos urgentes y graves. Por ejemplo, de acuerdo a los artículos 30.4 y 30.7 se le permitía a la Comisión solicitar al Estado que presentara su respuesta sobre la admisibilidad y el fondo de los asuntos en un plazo razonable (en vez de sólo sobre la admisibilidad y dentro de un plazo de tres meses). O el artículo 37.3 que le permite a la Comisión en "circunstancias excepcionales" abrir un caso y diferir el tratamiento de admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo.

## 2. Fondo

El nuevo reglamento estableció estándares probatorios para la etapa separada de fondo<sup>131</sup>. En esta fase, se les permitía a los peticionarios presentar observaciones adicionales. Si un Estado no respondía después de que la Comisión le transmitía la petición para sus observaciones, los hechos afirmados por peticionario se presumían ciertos siempre que otra información obrante en el expediente no indicase lo contrario<sup>132</sup>. La Comisión también incluyó normas más específicas para la producción de evidencia y la recepción de testimonios y la forma en que las pruebas habrían de ser presentadas y conservadas para que más pudieran ser admitidas por la Corte<sup>133</sup>. Adicionalmente, esta fase incluía directrices mucho más claras con respecto a la

<sup>129</sup> Reglamento de la Comisión de 2002, *supra* nota 102, art. 30.4.

<sup>130</sup> Comunicado de Prensa 18/00, *supra* nota 127, ¶11.

<sup>131</sup> Reglamento de la Comisión de 2002, *supra* nota 102, art. 63.

<sup>132</sup> *Íd.*, art. 39.

<sup>133</sup> *Vid. Íd.*

etapa de solución amistosa, imponiéndole una mayor obligación a la Comisión para facilitar las soluciones amistosas y hacerlas más accesibles en cualquier momento durante la tramitación de una petición o caso<sup>134</sup>. De hecho, el entendimiento era que las decisiones de admisibilidad impulsarían a los Estados a iniciar un mayor número de procesos de solución amistosa.

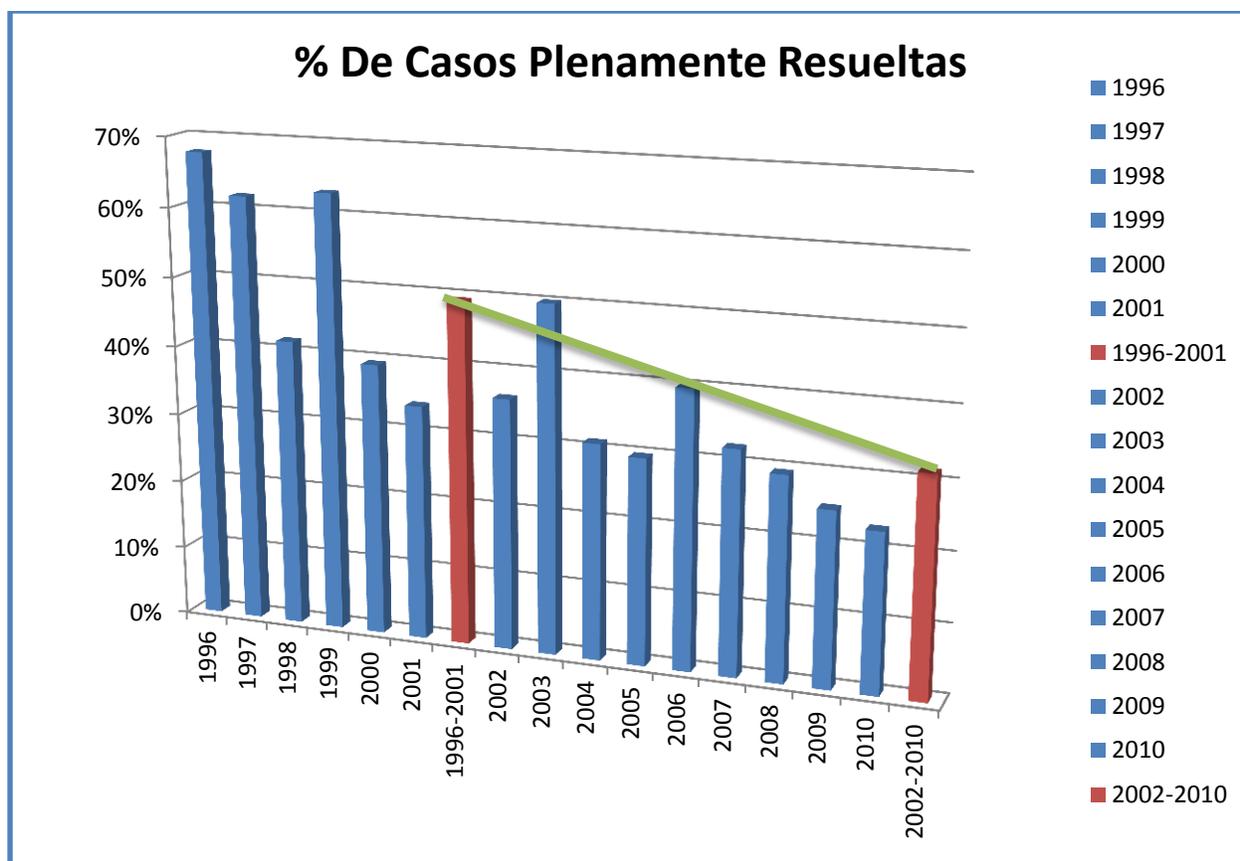
Este procedimiento de dos etapas cambió el enfoque de la Comisión de decisiones conjuntas sobre admisibilidad y fondo a decisiones únicamente de admisibilidad. En el periodo de 1996-2001, el 54% de las decisiones de la Comisión fueron sobre admisibilidad y el 46% fueron decisiones finales de fondo (que incluyen las de solución amistosa, las de fondo, y los casos remitidos a la Corte). De 2002 a 2010 el porcentaje de decisiones de fondo o sobre solución amistosa pasó a ser sólo el 17% de las decisiones, mientras que el 83% eran decisiones de admisibilidad o de archivo. Esta información puede ser vista de maneras distintas. Al sumar los casos presentados ante la Corte, la distribución cambia, pero aún se concentra en gran medida en las etapas iniciales. Contando los casos presentados a la Corte, el 32% se decidió por completo mientras que el 68% de las decisiones fueron de admisibilidad o archivo. La Clínica considera que las decisiones de archivo son similares a los fallos de inadmisibilidad de la etapa preliminar. Sin embargo, inclusive si contamos a las decisiones de archivo como decisiones finales, aquellas decisiones no afectan al creciente número de casos añadidos a la etapa de fondo por las decisiones de admisibilidad. Los casos abiertos después de una determinación de admisibilidad sólo pueden ser resueltos por decisiones de archivo, de fondo, de solución amistosa, o remitiéndolos ante la Corte.

---

<sup>134</sup> Comunicado de prensa 18/00, *supra* nota 127, ¶13.

### Decisiones de la Comisión por Año

Año	Solución Amistosa	Fondo	Total de Decisiones de la Comisión	% Decididos por Completo por la Comisión	Remisiones a la Corte	% Total de Completamente Decididos
1996	1	16	31	55%	4	68%
1997	1	23	42	57%	2	62%
1998	2	25	72	38%	3	42%
1999	4	30	65	52%	7	63%
2000	13	10	66	35%	3	39%
2001	8	4	50	24%	5	34%
<b>1996-2001</b>	<b>29</b>	<b>108</b>	<b>326</b>	<b>42%</b>	<b>24</b>	<b>49%</b>
2002	3	11	58	24%	7	36%
2003	11	6	64	27%	15	50%
2004	3	4	61	11%	12	31%
2005	8	7	84	18%	10	30%
2006	10	8	80	23%	14	40%
2007	6	5	75	14%	14	32%
2008	5	8	72	17%	9	29%
2009	4	13	114	16%	11	25%
2010	11	4	133	12%	16	23%
<b>2002-2010</b>	<b>53</b>	<b>65</b>	<b>741</b>	<b>17%</b>	<b>108</b>	<b>32%</b>



### 3. Remisión de Casos a la Corte

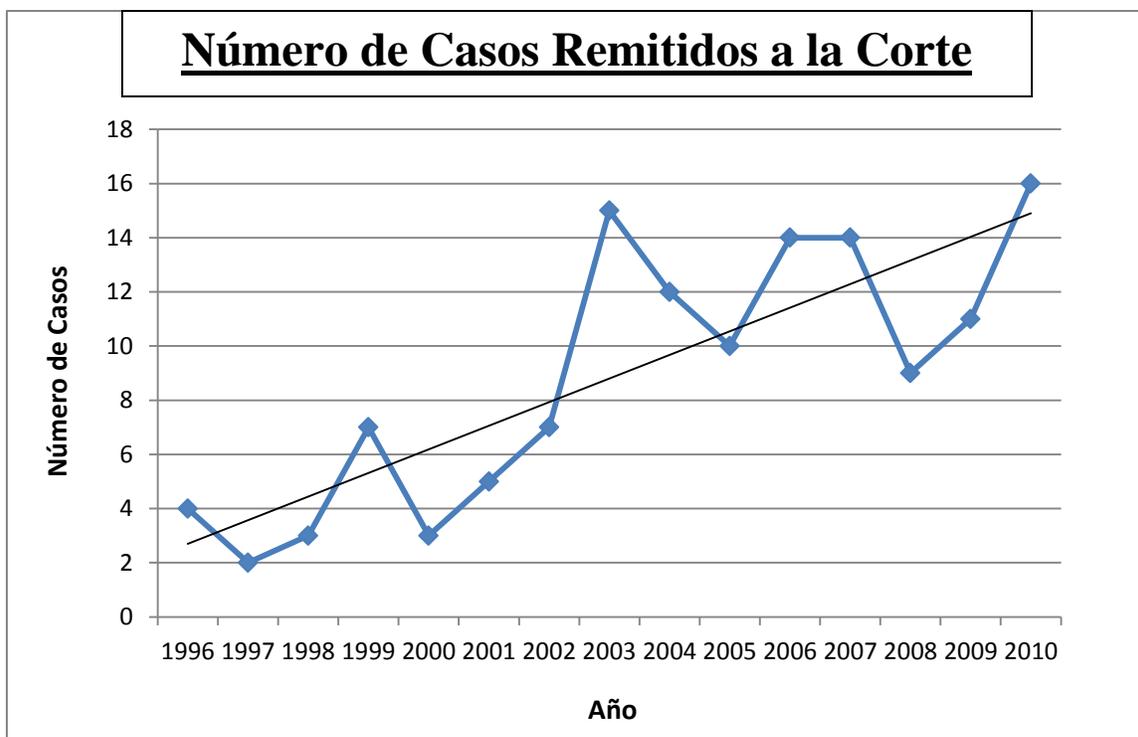
Las reformas del año 2000 también modificaron el procedimiento para remitir los casos a la Corte. El nuevo Reglamento contenía una presunción de remisión automática a no ser que la Comisión adoptara una decisión motivada y mayoritaria en el sentido opuesto<sup>135</sup>. Antes de este cambio, había una presunción en favor de una adopción de un informe final con recomendaciones. El Reglamento también incluía una guía clara sobre los criterios que la Comisión debía considerar al evaluar la posibilidad de remitir un caso a la Corte. Consecuentemente, el porcentaje de los casos presentados ante la Corte creció significativamente<sup>136</sup>. Entre 1997 y 2001, solamente hubo veinte casos resueltos por la Corte<sup>137</sup>. Comparativamente, en los cinco años que siguieron a la adopción del nuevo Reglamento, la Corte decidió cincuenta y ocho casos<sup>138</sup>. Este cambio obviamente implicó trabajo adicional para la Comisión, ya que tenía que seguir involucrada en diversos casos que estaban siendo litigados ante la Corte.

<sup>135</sup> *Íd.*, ¶16.

<sup>136</sup> Cavallaro y Brewer, *supra* nota 87, p. 781.

<sup>137</sup> Base de datos de la Clínica de Derechos Humanos sobre el Sistema de Casos.

<sup>138</sup> *Íd.*



#### 4. Procedimientos de Seguimiento

Las reformas de 2000 incluyeron por primera vez un mecanismo de seguimiento para vigilar la implementación de las recomendaciones de la Comisión incluidas en sus resoluciones de fondo o en los informes de solución amistosa<sup>139</sup>. La Clínica celebra esta disposición que promueve el pleno cumplimiento de las decisiones de la Comisión pero invita a que se hagan obligatorias en su Reglamento. De todas maneras es importante aclarar que la práctica consistente de la CIDH es hacer el seguimiento de todos los casos con informes de méritos y soluciones amistosas publicados y que incluye esa información en su Informe Anual.

#### 5. Participación de las Víctimas en la Corte

A la par de estas reformas de la Comisión, la Corte también cambió su Reglamento para permitir una mayor participación de las víctimas individuales. Antes de 2000, solamente se les permitía a las víctimas presentarse en la etapa de reparaciones durante los procedimientos de la Corte<sup>140</sup>. Ahora, una vez que el caso se le presenta a la Corte, la víctima obtiene acceso a documentos relevantes y tiene la capacidad de presentarse de forma independiente ante la Corte en todas las diferentes etapas<sup>141</sup>.

<sup>139</sup> Reglamento de la Comisión de 2002, *supra* nota 102, art. 46.

<sup>140</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (del 9 al 20 de septiembre de 1996), [http://www.corteidh.or.cr/reglamento\\_eng.cfm](http://www.corteidh.or.cr/reglamento_eng.cfm) [en adelante Reglamento de la Corte 1996]

<sup>141</sup> Comunicado de prensa 18/00, *supra* nota 127, ¶17.

## B. Reformas del Año 2009 al Reglamento de la Comisión

En 2009, la Comisión adoptó una segunda serie de reformas a su Reglamento<sup>142</sup>. Las metas fijadas por la Comisión en el establecimiento de estas modificaciones fueron para el afianzamiento de “la participación de las víctimas, de las garantías al equilibrio procesal y de la publicidad y la transparencia, así como de la adopción de ajustes necesarios tras la reforma realizada en 2001, entre otros”<sup>143</sup>. Por consiguiente, los cambios se centraron en cuatro áreas: “el mecanismo de medidas cautelares, el trámite de peticiones y casos, el envío de casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana, y las audiencias sobre situación de los derechos humanos en los Estados miembros”<sup>144</sup>. Una vez más, como en 2000, no se hicieron referencias explícitas a los objetivos de reducir el congestionamiento o acelerar el procesamiento de peticiones y casos.

### 1. Medidas Cautelares y Situaciones de Urgencia

Los cambios a las medidas cautelares en 2009 estipularon que estas medidas podrían ser solicitadas en relación con una petición o independientemente de ella<sup>145</sup>. El nuevo Reglamento prescribe los criterios para evaluar la gravedad de la situación<sup>146</sup>. La Comisión también añadió una disposición para revisar periódicamente si las medidas cautelares son necesarias<sup>147</sup>.

### 2. Tramitación de las Peticiones y Casos

Las reformas concedieron más tiempo a los peticionarios y a los Estados para presentar observaciones adicionales sobre el fondo del asunto<sup>148</sup>. Aunque este tiempo adicional puede ser necesario, es más frecuente que se utilice por los Estados como un mecanismo de dilación. Este tiempo adicional es la antítesis de la meta de reducir la duración del procedimiento de la Comisión, a menos de que esta extensión busque asegurar que se ofrezcan observaciones sustantivas oportunas.

Otras disposiciones incluyen una limitación sobre cuando pueden ser presentadas las objeciones a la admisibilidad<sup>149</sup>, una disposición que permite la recepción de testimonios durante las visitas *in loco*<sup>150</sup>, y disposiciones claras para el archivo de los casos<sup>151</sup>. Esta limitación para objetar la admisibilidad de los casos es consistente con el incremento del ritmo de toma de decisiones de la Comisión. Es probable que la recepción de testimonios durante las visitas *in loco* aumente la efectividad de la Comisión. Finalmente, el archivo de las peticiones puede reducir el

---

<sup>142</sup> Para un diagrama de flujo sobre los procedimientos actuales de la Comisión, *vid.* Apéndice II.

<sup>143</sup> Comunicado de prensa, CIDH, CIDH publica su Nuevo Reglamento N° 84/09 (10 de diciembre de 2009), disponible en <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/84-09sp.htm>.

<sup>144</sup> *Íd.*

<sup>145</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, arts. 25.1 a 25.2.

<sup>146</sup> *Íd.*, art. 25.4.

<sup>147</sup> *Íd.*, art. 25.6.

<sup>148</sup> *Íd.*, arts. 37.1 a 37.2.

<sup>149</sup> *Íd.* art. 30.

<sup>150</sup> *Íd.* art. 39.

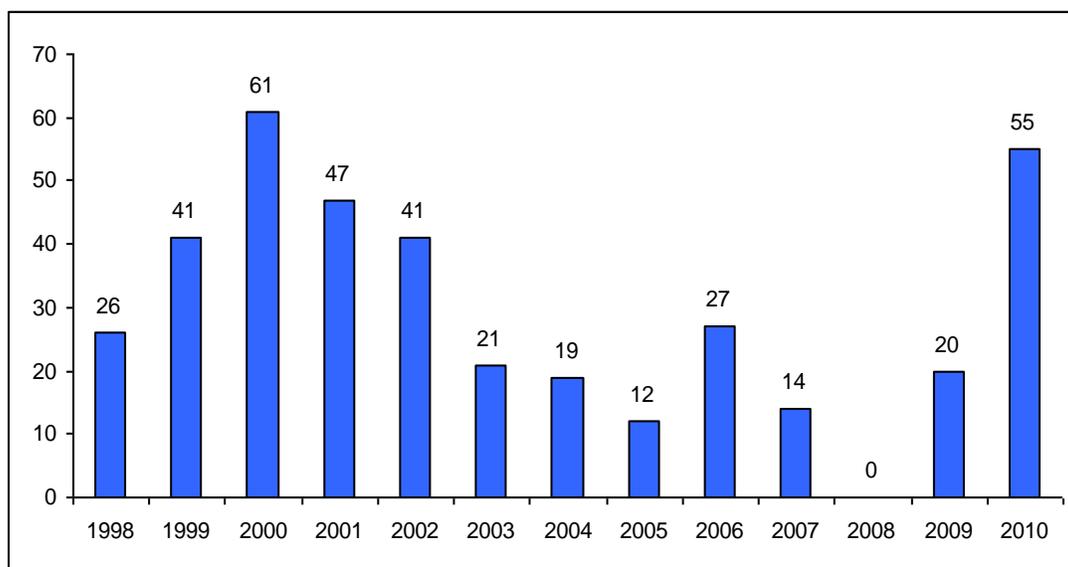
<sup>151</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 42.

congestionamiento de la Comisión, ya que elimina de la lista de espera a aquellos casos cuyos peticionarios han desistido de la queja<sup>152</sup>.

### 3. Decisiones de Archivo

Cuando la Clínica creó la base de datos no había información emitida públicamente sobre las estadísticas de las decisiones de archivo. Sin embargo, durante los últimos dos años la Comisión ha comenzado a publicar esta información y a revisar de oficio las peticiones y casos que pueden ser archivados. La Clínica reconoce que al omitir a las decisiones de archivo pueden cambiar algunas de nuestras conclusiones. La Clínica celebra la reciente decisión de la Comisión de publicar la información de archivo importante para la transparencia de la Comisión y para reducir su congestionamiento. La Clínica exhorta a la Comisión a continuar con esta práctica.

La siguiente gráfica fue creada por la Comisión para demostrar su desempeño en relación a los casos archivados. La gráfica muestra una tendencia inconsistente en el número de decisiones de archivo. El alto número de decisiones de archivo en 2010 podría ser una reversión positiva de la ausencia de tales decisiones en 2008.



### 4. Requisitos para la Remisión de los Casos a la Corte

Debido a las reformas de 2009, y recogiendo una practica existente, la Comisión puede suspender el plazo para remitir el caso a la Corte si es que el Estado en cuestión está dispuesto a implementar las recomendaciones de la Comisión y el Estado consiente tal suspensión<sup>153</sup>. Esta disposición podría implicar una tensión entre la eficiencia y la efectividad del sistema. Esta disposición podría disminuir la eficiencia al dejar en el limbo a algunos casos mientras que la

<sup>152</sup> La Clínica observa que las decisiones de archivo pueden aumentar temporalmente la duración estadística del procedimiento al ocuparse de casos presentados tiempo atrás y que han sido olvidados y al reasignarle recursos a este proyecto.

<sup>153</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 46.

Comisión concede plazo al Estado para implementar sus recomendaciones. Al mismo tiempo, puede aumentar el cumplimiento de las decisiones de la Comisión, ya que le ofrece tiempo a los Estados antes de que se remita el caso a la Corte si el Estado manifiesta su voluntad de cumplir con las recomendaciones de la Comisión.

Una importante reforma de la Corte redujo el papel de la Comisión y aumentó la participación de las presuntas víctimas. De acuerdo al artículo 23, una vez que se les notifica de la presentación de su caso a la Corte, las presuntas víctimas o sus representantes podrán ‘presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso’<sup>154</sup>. Además, los cambios le han permitido a la Comisión remitir los casos a la Corte con la sola transmisión del informe del artículo 50, con una carta adjunta indicando los motivos de la remisión. Esto debería reducir la carga de trabajo de la Comisión, aumentando así su eficiencia. La Clínica celebra enfáticamente este cambio al Reglamento.

## 5. Relatorías y Grupos de Trabajo

Adicionalmente, las reformas de 2009 se pronunciaron sobre las funciones de las Relatorías y Grupos de Trabajo en su artículo 15. El nuevo Reglamento establece que se puede designar a los Comisionados como relatores de país, relatores temáticos o relatores especiales; y que deben trabajar en coordinación con los demás; y deben trabajar de acuerdo con el Reglamento y a sus mandatos<sup>155</sup>. Asimismo, los relatores de país son los responsables de llevar a cabo las funciones de seguimiento asignadas por la Comisión<sup>156</sup>. Es importante destacar que, de acuerdo con los artículos 15 y 35, se ha de establecer un Grupo de Trabajo sobre Admisibilidad “a fin de estudiar, entre sesiones, la admisibilidad de las peticiones y formular recomendaciones al pleno”<sup>157</sup>.

### C. Conclusión sobre las reformas procesales

Para resumir, las reformas procesales de 2000 y 2009 alteraron de manera significativa la forma en que la Comisión maneja las peticiones y casos individuales<sup>158</sup>. Varios de estos cambios han tenido efectos positivos en los procedimientos jurisdiccionales de la Comisión. No obstante, lamentablemente, las reformas no tuvieron explícitamente como objetivo el reducir el congestionamiento y acelerar el ritmo de la adjudicación. Aunque muchos de los cambios parecían haber sido diseñados con estos objetivos en mente, las reformas más significativas, en particular la separación de las decisiones de admisibilidad y fondo, el hacer obligatoria la etapa de solución amistosa, y la remisión automática de los casos a la Corte, no han sido efectivos

---

<sup>154</sup> Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Título II, Cap. 1, art 23, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/reglamento\\_eng.cfm](http://www.corteidh.or.cr/reglamento_eng.cfm).

<sup>155</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 15.

<sup>156</sup> *Íd.*

<sup>157</sup> *Íd.* art.35. El Reglamento anterior ya contemplaba al Grupo de Trabajo sobre Admisibilidad.

<sup>158</sup> La Clínica también observa que la Corte también reformó sus reglas en 2009 reduciendo el papel que jugaba la Comisión en el litigio de casos y permitiéndole presentar los informes y cartas contempladas en el artículo 50 en lugar de una aplicación completa. Esos cambios podrían liberar recursos de la Comisión que podrían ser reasignados a otras áreas del sistema de casos.

para reducir el congestionamiento de casos. De hecho, desde 2001 el tiempo promedio entre la presentación de la petición y la publicación de una decisión de la Comisión ha aumentado<sup>159</sup>.

#### **D. Administración y Recursos Humanos**

Desde 2001, la Secretaría Ejecutiva ha pasado por dos etapas de positivas reformas organizacionales a fin de optimizar su productividad y mejorar el uso de sus limitados recursos<sup>160</sup>. En la primer etapa de reorganización, sus principales prioridades fueron la “estandarización y coherencia” en el trabajo jurídico de la Comisión<sup>161</sup>. A fin de alcanzar dichos objetivos, la Secretaría Ejecutiva creó grupos de asesoramiento que asistieron en la revisión inicial de las peticiones y en la evaluación de las solicitudes de medidas cautelares<sup>162</sup> para asegurar que los estándares fuesen consistentes en todos los Estados.

En 2004, de conformidad con los objetivos de la primera fase de reorganización, la Secretaría Ejecutiva creó el Grupo de Litigio o Corte, un grupo especializado encargado de asistir en los litigios ante la Corte<sup>163</sup>. Este grupo prepara las presentaciones de casos ante la Corte, se ocupa de los procedimientos jurisdiccionales ante la Corte, da seguimiento a los casos en todas sus actuaciones ante la Corte, y da seguimiento a las sentencias y medidas provisionales.

Durante esta fase de reorganización, la Comisión implementó otras prácticas relacionadas con la manejo de recursos humanos. De acuerdo con funcionarios de la Secretaría Ejecutiva, la Comisión amplió el número de becarios y pasantes anuales y los asignó a los abogados en función de su número de peticiones y casos pendientes. La Comisión manifestó que tenía en promedio entre 10 y 12 pasantes y 2 a 3 becarios durante un ciclo determinado<sup>164</sup>.

La mayoría de las reformas adoptadas dentro de la Secretaría Ejecutiva en esta primera fase buscaban mejorar la coherencia del trabajo de la Comisión y, en particular, responder al nuevo Reglamento adoptado en 2000 en vez de acelerar el procedimiento o hacer frente al congestionamiento.

La segunda fase de reorganización tuvo como objetivo específico la eficiencia del sistema de casos individuales<sup>165</sup>. En 2007, la Secretaría Ejecutiva consolidó a los escritorios de país, que se encargaban del enlace, observaciones, y visitas *in loco* en sus Estados respectivos y de la tramitación de peticiones individuales, incluyendo la redacción de los proyectos de informe de admisibilidad, fondo, y solución amistosa<sup>166</sup>. Al consolidar los escritorios de país, la Secretaría creó grupos regionales para atender a los casos individuales, observaciones y visitas *in loco* para

---

<sup>159</sup> Para ver una tabla que ilustra el aumento en la cantidad de tiempo promedio, *vid. supra* sección II(B)(1)(b).

<sup>160</sup> Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Reorganización de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), CP/CAJP-2693/09 rev.1 (20 de febrero de 2009) [en adelante la Reorganización de la Secretaría Ejecutiva]

<sup>161</sup> *Íd.*

<sup>162</sup> *Íd.*

<sup>163</sup> *Íd.*

<sup>164</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 21.

<sup>165</sup> *Íd.*

<sup>166</sup> *Íd.*

más de un Estado. Esto permitió la distribución uniforme de los casos entre las regiones y la capacidad de dar seguimiento y comparar el desempeño de cada grupo. Esta estructura también permitió a los abogados de cada grupo regional especializarse en función de su antigüedad<sup>167</sup>. Por ejemplo, un profesional junior es responsable del informe de admisibilidad, mientras que un profesional sénior del informe de fondo, y un especialista principal coordinaría y supervisaría el grupo regional<sup>168</sup>. La idea fue asignar el mismo número de peticiones y casos y un número similar de especialistas a cada grupo, pero, por el momento, no todos los grupos regionales cuentan con un especialista principal o coordinador<sup>169</sup>.

La Comisión también ha declarado que ‘los pasantes y becarios son asignados de acuerdo con las necesidades de la Comisión, teniendo en cuenta factores tales como su competencia en idiomas, el equilibrio geográfico y la experiencia previa’. Además, a veces se asignan a los becarios a prioridades temáticas e iniciativas específicas, ‘tales como la necesidad de eliminar los retrasos procesales’<sup>170</sup>. Finalmente, la Secretaría Ejecutiva creó un Grupo de Protección para atender a las medidas de cautelares. El Grupo de Protección estudia las solicitudes de medidas cautelares y analiza la necesidad de tales medidas haciendo las recomendaciones pertinentes a la Comisión. Adicionalmente, se encarga del trámite de medidas cautelares y le da seguimiento con el peticionario y el Estado.

La segunda fase de reorganización incluyó la creación por parte de la Comisión del Registro en marzo de 2007, a fin de atender el gran congestionamiento de nuevas peticiones. Originalmente, el mandato del Registro era muy limitado. Se trataba de un proyecto especial diseñado específicamente para hacer frente al congestionamiento de nuevas solicitudes ya presentadas ante la Comisión. Sin embargo, desde entonces, dicho mandato ha sido ampliado, y el Registro ahora revisa todas las peticiones nuevas además de analizar, en orden cronológico, a todas las peticiones nuevas rezagadas. Para crear el Registro, la Comisión contrató a nuevo personal y reasignó personal de otras etapas del procedimiento del sistema de casos. El plan de la Comisión era reducir la demora en la etapa inicial concentrando recursos en el Registro durante los primeros tres años para después, una vez que se obtuviera una demora más razonable, asignar esos recursos a otra parte<sup>171</sup>. En la actualidad, todos los becarios—personal jurídico temporal que tiene una menor experiencia y especialización (en su mayoría abogados recientemente graduados)—se concentran en el Registro para asistir en la recepción y evaluación inicial de las peticiones<sup>172</sup>. Esto en gran medida, le ha permitido al Registro analizar el equivalente a dos años de peticiones iniciales rezagadas cada año. De marzo de 2007 a agosto de 2011, la duración promedio en la etapa de evaluación inicial se ha reducido de 52.3 meses a 25 meses. Por lo tanto, esto ha sido reducido en más de la mitad, un logro de la Clínica elogia entusiásticamente<sup>173</sup>. Esto es consistente con su objetivo de que para el año 2016 haya un tiempo de espera estándar de tres meses para todas las peticiones nuevas<sup>174</sup>.

---

<sup>167</sup> Reorganización de la Secretaría Ejecutiva, *supra* nota 161, pp. 2 y 3.

<sup>168</sup> *Íd.*

<sup>169</sup> *Íd.*

<sup>170</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 21.

<sup>171</sup> *Íd.*, p. 5.

<sup>172</sup> Como se ha mencionado, anteriormente los becarios se asignaban para el apoyo de funcionarios de escritorio para redactar informes y tramitar peticiones y casos.

<sup>173</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 9.

<sup>174</sup> *Íd.* p. 5.

La Secretaría Ejecutiva ha aumentado consistentemente su capacidad de producir más informes. La Clínica felicita a la Secretaría por este logro. Sin embargo, aun con todos los esfuerzos del personal profesional y administrativo de la Secretaría, las perspectivas son preocupantes. Con respecto a la etapa de admisibilidad, la Comisión llevó a cabo el mayor número de informes de admisibilidad, 83 en 2010. Hasta el 30 de agosto de 2011, había 1,137 asuntos en espera de una decisión sobre admisibilidad<sup>175</sup>. Esto significaría, suponiendo que la Comisión continuara al paso acelerado de 2010, que se necesitarían casi 16 años para decidir plenamente todas las peticiones de admisibilidad. Esto es excluyendo el número de peticiones nuevas que se presentan cada año.

Respecto de las decisiones de fondo, solamente se resolvieron 25 asuntos en 2010, pero para el 30 de agosto de 2011, 515 asuntos ya estaban a la espera de una decisión sobre el fondo<sup>176</sup>. A este ritmo se necesitarían alrededor de 20 años para eliminar este congestionamiento sin atender ningún caso nuevo.

Estas alarmantes cifras son las que hacen evidente la necesidad de que la OEA aumente inmediatamente el financiamiento de la CIDH y de que la Comisión adopte las recomendaciones de la Clínica que requieren su restructuración y reorganización, como complementos de un mayor financiamiento.

Con la excepción del recientemente publicado Plan Estratégico, existen muy pocos documentos públicos que detallen las medidas adoptadas para hacer frente al congestionamiento y la demora de las peticiones y casos que se encuentran actualmente en trámite. Sin embargo, al parecer, muchos de los esfuerzos se concentraron en el congestionamiento de las peticiones iniciales. Debido a que del personal ha sido reasignado al Registro, hay menos personal disponible para atender el resto de las etapas del procedimiento jurisdiccional. La Comisión afirma que la razón para concentrarse inicialmente en la primera etapa del proceso “se basa en el principio de que un Estado no puede resolver una violación a menos de que tenga el conocimiento de la denuncia presentada ante el Sistema Interamericano”<sup>177</sup>. Sin embargo, la Clínica hace hincapié en la importancia de prioridad en las distintas etapas. El requisito del agotamiento de los recursos internos hace que el asunto ya haya llegado a la atención del Estado, por lo que no es cierto que el Estado no tiene conocimiento de la situación o que no había tenido la oportunidad de resolverlo. La Clínica recomienda que los recursos deban ser distribuidos de manera equitativa y, por lo tanto, estandarizados para garantizar decisiones rápidas durante todo el proceso. De lo contrario, parece probable que a medida que la acumulación de peticiones pendientes de una revisión inicial disminuya, durante los próximos años, la acumulación de peticiones y casos en probablemente aumentará.

## **E. Tecnología**

Además de estos cambios administrativos positivos, la Comisión ha puesto en marcha una serie de modificaciones para aprovechar las nuevas tecnologías. De acuerdo con su objetivo

---

<sup>175</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 16.

<sup>176</sup> *Íd.*

<sup>177</sup> *Íd.* p. 5.

de lograr una mayor coherencia, planteado en la primera fase de su reorganización, en 2002, la Comisión puso en marcha el Sistema de Manejo de Peticiones y Casos (“PCMS” por sus siglas en inglés). El PCMS es una base de datos electrónica que documenta el progreso de las peticiones y casos, manteniendo un registro electrónico de cada uno de los pasos procesales desde la presentación de la petición. El PCMS también estandariza a todas las comunicaciones de la Comisión con las partes al proporcionar cartas modelo para cada uno de los diferentes pasos que sigue una queja individual, aumentando así la eficiencia y consistencia de la Secretaría Ejecutiva.

En mayo de 2010, la Secretaría Ejecutiva comenzó a utilizar un Sistema de Manejo de Documentos Electrónicos (“DMS” por sus siglas en inglés) para dar seguimiento y acceder electrónicamente a todos los documentos de las peticiones y casos. En esta base de datos, cada nuevo documento digitalizado presentado por una parte o generado por la Comisión (si es que no existía ya en versión electrónica) se registra y es vinculado a una petición o caso, creando un archivo virtual para cada una de las peticiones nuevas. Posteriormente, el documento se envía electrónicamente al abogado responsable de esa petición o caso particular. El nuevo DMS logra varios objetivos. En primer lugar, el DMS crea un archivo electrónico completo para cada petición y caso y facilita el acceso a los documentos dentro de cada archivo. En segundo lugar, elimina el uso de papel mediante una completa digitalización del sistema de casos. En tercer lugar, el DMS facilita la supervisión y el monitoreo al otorgarle a los administradores acceso electrónico a las etapas de las peticiones y casos y a los documentos pertinentes. Como se ha mencionado previamente en la Sección II(B)(3), hay algunas áreas en las que el sistema no alcanza todo su potencial, en especial porque el sistema digitaliza solamente peticiones y documentos nuevos mientras que la Comisión no tiene planes para digitalizar asuntos que se presentaron antes de junio de 2010<sup>178</sup>.

Además del PCMS y el DMS, la Secretaría Ejecutiva ahora espera implementar un ‘Portal de Usuarios’ (en adelante “PPP”) a través del cual los Estados y los peticionarios serán capaces de ver los documentos relacionados con su petición o caso y seguir su evolución dentro del sistema. De acuerdo a un miembro del Registro, este portal, en primer lugar, dará acceso a los peticionarios a los documentos procesales principales relacionados con su petición o caso. Eventualmente, todos los peticionarios y los Estados tendrán acceso a la información de la base de datos que se relaciona con su petición o caso. Más aun, el PPP ofrecerá la posibilidad de notificar digitalmente a peticionarios y Estados de las decisiones de la CIDH.

En general, las bases de datos electrónicas que dan seguimiento a las peticiones y casos juegan un papel instrumental en la conservación de documentos, lo que reduce el margen de error, y aumenta el acceso a los avances y documentos del caso. Estas funciones aumentan la efectividad de la Comisión al simplificar el procedimiento de seguimiento de los casos y documentos y al mantener la organización de las tareas concluidas. También aumentan la efectividad al mejorar el acceso público y la transparencia<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 22.

<sup>179</sup> *Vid. infra* Sección IV(A), la transparencia en el acceso de información de los organismos de derechos humanos aumenta la efectividad del sistema.

La Comisión también ha iniciado un procedimiento por medio del cual las personas pueden presentar peticiones en línea<sup>180</sup>. Después de registrarse en el sitio web de la Comisión, los peticionarios pueden completar una petición llenando una solicitud en línea. Al enviar esta solicitud, los peticionarios reciben inmediatamente un correo electrónico automatizado, para darle seguimiento, que simultáneamente confirma la recepción de la petición electrónica y le solicita al peticionario que envíe por correo una copia firmada de la solicitud. A pesar de que no existen registros públicos sobre la cantidad de solicitudes nuevas que han sido presentadas únicamente por correo electrónico, las respuestas de la Comisión han expresado sus estimaciones. Hasta el 30 de agosto de 2011, de un total de 1.030 peticiones recibidas, 308 se recibieron a través del formulario en línea (33%). La Comisión calcula a través de un muestreo de 100 peticiones consecutivas para identificar las peticiones electrónicas, que 37 fueron presentadas por correo electrónico. Usando la misma fórmula, la Comisión estima que un 37% de las peticiones se reciben a través correo electrónico, lo que se traduce en que ‘aproximadamente el 55%’ de las peticiones recibidas al año se reciben por medios electrónicos<sup>181</sup>. La Clínica felicita a la Comisión por el uso del formulario en línea y destaca la importancia de la eficiencia de la comunicación electrónica. Sin embargo, es lamentable que la Comisión sólo pueda proporcionar estimaciones sobre su propia recepción de comunicaciones electrónicas. La Clínica considera que la escasez de comunicaciones electrónicas se debe en parte a la limitada visibilidad de los formularios electrónicos. En la actualidad, hay una campaña para aumentar el uso del sistema en línea y las presentaciones en línea. Específicamente, la Comisión espera poder permitir que los peticionarios puedan comprobar el estado de sus peticiones y casos a distancia y que hagan solicitudes de medidas cautelares a través del sistema en línea<sup>182</sup>. Más aun, la Comisión tiene la intención de generar notificaciones automáticas y digitales confirmando la recepción o transmisión de documentos<sup>183</sup>.

A veces los peticionarios utilizan el correo electrónico para enviar otros documentos a la Comisión, tales como observaciones adicionales o pruebas relacionadas con su petición o caso. Cuando esto ocurre, los solicitantes reciben pocos días después un correo electrónico de seguimiento de parte de la Comisión que indica que la información ha sido recibida. Desafortunadamente, a diferencia de la respuesta a la presentación de las peticiones, el correo electrónico de seguimiento para la presentación de los documentos posteriores no es inmediato ni se genera automáticamente.

## **F. Plan Estratégico para los Años 2011-2015**

Además de las reformas y de la gran cantidad de cambios organizacionales, la Comisión recientemente ha publicado un plan estratégico que incluye sus objetivos hasta el año 2015<sup>184</sup>. El plan establece objetivos concretos y metas específicas para cada una de sus diversas funciones. La Clínica considera que esta publicación representa un paso positivo para la Comisión. En particular, la Clínica reconoce que la publicación de objetivos numéricos juega un

---

<sup>180</sup> “Formulario de Denuncia”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *disponible en* [https://www.cidh.oas.org/cidh\\_apps/instructions.asp?gc\\_language=S](https://www.cidh.oas.org/cidh_apps/instructions.asp?gc_language=S).

<sup>181</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 15.

<sup>182</sup> Plan Estratégico Parte II, *supra* nota 111, p. 29.

<sup>183</sup> *Íd.*

<sup>184</sup> Plan Estratégico Parte I, *supra* nota 58; Plan Estratégico Parte II, *supra* nota 111.

papel importante en la medición y gestión por resultados, lo cual puede aumentar su eficiencia. Más aun, el establecimiento de objetivos concretos muestra que la reducción del congestionamiento y de la duración de la adjudicación forma parte de las prioridades de la Comisión. La Clínica, a los párrafos siguientes en primer lugar, explica algunas de las medidas que se describen en el plan que cree mejorarán la eficiencia y la efectividad de la Comisión: la divulgación de estadísticas de financiamiento, la creación del Grupo de Soluciones Amistosas, y el compromiso con las medidas de seguimiento. Posteriormente, la Clínica analiza algunas de las limitaciones del plan estratégico.

En primer lugar, la Clínica felicita a la Comisión por divulgar el presupuesto del Plan Estratégico<sup>185</sup>. De acuerdo con estimaciones de la Comisión, a fin de alcanzar los objetivos del plan, el presupuesto se debe aumentar más de dos veces y media respecto de su tamaño actual, entre el presente y el 2015<sup>186</sup>. Asimismo, su “propósito es que la Secretaría Ejecutiva cuente con la capacidad técnica requerida para asegurar la obtención de recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de la CIDH y para la gestión efectiva de los mismos”<sup>187</sup>.

En segundo lugar, de acuerdo al Plan Estratégico, la Comisión ha creado recientemente el Grupo de Soluciones Amistosas, una unidad especializada que apoyará a los Comisionados que hayan sido asignados a casos en los cuales las partes han acordado celebrar el procedimiento de solución amistosa<sup>188</sup>. El Grupo se encargará de dar seguimiento y facilitar el procedimiento, preparar los informes necesarios, y proveer asistencia general a los Comisionados que se encargan de estas peticiones y casos<sup>189</sup>. Junto con este grupo, la Comisión creó metas para el número de informes que el Grupo de Soluciones Amistosas habrá de publicar cada año que ayudan al procedimiento de solución amistosa<sup>190</sup>. Por desgracia, la Comisión sólo pudo proporcionar ‘estimaciones aproximadas’ de 70 a 100 respecto del número de casos y peticiones que se encuentran actualmente en negociaciones de solución amistosa<sup>191</sup>. Esto plantea problemas para la planificación y para poder conocer el estado de cada caso y petición y es particularmente problemático para la Comisión en su previsión de personal y recursos.

La Clínica felicita a la Comisión y espera que numerosos beneficios resulten de este enfoque en las soluciones amistosas, tanto en términos de eficiencia como de efectividad. Los acuerdos de solución amistosa aumentan la eficiencia al atender a los casos (o peticiones) desde las etapas iniciales en lugar de llevar a cabo todo el procedimiento de la Comisión. Además, los acuerdos de solución amistosa pueden aumentar la efectividad porque los Estados son más propensos a cumplir con los acuerdos a los que han dado su consentimiento. En un estudio sobre el cumplimiento de las decisiones en el Sistema Interamericano, el 54% de los acuerdos de solución amistosa habían sido totalmente cumplidos por los Estados, mientras que sólo el 29% de las decisiones de la Corte y el 11% de los informes de la Comisión se cumplieron

---

<sup>185</sup> Plan Estratégico Parte I, *supra* nota 58, pp. 57-59.

<sup>186</sup> CIDH, *Plan Estratégico 2011-2015: Presupuesto del Plan Estratégico* (enero de 2011) [en adelante Presupuesto del Plan Estratégico].

<sup>187</sup> Plan Estratégico Parte II, *supra* nota 111, p. 28.

<sup>188</sup> *Íd.*, p. 10.

<sup>189</sup> *Íd.*

<sup>190</sup> *Íd.*

<sup>191</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 16.

cabalmente<sup>192</sup>. Adicionalmente, como cualquier otro método de resolución alternativa de conflictos, la solución amistosa puede ser más flexible que las decisiones de la Comisión y la Corte. En lugar de estar obligados por las normas legales, los peticionarios y los Estados tienen más libertad para acordar en los términos que ellos elijan. Finalmente, los datos de la Clínica indican que las peticiones y los casos sobre los cuales se llegó a un acuerdo se resolvieron en menos tiempo que aquellos casos que obtuvieron una decisión de fondo. El tiempo promedio entre la presentación de la petición y la aprobación del acuerdo fue casi cinco meses más corto que el tiempo promedio entre la presentación de la petición y la publicación de la decisión de fondo de la Comisión y casi dos años menor que el promedio de tiempo entre la presentación y la decisión de la Corte.

La Comisión ha establecido metas muy ambiciosas para la tramitación de peticiones individuales. Durante el período contemplado por el Plan Estratégico, la Comisión tendrá que completar la revisión inicial de un estimado de 9.750 peticiones recibidas desde 2011 hasta finales de 2015, lo que implica aproximadamente 16.250 evaluaciones legales durante ese mismo período. El plan de la Comisión es que para el 31 de diciembre de 2013, ninguna petición presentada antes del 31 de diciembre de 2010 debe estar siendo analizada. El Plan Estratégico busca eliminar el congestionamiento las fases de admisibilidad y fondo en dos etapas:

- ◆ cambios en los métodos que sirven para mejorar la producción de informes y aumentarla en 2011 y 2012; y
- ◆ fuerte énfasis en el programa de eliminación del congestionamiento en el período que abarca del 2013 a finales del 2015. Durante este período, las Secciones tendrían que cuadruplicar su capacidad de la producción de informes de admisibilidad y, en la etapa de fondo, las Secciones tendrían que aumentar su capacidad de producción seis veces más que su capacidad actual.

A fin de alcanzar estas metas, los objetivos de productividad para la admisibilidad, fondo e informes de solución amistosa debería ser el siguiente:

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Informes de Admisibilidad</b>	220	220	440	880	704
<b>Informes de Fondo</b>	55	165	330	330	330
<b>Informes de Solución Amistosa o informes que documenten el cierre de los casos.</b>	22	55	176	176	176

<sup>192</sup> Fernando Basch et al., *The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection: a Quantitative Approach to its Functioning and Compliance with its Decisions*. v.7 n.12 SUR INT'L J. ON HUM.RTS. 9, 20 (2010).

Por último, la Clínica aplaude a los objetivos concretos de la Comisión concernientes a las medidas de seguimiento<sup>193</sup>. El Plan Estratégico incluye un compromiso de mantener la capacidad de supervisar el cumplimiento de 414 casos por año hasta el 2014 y de aumentar su capacidad para monitorear el cumplimiento a 477 casos a partir de entonces<sup>194</sup>. La Comisión también pretende llevar a cabo veinte reuniones de trabajo al año que se enfocarán en dar seguimiento al cumplimiento de los Estados de las recomendaciones de la Comisión<sup>195</sup>. En general, la Comisión prevé que el aumento en su capacidad para dar seguimiento de las recomendaciones implicará el envío de alrededor de 1.000 correspondencias digitales y físicas cada año<sup>196</sup>.

La Clínica celebra la ambición y la claridad de los nuevos objetivos de la Comisión, así como los objetivos específicos de reducir el congestionamiento y los retardos procesales. El Plan Estratégico muestra que la Comisión se está moviendo en la dirección correcta y que está comprometida con la obtención del financiamiento adicional necesario para lograr esos objetivos. Sin embargo, al analizar la probabilidad de que realmente se alcancen estos objetivos, la Clínica identifica varias limitaciones del Plan Estratégico. El Plan Estratégico depende demasiado de la obtención de fondos adicionales pero no incluye planes alternativos para el caso de que esos fondos no se materialicen. En este estudio, la Clínica destaca algunas alternativas no vinculadas a fondos adicionales que la Comisión debe considerar detenidamente.

El Plan Estratégico no reconoce que son necesarios importantes *cambios estructurales* para aumentar su eficiencia. Mientras no se cambie significativamente la forma en que las peticiones y casos son resueltos y sin una poco-probable afluencia de fondos adicionales, hay pocas razones para creer que se alcanzarán los objetivos para el año 2015. Especialmente teniendo en cuenta que el proyecto de Programa-Presupuesto de la OEA, presentado por el Secretario General, propuso un presupuesto reducido de USD 4.547.400 para la CIDH en 2012. Esto en contraste con los USD 4.646.700 para 2011, un recorte presupuestario del 2.2%<sup>197</sup>. Además, más del 50% de las actividades de la CIDH dependen de contribuciones voluntarias de los Estados miembros y otros países para completar las partes esenciales de su mandato<sup>198</sup>. En el actual clima económico mundial, las propuestas financieras de la Comisión posiblemente son inalcanzables, como lo sugiere la tendencia de reducción del presupuesto de la OEA. Adicionalmente, los objetivos no mencionan la implementación de cambios estructurales tales como una mayor acumulación de casos similares que tengan el potencial de impactar al congestionamiento y los retardos procesales y que no dependan de un incremento de fondos. Del mismo modo, en ninguna parte de los objetivos se hace mención alguna de unir las etapas de admisibilidad y fondo o de eliminar la fase de admisibilidad por completo, medidas que sin duda reducirían significativamente la duración de la adjudicación.

---

<sup>193</sup> Plan Estratégico Parte II, *supra* nota 111, p. 11.

<sup>194</sup> *Íd.*

<sup>195</sup> Plan Estratégico Parte II, *supra* nota 111, p. 11..

<sup>196</sup> *Íd.*

<sup>197</sup> RESPUESTA DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS A LA NOTA DEL PRESIDENTE DEL GRUPO DE TRABAJO PUBLICADA COMO DOCUMENTO CAAP/GT/PPP-33/11 (20 de septiembre de 2011) p 3.

<sup>198</sup> Plan Estratégico Parte II, *supra* nota 111, p. 5.

En segundo lugar, la Comisión ha fijado metas ambiciosas sobre el número de casos que pretende atender, pero omite acompañar estos objetivos con los grandes *cambios procesales* que esto requeriría. De acuerdo con las Metas Estratégicas, a fin de eliminar el congestionamiento en la fase de admisibilidad, la Comisión planea cuadruplicar su capacidad de producción de 2013 a 2015<sup>199</sup>. A fin de eliminar el congestionamiento en la fase de fondo, la Comisión planea aumentar su capacidad de producción seis veces más que su capacidad actual durante ese mismo periodo de tiempo<sup>200</sup>. La viabilidad de estos objetivos depende totalmente de la obtención de fondos adicionales pero no toma en cuenta factores como las limitaciones presupuestarias actuales, limitaciones en las capacidades del personal, y una falta general de tiempo tanto para la Comisión como para el personal. Un enfoque más estratégico sería el implementar cambios estructurales y procesales que incrementaran la velocidad de la adjudicación de los casos sin requerir un aumento sin precedentes de recursos y capacidades. La Comisión reconoce que su principal estrategia es la de recibir fondos adicionales al afirmar que “[s]i los recursos que han sido proyectados no están disponibles, o lo están sólo en forma parcial, las estimaciones de este plan deberán ser revisadas”<sup>201</sup>.

La Clínica felicita a la Comisión por sus planes de aumentar la transparencia e información pública mediante una relación abierta e informativa con los medios de comunicación y periodistas<sup>202</sup>, el desarrollo de campañas de prensa<sup>203</sup>, y el aumento del uso de los medios electrónicos<sup>204</sup>. Sin embargo, en su plan estratégico, la Comisión no proporciona ningún detalle o actividad para mejorar la accesibilidad en términos de datos o criterios procesales aplicados por la Comisión.

En conclusión, la Clínica se siente alentada por las ambiciosas y claras metas contenidas en el Plan Estratégico. Pero sigue preocupada de que el éxito de esos objetivos dependa en gran medida de un mayor financiamiento. Los objetivos no parecen contemplar un plan alternativo si el financiamiento no se incrementa. Asimismo, la CIDH no explica cómo es que los cambios que no requieren financiamiento adicional o un uso más eficiente de los fondos disponibles actualmente se están implementando o van a ser adoptados en un futuro próximo.

---

<sup>199</sup> *Íd.*, p. 7.

<sup>200</sup> Plan Estratégico Parte II, *supra* nota 111, p. 9.

<sup>201</sup> *Íd.*, p. 7. Esta declaración aparece tanto bajo el plan de acción de admisibilidad como en el plan de acción de fondo.

<sup>202</sup> *Íd.*, pp. 25 y 26.

<sup>203</sup> *Íd.*, p. 26.

<sup>204</sup> *Íd.*, p. 27.

#### IV. Marco de Efectividad y Eficiencia para un Organismo de Derechos Humanos

Las recomendaciones de la Clínica descansan en gran medida en los principios de efectividad y eficiencia, los cuales son esenciales para un organismo de derechos humanos como la CIDH. La Clínica está consciente de que la Comisión necesita encontrar el equilibrio adecuado entre efectividad y eficiencia. En otras palabras, la efectividad de la Comisión podría verse afectada si no se tramitan suficientes quejas en un plazo razonable. De la misma manera, no puede alcanzarse un procedimiento jurisdiccional más eficiente a costa de la efectividad general de la Comisión. Por lo tanto, la Clínica describirá las varias interpretaciones y medidas para ser un organismo efectivo de derechos humanos y lo que significa tener un procedimiento eficiente. Posteriormente, utilizando aquellas interpretaciones de efectividad y eficiencia, la Clínica discutirá los desafíos a los que se enfrenta la Comisión cuando se tratan de alcanzar dichos objetivos para maximizar su éxito.

##### A. Efectividad

Para entender el concepto de efectividad de la Comisión, se deben considerar los principales objetivos del sistema interamericano. Debido a que la creación de la Comisión persiguió en la promoción y protección de los derechos humanos<sup>205</sup>, sólo puede ser efectiva si su conducta refleja y busca alcanzar este fundamental objetivo. Este informe no pretende responder la difícil pregunta sobre qué es lo que significa ser un organismo de derechos humanos efectivo, particularmente en su función jurisdiccional, ni cómo medirla. En cambio, la Clínica busca enfatizar el hecho de que la Comisión, como órgano que cuenta con funciones cuasi-jurisdiccionales además de otras funciones promocionales, diplomáticas y políticas, tiende a cumplir con varios objetivos diferentes que a veces podrían contradecirse entre sí.

A fin de evaluar la efectividad de la Comisión y la forma en que se ocupa de las quejas individuales, la Clínica se referirá brevemente a algunos de los objetivos generales que el Sistema Interamericano trata de satisfacer al establecer un mecanismo de quejas individuales. Una adjudicación efectiva puede ser definida “en función de las capacidades básicas de un tribunal para obligar o persuadir el cumplimiento de sus sentencias”<sup>206</sup>. A fin de ser efectivos, los tribunales supranacionales deben garantizar obediencia al convencer a los gobiernos nacionales a actuar de acuerdo con sus fallos<sup>207</sup>. Por lo tanto, cualquier solución a la demora y al congestionamiento debe considerar el impacto que estas medidas tendrían en la capacidad de la Comisión para asegurar el cumplimiento de sus decisiones en casos individuales.

Sin embargo, la efectividad no puede ser medida sólo en función del cumplimiento de los Estados con las decisiones del órgano de derechos humanos pertinente. La Clínica identifica entre los objetivos fundamentales servidos por el procedimiento jurisdiccional de la Comisión: i) la protección de individuos<sup>208</sup>; ii) estimular la conciencia y el establecimiento de estándares de

---

<sup>205</sup> Convención Americana, *supra* nota 5, art. 41.

<sup>206</sup> Anne-Marie Slaughter y Laurence Helfer, *Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*, 107 YALE L.J. 273 (1997) p. 110. La traducción es nuestra.

<sup>207</sup> *Íd.*

<sup>208</sup> En su preámbulo, la Declaración Americana establece que la “la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución”. Novena Conferencia Internacional Americana, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Preámbulo (1948). Asimismo, la

derechos humanos<sup>209</sup>; iii) la creación de un fórum democrático para la discusión de temas de derechos humanos<sup>210</sup>; y iv) la legitimación de actores<sup>211</sup>. La tramitación de quejas individuales genera un efecto dominó tanto en el ámbito doméstico como en el sistema internacional, que podría ser importante para la definición de los objetivos de dicho sistema.

La tramitación de casos tiene efectos de gran valor. En primer lugar, permite hacer justicia en situaciones que no han podido ser resueltas en el ámbito interno. En segundo término, el sistema enriquece el acervo jurídico regional y nacional al elaborar interpretaciones de normas de derechos humanos, creando una visión hemisférica jurídicamente compartida sobre la base de tratados libremente ratificados. ... [L]os casos... ofrecen interpretaciones sólidas y bien fundamentadas sobre [distintos derechos]. Desde un punto de vista procesal, el conjunto de casos... contiene elementos de gran valor sobre diferentes criterios de admisibilidad... [L]a constante y creciente complejidad jurídica de los casos que la Comisión viene resolviendo... trae aparejado crecientes demandas que requieren de un gran conocimiento jurídico, tanto sobre el contenido de los derechos como sobre el cumplimiento de los procedimientos establecidos en el sistema. La tramitación jurídica de los casos contribuye a la despolitización de los derechos humanos fortaleciendo el sistema y su legitimidad<sup>212</sup>.

En especial, es importante considerar que un objetivo central es el impacto nacional del trabajo del Sistema Interamericano en las Américas<sup>213</sup>. Los organismos supranacionales, por lo general, tendrán el mayor impacto cuando sus procedimientos y fallos sean relevantes para los actores que trabajan para promover los derechos humanos específicos en estos países<sup>214</sup>. Estos actores no solo deben incluir a funcionarios públicos, sino también a organizaciones de derechos humanos, movimientos sociales y medios de comunicación<sup>215</sup>. Por lo tanto, la Comisión debe

---

Convención creó a la Comisión y a la Corte como “medios de la protección”. Convención Americana, *supra* nota 5, Parte II. Por lo tanto, la Corte y la Comisión tienen la obligación de preservar todos aquellos recursos que la Convención ofrece a las víctimas de violaciones de los derechos humanos para que se les otorgue la protección a la que tienen derecho en virtud de la Convención. Asunto de Viviana Gallardo et al., Resolución del Presidente de 15 de julio de 1981, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. A) No. G 101/81, ¶15 (15 de julio de 1981).

<sup>209</sup> Específicamente, la Convención establece que una de las funciones de la CIDH es “estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América”. Convención Americana, *supra* nota 5, art. 41.1.

<sup>210</sup> *Cfr.* Verónica Gómez, *The Interaction between the Political Actors of the OAS, the Commission and the Court*, in THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS 177 (editores Harris and Livingstone, 1998).

<sup>211</sup> Stanley Cohen, *Government Responses to Human Rights Reports: Claims, Denials, and Counterclaims* 18 HUMAN RIGHTS QUARTERLY 517-543 (1996). Esto es particularmente importante cuando en muchas ocasiones, los Estados argumentan que ‘las víctimas están mintiendo y no se les debe creer porque tienen un interés político en desacreditar al Gobierno. Los testigos son poco fiables o seleccionados de la oposición política. Los periodistas y las organizaciones de derechos humanos son selectivos, parciales, trabajan con intenciones ocultas desde un programa político oculto o son ingenuos, crédulos y fácilmente manipulados. Si puede sospecharse de la fuente de las pruebas en cualquiera de estas formas, obviamente las violaciones no se llevaron a cabo o están siendo exageradas’. *Íd.*, p. 524.

<sup>212</sup> Decano Claudio Grossman, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la presentación del Informe Anual 2000 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, Washington, D.C., (26 de abril de 2001).

<sup>213</sup> Para el mismo argumento respecto a la Corte, *vid.* Cavallaro y Brewer, *supra* nota 87.

<sup>214</sup> *Íd.*, p. 770.

<sup>215</sup> *Íd.*

seguir procedimientos que incrementen la relevancia de los casos ante y para los movimientos nacionales (y en algunos casos, internacionales) que trabajen en la eliminación de las causas estructurales de las violaciones en cuestión. En ese sentido, diversos autores han criticado las medidas adoptadas por la Corte, tales como la reducción del número de testigos que se presentan en persona en las audiencias de la Corte o la reducción de los días para las audiencias públicas en cada caso. Mientras que aquellas medidas redujeron la duración de los procedimientos de la Corte, los autores sostienen que ese resultado se logró a costa del impacto final de los fallos de la Corte. Esta conclusión es particularmente importante cuando la Comisión diseña las medidas que podrían ayudar a disminuir su congestión y agilizar su procedimiento.

En la medida en que el mecanismo de quejas individuales sirve a los diversos objetivos que hemos descrito, es importante destacar que dichas diferencias en los objetivos podrían dar lugar a sugerencias muy diferentes, y a menudo directamente contrarias, sobre la manera de agilizar el mecanismo de adjudicación<sup>216</sup>. De hecho, en el contexto de los tribunales penales internacionales, se ha argumentado que “el tiempo y la demora pueden ser cruciales para el éxito de una acción penal” y que “la celeridad en las acciones penales por crímenes de guerra no es siempre posible o incluso deseable”<sup>217</sup>. La Clínica considera esencial comprender los objetivos del sistema ya que el diseño de un procedimiento expedito debe estar al servicio de estos objetivos y las soluciones que se adopten deben servir para mejorar la capacidad de la Comisión para alcanzar esas metas.

Debido a esta diversidad de objetivos, cualquier discusión sobre la reestructuración del procedimiento debe considerar el impacto de las diferentes medidas sobre aquellas metas. Esto limita el rango de posibilidades de las soluciones que la Comisión podría implementar. Por ejemplo, un cambio hacia un sistema más automatizado, digitalizado, y basado en la web podría poner en peligro el derecho de acceso a la Comisión de aquellas personas que no tienen acceso a computadoras o al Internet, como es el caso en muchas áreas de la región. En ese sentido, la tramitación de quejas individuales exige el libre acceso para tantas personas como sea posible, especialmente aquellas marginadas y perseguidas. En muchos sentidos, este objetivo se contrapone a propuestas destinadas a reducir el congestión tales como hacer más exigentes los requisitos de admisibilidad o dificultando la presentación de quejas o medidas similares ante la Comisión, propuestas a las que la Clínica se opone fervientemente ya que atentarían en contra de los objetivos generales del sistema.

Un sistema basado en la participación y compromiso del Estado para garantizar una implementación más efectiva de sus decisiones puede exigir que se proporcione más tiempo y posibilidades al Estado para que pueda responder a un caso particular, a fin de proteger mejor los derechos del individuo. Por ejemplo, la flexibilidad en la tramitación de las peticiones tiene el siguiente impacto en su cumplimiento:

[L]a flexibilidad le da la oportunidad a los Estados de rectificar las situaciones anómalas que han originado las quejas. Puesto que los informes de la Comisión

---

<sup>216</sup> Del mismo modo, en el contexto del derecho penal internacional, *vid.* Jean Galbraith, *The Pace of International Criminal Justice*, 31 MICH. J. INT’L L. 79, 82 (2009).

<sup>217</sup> Alex Whiting, *International Criminal Prosecutions, Justice Delayed Can Be Justice Delivered*, 50 HARV. INT’L L. J. 323, 363, 326 (2009). La traducción es nuestra.

no son jurídicamente vinculantes, la Comisión debe ser capaz de negociar con los gobiernos de una manera flexible a fin de asegurar su cumplimiento. La Comisión fue creada como un organismo cuasi-diplomático y conserva sus cualidades diplomáticas a pesar del aumento de sus funciones cuasi-jurisdiccionales. Su carácter diplomático requiere de un procedimiento flexible que permita una discusión fluida entre las partes<sup>218</sup>.

El manejo del sistema de peticiones le permite a la Comisión tener diferentes herramientas para promover un diálogo entre los peticionarios y el Estado. Entre otras cosas, la Comisión se ha mostrado tolerante sobre los plazos para darle a los Estados el tiempo suficiente para responder a las quejas. También atribuye una presunción de verdad a favor del peticionario sobre los hechos pertinentes si el Estado omite responder. La Comisión creó esta presunción como un “último recurso,” con la intención de persuadir al Estado a cooperar con la Comisión y entrar en este diálogo. De igual manera, la Comisión convoca a audiencias y reuniones de trabajo para establecer un diálogo directo con, y entre, los Estados y peticionarios. Como un espacio para el diálogo, a veces el mecanismo de quejas individuales puede funcionar contrariamente a la idea de una tramitación expedita de las peticiones. Al mismo tiempo, un diálogo que se lleve a cabo varios años después de que se cometió la presunta violación de derechos humanos podría ser, en muchos casos, completamente irrelevante.

En resumen, la Comisión tiene múltiples objetivos en la promoción de los derechos humanos. Estos objetivos a veces se contradicen entre sí. La Comisión debe encontrar un equilibrio adecuado entre el resolver con celeridad las denuncias individuales sobre violaciones de derechos humanos, asegurándose de que los Estados reparen a las víctimas, y creando una cultura de respeto a los derechos humanos. Al buscar esto, puede que a veces tenga que sacrificar algunas metas a fin de lograr otras. Al mismo tiempo, debe tener cuidado de preservar sus funciones más importantes, y no sacrificar la promoción de los derechos humanos.

## **B. Eficiencia**

Debido a la escasez de recursos, al alto volumen de peticiones que tiene que tramitar, y el reducido número de veces en que los Comisionados se reúnen anualmente (únicamente tres veces), la Comisión debe operar con un alto nivel de eficiencia. Por lo tanto, un entendimiento básico sobre las características que hacen a un sistema de derechos humanos eficiente es necesario para determinar las mejoras que más beneficiarán a la Comisión. Las características de la eficiencia pueden ser utilizadas para mejorar el procedimiento de la Comisión, pero deben ser equilibradas con la efectividad general de la Comisión y con sus objetivos como organismo de derechos humanos.

A menudo la eficiencia se asocia con “una teoría mecánica, con fines de lucro, cronométrica de la administración”<sup>219</sup>. Sin embargo, esta descripción es inexacta ya que la

---

<sup>218</sup> Michael Cosgrove, *Protecting the Protectors: Preventing the Decline of the Inter-American System for the Protection of Human Rights*, 32 CASE W. RES. J. INT'L L. 39, 48–49 (2000) (se omiten las referencias internas). La traducción es nuestra.

<sup>219</sup> HERBERT ALEXANDER SIMON, *ADMINISTRATIVE BEHAVIOR: A STUDY OF DECISION MAKING PROCESSES IN ADMINISTRATIVE ORGANIZATION* 256 (4ta ed. 1997). La traducción es nuestra

eficiencia podría ser definida con mayor precisión como “la relación entre lo que se logra y lo que podría ser logrado”<sup>220</sup>. La eficiencia describe “la cantidad de esfuerzo o energía que se necesita para llevar a cabo una tarea u operación determinada”<sup>221</sup>. Para las organizaciones con fines de lucro, esta es una medida fácil pues el dinero representa, al mismo tiempo, tanto sus medios como sus objetivos<sup>222</sup>. Para la Comisión, esto puede ser complejo pues sus logros son, generalmente difíciles de medir.

Una organización eficiente es aquella que maximiza el rendimiento que es capaz de obtener con los recursos que tiene<sup>223</sup>. En este sentido, la escasez crónica de recursos financieros y humanos de la Comisión no es excusa para darle un uso ineficiente a sus limitados recursos disponibles. Como suele suceder en cualquier discusión sobre la demora y el congestionamiento de la Comisión, la responsabilidad se traspaasa a los Estados por no proporcionar los recursos adecuados a la Comisión. Si bien esto es correcto, ya que la OEA debería financiar adecuadamente a la Comisión, no exime a la Comisión de tratar de ser lo más eficiente posible con sus limitados recursos.

A fin de maximizar la eficiencia de sus operaciones, una organización debe reducir sus ineficiencias e introducir procedimientos más eficientes<sup>224</sup>. Estos cambios se pueden agrupar en tres categorías específicas: (1) eliminación la ineficiencia, (2) optimización estructural, y (3) optimización procesal. Además de estas tres categorías de cambios que pueden afectar directamente a la eficiencia, una organización eficiente también debe incluir una medición y gestión por resultados como herramientas para guiar sus cambios.

## **1. Eliminación de la ineficiencia**

Los cambios para eliminar el desperdicio suelen tener tres objetos: la burocracia, la duplicación, y las actividades sin valor agregado. Cada una de estas ineficiencias priva al procedimiento de recursos, aun cuando no son necesarios o constructivos para su funcionamiento.

La burocracia “implica la secuencia de una compleja serie de actividades que dificultan a un procedimiento efectivo y eficiente”<sup>225</sup>. En una organización, esto puede significar que un empleado tiene que obtener la aprobación de varios supervisores. Por ejemplo, actualmente, el Secretario Ejecutivo tiene que firmar toda la correspondencia que emana de la Comisión. Esto puede tener la ventaja de asegurar una revisión adicional y ayuda al Secretario Ejecutivo a dar seguimiento a la tramitación de las peticiones y casos y le otorga certeza jurídica a las partes. Pero, es un paso burocrático que el miembro del personal responsable del caso o petición en particular o el Coordinador del grupo regional respectivo podría llevar a cabo, en especial respecto a la correspondencia básica tal como los acuses de recibo de información adicional. Este

---

<sup>220</sup> *Íd.*, p. 257. La traducción es nuestra.

<sup>221</sup> BRIAN OSTROM Y ROGER HANSON, NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS, *ACHIEVING HIGH PERFORMANCE: A FRAMEWORK FOR COURTS* 35 (2010). La traducción es nuestra.

<sup>222</sup> SIMON, *supra* nota 220, p. 251.

<sup>223</sup> *Íd.*

<sup>224</sup> SUSAN PAGE, *THE POWER OF BUSINESS PROCESS IMPROVEMENT: 10 SIMPLE STEPS TO INCREASE EFFECTIVENESS, EFFICIENCY, AND ADAPTABILITY* (2010) pp. 141 a 143.

<sup>225</sup> *Íd.*, p. 144. La traducción es nuestra.

es sólo un ejemplo de una medida burocrática que desperdicia el tiempo de la Secretaría Ejecutiva.

La duplicación se da cuando diferentes partes de una organización realizan tareas redundantes y sobrepuestas<sup>226</sup>. Esto puede suceder porque dos partes de una organización necesitan la misma información pero no se comunican entre sí, causando que ambas realicen el mismo trabajo. En un procedimiento que transfiere el trabajo entre grupos, habrá duplicación tanto en los esfuerzos como en la información<sup>227</sup>. En el Sistema Interamericano, por ejemplo, tanto la Comisión como la Corte pueden decidir sobre la admisibilidad<sup>228</sup> y el fondo de cualquier caso que vaya a la Corte, una duplicación de esfuerzos. Lo que es especialmente preocupante es que esta duplicación entre la Comisión y la Corte no se debe a una falta de comunicación, sino a un diseño deliberado del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo cual, por supuesto, está fuera del control de la Comisión. Otro ejemplo en el nivel de la Comisión es que el nuevo Reglamento aun contempla la implementación de un Grupo de Trabajo sobre la Admisibilidad para revisar las decisiones de admisibilidad. No obstante, este Grupo de Trabajo está obligado a informar al pleno de la Comisión para la aprobación final de las decisiones. Aun cuando el Grupo de Trabajo acelera las discusiones del pleno esto genera un proceso repetitivo. Sería más eficiente otorgar al Grupo de Trabajo la facultad de aprobar esos informes.

Finalmente, las actividades sin valor agregado son emblemáticas de los pasos ineficientes en el procedimiento<sup>229</sup>. La determinación de cuáles son estas actividades sin valor agregado serán diferentes en el caso de la Comisión que en el caso de una organización con fines de lucro, o incluso un tribunal. Debido a que el objetivo de la Comisión es el promover los derechos humanos, no sólo el adjudicar casos, ciertas funciones tendrán un valor agregado en la promoción de ideas y estructuras que apoyan a los derechos humanos dentro de los Estados aún y cuando no agilicen el sistema de casos. Por lo tanto el ámbito de lo que constituye una actividad sin valor agregado es mucho más estrecho en la Comisión. Sin embargo, al leer las decisiones publicadas de la Comisión, se puede ver que, en la mayoría de los casos la Comisión actúa de forma pasiva, transmitiendo las comunicaciones entre las partes y solicitando información adicional cuando ambas partes ya han presentado toda la documentación de los hechos y presentado sus argumentos jurídicos. Esos intercambios no añaden ningún valor a la decisión final de la Comisión ni a la aclaración o solución del caso.

En un sistema eficiente, estas tres fuentes de ineficiencia deben ser eliminadas, o al menos minimizadas. Puede que existan razones legales o reglamentarias por las cuales haya que mantener ciertos procedimientos banales, pero todo el resto de los procesos inconducentes no deben permanecer en un sistema eficiente.

---

<sup>226</sup>PAGE, *supra* nota 225, p. 152.

<sup>227</sup> *Íd.*

<sup>228</sup> El Tribunal lo hace al aceptar las excepciones preliminares que controvierten la decisión de admisibilidad de la Comisión.

<sup>229</sup> PAGE, *supra* nota 225, p. 148.

## 2. Optimización Estructural

La optimización de un procedimiento requiere de la simplificación del procedimiento y la reducción del tiempo, o ciclo de tiempo, que tarda en completarse un procedimiento. La simplificación implica reducir su complejidad para hacerlo más sencillo y fácil de comprender<sup>230</sup>. Este cambio estructural no sólo ayuda al procedimiento a ser más eficiente mediante la eliminación de las acciones ineficientes, y haciéndolo más fácil de entender para los participantes, sino que también hace al procedimiento más flexible y adaptable para hacer frente a los cambios futuros<sup>231</sup>.

El ciclo de tiempo es el tiempo total que tarda en completarse un procedimiento<sup>232</sup>. Hay varias maneras de reducir el ciclo de tiempo. Por ejemplo, cada paso en el procedimiento requiere de un tiempo adicional para iniciarse y tomar ritmo. La disminución de traspasos en un procedimiento reduciría la cantidad de tiempo que se lleva en el arranque inicial de cada etapa. Además, ciertos pasos pueden realizarse concurrentemente o en combinación. Al examinar críticamente (o eliminar por completo) aquellas actividades que toman un largo tiempo en completarse, las organizaciones pueden utilizar mejor sus valiosos recursos y mejorar su eficiencia general.

Entender el ciclo de tiempo de las actividades individuales o los pasos de un procedimiento también ayudará a identificar aquel paso que ocasiona cuellos de botella responsables del congestionamiento. Un cuello de botella es un paso que está constriñendo o limitando a los otros<sup>233</sup>. Para lidiar con un cuello de botella, la Comisión o su Secretaría puede tomar las mismas medidas discutidas previamente para reducir el ciclo de tiempo tales como pasos paralelos o rediseñar el procedimiento, pero es probable que un cuello de botella permanezca en algún punto del procedimiento. Al identificar el cuello de botella se pueden tomar las medidas necesarias para compensar el cuello de botella, y asegurar que el ciclo de tiempo alcance su máxima productividad<sup>234</sup>. Un procedimiento puede tener múltiples cuellos de botella, y la ubicación de estos cuellos de botella variará con el tiempo, por lo que deben realizarse evaluaciones periódicas de los ciclos de tiempo del procedimiento y los pasos individuales<sup>235</sup>. En la Comisión, están congestionadas muchas partes del procedimiento del sistema de casos, por lo que hay múltiples cuellos de botella. Según la Comisión, al 30 de agosto de 2011, hubo 5.213 peticiones pendientes de evaluación inicial, 1.137 asuntos pendientes de una decisión de admisibilidad y 515 asuntos en espera de una decisión sobre el fondo<sup>236</sup>. Actualmente la Comisión está enfocada en combatir el congestionamiento del Registro; sin embargo, no conlleva que la Comisión sea necesariamente más rápida debido a los cuellos de botella que existen en otras áreas. Inclusive al máximo de la producción de la Comisión, 83 informes de admisibilidad en 2010, se necesitarían cerca de 16 años para atender solamente a los 1.137 asuntos pendientes de decisiones de admisibilidad. Esto sin tomar en cuenta las

---

<sup>230</sup> *Íd.*, p. 154.

<sup>231</sup> *Íd.*

<sup>232</sup> *Íd.*, p. 115

<sup>233</sup> J. P. RUSSELL, THE PROCESS AUDITING TECHNIQUES GUIDE 62 (2003).

<sup>234</sup> KENNETH N. MCKAY Y VINCENT C. S. WIERS, PRACTICAL PRODUCTION CONTROL: A SURVIVAL GUIDE FOR PLANNERS AND SCHEDULERS 213 (2004).

<sup>235</sup> *Íd.*, p. 205.

<sup>236</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 16.

peticiones nuevas que se siguen añadiendo al congestionamiento. Con una gestión de los cuellos de botella, la Comisión puede abordarlos de una manera más estratégica para asegurarse de que el resultado sea más decisiones y no exclusivamente más peticiones introducidas al sistema. Al unir a las etapas de admisibilidad y fondo, la Comisión puede concentrar los pasos y evitar la redacción de múltiples informes de admisibilidad adicionales.

### **3. Optimización Procesal**

Además de los cambios estructurales discutidos en la sección anterior, la optimización de procedimientos específicos mejorará su eficiencia general. Una forma de hacerlo es utilizando tecnología para mejorar el procedimiento<sup>237</sup>. Esto puede significar desde el uso de formularios electrónicos a fin de evitar errores de transcripción hasta reemplazar pasos manuales con tecnología. Las soluciones de este tipo también podrían ayudar a la Comisión a ahorrar parte de los recursos financieros que podrían ser utilizados en otras áreas o a reubicar recursos humanos para proporcionar apoyo en los pasos cruciales en la tramitación de las peticiones.

Otra forma de optimizar un procedimiento es mediante la especialización laboral. La especialización es efectiva porque los individuos responsables de las distintas instancias procesales pueden adquirir habilidades y conocimientos únicos que se relacionen con sus procedimientos respectivos en vez de aprender, superficialmente, las habilidades necesarias para cada uno de los procedimientos. Sin embargo, la especialización también presenta desventajas potenciales tales como la insatisfacción laboral, que puede surgir a partir de la repetición y el aburrimiento, y ocasionar una falta de productividad, por lo que puede suceder que la especialización no conduzca necesariamente a una mayor eficiencia<sup>238</sup>. Los beneficios y riesgos potenciales de la especialización deben ser considerados con detenimiento.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión ha reestructurado a sus grupos regionales para permitir a su personal especializarse en casos, ya sea en la fase de admisibilidad o de fondo. Se desconoce si esto ha generado una mayor eficiencia, pero, como se mencionó anteriormente, es probable que haya conducido a un mayor tiempo de arranque para cada profesional. Especialmente, cada profesional tiene que dedicarle tiempo a familiarizarse con el caso, duplicando los esfuerzos de los miembros del personal que manejaron la petición previamente.

### **4. Medición y Gestión por Resultados**

Todo sistema eficiente requiere de un esquema de medición y gestión por resultados. El sistema de medición por resultados permite evaluar los resultados del sistema, identificar los problemas, y tomar medidas correctivas<sup>239</sup>. “El desafío de la gestión de los tribunales es, precisamente, el ajustar las prácticas administrativas hasta que se alcancen los objetivos deseados, según han sido definidos por los principios administrativos. El saber si un tribunal se está aproximando a lo que se considera un alto desempeño es esencial para hacer ajustes

---

<sup>237</sup> PAGE, *supra* nota 225, p. 160.

<sup>238</sup> *Íd.*, p. 121.

<sup>239</sup> OSTROM Y HANSON, *supra* nota 222, p. 3.

exitosamente<sup>240</sup>. Sin un conjunto de mediciones, no puede haber un entendimiento de lo que puede lograr el sistema actual o de sus debilidades y fortalezas. El tratar de alcanzar un alto desempeño sin una medición de resultados es el equivalente a manejar a ciegas.

Más allá de tener un impacto en las medidas correctivas sistemáticas, la medición y gestión por resultados crea un mejor desempeño dentro de la organización debido al aumento en su transparencia y rendición de cuentas y al sistema integrado para la gestión por resultados. Esto les permite a los actores de una organización entender cuáles son sus metas y objetivos y dedicarse a su consecución. De esta manera, serán capaces de controlar mejor su desempeño y resultados hacia los objetivos que la organización ha establecido<sup>241</sup>. Generalmente, “[a]uto-control implica una mayor motivación: un deseo de hacer lo mejor en lugar de hacer sólo lo suficiente<sup>242</sup>. Una medición y gestión por resultados exitosa también puede “[a]linear el desempeño de las unidades y de los niveles con los valores, objetivos y estrategias de la organización”; “[proporcionar] una base para las decisiones operacionales de capital humano”; y “[mejorar] las relaciones, para que así haya entendimiento y comprensión entre los empleados y los gerentes<sup>243</sup>. A raíz de esto, la Clínica elogia los esfuerzos de la Comisión hacia el fortalecimiento de la gestión por resultados y hacia la determinación de cantidades de tiempo razonables para el trabajo de la Comisión. En 2011, la CIDH concluyó su primer año desde que se implementó por completo el Sistema de Evaluación del Desempeño (“PES” por sus siglas en inglés) (el cual fue introducido en 2010)<sup>244</sup>. Más aun, el Plan Estratégico ha definido objetivos específicos de rendimiento para todo su trabajo en las peticiones individuales<sup>245</sup>, sin embargo, esto sigue siendo dependiente de su capacidad de obtener financiamiento específico. Los esfuerzos de la CIDH, demuestran que su Secretaría está consciente de las formas de mejorar la medición y gestión por resultados.

### C. Equilibrando la Eficiencia con la Efectividad en la Comisión

Tanto la reducción de desperdicios, la optimización estructural y la optimización procesal pueden ser aplicadas a la Comisión en ciertos aspectos, junto con las herramientas adecuadas para la medición y gestión por resultados, para hacerla más eficiente. La eficiencia, sin embargo, no debe ser el único objetivo de la Comisión. Como ya se ha dicho, previamente en la Sección III(C), la Comisión tiene una multiplicidad de objetivos que incluye tanto la necesidad de resolver los casos de manera oportuna como el coordinar el impacto de los casos dentro de los Estados. Es crucial que la Comisión lleve a cabo los cambios con plena conciencia del impacto potencial que cualquier cambio puede tener sobre su efectividad. La Comisión debe esforzarse para equilibrar su efectividad y su eficiencia, que a veces entran en conflicto. Por ejemplo, puede que una optimización estructural rígida aumente su eficiencia, pero deje menos flexibilidad para negociar con los Estados para garantizar el cumplimiento de sus recomendaciones. Por el otro lado, la efectividad y la eficiencia no siempre están en conflicto; a veces se complementan o apoyan entre sí. Por ejemplo, la eliminación de procedimientos duplicativos puede acelerar el

<sup>240</sup> OSTROM Y HANSON, *supra* nota 222, p. 28.

<sup>241</sup> *Vid.* PETER F. DRUCKER, MANAGEMENT: TASKS, RESPONSIBILITIES, PRACTICES 346 (1999).

<sup>242</sup> *Íd.* La traducción es nuestra.

<sup>243</sup> ELAINE D. PULAKOS, PERFORMANCE MANAGEMENT: A NEW APPROACH FOR DRIVING BUSINESS RESULTS 5 (2009). La traducción es nuestra.

<sup>244</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 1.

<sup>245</sup> Plan Estratégico II, *supra* nota 111, Parte II, Programa 2, Planes de Acción 2.1 a 2.3.

tiempo para tramitar un caso sin afectar el fondo de las decisiones, aumentando así la percepción de los peticionarios de haber tenido acceso a la justicia. Con el equilibrio adecuado, la Comisión resolverá más casos en menos tiempo y también maximizará su impacto en la promoción de los derechos humanos en los Estados miembros.

## V. Potenciales Lecciones de Otros Organismos de Derechos Humanos y Tribunales

Teniendo en cuenta la interacción entre efectividad y eficiencia como marco básico, en esta sección, la Clínica examina cómo otros organismos han lidiado con las demoras en sus sistemas de casos. La Clínica primero examinará a la Corte Interamericana de Derechos Humanos; posteriormente, las reformas que se ocuparon del problema similar de congestiónamiento en la Corte Europea de Derechos Humanos; por último, la Clínica observará la forma en que el sistema de apelaciones de los Estados Unidos manejó su gran congestiónamiento en la década de 1990, y como adjudica actualmente grandes números de casos así como el sistema de inmigración. Con estas comparaciones se busca proporcionar ideas para reformar a la Comisión. Sin embargo, debido a la peculiaridad de los objetivos y funciones de la Comisión como organismo de derechos humanos con funciones múltiples, incluyendo a las cuasi-jurisdiccionales, la Clínica reconoce que hay algunas limitaciones en las comparaciones, y no menciona otros tribunales y organismos para comparar el desempeño de la Comisión con el de ellos.

### A. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

En 2003, el entonces Presidente de la Corte, el Juez García Ramírez, sostuvo:

Ahora bien, el incremento en el número de casos, que parece formar una tendencia clara e irreversible, suscita naturales preocupaciones que debo compartir con ustedes. Evidentemente, la acumulación de asuntos pudiera traducirse en demoras en el despacho y, a la postre, en prolongación excesiva del procedimiento. Sobra mencionar las consecuencias que traería consigo este fenómeno. Recordemos la sabida expresión: **“justicia demorada equivale a denegación de justicia”**<sup>246</sup>. [énfasis añadido]

En el momento en que hizo esta observación, la Comisión ya había adoptado las reformas de 2000. Antes de estas reformas, la Comisión tenía total discrecionalidad sobre si remitía un caso a la Corte o no. Con las reformas, la remisión a la Corte se convirtió en la regla y el número de casos presentados a la Corte anualmente se duplicó<sup>247</sup>. Al lidiar con la duración de su procedimiento, la Corte ha utilizado un enfoque distinto al de la Comisión. Es importante señalar, sin embargo, en contraste con la diversidad de funciones de la Comisión, la Corte se ocupa casi exclusivamente de adjudicar casos. Además, la Corte tomó medidas para evitar el congestiónamiento, y no tuvo que lidiar con un extenso congestiónamiento como el que la Comisión actualmente tiene. Tampoco ha tenido la Corte que lidiar con los más de mil peticiones nuevas al año, como es el caso de la Comisión. Por lo tanto, una comparación con la Comisión tiene sus limitaciones, y la Clínica está consciente de ello. Sin embargo, la Clínica aun cree que una comparación puede ser útil ya que puede proporcionar un marco para comenzar a pensar en nuevas formas para reducir su congestiónamiento y prevenir un congestiónamiento futuro.

---

<sup>246</sup> Presentación del Presidente Electo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Sergio García Ramírez, en el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Informe de la Presidencia de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos con Relación a las “Observaciones y Recomendaciones de los Estados Miembros al Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” CP/CAJP-2142/04 rev. 1, 17 de mayo 2004.

<sup>247</sup> Vid. la Base de Datos de la Clínica sobre el Sistema de Casos; Cavallaro & Brewer, *supra* nota 87, p. 780.

La Corte ha sido capaz de mejorar su eficiencia en la adjudicación. Para hacer frente al aumento repentino del número de casos, la Corte combinó sus decisiones sobre excepciones preliminares, fondo, y reparaciones en una sola<sup>248</sup>. En 2000 la Comisión tomó, y en 2009 mantuvo, la dirección exactamente opuesta a la de la Corte al dividir su procedimiento en dos etapas en lugar de concentrarlo en una sola. Como resultado de este y otros cambios, la Corte ha sido capaz de reducir el tiempo necesario para conocer un caso, aun y cuando su carga de trabajo ha aumentado. Aunque el plazo promedio desde que se presenta una petición ante la Comisión hasta que se decide por la Corte ha aumentado a un año y cinco meses después de que la Corte combinó sus decisiones, ese aumento en realidad responde a un aumento en la duración del procedimiento de la Comisión, no de la Corte. Después de que la Corte cambió su procedimiento para combinar sus decisiones (al mismo tiempo que la Comisión optó por separarlas), el tiempo promedio que pasó una petición o caso en la Comisión aumentó más del doble, mientras que el tiempo promedio que un caso pasó en la Corte disminuyó.

Cuando la Corte emitía por separado las decisiones sobre las excepciones preliminares, el fondo y las reparaciones, tardaba en promedio dos años y dos meses para que un caso fuera completamente resuelto. Ahora que la Corte ha combinado las decisiones, le toma en promedio un poco más de un año y siete meses.

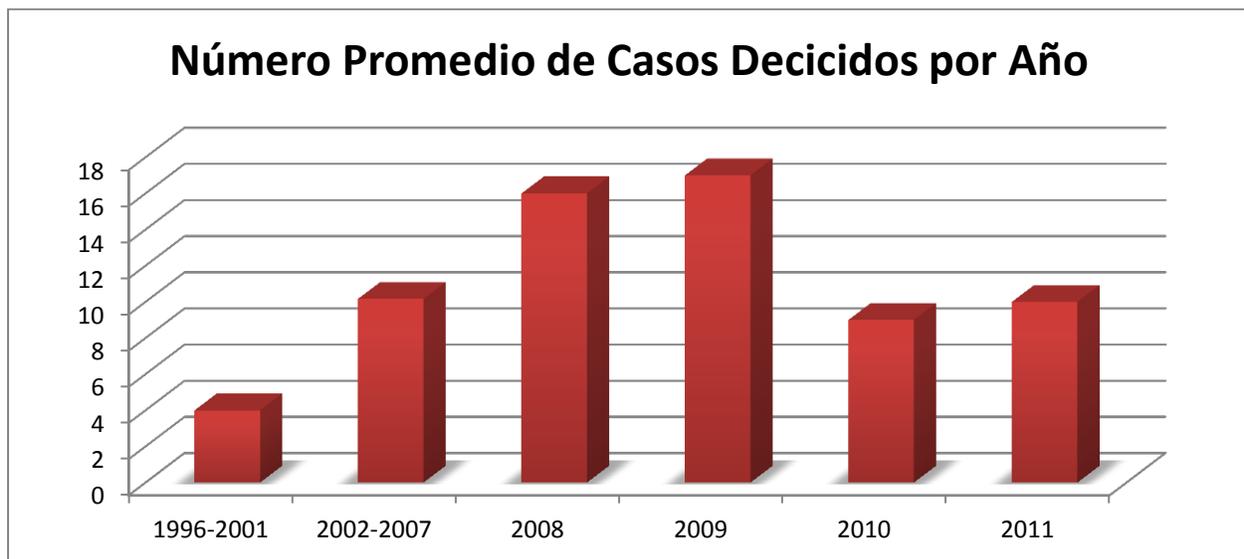
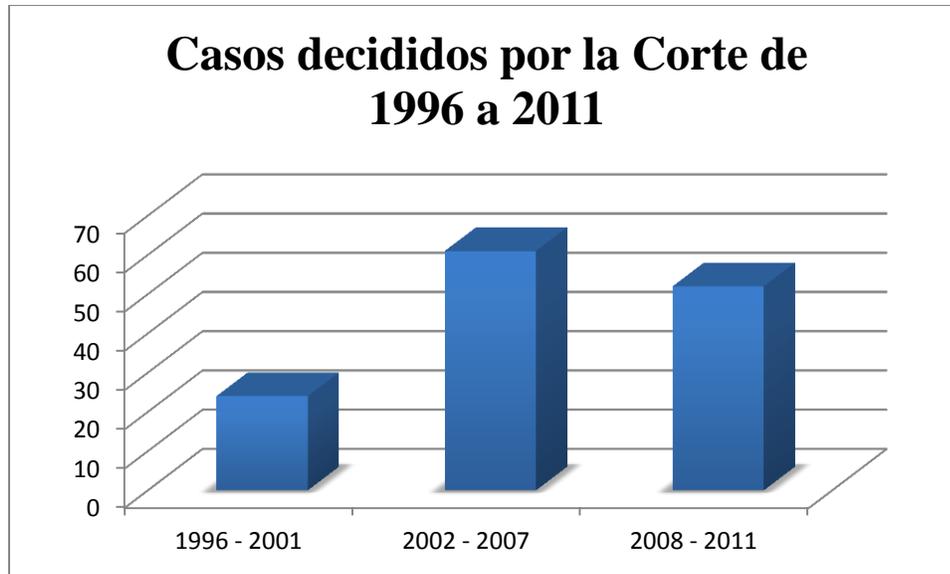
La Corte fue capaz de aumentar su eficiencia mientras que la demanda también aumentaba. Después de 2000, la Corte modificó sus procedimientos para cambiar el *status quo* mientras el número de casos aumentaba. Como se muestra en la grafica siguiente, entre 1996 y 2001, el número de casos presentados ante la Corte aumentó de veinticuatro (un promedio de poco menos de cuatro por año), a setenta y un casos entre 2002 y 2007 (un promedio de poco menos de once al año)<sup>249</sup>. Al parecer, esta tendencia continúa. En 2008, la Corte decidió dieciséis casos y en 2009 decidió diecisiete casos. El número de casos que la Corte actualmente decide por año se está acercando más al número de casos que resolvía en cinco años antes de las reformas. En 2010, esa tendencia disminuyó pues la Corte resolvió sólo nueve casos. No obstante, hasta la fecha de publicación de este informe, la Corte ya había resultado diez casos en 2011<sup>250</sup>.

---

<sup>248</sup> Cavallaro & Brewer, *supra* nota 87, p. 781.

<sup>249</sup> Informe Anual 2009, *supra* nota 61, cap. III(B); CIDH, Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1996, cap. II (I) (1996), <http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/1996.pdf>; CIDH, Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010, cap. IV (2010), [http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/2010\\_eng.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/2010_eng.pdf).

<sup>250</sup> “Jurisprudencia: Casos Contenciosos” Corte Interamericana de Derechos Humanos <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm> (revisado el 27 de septiembre de 2011).



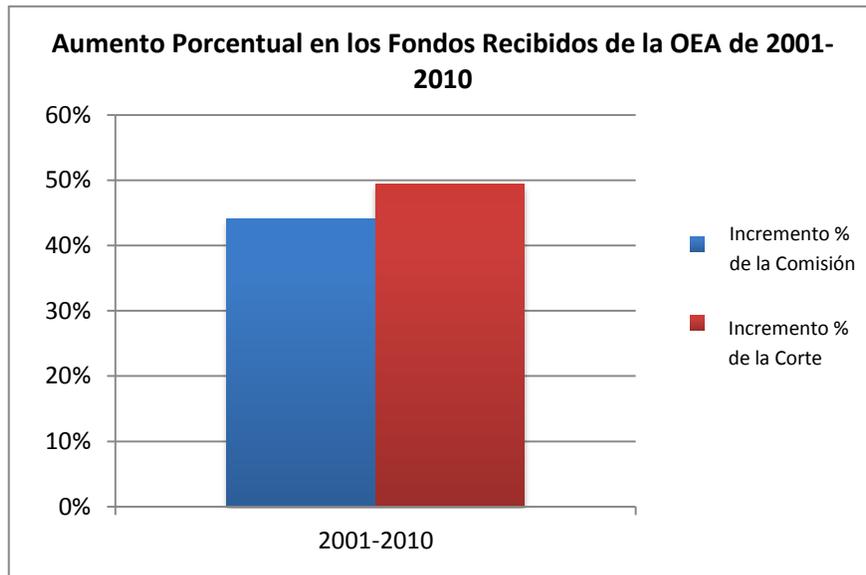
La Corte ha explicado:

La Corte ha realizado un gran esfuerzo por reducir los períodos de duración de los casos que se encuentran ante ella. El principio de plazo razonable que se desprende de la Convención Americana y de la jurisprudencia constante de este Tribunal no sólo es aplicable a los procesos internos dentro de cada uno de los Estados Parte, sino también para los tribunales u organismos internacionales que tienen como función resolver peticiones sobre presuntas violaciones a derechos humanos. El promedio de duración del procedimiento de un caso contencioso ante la Corte entre los años 2006 a 2010 ha sido de 17,4 meses. Este promedio se

considera desde la fecha de sometimiento de un caso ante la Corte, hasta la fecha de emisión de sentencia de reparaciones por parte de la Corte<sup>251</sup>.

La Corte también fue capaz de aumentar su eficiencia gracias a importantes aumentos en su presupuesto, aunque aún es relativamente pequeño comparado con el presupuesto total de la OEA<sup>252</sup>. Aunque el presupuesto de la Corte ha aumentado cada año de 2001 a 2010, su tasa de aumento es proporcional a aquella de la Comisión. De 2001 a 2010 el presupuesto de la Corte aumentó un 49% con un incremento total de USD 634.800. En el mismo período, el presupuesto de la Comisión aumentó un 44% con un incremento total de USD 1.373.900<sup>253</sup>.

Presupuesto proveniente de la OEA en Dólares										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Comisión	3,114,700	3,154,500	3,200,500	3,429,900	3,077,800	3,077,800	3,677,700	3,621,300	3,746,100	4,488,600
Corte	1,284,700	1,354,500	1,395,036	1,391,300	1,391,300	1,391,300	1,656,300	1,756,300	1,780,500	1,919,500
OEA	76,000,000	76,000,000	76,000,000	76,600,000	76,275,500	76,275,500	81,500,000	87,500,000	90,125,000	90,125,000

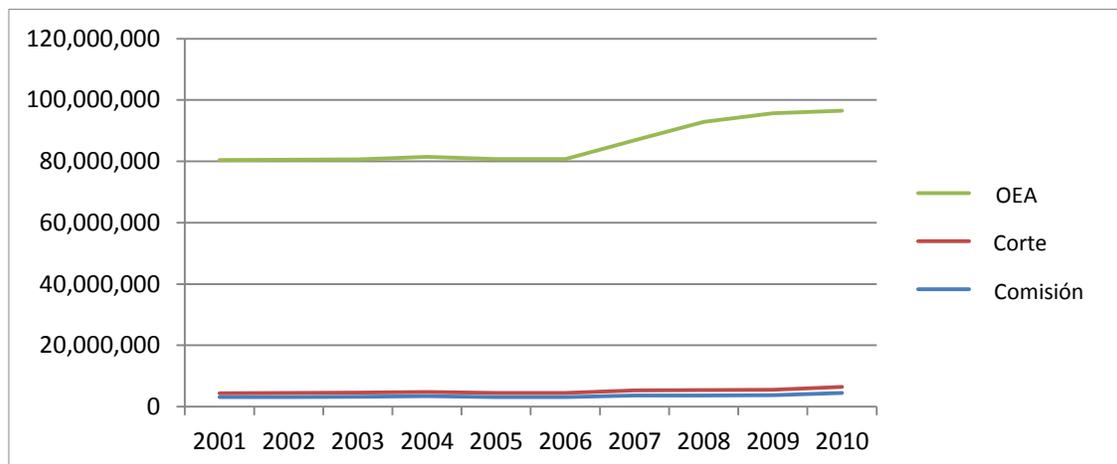


<sup>251</sup> Corte Interamericana, Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/2010\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/2010_esp.pdf), p. 8.

<sup>252</sup> Vid. Informe Anual 2009, *supra* nota 61, p. 20.

<sup>253</sup> La Clínica también comparó los cambios porcentuales en los fondos de la OEA durante períodos más cortos de tiempo pero no identificó ninguna tendencia significativa. Debido a que el nivel de financiamiento de la OEA es tan pequeño y varía significativamente de un año a otro, puede ser que en un año la Corte reciba un aumento porcentual mayor que la Comisión, mientras que el año siguiente podría suceder exactamente lo contrario.

Tabla 1 Comparación de los Presupuestos de la OEA, la Comisión y la Corte



No obstante, en 2010 el presupuesto de la Corte solamente constituía un 2.12%, y el de la Comisión un 4.98%, del presupuesto total de la OEA<sup>254</sup>.

Es importante resaltar que si bien los presupuestos de la Comisión y la Corte se muestran más o menos constantes, la Corte también ha recibido un importante flujo de contribuciones por fuera del fondo regular de la OEA. Así, el total de ingresos recibidos por la Corte para su funcionamiento durante el ejercicio contable de 2011 fue de US\$3,981,592.65 de los cuales, la OEA aportó la suma de US\$2,058,100.00, lo que representa un 51.70% de los ingresos de la Corte en el año. Los aportes que corresponden a cooperación internacional alcanzan el 48,30%. Ello representa un crecimiento exponencial de las contribuciones voluntarias recibidas por el tribunal interamericano. Por ejemplo, en el año 2008, el presupuesto total de la Corte fue de 2,613,319.50, de los cuales 1,756,300.00 fueron del presupuesto regular de la OEA, o sea el 67.20% del total. Así, la Corte además de la reforma reglamentaria concentrando etapas cuenta con mayores recursos para resolver casos.

La Comisión ha intentado adoptar medidas que mejoren la eficiencia general del Sistema y la Corte no siempre se ha mostrado receptiva de estos cambios. En 2000, la Comisión aprobó lineamientos más estrictos para la recepción de evidencia de la Comisión, lo cual tenía el potencial para agilizar el ritmo de la Corte en la adjudicación de casos al reducir la necesidad de medidas duplicadas para la investigación de los hechos. La Comisión agregó requisitos relativos a la forma de recepción de pruebas y de testimonios<sup>255</sup>. Junto con esa reforma, la Corte añadió una disposición que incorporaba todas las pruebas producidas ante la Comisión, a menos de que

<sup>254</sup> *Íd.*

<sup>255</sup> *Vid.* Reglamento de la Comisión de 2002, *supra* nota 102, art. 63.

fuera absolutamente necesario para la Corte el duplicar la evidencia<sup>256</sup>. Sin embargo, los peticionarios aun estaban facultados para presentar sus documentos a la Corte independientemente<sup>257</sup>. Con los nuevos cambios en el ofrecimiento de pruebas, la Comisión podría actuar más como una investigadora de hechos y la Corte podría enfocarse más en adjudicar el caso, sin duplicar sus esfuerzos. Desafortunadamente, la disposición sobre la duplicación de las pruebas del Reglamento de la Corte ha sido ignorada<sup>258</sup>. La Corte sigue tomando determinaciones de hecho que ya se encuentran en el expediente remitido por la Comisión, incluso en aquellos casos en los que el Estado no niega las alegaciones<sup>259</sup>. La Corte también ha seguido resolviendo cuestiones de admisibilidad repetitivas, las cuales ya han sido decididas por la Comisión pero el Tribunal las admite como excepciones preliminares. Aun cuando la *Convención* indica claramente que la Comisión tiene la facultad de declarar una petición admisible o inadmisibles (artículos 46 y 47) la Corte cita el artículo 62, sección 3, que indica que tiene jurisdicción sobre “cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido”, como fundamento para revisar todo lo que ya ha sido decidido por la Comisión, incluyendo su decisión sobre admisibilidad. Como los datos indican, después de dos o tres años de proceso, la Comisión determina que el caso es admisible, años más tarde, la Corte puede volver y deliberar sobre exactamente la misma cuestión con exactamente los mismos argumentos y hechos si el Estado solicita que así se haga. Peor aún, esta posibilidad de apelar las determinaciones sobre la admisibilidad a petición de los Estados no existe para las personas cuyas peticiones fueron declaradas inadmisibles por la Comisión, ya que no pueden comparecer ante la Corte para impugnar la decisión de inadmisibilidad.

En 2009, la Comisión y la Corte cambiaron la forma en que la Comisión remite los casos a la Corte. Antes, la Comisión tenía que redactar una demanda que incluyera todos los argumentos jurídicos y evidencia antes de poder presentarlo a la Corte para su revisión. Ahora, al transferir el caso a la Corte, la Comisión solamente debe presentar su informe de fondo, junto con toda la información previamente requerida, además de las observaciones sobre la respuesta del Estado al informe del artículo 50, y las razones para remitir el caso ante la Corte<sup>260</sup>. Adicionalmente, la Comisión debe enviar a la Corte todos los documentos relacionados con el caso, a solicitud de la Corte<sup>261</sup>. De esta forma se conservan las pruebas presentadas ante la Comisión y pueden ser utilizadas en los procedimientos de la Corte. Antes de 2000, el peticionario solamente participaba en la etapa de fondo<sup>262</sup>. En las reformas más recientes de 2009, la Corte ha reducido aun más el papel de litigante de la Comisión en los procedimientos de la Corte y le ha dado una posición más neutral<sup>263</sup>. Este cambio hace un mayor énfasis en el

---

<sup>256</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, art. 44, [http://www.corteidh.or.cr/reglamento\\_eng.cfm](http://www.corteidh.or.cr/reglamento_eng.cfm) (4 de diciembre de 2003), [en adelante Reglamento de la Corte]

<sup>257</sup> Comunicado de Prensa 18/00, *supra* nota 128, ¶17.

<sup>258</sup> Ariel Dulitzky, *The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Change*, 2011 Quebec Journal of International Law 228.

<sup>259</sup> *Íd.*

<sup>260</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 74.

<sup>261</sup> *Íd.*, art. 75.

<sup>262</sup> Reglamento de la Corte de 1996, *supra* nota 142, art. 23.

<sup>263</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos., Exposición de motivos de la Reforma Reglamentaria, 2, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/reglamento\\_eng.cfm](http://www.corteidh.or.cr/reglamento_eng.cfm).

petionario y el Estado como partes en el caso dándole a cada uno más igualdad procesal<sup>264</sup>. La Comisión, sin embargo, aún presenta observaciones finales después de que ambas partes han presentado sus argumentos orales<sup>265</sup>. Para apoyar el nuevo papel del petionario en los procedimientos de la Corte, la Corte también ha implementado un nuevo programa nombrando a un Defensor Interamericano como representante legal de los petionarios que no cuentan con un abogado<sup>266</sup>. Como resultado, los solicitantes pueden ser representados, sin importar su situación económica<sup>267</sup>. Estas medidas evidencian la naturaleza interconectada de los procedimientos de la Comisión y la Corte.

Aún está por verse si los cambios de 2009 tendrán un impacto en el congestionamiento y demoras al nivel de la Comisión. Si la Comisión no juega un papel prominente en el litigio de los casos ante la Corte, si no está obligada a preparar un escrito adicional para presentar el caso ante el Tribunal, y si su papel en las audiencias públicas está más restringido, es posible que la Comisión pueda reasignar algunos recursos humanos y el tiempo de sus especialistas para hacer frente a su congestionamiento en lugar de litigar ante la Corte. Sin embargo, aún es muy pronto para juzgar el impacto y la conveniencia de estas reformas.

La Clínica reconoce que hay ciertas limitaciones en algunas de las reformas que la Corte ha realizado. Parte de la reducción en el tiempo de espera en la Corte puede ser el resultado de la disminución de la cantidad de tiempo disponible para las audiencias y el ofrecimiento de pruebas<sup>268</sup>, pero no está claro si este es un procedimiento que la Comisión debe seguir. El aumento en la eficiencia del procedimiento de la Corte se correlaciona con la disminución del tiempo de la Corte para las audiencias en cada caso, limitándolas a uno o dos días<sup>269</sup>. La Corte ha incrementado el número de testigos que puedan presentar pruebas a través de declaraciones juradas, en vez de testimonios orales en el Tribunal<sup>270</sup>. Sin embargo, la reducción en las audiencias y testimonios puede influir negativamente en la eficacia, porque las audiencias son a menudo el punto focal para los grupos nacionales de promoción de derechos humanos<sup>271</sup>. Algunos críticos de la Corte alegan que estos cambios hacen que la Corte sacrifique gran parte de su “función más útil” en términos de eficiencia al centrarse en la disminución de su carga de trabajo<sup>272</sup>. Además del truncado procedimiento, la Corte es más estricta en el cumplimiento de los plazos tanto para los petionarios como los Estados. La rigidez en los plazos parece indicar que la Corte ha tomado la decisión de aumentar su eficiencia en un posible detrimento de su eficacia. No está claro si este sea o no el equilibrio adecuado que debe tomar la Corte o si se trata de un modelo que la Comisión debe seguir. Sin embargo, el disminuir las audiencias y los testimonios no es un cambio que tendría un fuerte impacto en las demoras de la Comisión, ya que la mayoría de su procedimiento es escrito y a muy pocas peticiones y casos se les otorgan audiencias públicas. Incluso para aquellos casos en que las audiencias se conceden, la Comisión

---

<sup>264</sup> *Íd.*

<sup>265</sup> *Íd.*, p. 3.

<sup>266</sup> *Íd.*

<sup>267</sup> *Íd.*

<sup>268</sup> Cavallaro & Brewer, *supra* nota 87, p. 781.

<sup>269</sup> *Íd.*, p. 799.

<sup>270</sup> *Íd.*

<sup>271</sup> *Íd.*, p. 802.

<sup>272</sup> *Íd.*, p. 795.

no asigna más de una o, cuando mucho, hasta dos horas para una audiencia en casos muy excepcionales. Este tiempo no es relevante para explicar o reducir años de retraso.

En general, el incremento en la eficiencia de la Corte es producto de un fuerte liderazgo que impulsa las reformas, objetivos claros, y cambios radicales<sup>273</sup>. Recientemente la Corte ofreció una explicación de su actuar:

El desempeño exitoso de la Corte se debe a cambios significativos en las prácticas procesales, una mayor eficiencia en el uso del tiempo y manejo administrativo, una mayor asignación de tiempo para el estudio de casos en sus países por parte de los jueces, el trabajo duro y comprometido de la Secretaría, y el aumento en el presupuesto gracias a las contribuciones voluntarias y a los programas de cooperación internacional<sup>274</sup>.

La Corte hizo de la eficiencia una prioridad en sus funciones jurisdiccionales y fue exitosa al implementar los procedimientos para acelerar su ritmo de adjudicación. Los cambios de la Corte incluyeron medidas drásticas tales como la combinación de las excepciones preliminares, el fondo, y las decisiones sobre las reparaciones y el reducir los plazos para las pruebas y audiencias. La lección aprendida de los cambios de la Corte es que una mayor carga de trabajo no necesariamente debe conducir a más demoras o a un mayor congestionamiento. Decisiones audaces, la agilización de procedimientos, fuerte liderazgo y objetivos claros parecen ser esenciales para tener éxito en el manejo de un aumento de casos y el objetivo de reducir la duración de sus actuaciones.

Si bien la Corte ha manejado su congestionamiento de una manera diferente a la de la Comisión, es importante tener en cuenta tanto las diferencias entre la Corte y la Comisión, como la forma en que los dos organismos funcionan juntos. A diferencia de la Corte, la Comisión no es un tribunal, sino que es un órgano cuasi-jurisdiccional. Además de su función jurisdiccional también lleva a cabo diversas otras tareas. Las funciones de la Corte, por el otro lado, se limitan

---

<sup>273</sup> A partir de 2003, la Corte claramente optó por ocuparse de su pequeño congestionamiento bajo el liderazgo de los diferentes Presidentes del Tribunal desde entonces y de su Secretario.

Tres años más tarde, el Presidente de la Corte habría de evaluar los efectos de las reformas procesales y prácticas introducidas. Dijo, “Consideramos que las reformas reglamentarias y su aplicación en la experiencia diaria del Tribunal han tenido resultados positivos en ambos extremos. La mayor celeridad, obtenida a través de una práctica razonable, no sólo no lesiona la seguridad jurídica y la justicia, sino contribuye a ellas... Por supuesto, no hemos llegado al final del camino en ninguno de estos objetivos, pero hemos avanzado apreciablemente... Hay datos ilustrativos sobre las ventajas de la concentración, siempre sin demérito de la seguridad jurídica, el equilibrio procesal y la calidad de las resoluciones jurisdiccionales. Bajo el Reglamento de 1980, la duración promedio de tramitación de casos contenciosos era de 39 meses... Las reformas de 2000 y 2003, fortalecidas por la modificación de prácticas procesales, han permitido que la duración promedio actual sea de 20.78 meses, esto es, casi la mitad de la que se observaba anteriormente. En el marco del balance procesal que estamos haciendo, es posible advertir, como lo hemos hecho, que en este momento la Corte no afronta rezago en el despacho de los asuntos que tiene en trámite”. Presentación del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Sergio García Ramírez en el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Observaciones y Recomendaciones de los Estados Miembros al Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CP/doc. 4179/07 (Informe de la Secretaría) CP/CAJP-2515/0 (16 de mayo de 2007).

<sup>274</sup> Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Nota del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los Requerimientos Presupuestales Básicos del Tribunal para el Corto, Mediano y Largo Plazo 5, CP/CAJP/INF-124/10, (22 de noviembre de 2010).

a ser jurisdiccionales. El menor alcance y número de asuntos de los que se ocupa la Corte le permiten ser más rígida en cuanto a los procedimientos destinados a su eficiencia. Las funciones de promoción de la Comisión exigen tiempo y recursos y, por lo tanto, le pueden impedir la adopción de medidas más drásticas. Sin embargo, también hay potencial para que estas funciones compensen por las demoras que provocan, aumentando la efectividad y disminuyendo la necesidad de repetición. Al mismo tiempo, la Corte y la Comisión son dos órganos complementarios. Es importante verlos desde este punto de vista ya que los cambios en los procedimientos de uno afectarán al otro. La Clínica felicita a la Comisión ya que los siete Comisionados toman muchas más decisiones al año que los siete jueces de la Corte. Y los abogados de la Comisión atienden muchos más casos que sus colegas de la Corte.

## B. La Corte Europea de Derechos Humanos

La Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Europea”) ha enfrentado, y aún enfrenta, problemas por un congestionamiento inmensamente mayor al de la Comisión. En 2006, se anunció que, si no se le presentaran nuevos casos, la Corte Europea tardaría al menos tres años en disponer de todos los casos ya presentados<sup>275</sup>. En ese momento había 82.600 solicitudes pendientes, de las cuales más de la mitad habían sido presentadas en el año anterior<sup>276</sup>. A finales de 2009, ese número había aumentado a casi 120.000<sup>277</sup>. Lo más preocupante era que los casos que seguían pendientes eran por lo general los casos más difíciles, ya que las campañas para tramitar los casos con más eficiencia y celeridad ocasionó que los abogados de la Corte Europea atendieran primero a los casos más sencillos<sup>278</sup>.

Las reformas previas del Sistema Europeo, en particular el Protocolo Adicional No. 11, afectaron considerablemente al aumento del número de peticiones y a la incapacidad de la Corte Europea para mantenerse al día con el flujo de casos. El Protocolo Adicional No. 11 extinguió a la Comisión Europea de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Europea”) que, al igual que la Comisión Interamericana, era el punto de entrada de las peticiones<sup>279</sup>. Anteriormente, la Comisión Europea examinaba la solidez de la queja, y luego, si lo ameritaba, la Comisión Europea remitía el caso ante la Corte Europea<sup>280</sup>. El Protocolo hizo a la Corte Europea un órgano jurisdiccional permanente y le otorgó jurisdicción obligatoria sobre todas las quejas individuales contra los Estados parte de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>281</sup>. Junto con estas reformas procesales, el Sistema Europeo amplió el número de “Partes Contratantes de la

---

<sup>275</sup> Lucius Caflisch, *The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol 14 and Beyond*, 6 HUM. RTS. L. REV. 403, 404 (2006).

<sup>276</sup> *Íd.*

<sup>277</sup> Jean-Paul Costa, Presidente de la Corte Europea de Derechos Humanos, Discurso en la Audiencia Solemne del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con Motivo del Inicio del Año judicial del viernes 29 de enero de 2010, p. 5, disponible en [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/02526B5A-039E-47B3-9F94-2393BDDDB6291/0/20100129\\_Speech\\_PresidentCosta\\_OpeningofJudicialYear.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/02526B5A-039E-47B3-9F94-2393BDDDB6291/0/20100129_Speech_PresidentCosta_OpeningofJudicialYear.pdf).

<sup>278</sup> El Lord Woolf, *Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights*, #1545044, 49 (diciembre de 2005), disponible en <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/40C335A9-F951-401F-9FC2-241CDB8A9D9A/0/LORDWOOLFREVIEWONWORKINGMETHODS.pdf>.

<sup>279</sup> Caflisch, *supra* nota 276, p. 403.

<sup>280</sup> Dana Neascu, *The European Human Rights System and the European Court of Human Rights*. ARTHUR W. DIAMOND LAW LIBRARY, [http://library.law.columbia.edu/guides/European\\_Human\\_Rights\\_System](http://library.law.columbia.edu/guides/European_Human_Rights_System) (última actualización en enero de 2009).

<sup>281</sup> *Íd.*

Convención”, que anteriormente solamente incluía a países de Europa Occidental, para incluir a todos los Estados en el continente Europeo<sup>282</sup>. Esta expansión no solo significó que más personas podrían presentar quejas ante la Corte Europea, sino también que varios de los nuevos Estados eran también nuevos Estados democráticos carentes de la protección institucional de los derechos humanos que había sido establecida desde hace tiempo en muchos de los Estados de Europa Occidental<sup>283</sup>. Como resultado de todos estos cambios, el número de casos ante la Corte Europea creció a un ritmo alarmante, y se esperaba que este número alcanzara los 250.000 para 2010<sup>284</sup>.

## 1. Protocolo 14: Tramitación Inicial

A fin de abordar los problemas del congestionamiento, en 2004 el Consejo de Europa aprobó el Protocolo Adicional No. 14, que entró en vigor en junio de 2010. Las tres disposiciones principales del Protocolo 14 que se refieren a la tramitación inicial de los casos son:

Se permite un solo juez, asistido por un relator no jurisdiccional, para rechazar aquellos casos que desde un principio son claramente improcedentes. Esto reemplaza al sistema actual en donde las improcedencias se deciden por Comités de tres jueces, y aumentará la capacidad jurisdiccional. El Protocolo 14 también prevé Comités de tres jueces para emitir sentencias en casos repetitivos en donde la jurisprudencia de la Corte esté bien establecida (en los casos sobre la duración del procedimiento, por ejemplo). Actualmente los casos repetitivos son conocidos por Cámaras de siete jueces, por lo que esta medida también servirá para aumentar su eficiencia y capacidad jurisdiccional. En tercer lugar, el Protocolo 14 introduce un nuevo criterio de admisibilidad para aquellos casos en donde el solicitante no haya sufrido una ‘desventaja significativa’, siempre y cuando el caso ya haya sido debidamente considerado por un tribunal nacional, y siempre y cuando no haya razones generales de derechos humanos que requiera que la aplicación deba ser examinada en el fondo<sup>285</sup>.

Estos cambios requieren de menos personal que las etapas vigentes antes del Protocolo 14, provocando que haya más personal disponible para cada fase y mayor eficiencia y capacidad jurisdiccional.

## 2. Desviando Casos Fuera de la Corte

Otro método para reducir el número de peticiones en las etapas iniciales es el desviar casos fuera de la Corte Europea utilizando instituciones nacionales de derechos humanos<sup>286</sup>. Este método es particularmente útil en aquellos casos que involucran a varias demandas, sólo algunas de los cuales son admisibles<sup>287</sup>. En estos casos, un ombudsman puede examinar la totalidad de la

---

<sup>282</sup> Caflisch, *supra* nota 276 p. 403.

<sup>283</sup> *Cfr.* Woolf, *supra* nota 280, pp. 8 y 9; *vid.* también el Memorándum de la Secretaria General, 12 de mayo de 2005, basado en auditorías internas y externas.

<sup>284</sup> *Íd.*, p. 9.

<sup>285</sup> *Íd.*, p. 12. La traducción es nuestra.

<sup>286</sup> *Íd.*, p. 47.

<sup>287</sup> *Íd.*

situación y tomar una decisión equitativa basada en hechos que no se considerarían en un juicio formal<sup>288</sup>.

El Consejo de Europa también recomendó que los Estados fomenten la resolución alternativa de conflictos a nivel nacional a fin de reducir el número de casos ante la Corte Europea<sup>289</sup>. Señaló que en muchos casos la solución alternativa de conflictos es más favorable para ambas partes ya que puede ser más rápida y más flexible<sup>290</sup>. Del mismo modo, hay una mayor discrecionalidad y las partes pueden decidir lo que es equitativo para su caso, en lugar de aplicar estrictamente las normas legales<sup>291</sup>.

La Clínica no aboga por una desviación de casos fuera de la Comisión cuando no existen recursos efectivos a nivel nacional, o cuando los derechos convencionales no estén plenamente protegidos por las autoridades nacionales. No obstante, la Clínica cree que la idea de promover la plena aplicación de la Convención a nivel nacional debe ser una prioridad para la Comisión que tendrá un impacto indirecto en la reducción del número de peticiones que llegan a la Comisión. Si las víctimas están satisfechas con los resultados obtenidos en las instituciones nacionales de derechos humanos, no tendrán que presentar una petición ante la Comisión. El fortalecimiento de las instituciones nacionales también puede fomentar el cumplimiento de los Estados de las decisiones de la Comisión, en particular en aquellos casos que coincidan con una sólida defensa nacional sobre el mismo tema<sup>292</sup>.

### 3. Protocolo Adicional 14: Solución Amistosa

Los Estados Europeos decidieron que la promoción de la solución amistosa puede ser una medida eficiente para hacer frente al congestionamiento en la Corte Europea. Por lo tanto, el Protocolo 14 adoptó medidas para fomentar la solución amistosa. Estas medidas incluyen la disposición que estipula que la Corte Europea ha de adoptar una decisión documentando y dándole peso legal al acuerdo entre las partes<sup>293</sup>. También dispuso que las negociaciones del acuerdo permanezcan confidenciales<sup>294</sup>. Por último, el Comité de Ministros supervisará el cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa<sup>295</sup>.

La Comisión ya cuenta con un fuerte mandato para promover las soluciones amistosas, conforme a los artículos 48 y 49 de la Convención. Más aun, su Reglamento provee el espacio suficiente para facilitar aquellas negociaciones (artículo 40), para instaurar a la solución amistosa como un paso obligatorio en el procedimiento y para implementar las medidas para darles seguimiento tales como el solicitar información y celebrar audiencias para verificar su cumplimiento, e informar sobre dicho cumplimiento (artículo 48). Según la Comisión, “en cualquier momento la CIDH podría tener entre 70 y 100 peticiones y casos en negociaciones de

---

<sup>288</sup> *Íd.*

<sup>289</sup> Woolf, *supra* nota 279, p. 42.

<sup>290</sup> *Íd.*

<sup>291</sup> *Íd.*

<sup>292</sup> Cavallaro y Brewer, *supra* nota 87, p. 790.

<sup>293</sup> Caflisch, *supra* nota 276, p. 411.

<sup>294</sup> *Íd.*

<sup>295</sup> *Íd.*

solución amistosa<sup>296</sup>. Es importante destacar que la Comisión sólo fue capaz de proporcionar a la Clínica una “estimación aproximada” y no números exactos. Esto demuestra la necesidad de una forma más efectiva de darle seguimiento a cada caso y petición, así como el volumen global de casos de la Comisión desde una perspectiva de planificación ya que la Comisión debería tener estos números disponibles para poder definir cuantas negociaciones de solución amistosa pueden esperarse y disponer de los recursos necesarios con precisión.

La creación de una unidad de solución amistosa, en la Secretaría, con personal especializado en la resolución alternativa de disputas podría aumentar en gran medida la capacidad de la Comisión para fomentar los acuerdos. Por ello, la Clínica apoya los planes publicados recientemente por la Comisión de crear un Grupo de Solución Amistosa<sup>297</sup>. La Clínica también cree que la reciente emisión de la Comisión de un cuestionario<sup>298</sup> acerca de la efectividad de la solución amistosa y las formas de mejorar el proceso es un paso en la dirección correcta. Este cuestionario destaca un cambio importante en la Comisión, ya que demuestra una voluntad de mantener un diálogo abierto con los diversos actores involucrados en el procedimiento de solución amistosa: los Estados, expertos en ADR o Clínicas. Como la introducción al cuestionario claramente manifiesta, esto demuestra que la Comisión está tratando de “identificar los elementos que podrían incluirse en el mecanismo de solución amistosa de la CIDH” al buscar el asesoramiento de los expertos en la materia<sup>299</sup>.

Una sugerencia para la Corte Europea, que parece haber sido rechazada, es la creación de unidades de solución amistosa en las oficinas satélite dentro de los países específicos. Estas unidades tendrían más capacidad para identificar aquellos casos que sean más adecuados para una solución amistosa, y mostrarles a los solicitantes sus alternativas respecto a una solución amistosa. Del mismo modo, se sugirió que por medio de este método, al lidiar directamente con las partes cara a cara, se podría incentivarlas en negociaciones estancadas a reconsiderar sus opciones<sup>300</sup>.

#### **4. Sentencias Piloto para Problemas Sistémicos**

Otra nueva herramienta implementada junto con el Protocolo 14 fue el uso de sentencias piloto para atender problemas sistemáticos. En la Resolución Res(2004)3, el Comité de Ministros solicita a la Corte Europea que:

I. a medida que sea posible, identifique, ... lo que considere que sea un problema sistémico subyacente y la fuente de dicho problema, en particular cuando sea probable que este dé lugar a numerosas solicitudes, para así ayudar a los Estados en la búsqueda de una solución adecuada y al Comité de Ministros en la supervisión de la ejecución de sentencias;

---

<sup>296</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 16.

<sup>297</sup> *Vid. supra* Sección III(F); *vid. también* Plan Estratégico, *supra* nota 111.

<sup>298</sup> “Cuestionarios sobre Procesos de Solución Amistosa ante la CIDH,” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disponible en <http://www.cidh.oas.org/Cuestionarios.soluciones.amistosas.SP.htm> (última revisión el 28 de noviembre de 2011).

<sup>299</sup> *Id.*

<sup>300</sup> Woolf, *supra* nota 279, p. 45.

II. que se notifique especialmente sobre cualquier sentencia que contenga indicios de la existencia de un problema sistémico y sobre la fuente de dicho problema no sólo al Estado en cuestión y al Comité de Ministros, sino también a la Asamblea Parlamentaria, a la Secretaría General del Consejo de Europa y al Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa, y resaltar dichas sentencias apropiadamente en la base de datos de la Corte. [La traducción es nuestra]

La Resolución le permite a la Corte Europea identificar a problemas sistémicos que afecten a un gran número de personas y probablemente causen múltiples casos. Una vez que se identifique el carácter sistemático de un caso, todos los otros casos que versen sobre el mismo punto se han de poner en espera<sup>301</sup>. Dicho caso se litiga, y las decisiones subsiguientes, “la sentencia piloto”, busca que el Estado en cuestión haga frente al problema sistémico en el ámbito nacional para todos aquellos interesados<sup>302</sup>. Así, se encapsulan todos los casos subsiguientes dentro de la “sentencia piloto”<sup>303</sup>.

Actualmente, la Comisión no tiene un procedimiento similar al de las “sentencias piloto”. La confluencia del trabajo de las Relatorías temáticas de país, las visitas *in loco*, y los informes sobre países le permiten a la Comisión seleccionar los casos paradigmáticos o representativos de problemas estructurales. Sin embargo, no existen disposiciones específicas para hacer esto de una manera transparente, permanente y coherente. No existen disposiciones en el Reglamento o en la práctica de la Comisión que indiquen la posibilidad de usar estas “sentencias piloto”. De hecho, parece que la Comisión toma una postura opuesta, decidiendo sobre temas similares una y otra vez, a pesar de que representan problemas estructurales. Esto a pesar de que la Comisión ha demostrado que tiene la capacidad para consolidar los casos y, por lo tanto, de decidir los casos similares como uno solo, en lugar de individualmente, especialmente cuando el acceso oportuno a la justicia es una preocupación primordial<sup>304</sup>.

La CIDH informó a la Clínica que el Registro tiene la costumbre de identificar problemas sistemáticos y atender a estos problemas permitiendo que las peticiones que impliquen un “deterioro sistemático” se coloquen en una lista de espera más corta, preferente, para su tramitación. La información acerca de estos casos a los que se les da un trato prioritario por implicar un deterioro sistemático no está disponible para el público en general. Del mismo modo, la Clínica no pudo determinar, ni sus entrevistas revelaron, los criterios exactos para determinar si una petición, o grupo de peticiones, implican un deterioro sistemático. Hasta donde la Clínica tiene conocimiento, las decisiones que se derivan de este trato preferente tampoco son

---

<sup>301</sup> Cfr. Woolf, *supra* nota 279, p. 39.

<sup>302</sup> *Íd.*, p. 39.

<sup>303</sup> El primer procedimiento de sentencia piloto de la Corte Europea—sobre los denominados casos del Río Bug de Polonia (*Broniowski v. Polonia* [GC], 2004-V Corte Europea de Derechos Humanos y *Broniowski v. Polonia (solución amistosa)* [GC], 2005-IX Corte Europea de Derechos Humanos) obtuvo una conclusión exitosa ya que se introdujo nueva legislación y se resolvieron casos pendientes. *Vid.* por ejemplo *Kachel v. Polonia*, N° 50425/99, Corte Europea de Derechos Humanos, y 175 otros fallos del tipo Río Bug, (23 de septiembre de 2008) *disponible en* [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>304</sup> Informe N° 90/09, Caso 12.644, Admisibilidad y Fondo, *Medellín, Ramirez Cardenas y Leal García*, ¶ 3, 7 de agosto de 2009, disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/EEUU12644.sp.htm> (destacando que “en vista del riesgo inminente de ejecución, el 15 de enero de 2008, la Comisión Interamericana acumuló las tres peticiones en el caso N° 12.644 e informó a las partes que analizaría conjuntamente la admisibilidad y el fondo del caso”).

generalizadas o aplicadas a las nuevas peticiones subsecuentes. El método que utiliza la Comisión, la creación de un proceso especial para las nuevas peticiones que impliquen un “deterioro sistemático”, podría entenderse como una práctica, aún embrionaria, que pretende abordar problemas sistémicos, similar a las sentencias piloto de la Corte Europea. Sin embargo, el programa de las sentencias piloto de la Corte Europea implica identificar a los casos similares para que un caso resuelva a todos los casos posteriores, respondiendo así a su carácter repetitivo. La Comisión, por el otro lado, sólo transfiere a cada nueva petición individual a un proceso más expedito, centrándose en la celeridad necesaria para este tipo de casos en lugar de su duplicación. También hay otra diferencia importante: las “sentencias piloto” europeas son el producto de una decisión razonada y pública adoptada por la Corte Europea y no una decisión confidencial y reservada adoptada por un funcionario administrativo de la Secretaría de la Comisión.

Sin embargo, cabe destacar que el concepto de las sentencias piloto solamente funciona si los Estados cumplen con las decisiones emitidas en los casos piloto. Debido a que el nivel de cumplimiento de las decisiones de la Comisión es bastante bajo, la utilidad de las sentencias piloto debe ser cuidadosamente analizada. La implementación de las sentencias piloto debería venir acompañada de un énfasis en las medidas de seguimiento. La Clínica extiende a la Comisión lo que se dijo sobre la Corte Europea, referente al reforzamiento de la ejecución de las sentencias de la Corte:

La efectividad del sistema de control también depende en gran medida de la rápida ejecución de las sentencias de la Corte. El incumplimiento o una demora excesiva al tomar las medidas individuales o generales para ejecutar las sentencias, especialmente las sentencias relativas a los casos repetitivos, inevitablemente generarán aún más solicitudes individuales ante la Corte. Consecuentemente, la adopción de medidas individuales y generales capaces de remediar a las solicitudes actuales y futuras ayudará a aliviar la carga de trabajo de la Corte<sup>305</sup>.

Las sentencias piloto que resuelvan las solicitudes actuales y futuras podrían reducir la carga de la Comisión, pero sólo si los Estados cumplen con las decisiones de manera oportuna.

## **5. Decisiones Sumarias Simplificadas**

La Corte Europea también prevé decisiones sumarias simplificadas sobre cuestiones jurídicas donde existe jurisprudencia consolidada. Al igual que las decisiones *per curiam*, este procedimiento reduce el tiempo que se necesita para escribir opiniones y también evita la duplicación de procedimientos en casos similares. El nuevo artículo 28(1)(b) de la Convención Europea faculta a los jueces para resolver, en un procedimiento sumario simplificado, no sólo la admisibilidad, sino también el fondo de una solicitud si la cuestión subyacente “ya ha sido objeto

---

<sup>305</sup> Patricia Egli, *Protocol No. 14 To The European Convention For The Protection Of Human Rights And Fundamental Freedoms: Towards A More Effective Control Mechanism?*, 17 J. TRANSNAT'L L. Y POL'Y 1, 17 (2007) (se omiten las referencias internas). La traducción es nuestra.

de jurisprudencia reiterada de la Corte<sup>306</sup>. Esto se aplica, en particular, a casos donde la aplicación es solo una dentro de una serie que se deriva de los mismos defectos sistémicos a nivel nacional; en pocas palabras, un caso repetitivo<sup>307</sup>.

## 6. La Aplicación de las Reformas de la Corte Europea a la Comisión

Las reformas de la Corte Europea podrían ser vistas como una fuente de ideas para aliviar la carga de trabajo de la Comisión. Debido a que ambos cuerpos son organismos de derechos humanos, tienen objetivos similares. La Clínica reconoce, sin embargo, que la Comisión no es un tribunal o un foro de apelación. Más aun, la Corte Europea no tiene las mismas funciones no-jurisdiccionales que la Comisión. Las funciones de promoción de la Comisión, fuera de su sistema de casos, deben ser consideradas al evaluar su procedimiento. Además, existen diferencias en las jurisdicciones de las dos entidades y en el contexto en el que operan. Hay quienes han sostenido que los derechos humanos están más arraigados institucionalmente en Europa, lo que le exige un enfoque diferente que en las Américas. Sin embargo, gran parte del congestionamiento en el sistema Europeo es el resultado de la incorporación de aquellos Estados que formaban parte del bloque soviético que no cuentan con el mismo nivel de arraigo en sus instituciones democráticas que el resto de Europa. Otros han argumentado que el Sistema Interamericano involucra más controversias de hecho que el sistema Europeo<sup>308</sup>. Como resultado, las determinaciones de hecho son mucho más importantes para el Sistema Interamericano, por lo que se requiere más atención a los casos individuales en la Comisión Interamericana. Finalmente, en el sistema Interamericano no existe un equivalente al Comité de Ministros. Con estas cuestiones en mente, la Clínica aun considera que las reformas al sistema de la Corte Europea son guías útiles para la Comisión al menos para contemplar medidas innovadoras.

### C. El Sistema Judicial de los Estados Unidos

Dos años antes de su muerte, el juez Irving Kaufman, juez del Segundo Circuito de la Corte de Apelaciones de EE.UU. para el Distrito Sur de Nueva York, escribió:

[E]l sistema de judicial federal ha entrado en un período de crisis. . . . El problema no es sólo de jueces sobrepasados. Los litigantes, las personas afectadas, están siendo privados de un acceso efectivo a los tribunales. Las demoras evitan que los tribunales hagan su trabajo—la solución de las controversias de las personas a un costo razonable para que puedan volver a su vida normal... Flexibilidad, experimentación y voluntad de innovar son esenciales para que la administración de justicia pueda mantenerse al tanto con la sociedad que servimos<sup>309</sup>.

En la época en que se escribió la cita previa, el sistema judicial de los Estados Unidos estaba más que sobrepasado y se necesitaban opciones alternativas lo antes posible. El Juez

---

<sup>306</sup> Convención para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales revisado de conformidad con los Protocolos No. 11 y 14, 1 de junio de 2010, S.T.C.E. 194, art. 28(1)(b).

<sup>307</sup> Vid. Egli, *supra* nota 306, p. 13 (se omiten las referencias internas).

<sup>308</sup> Cavallaro y Brewer, *supra* nota 87, p. 793.

<sup>309</sup> Irving R. Kaufman, Reform for a System in Crisis: Alternative Dispute Resolution in the Federal Courts, 59 Fordham L. Rev. 1-2 (1990). La traducción es nuestra.

Kaufman se percató de ello y abogó por la resolución alternativa de disputas (“ADR” por sus siglas en inglés), señalando que “reduciendo el flujo” de los casos sería una forma en que los tribunales podrían resolver el problema<sup>310</sup>. A pesar de sus ideas podrían haber parecido radicales en 1990, eran completamente acertadas, y el día de hoy, la ADR es ampliamente utilizada y ha reducido considerablemente el congestionamiento en el sistema judicial de Estados Unidos<sup>311</sup>. Haciendo lo que era esencial, aunque radical, el sistema judicial EE.UU. fue capaz de salvarse de sí mismo.

La Clínica compara a la demora de la Comisión con aquella de los tribunales nacionales porque: “la demora y el congestionamiento son un problema común en muchos sistemas jurídicos nacionales. El comprender las causas del congestionamiento y la demora en el contexto nacional podría ayudar en el análisis del sistema interamericano”<sup>312</sup>. Durante las décadas de 1970, 1980 y 1990, el número de casos en el sistema de apelación de los Estados Unidos creció consistentemente<sup>313</sup>. Por ejemplo, en 1982 se presentaron 27.946 casos ante los tribunales de apelación con 144 jueces. En 2006, en contraste, se presentaron 66.618 apelaciones. El número de jueces para manejar esta duplicación en la carga de trabajo ha sido de 179 desde 1990<sup>314</sup>. Por lo tanto, en 2009, había 372 casos presentados por cada juez<sup>315</sup>. Más aun, debido a que muchos casos requieren de decisiones múltiples y las decisiones finales requieren de paneles de tres jueces, el número de decisiones por juez es en realidad mucho mayor.

Los tribunales de apelación se han ocupado de su creciente carga de trabajo de diferentes maneras. Todos los circuitos se han apoyado en jueces sénior o jueces externos a la corte para decidir casos, incluyendo a jueces de distrito, jueces de circuito e inclusive ministros retirados de la Corte Suprema<sup>316</sup>. Estos magistrados adicionales son incorporados para completar los paneles y adjudicar casos, aumentando el número de paneles disponibles y, consecuentemente, evitando un gran congestionamiento de casos<sup>317</sup>. Debido a que no todos los circuitos tienen el mismo volumen de casos, son los circuitos especialmente sobrecargados quienes utilizan más a estos jueces. Por ejemplo, en 1998, más del 75% de los casos decididos en el Segundo Circuito tuvieron a un juez visitante en el panel. Esto es similar a una disposición que fue rechazada por

---

<sup>310</sup> *Íd.*, p. 8.

<sup>311</sup> *Vid. Guía Práctica para la Resolución Alternativa de Disputas (Alternative Dispute Resolution Practitioner’s Guide)*, Center for Democracy and Governance 8 (1998) (concluyendo que “la ADR puede apoyar y complementar a la reforma judicial” y se debe usar la ADR cuando “el congestionamiento de casos deteriore la efectividad de la Corte”. La traducción es nuestra.). La Guía Práctica para la ADR surgió justo después de que el Congreso aprobó la Ley para la Resolución Alternativa de Disputas (Alternative Dispute Resolution Act) en 1998. *Vid. también* la Ley para la Resolución Alternativa de Disputas de 1998, Pub. L. N° 105-315, 112 Stat 2993 (1998) disponible en <http://www.justice.gov/crt/adr/pl105-315.php> (destacando que uno de los objetivos fijados por el Congreso al promulgar esta ley fue el “reducir el congestionamiento de casos pendientes en algunos tribunales federales de los Estados Unidos, permitiéndole así a los tribunales el tramitar sus restantes casos más eficientemente”. La traducción es nuestra.).

<sup>312</sup> Cosgrove, *supra* nota 219, p. 53 (se omiten las referencias internas). La traducción es nuestra.

<sup>313</sup> FPP § 3506, 13 FED. PRAC. Y PROC. JURIS. §3506 (3era ed.).

<sup>314</sup> *Íd.*

<sup>315</sup> *Íd.*

<sup>316</sup> Dinah Shelton, *Ensuring Justice with Deliberate Speed: Case-Management in the European Court of Human Rights and the United States Courts of Appeals*, 21 HUM. RTS. L.J. 337, 339 (2000).

<sup>317</sup> *Íd.*

la Corte Europea en sus reformas que habría causado que jueces temporales decidieran casos en aquellos Estados con un alto número de casos<sup>318</sup>.

Sería difícil poner en práctica medidas similares que hagan uso de personal temporal respecto a los Comisionados sin tener que modificar a la Convención pues dicho tratado establece que habrá siete Comisionados<sup>319</sup>. Además, la Convención establece que una mayoría de Comisionados deben ponerse de acuerdo sobre la publicación del informe final de fondo<sup>320</sup>. Sin embargo, aun trabajando dentro del marco normativo actual, se podría emplear a un personal temporal para apoyar las funciones de la Comisión, como es el caso de los becarios que actualmente se concentran en el Registro.

En general, los tribunales de apelación han utilizado a la tecnología de alguna forma u otra para acelerar su procedimiento<sup>321</sup>. Además de las tecnologías básicas como el correo electrónico, bases de datos electrónicas y sistemas de información computarizados, un académico instó a los tribunales de apelación a utilizar tecnologías más vanguardistas, tales como los “sistemas computarizados de transcripción (“CAT” por sus siglas en inglés) para poder generar rápidamente transcripciones de los procedimientos jurisdiccionales, la presentación de los registros de los tribunales de primera instancia y los escritos de apelación por vías electrónicas, videoconferencias, sistemas computacionales para la búsqueda de asuntos, y sistemas computarizados para el manejo de información”<sup>322</sup>. La presentación de peticiones por vías electrónicas permite un acceso más rápido a los documentos del caso para el público y los peticionarios mientras que los enlaces electrónicos entre diferentes documentos aceleran el procedimiento de revisión<sup>323</sup>.

Las bases de datos electrónicas ya han sido implementadas en la Comisión. Estas medidas pueden almacenar y rastrear documentos para disminuir el tiempo que tarda la Comisión en compilar todos los documentos pertinentes para un caso y revisar los registros en cada etapa procesal. Características más avanzadas, tales como hipervínculos entre los documentos, aún están por implementarse. Al mismo tiempo, la presentación de peticiones por vías electrónicas ya se encuentra disponible en la Comisión, aunque aún tiene algunas limitaciones<sup>324</sup>. La Clínica también recomienda un mayor uso de otras herramientas como las videoconferencias.

También se ha sugerido que los tribunales de apelación utilicen a la tecnología para identificar a las similitudes entre los casos<sup>325</sup>. Se puede utilizar software de análisis cualitativo para identificar patrones entre los casos y administrar más fácilmente aquellos casos que involucren patrones de hecho y cuestiones jurídicas que ya hayan sido decididas<sup>326</sup>. Más aun,

---

<sup>318</sup> Caflisch, *supra* nota 276, p. 414.

<sup>319</sup> Convención Americana, *supra* nota 5, art. 34.

<sup>320</sup> *Íd.*, art. 51.3.

<sup>321</sup> Richard B. Hoffman & Barry Mahoney, *Managing Caseflow in State Intermediate Appellate Courts: What Mechanisms, Practices, and Procedures Can Work to Reduce Delay?* 35 IND. L. REV. 467, 487 (2002)

<sup>322</sup> *Íd.*, p. 491. La traducción es nuestra.

<sup>323</sup> *Íd.*, p. 494.

<sup>324</sup> *Vid. supra* Sección III(E).

<sup>325</sup> Hoffman & Mahoney, *supra* nota 322, p. 495.

<sup>326</sup> *Íd.*

este software se puede utilizar para identificar casos similares que se encuentren pendientes actualmente. Estos casos se pueden agrupar de manera que algunos procedimientos, tal como los argumentos orales, no sean duplicados<sup>327</sup>. Del mismo modo, la Comisión podría utilizar dicho software para agrupar y rastrear aquellos casos que involucren el mismo problema con el mismo Estado a fin de abordar al problema en general y no sólo a la queja individual.

Las Cortes de apelación también han mejorado su eficiencia al sólo escuchar argumentos orales en ciertos casos<sup>328</sup>. Al adjudicar recursos de apelación, los tribunales han reconocido que los casos pueden ser muy diferentes, por lo que se requieren medidas diferentes para resolverlos adecuadamente<sup>329</sup>. Como resultado, cada circuito ha desarrollado sistemas para rastrear casos y determinar cuáles requieren de la presentación de argumentos orales<sup>330</sup>. Esta medida también está disponible para la Comisión ya que algunos procedimientos, tales como las audiencias y las visitas *in loco* (que rara vez se utilizan) son opcionales. Sin embargo, llegar a tal determinación puede ser más fácil si toda la información sobre los hechos está disponible desde un principio. Por lo tanto, para la Comisión, la aplicación de esta medida puede ser más factible si ambas partes presentan toda la información tan pronto como se registre y se inicie el caso en la Comisión (o durante la determinación inicial de admisibilidad) en lugar de dar a las partes la opción de retener sus pruebas hasta más adelante. De todas maneras, la importancia de las pruebas orales y de las audiencias públicas dentro del gran volumen de trabajo de la Comisión no es muy significativa, ya que se trata de un procedimiento principalmente escrito.

Los tribunales de apelación también han recurrido a la publicación de un número menor de resoluciones debido a la creencia de que es imposible escribir opiniones integrales para cada uno de los casos. Para la Comisión, el publicar menos casos crearía un procedimiento más discrecional y confidencial que no serviría a ninguno de los objetivos del Sistema Interamericano de derechos humanos. No obstante, la Comisión podría publicar decisiones simplificadas para los casos repetitivos o aquellos que no tuvieran hechos o asuntos legales controvertidos.

Por último, existen otros métodos que los tribunales de apelación utilizan para hacer frente a su creciente carga de trabajo. En muchos circuitos, el secretario del tribunal puede actuar en cuestiones procesales y desechar aquellos casos en los que los recurrentes no respondan a las notificaciones. Esta autoridad es de alguna manera similar a la facultad otorgada a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión para la revisión de las peticiones. Adicionalmente, muchos jueces crean una “cultura del acuerdo” en su corte, utilizando métodos de resolución alternativa de conflictos, fomentando acuerdos temprano en el procedimiento y ejecutando los acuerdos convenidos<sup>331</sup>. Estas medidas están destinadas a hacer el trámite inicial más rápido, más eficiente, y en muchos casos, más efectivo. La Comisión puede explorar esta posibilidad interrogando a las partes sobre su interés en entrar en un procedimiento de solución amistosa

---

<sup>327</sup> *Íd.*

<sup>328</sup> FPP § 3506, 13 FED. PRAC. Y PROC. JURIS. § 3506 (3era ed.).

<sup>329</sup> John C. Godbold, *Improvements in Appellate Procedure: Better Use of Appellate Facilities*, 66 A.B.A.J. 863 (1980).

<sup>330</sup> Shelton, *supra* nota 317, p. 341.

<sup>331</sup> Sean Burke y Matthew Webster, *Facilitating Friendly Settlements in the Inter-American Human Rights System: A Comparative Analysis with Recommendations* 19 (Mayo 1, 2010), disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=167660>.

desde la presentación inicial en vez de hacerlo después de haber decidido sobre la admisibilidad de la petición.

El manejar las cargas de trabajo y ser eficiente en el sistema de apelación de los EE.UU. implica algunas consideraciones diferentes a las del sistema de casos de la Comisión, pero muchas de las soluciones para las Cortes de Apelación de los EE.UU. también pueden ser aplicadas a la Comisión. Existen grandes diferencias entre estos procedimientos porque el sistema de apelaciones los EE.UU. está conectado a una red de tribunales de primera instancia y porque a menudo deciden diversos incidentes sobre diferentes temas. Las Cortes de Apelación de los EE.UU. han podido resolver varios asuntos en diferentes etapas sin tener que enfrentarse al mismo número de problemas que la Comisión.

#### **D. Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos**

El Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (“USCIS” por sus siglas en inglés) se encarga de muchas peticiones y solicitudes para beneficios de inmigración en los Estados Unidos. Después del 11 de septiembre, el Servicio de Inmigración y Naturalización (“INS” por sus iniciales en inglés) dejó de existir y todas las funciones del servicio de inmigración fueron trasladadas al Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*), incluyendo el USCIS. El uso de la tecnología del USCIS para aumentar su transparencia, y su similitud con la Comisión, como órgano cuasi-jurisdiccional, lo convierten en un estudio comparativo adecuado.

La Comisión podría aprender de la página web del USCIS y de la cantidad de información a disposición del público que se encuentra en ella. En 2009, el USCIS rediseñó su sitio web por completo. Entre otros cambios, el sitio web ahora ofrece a los solicitantes, y a sus abogados, información sobre el estado de su caso (por ejemplo, en que etapa del procedimiento se encuentra su caso). El sitio web también proporciona información sobre el tiempo promedio que tarda un caso particular en ser adjudicado por cada oficina individual.

**Estatus actual de mi caso**

Ingrese el número de su recibo

**Verifique estatus**


  
Aceptación Revisión Solicitud Revisión Exámenes Decisión Actividad Ceremonia Creación  
inicial de de la de la y posterior de de la  
pruebas respuesta entrevistas a la juramento decisión tarjeta/  
solicitud de pruebas documentos

Para ver el estado de un caso, por favor entre el número de recibo correspondiente a la solicitud. El número de recibo de solicitud consta de 13 caracteres y puede encontrarse en las notificaciones que USCIS le ha enviado. Dicho número comienza con tres letras, tales como (EAC, WAC, LIN, ó SRC). Cuando usted entre un número de recibo, no debe entrar los guiones ("-"). Sin embargo, todos los otros caracteres, incluso los asteriscos ("\*"), pueden incluirse si aparecen en su notificación como parte del número de recibo.

Más arriba se enumeran los posibles pasos por los que tiene que pasar una solicitud o petición durante su procesamiento. No todas las solicitudes o peticiones tienen que pasar por cada uno de los pasos. Una vez que usted escriba su número de recibo, podrá ver los pasos que debe seguir siempre una solicitud o petición como la que usted ha presentado. El paso en el que se encuentra su caso actualmente como parte del proceso aparecerá subrayado. Aparecerán también otros pasos si su caso debe pasar por esos pasos específicos.

Usted puede recibir notificaciones automáticas de las actualizaciones de casos, las cuales se enviarán por correo electrónico y mensaje de texto al [crear una cuenta en línea](#).

Como puede observarse, una vez que el peticionario introduce su número de caso, verá un punto azul resaltado sobre la etapa del procedimiento en que se encuentra su caso. También hay un resumen de cada etapa del proceso de adjudicación, para que el peticionario pueda saber que esperar (por ejemplo, quizás haya una carta de “requerimiento de pruebas” o quizás ya ha sido enviada una carta, la cual nunca se recibió por cualquier motivo). A partir de aquí, también puede ver cuánto tiempo puede esperar antes de que su caso sea totalmente adjudicado, con una decisión. Por supuesto, la información proporcionada es necesariamente general y no informará al solicitante sobre el contenido de alguna resolución o comunicación, y no proporciona ninguna información sobre el por qué está ocurriendo una demora en algún caso en particular. Adicionalmente, no pueden realizarse búsquedas en esta base de datos pública. Por lo tanto, a menos de que el usuario tenga el número de recibo específico, él o ella no la podrán utilizar, ni si quiera teniendo la información relevante, tal como el nombre del solicitante.

**Tiempo de tramitación**

1). Seleccione tipo de formulario  
 I-730

2). Seleccione sub-tipo de formulario  
 Solicitud para acompañar a miembro

3). Seleccione una oficina  
 Texas Service Center

Consiga Resultados

Reconfigurar

Como calcular el plazo de su ciclo

USCIS Meta Nacional - 5.0 Mes(es)

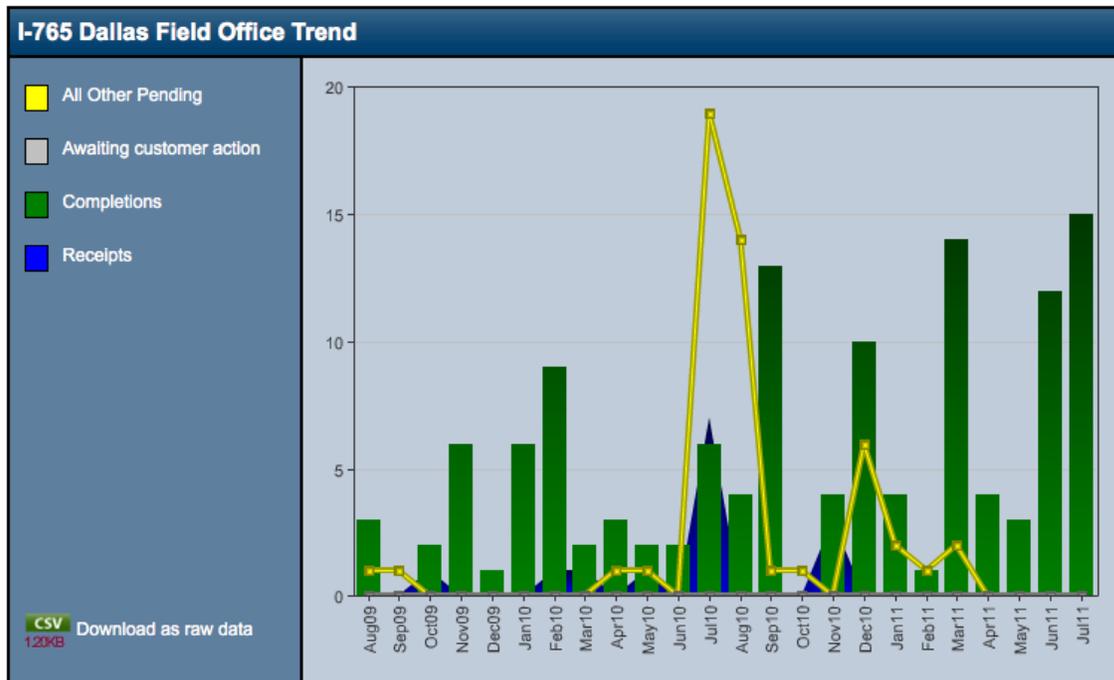
USCIS Promedio Nacional - 5.0 Mes(es)

Texas Service Center - 5.0 Mes(es)

Efectivo a partir de: Septiembre 30, 2011

[Ver volúmenes y tendencias nacionales para todas las solicitudes](#)

Esta información se actualiza constantemente, e, inclusive, el USCIS publica cómo están funcionando cada una de sus oficinas. Paralelamente, el sitio web de USCIS ofrece información sobre el desempeño de cada oficina como se demuestra en el siguiente cuadro.



El esfuerzo para hacer que la información esté disponible en línea, sin duda, ha colocado al USCIS en una posición favorable para alcanzar estos objetivos. El sitio web del USCIS hasta da instrucciones detalladas, al descargar el formato de solicitud, sobre el cómo llenar el formulario, qué tipo de pruebas deben ser presentadas, y qué tipo de casos “ganan,” y cuales “pierden,” para asegurar que el público y los peticionarios estén bien informados. Además, el USCIS ha afirmado que para finales del año fiscal 2011 (aunque no parece que pueda alcanzar esta meta) proporcionará los siguientes servicios en línea:

- Los clientes y los representantes podrán crear cuentas electrónicas individuales que podrán administrar en línea.
- Los clientes y los representantes podrán realizar solicitudes electrónicas, programar citas biométricas, y actualizar la información de su cuenta (cambio de dirección, etc.)
- Los clientes y los representantes podrán subir documentación probatoria por vía electrónica. Se podrá acceder y dar mantenimiento a información crítica y las pruebas por vía electrónica.
- Consistente con las normas de privacidad, las agencias asociadas de inmigración podrán contactar a los usuarios frecuentes e informarles sobre los beneficios en esta versión inicial, lo que contribuirá a la seguridad nacional y aumentará la certeza de la información de los clientes<sup>332</sup>.

Aunado a lo anterior, el USCIS ha instaurado a un ombudsman para rendir cuentas anualmente sobre su desempeño al Senado de EE.UU., y adoptar las recomendaciones para “aumenta[r] el compromiso con el público, proporciona[r] una mayor transparencia, [y] opera[r] de manera más eficiente”<sup>333</sup>.

Todos estos órganos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales—la Corte Interamericana, la Corte Europea, las Cortes de Apelación de los EE.UU., y el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de EE.UU.—pueden ofrecer ideas útiles y prácticas para que la Comisión no sólo haga más eficiente a su procedimiento, sino también optimice sus recursos actuales. Aunque puede haber diferencias entre estos organismos y la Comisión, la implementación de estas ideas no tiene por qué verse afectada. La Clínica considera la adopción aunque sea solo una pequeña porción de estas ideas la Comisión podría comenzar a alcanzar su objetivo de eficiencia y efectividad.

---

<sup>332</sup> Respuesta del USCIS al Informe Anual de 2010 del Ombudsman para el Servicio de Ciudadanía e Inmigración, Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos, noviembre de 2010.

<sup>333</sup> Informe Anual de 2010, Ombudsman para el Servicio de Ciudadanía e Inmigración, 30 de junio de 2010 disponible en [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb\\_2010\\_annual\\_report\\_to\\_congress.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb_2010_annual_report_to_congress.pdf).

## VI. Conclusiones y Recomendaciones para la Comisión Interamericana

El 7 de abril de 1993, la Comisión recibió una denuncia sobre la desaparición forzada de Gerson Jairzinho González Arroyo en Colombia<sup>334</sup>. Después de un intento fallido de solución amistosa en 1996<sup>335</sup>, los peticionarios y el Estado continuaron enviando comunicaciones recíprocas hasta el 2003<sup>336</sup>. De 2003 a 2009, ninguna de las partes, o la Comisión, hizo nada<sup>337</sup>. Finalmente, en octubre de 2010, **después de diecisiete años**, la Comisión decidió que el caso era **admisible**<sup>338</sup>. La Comisión aun tiene que analizar el fondo del caso y después tomar una decisión final. En el informe de admisibilidad, la Comisión señaló que “**transcurridos más de 16 años, el proceso penal se encuentra en etapa preliminar, lo cual implica un retardo injustificado** en los términos del artículo 46(2)(c) de la Convención Americana”<sup>339</sup> (énfasis añadido). Sin embargo, es curioso que mientras escribía esto, solamente para llegar a la etapa preliminar del procedimiento, la admisibilidad, la petición requería diecisiete años para ser resuelta. Este tipo de situaciones afectan especialmente el sentido de justicia.

La Clínica ha identificado tres problemas globales a los que se enfrenta el sistema de casos de la Comisión: un gran congestionamiento de peticiones en espera de ser tratados por la Comisión, un largo periodo de tiempo antes de que las peticiones/casos puedan ser resueltos totalmente, y un número insuficiente de peticiones/casos que se resuelvan por completo por una decisión de fondo.

La Clínica reconoce que un gran obstáculo para la Comisión es la falta de recursos. Como se ha explicado antes, en la Sección II(A)(4), la OEA no le asigna los fondos suficientes a la Comisión para poder mantener sus múltiples funciones. La Comisión frecuentemente le solicita recursos adicionales y recientemente ha objetado a esta deficiencia, indicando que “esta insuficiencia no se limita a su capacidad de gestión logística, sino que afecta seriamente a su capacidad para cumplir con sus funciones convencionales y con los demás mandatos que le han sido asignados por la Asamblea General de la OEA”<sup>340</sup>.

La Comisión debe equilibrar su eficiencia y su efectividad. Esto no es una tarea fácil. Estas características son difíciles de medir, y las diversas funciones de la Comisión y la escasez de recursos complican aún más el problema. La multiplicidad de funciones de la Comisión necesariamente implica que el sistema de casos es sólo uno de los diversos factores de su efectividad. La escasez de recursos de la Comisión implica que la Comisión debe tomar decisiones difíciles sobre a cuales tareas dará énfasis y prioridad. La escasez de recursos también implica que la eficiencia dentro de la Comisión es vital para su éxito. Sin embargo, no todos los problemas de la Comisión se deben a la falta de fondos. Asimismo, no todas las soluciones dependen de la recepción de recursos financieros adicionales. Al equilibrar su eficiencia y efectividad, la Comisión debe tener en cuenta sus objetivos generales como la equidad y justicia

---

<sup>334</sup> Informe No. 123/10, Caso 11.144, Admisibilidad, *Gerson Jairzinho Gonzalez Arroyo y Otros v. Colombia*, ¶ 1 (23 de octubre de 2010).

<sup>335</sup> *Íd.*, secc. I, ¶ 8.

<sup>336</sup> *Íd.*, secc. I, ¶ 9.

<sup>337</sup> *Íd.*, secc. I, ¶ 10.

<sup>338</sup> *Íd.*, secc. V, ¶ 1.

<sup>339</sup> *Íd.*, secc. IV, ¶ 46.

<sup>340</sup> Plan Estratégico Parte I, *supra* nota 58, p. 59.

y la promoción de los derechos humanos en las Américas sin ignorar que un aumento en las demoras puede afectar a su capacidad para realmente atender los problemas de los peticionarios.

Los cambios del año 2000 al Reglamento han exacerbado los problemas mencionados. Al dividir las decisiones de admisibilidad y fondo, la reforma añadió un nuevo paso en el procedimiento. Este paso adicional complica la estructura del procedimiento. Estas consecuencias contradicen a los objetivos de eficiencia descritos en la Sección IV(B): la eliminación del desperdicio y la optimización estructural, respectivamente.

La Clínica reconoce que la Comisión ha puesto en marcha varios cambios positivos que aumentan la eficiencia general de la Comisión. La Clínica aplaude estas mejoras e insta a la Comisión a continuar realizando cambios para asegurar un procedimiento efectivo y eficiente. Al crear estructuras organizacionales dentro de la Secretaría Ejecutiva, tales como el Registro, el Grupo de Corte, el Grupo de Protección, y la Unidad de Solución Amistosa, así como al reasignar a las peticiones/casos a los escritorios regionales en lugar de a los escritorios de país, la Comisión ha mejorado el procedimiento de adjudicación y ha comenzado a atender el congestionamiento. Más aun, la implementación de las decisiones de archivo, a pesar de que aumentan las estadísticas de la Clínica sobre la duración de los plazos de adjudicación al tramitar casos antiguos, disminuye el congestionamiento. La Comisión, al usar nuevas tecnologías, tal como la implementación del PCMS, el DMS y el PPP podrá dar seguimiento a los casos, reducir costos, homogeneizar el procedimiento y hacerlo más eficiente. Sin embargo, siempre hay lugar para mejoras y la Comisión puede observar a otros organismos como el USCIS para optimizar su tecnología existente.

En su estado actual, el gran congestionamiento, los largos retardos procesales, y el bajo número de casos que han sido plenamente resueltos indican que los desafíos de la Comisión han llegado al punto en que pueden estar afectando su efectividad. Consecuentemente, aún se necesitan más cambios. Sin embargo, estos cambios no pueden ser tales que alteren los fines y objetivos de la Comisión. Basándose en sus conclusiones, la Clínica sugiere el siguiente conjunto de recomendaciones para la Comisión<sup>341</sup>.

---

<sup>341</sup> La Clínica desea destacar que todos los cambios que aquí se propone solamente exigen cambios en las prácticas o en el Reglamento. Por lo tanto, todas las recomendaciones (con excepción de los recursos financieros) están bajo el control de la Comisión y podrían implementarse por la propia Comisión. La Clínica ha evitado deliberadamente hacer cualquier recomendación que requeriría reformar a la Convención o el Estatuto requiriendo que los Estados participen o se involucren. Sin embargo, la Clínica desea llamar la atención de la Comisión al hecho de que su Director ha abogado en varias publicaciones por una modificación de la Convención Americana para establecer una distinción clara entre las funciones de la Comisión y la Corte en la tramitación de las quejas individuales. El nuevo modelo convencional funcionaría de la siguiente manera: la Comisión se ocuparía exclusivamente de su admisibilidad y de las soluciones amistosas, mientras que la Corte estaría a cargo de reunir y recibir las pruebas y decidir sobre las cuestiones de hecho y de derecho. A pesar de que las actividades de la Comisión estarían limitadas a la aprobación de los informes de admisibilidad y a iniciar la etapa de soluciones amistosas, la producción de pruebas ante ella estaría estrictamente limitada a cuestiones de admisibilidad. Más aun, las decisiones de admisibilidad de la Comisión serían “finales”, sin la posibilidad de apelar esta decisión ante la Corte, pues la función de revisión no estaría en la jurisdicción de la Corte. Respecto al procedimiento de soluciones amistosas, Dulitzky propone el tener un plazo predeterminado, por ejemplo, de 6 meses, que podría extenderse solamente mediante un acuerdo entre los peticionarios y el Estado respectivo. En caso de que el asunto sea resuelto, la Comisión publicaría un informe, tal como se hace actualmente. Bajo este modelo, sin embargo, si no se obtiene una resolución, el caso sería automáticamente remitido a la Corte, sin que la Comisión prepare una denuncia o se convierta en la parte quejosa. Como resultado, la Comisión enviaría el caso a la Corte, sin hacer ninguna determinación de hecho o de

## A. Recursos financieros

La Clínica reconoce que los recursos financieros de la Comisión juegan un papel crucial en sus funciones promocionales y jurisdiccionales. La Clínica reconoce que la Comisión carece de fondos y del personal suficiente y que la OEA debe aumentar su financiamiento. La Clínica considera que la OEA debe ser responsable de la asignación de más recursos para ayudar a la Comisión a combatir al congestionamiento y demoras crecientes. Al proporcionarle los fondos necesarios se evitan conflictos de interés con los Estados donantes, tanto los miembros como los observadores, y es, al mismo tiempo, más sustentable en el largo plazo<sup>342</sup>.

La Clínica reconoce que la Comisión ha puesto en marcha campañas para la recaudación de fondos que incluyen metas definidas destinadas a funciones específicas<sup>343</sup>. Tales medidas muestran un movimiento en la dirección correcta y probablemente permitirán que la Comisión obtenga un mayor financiamiento. El enfoque de la Comisión para la recaudación de fondos debe continuar centrándose en los objetivos publicados de la Comisión, minimizar los conflictos de interés, y tener en cuenta la sustentabilidad a largo plazo de estas contribuciones financieras. Más aun, la Clínica felicita a la Comisión por sus planes de dar seguimiento y analizar a sus operaciones de financiamiento a fin de garantizar un financiamiento adecuado y comunicar sus obligaciones a los donantes<sup>344</sup>.

A pesar de que un aumento en su financiamiento y recursos humanos le permitirían a la Comisión hacer frente de forma oportuna a más peticiones y casos, esta no es la solución a todos los desafíos a los que se enfrenta la Comisión. La Comisión puede llevar a cabo diversos cambios que no requieren de fondos adicionales, pero que le permitirían reasignar los recursos con los que ya cuenta de una manera más eficiente, y, en consecuencia, aumentar la efectividad general de la organización.

La Clínica hace un llamado a la Comisión para que, además de solicitar más recursos específicos, siga aplicando una estrategia integral destinada a hacer frente al congestionamiento actual que no dependa exclusivamente de un aumento en su personal para poder mantener las prácticas actuales. En cambio, la Comisión puede reorganizar y utilizar todas las habilidades de su personal actual. La Clínica considera que tal estrategia es esencial para el manejo del creciente congestionamiento que presenta la Comisión. Más aun, al aplicar esta estrategia, la Clínica sugiere que la Comisión continúe, y construya sobre, los objetivos específicos descritos en el

---

derecho sobre el asunto. En este procedimiento, una vez que el caso ha llegado a la Corte, la controversia será entre la víctima y el estado en cuestión. En vez de actuar como un litigante, la Comisión fungiría como el órgano principal de la Organización, que representaría a los Estados, ayudándoles en sus esfuerzos para resolver el caso de forma eficiente y efectiva. La Corte será la única entidad tomando decisiones sobre los hechos alegados y probados. *Vid.* por ejemplo, Ariel Dulitzky, “50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Una Propuesta Reflexión sobre Cambios Estratégicos Necesarios,” en *60 Años Después: Enseñanzas Pasadas y Desafíos Futuros*, editado por Gonzalo Aguilar Cavallo, 491-502, Santiago: Librotecnia, 2007; Ariel Dulitzky, “La OEA y los Derechos Humanos: nuevos perfiles para el Sistema Interamericano,” en *Diálogo Político* 4, 69-108, Buenos Aires: Konrad-Adenauer-Stiftung A.C, 2008; y Ariel Dulitzky, “Reflexiones sobre la judicialización interamericana y propuesta de nuevos perfiles para el amparo interamericano,” en *La Reforma del Procedimiento de Amparo: La Experiencia Comparada*, editado por Samuel B. Abad Yuparqui y Pablo Pérez Tremps, 327, Lima: Palestra, 2009.

<sup>342</sup>*Vid.* Cavallaro y Brewer, *supra* nota 87, en 783.

<sup>343</sup> Presupuesto del Plan Estratégico, *supra* nota 190.

<sup>344</sup> Plan Estratégico Parte II, *supra* nota 111, p. 28.

Plan Estratégico<sup>345</sup>. A pesar de que la Clínica se ve alentada por los objetivos del Plan Estratégico, la Comisión tiene un largo camino por recorrer para realizar estas metas autoimpuestas.

## **B. Cambios Internos**

### **1. Gestión por Resultados**

Con la actitud adecuada hacia una gestión por resultados, la Comisión puede utilizar los resultados de su desempeño para ser más eficiente y más efectiva. Recientemente, la Comisión ha anunciado sus planes para crear un plan de gestión por resultados para los años 2011-2015<sup>346</sup>. La Comisión tiene previsto enfatizar la coherencia de sus proyectos de informes y crear métodos para que el personal utilice su tiempo de manera eficiente y efectiva<sup>347</sup>. Recientemente, la OEA revisó los resultados de la fase piloto de su Sistema de Evaluación del Desempeño, y después de un mayor análisis, ha establecido un Comité de Revisión de la Evaluación del Desempeño para analizar periódicamente la efectividad de este sistema, y, a partir de ello, sugerir mejoras<sup>348</sup>. La Clínica felicita a la Comisión por aprovechar estas oportunidades para tener una mayor transparencia y eficiencia en su sistema. La Clínica sugiere que el plan de gestión por resultados del Registro sirva como modelo para la gestión por resultados de toda la Comisión. Por ejemplo, la Comisión informó a la Clínica que el tiempo promedio que toma el análisis de una nueva petición es de 25 meses<sup>349</sup>. Tales mediciones de los resultados deberán llevar al desarrollo de un consenso interno dentro de la Comisión sobre qué es lo que constituye un plazo razonable para tramitar una petición o caso a través de las diferentes etapas a fin de que puedan desarrollarse criterios de tiempo para determinar qué es lo que constituye una mejora en los esfuerzos de la Comisión para combatir a las demoras<sup>350</sup>.

Más allá de identificar las demoras en el procedimiento, la Comisión puede usar la medición y gestión por resultados para determinar dónde se necesita agregar más recursos, ayudar a sus especialistas a comprender sus metas, y aprender más sobre sus fortalezas y debilidades. La Comisión puede asegurar una distribución eficiente de los abogados entre los pasos del procedimiento. Los abogados de la Comisión también pueden entender mejor sus propias prácticas. Por ejemplo, en base al plazo previsto para una sola petición, un miembro del personal podría saber si se le ha dedicado más de la cantidad de tiempo promedio y utilizar ese conocimiento para determinar si la petición es inusual o si simplemente le ha dedicado demasiado tiempo a dicha petición. Más aun, la Comisión puede examinar las prácticas de aquellas unidades regionales que sean más eficientes que otras unidades y tratar de replicar aquellas prácticas en el resto de la Comisión.

---

<sup>345</sup> *Vid., en general*, CIDH, *Plan Estratégico 2011–2015, Resumen Ejecutivo* (enero de 2011); Plan Estratégico Parte I, *supra* nota 58; Plan Estratégico Parte II, *supra*, nota 111.

<sup>346</sup> Plan Estratégico Parte II, *supra* nota 112, pp. 4 y 5.

<sup>347</sup> *Íd.*

<sup>348</sup> “Resumen de las Actividades del Comité del Personal: julio-septiembre de 2011,” Comité del Personal de la Asociación del Personal de la OEA, 4 de octubre de 2011, *disponible en* [http://www.staff.oas.org/documents/News%2011\\_12/SN16\\_1112%20SPA.htm](http://www.staff.oas.org/documents/News%2011_12/SN16_1112%20SPA.htm).

<sup>349</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 9.

<sup>350</sup> *Vid., también* OEA Grupo de Trabajo, *supra* nota 62, p. 25, (que recomienda que la Comisión adopte por lo menos un plazo indicativo para cada etapa del procedimiento)

Asimismo, la Comisión debe usar a la gestión por resultados para evaluar su efectividad. Por ejemplo, el *National Center for State Courts* de los EE.UU. (en adelante “el Centro”) recomienda que al medir el desempeño de un tribunal se incluyan las calificaciones que los usuarios asignan en materia de accesibilidad, equidad, igualdad y respeto<sup>351</sup>. El Centro estableció el sistema *Courtools* para que todos los tribunales lo utilizaran para medir su desempeño<sup>352</sup>. La primera medida se refiere al acceso, que se mide en un sentido muy literal (por ejemplo, encontrar el juzgado, la seguridad e integridad de la persona durante el juicio, que la cantidad de tiempo del juicio sea razonable, el sitio web del tribunal, y cualquier barrera física o lingüística a los servicios que la corte proporciona). Posteriormente, el Centro considera que la mejor manera de medir la justicia es subjetivamente (por ejemplo, ¿escuchó el juez a todas las versiones de la historia antes de emitir su decisión? ¿se trató al peticionario como a cualquier otra persona? ¿se le dieron opciones al peticionario sobre qué hacer a continuación en su caso?). Por último, el Centro le solicita al peticionario que piense subjetivamente acerca de sí como persona y como un todo, sintió que se le trató con el máximo respeto. Estos criterios se miden por una encuesta que se les da a los peticionarios en la evaluación de sus experiencias individuales con el tribunal en cuestión. Además de los beneficios antes mencionados, la evaluación del desempeño le permitirá a la Comisión ser más convincente al presentar su caso ante la OEA y los donantes para obtener más recursos pues la Comisión será capaz de explicar con precisión a que se destinará el dinero y cuál ha sido el impacto de los fondos adicionales en los objetivos específicos. Al igual que el USCIS, también aumentaría la rendición de cuentas entre los miembros del personal, y le daría más capital y peso político a la Comisión.

Puede que haya cierta preocupación dentro de la Comisión de que al implementar la medición y gestión por resultados se afecte la cultura y los objetivos de la Comisión. Sin embargo, esto no tiene por qué ser así. La medición y gestión por resultados no es únicamente para actores individuales o transformar el lugar de trabajo en un entorno mecánico. De hecho, el uso de objetivos flexibles, en lugar de objetivos concretos y simples, podría ser un ejemplo del uso de la medición y gestión por resultados dentro de la Comisión. La clave está en utilizar los resultados de la medición y gestión por resultados como herramienta para solucionar problemas.

Por otro lado, puede que haya algunos sacrificios inevitables asociados con la implementación de un sistema de medición y gestión por resultados. En primer lugar, dicho sistema podría afectar a la cultura de una organización como la Comisión. A pesar de esta posible consecuencia, la Clínica aún recomienda el uso de un sistema de gestión por resultados. La experiencia en el Registro ha demostrado que este sistema podría ser integrado de manera efectiva con la cultura de la Comisión. Inclusive, puede que un cambio en la cultura sea justamente lo necesario si el congestionamiento y la demora forman parte de aquella cultura.

Una segunda deficiencia potencial que hay que evitar es que los abogados de la Comisión pueden estar tentados o incluso obligados a sacrificar una alta calidad para mejorar sus números. En este caso, la Clínica considera que se requiere de un liderazgo fuerte que tenga en

---

<sup>351</sup>OSTROM Y HANSON, *supra* nota 222, p. 46.

<sup>352</sup> Medidas del Desempeño de los Tribunales de Primera Instancia, Centro Nacional de Tribunales Estatales (National Center for State Courts) disponibles en [http://www.ncsconline.org/D\\_Research/CourTools/Images/courtools\\_measure1.pdf](http://www.ncsconline.org/D_Research/CourTools/Images/courtools_measure1.pdf).

mente objetivos claros. La Secretaría Ejecutiva y los Comisionados no deben permitir que la gestión por resultados basada en cifras disminuya la calidad del informe. Por el contrario, deben enfatizar que la efectividad de la Comisión depende en gran medida de la capacidad de persuasión de sus decisiones. Al mismo tiempo, la Comisión y su Secretaría Ejecutiva debe encontrar el equilibrio adecuado entre el objetivo de perfección buscado y la necesidad de administrar los casos de manera oportuna.

Con el uso del PCMS y el DMS, la Comisión ya cuenta con algunas de las herramientas necesarias para la medición y gestión por resultados, especialmente teniendo en cuenta el hecho de que todos los “oficiales responsables de los asuntos en el sistema de peticiones individuales [actualmente] usan el PCM y el DMS”<sup>353</sup>. Los metadatos de usuario de la base de datos identifican el número de casos de los que se ocupa semanalmente cada especialista de la Comisión. Este nivel de metadatos podría proporcionarle suficiente información a la Comisión para determinar el tiempo promedio que tarda en administrarse un caso en alguna fase en particular. Debido a que a cada miembro de una Sección Regional le son asignados o peticiones en la etapa de admisibilidad o casos en la etapa de fondo, el tiempo promedio se puede utilizar para medir el desempeño de todos los especialistas.

## **2. Integración del denominado “Registro” al Resto de la Comisión**

A pesar que la creación y expansión del denominado “Registro” ha contribuido significativamente a la eficiencia del sistema, la Clínica recomienda que este se incorpore más claramente al resto de la Comisión, a fin de ayudar aún más a la efectividad y eficiencia de la Comisión. El congestionamiento y las demoras no afectan solamente a las peticiones nuevas, sino que aparecen en todo el procedimiento de la Comisión. Por lo tanto, la Comisión debe mantener los recursos asignados al Registro a lo largo de toda la Secretaría Ejecutiva<sup>354</sup> y extender el enfoque metodológico del Registro, sobre una gestión por resultados al resto de las áreas de la tramitación de las peticiones y casos. Especialmente, y teniendo en cuenta el exitoso historial del “Registro” y los ambiciosos objetivos establecidos en el Plan Estratégico, los cuellos de botella y el congestionamiento se transferirán y aumentarán en las etapas de admisibilidad y fondo a medida que más peticiones sean analizadas o ser declaradas admisibles. De todas maneras, la Clínica no considera que el criterio cronológico deba ser el único ni determinante factor para decidir el orden en que se analizan las peticiones y casos. Ello no permite a la CIDH tener la flexibilidad necesaria de un organismo cuasi-jurisdiccional con múltiples funciones ni una visión estratégica sobre el impacto diferenciado que producen o pueden producir diferentes casos y peticiones. Finalmente la Clínica está consciente de las diferencias entre el “Registro” que solo tramita peticiones nuevas y las unidades regionales donde los abogados y abogadas tienen múltiples tareas que atender en adición a la tramitación y resolución de casos y peticiones.

Por último, la Clínica recomienda que el término “Registro” sea sustituido por el de “Unidad de Peticiones Nuevas” o algo similar. Al quitarle la etiqueta de Registro y al integrar al grupo a la Secretaría Ejecutiva se podrán identificar más claramente las tareas realizadas por la Secretaría Ejecutiva. Este cambio indicará claramente de la intención de la Comisión de

---

<sup>353</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 22.

<sup>354</sup> La Clínica reconoce que esto requeriría fondos generales, en vez de los fondos asignados específicamente para el Registro. La Comisión debería destacar dichos objetivos cuando asigne fondos.

adaptarse a las necesidades de los peticionarios y que ha tomado una fuerte postura en contra de cualquier ineficiencia y confusión innecesaria.

### **3. Tecnología**

El personal de la Comisión debe aceptar por completo que la tecnología puede ser usada como herramienta para optimizar el procedimiento y redirigir recursos a otras partes del procedimiento—incluyendo el Sistema de Manejo de Peticiones y Casos (PCMS) y el Sistema de Manejo de Documentos (DMS)<sup>355</sup>.

#### **a. Promoción activa del uso de los avances tecnológicos**

La Clínica se ve alentada por la completa utilización tanto del PCMS como del DMS por parte de la Comisión<sup>356</sup>. Sin embargo, la Comisión debe hacer un esfuerzo más proactivo para adoptar y promover mayores cambios tecnológicos. Debe escuchar con atención a las reacciones y preocupaciones planteadas por el personal profesional y administrativo en relación con el funcionamiento del DMS y el PCMS y tratar rápida y cuidadosamente con dichas reacciones.

#### **b. Capacitación**

Se le ha dicho a la Clínica que “[t]odo el trabajo ordinario dentro del Sistema de Peticiones Individuales se lleva a cabo dentro de estos sistemas de información,” pero no se ha dicho en qué medida el personal es capacitado permanentemente sobre estos sistemas<sup>357</sup>. Hay muchas ventajas de capacitar al personal sobre las bases de datos. En primer lugar, garantiza que los usuarios utilizarán el sistema correctamente. En una base de datos compartida, un cambio erróneo de parte de un usuario puede tener muchas consecuencias. Al entrenar continuamente a los miembros del personal, pueden aprender adecuadamente a utilizar la base de datos. Al resaltar las mejoras en los procedimientos, los miembros del personal estarán más conscientes del por qué la Comisión ha hecho el cambio y cuáles son los beneficios de la nueva base de datos. Por último, al ayudar a los miembros del personal a entender el uso y el potencial de la tecnología, estarán en condición para sugerir cambios y mejoras en el procedimiento. Debida a que los directivos no siempre conocen el trabajo específico de cada miembro del personal, puede que no sean capaces de diseñar un sistema tecnológico óptimo. Si los miembros del personal aprenden sobre los sistemas y los aceptan, estarán en la mejor posición para proponer cambios y mejoras a los mismos.

#### **c. Expansión de las Bases de Datos y Acceso Público a Ellas**

La Comisión ha establecido un programa llamado PPP que digitaliza las comunicaciones de los peticionarios y de los Estados, para que puedan “comprobar el estado de sus asuntos a través de Internet”<sup>358</sup>. Sin embargo, la Comisión no tiene un programa que digitalice

---

<sup>355</sup> Para una discusión más detallada, *vid. supra* Secciones III(E).

<sup>356</sup> De acuerdo con las Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 22, “[t]odos los oficiales responsables de asuntos dentro del sistema de peticiones individuales utilizan el PCMS y el DMS”.

<sup>357</sup> *Íd.*

<sup>358</sup> *Íd.*

peticiones/casos antiguos y los incluya en el DMS. Según la Comisión, sólo las peticiones actuales son digitalizadas, pero ninguna anterior al 2007<sup>359</sup>. La Comisión tiene que procesar digitalmente las peticiones/casos que sean más viejas, pero que aun estén siendo tramitadas en el procedimiento de la Comisión. Esto les permitirá tener una visión más completa de su sistema de casos y comparar más fácilmente los aspectos sustantivos y procesales de las peticiones/casos.

Finalmente, si el sistema lo permite, el PCMS puede ser capaz de ayudar a la Comisión a agrupar las peticiones y casos que tengan los mismos, o similares, patrones a fin de que la Comisión pueda combinar las peticiones y casos más fácilmente. El PCMS rastrea la tramitación de todas las peticiones y casos pendientes en la Comisión. Actualmente, dentro del PCMS, la Comisión puede identificar el tipo de caso del que se está ocupando—por ejemplo, tortura, privación de la libertad, desapariciones forzadas, etc. Con esta información, la Comisión debe comparar a cada petición y caso pendiente con cada una de las peticiones nuevas para ver si alguna de ellas podría combinarse con la petición nueva. La Comisión aún debe ir más allá al añadir datos adicionales a la base de datos del PCMS. Con más información sobre las peticiones y casos, el PCMS podría sugerir automáticamente casos y peticiones con los cuales una nueva petición para ser combinada.

#### **4. Sistema para la Recepción de las Peticiones**

La Comisión debe reformar la manera en que recibe y registra a las peticiones. De esta manera, la Secretaría Ejecutiva podrá manejar a todas las peticiones que recibe usando menos recursos para que así se puedan reasignar a otras partes de la Comisión. Específicamente, la Comisión debe tomar medidas para aumentar el número de peticiones que se presentan en línea sin envíos duplicados y reducir el número de peticiones improcedentes. Esto acelerará el procedimiento de revisión inicial en la Secretaría Ejecutiva, que marca el ritmo al que las peticiones entran al sistema de la Comisión y determina su congestión.

La Comisión debe fomentar un uso extenso de su sistema de peticiones en línea. Asimismo, la Comisión deberá publicar el Reglamento dentro del sistema de peticiones en línea con una nota explicativa que muestra ejemplos de casos claramente no procesables. Con el uso adicional del sistema de peticiones en línea, la Comisión puede aprovechar el tráfico web y publicar explícitamente las normas sobre si la petición sería admisible o no. La Comisión podría proporcionar una nota explicativa con ejemplos de situaciones claramente no procesables en la forma de preguntas frecuentes. Al ser muy explícita, y contener estos estándares y ejemplos, y si se transmiten de una manera muy simplificada y fácil de usar, el número de peticiones improcedentes podrá ser reducido y la transparencia de los estándares de la Comisión aumentará.

#### **5. Reducción de la Duplicación**

La Comisión ha tomado medidas para eliminar pasos duplicativos en su procedimiento. Algunos de estos cambios son cambios pequeños pero, en el transcurso de un día, o una semana, pueden sumarse y representar una cantidad relevante. Cuanto menos tiempo se dedique a asuntos o trámites duplicados, la Comisión podrá pasar más tiempo en la tramitación de casos. La Clínica celebra los avances expresados en su diálogo con la Comisión de que los

---

<sup>359</sup> *Íd.*

Estados ya no son notificados por métodos duplicativos. Desde mediados de 2011, los Estados son notificados por un solo medio, y los peticionarios son notificados por correo electrónico o por otros métodos sólo en la ausencia de correo electrónico. La Clínica apoya estos esfuerzos para reducir la duplicación en este sentido<sup>360</sup>. Sin embargo, no está claro con respecto a las etapas de admisibilidad y fondo cual es exactamente el procedimiento que se ha realizado para ‘racionalizar todas las comunicaciones con los Estados y las peticiones.’ La Clínica insta a la Comisión para evitar la duplicación y el desperdicio de esfuerzos en el Portal de Usuarios<sup>361</sup>.

## **C. Prácticas Nuevas que Pueden Requerir Cambios al Reglamento**

### **1. Decisión Combinada**

La Clínica recomienda que la Comisión modifique su Reglamento y fusione a las decisiones de admisibilidad y fondo en una sola. Los datos de la Clínica sugieren que la separación de las decisiones de admisibilidad y fondo no aportó más claridad a los requisitos de admisibilidad y, de hecho, entorpeció más de lo que agilizó el ritmo de adjudicación. La implementación de esta recomendación, más que cualquier otra, reduciría significativamente el congestionamiento y las demoras. Las experiencias de otros sistemas jurisdiccionales—particularmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos—sugieren que este cambio será efectivo en la reducción del congestionamiento y la duplicación. La Clínica reconoce que muchos de los Estados y otros actores pueden oponerse a este cambio. De hecho, el Grupo de Trabajo de la OEA recomendó exactamente lo opuesto, solicitando que la Comisión defina criterios objetivos para la combinación de la admisibilidad y el fondo<sup>362</sup>. Sin embargo, la credibilidad y la legitimidad de la Comisión se han construido—y aun descansan—en su determinación para crear un sistema que responda a las necesidades de las víctimas. Una de las exigencias principales de las víctimas es que se resuelvan sus quejas de manera oportuna.

### **2. Aplicación Consistente del Reglamento para Acelerar el Procedimiento**

La Comisión debe aplicar con mayor frecuencia todas las reglas que le permitan acelerar el procedimiento. Una de esas normas es el artículo 36.4 que le permite a la Comisión unir las decisiones de admisibilidad y fondo en circunstancias excepcionales. Esta disposición tiene un enorme potencial para ayudar a la Comisión a reducir su congestionamiento y acelerar el procedimiento al combinar las decisiones en un solo informe en lugar de redactar dos separados. Hasta el momento, la Comisión ha aplicado esta norma inconsistentemente. Según algunas fuentes, en el pasado la Comisión hubiera aplicado esta regla a todas las peticiones que se abrieron antes de las reformas de 2000, y que llevaran en la Comisión al menos cinco años. Más aun, la Comisión aplicaba la misma regla cuando el Estado no respondía a una petición. Hasta donde la Clínica tiene conocimiento, lamentablemente estas prácticas han sido abandonadas en los últimos años. La Comisión debería ser mucho más proactiva en la aplicación de las herramientas procesales a su alcance para reducir la duración de las peticiones. Al mismo tiempo, la Comisión debería ser mucho más explícita al explicar los diferentes usos que se le da a las normas procesales para los casos o peticiones en la misma situación. Por lo tanto, cuando la

---

<sup>360</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 1.

<sup>361</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 1.

<sup>362</sup> *Vid.* OEA Grupo de Trabajo, *supra* nota 62, p. 12, 3.d.

Comisión se niega a utilizar un recurso procesal, como la regla del artículo 36.4, deben quedar claro el por qué la Comisión optó por ignorar esa medida para acelerar el procedimiento. La Comisión necesita aprovechar estas oportunidades del Reglamento y hacerlo de una manera más consistente. Por supuesto que la Clínica está consciente que la combinación de decisiones de admisibilidad y fondo no necesariamente reducirá completamente el retardo ya que la Comisión deberá decidir sobre ellas en algún momento.

La Comisión debe seguir usando el artículo 29.d más consistentemente, y unir las peticiones cuando dos o más quejas versen sobre hechos similares, involucren a las mismas personas, o revelen el mismo patrón de conducta. Hasta ahora, la posibilidad de acumular peticiones no ha sido aplicada por la Comisión de manera sistemática<sup>363</sup>. La CIDH debe revisar continuamente su registro a fin de determinar la posible aplicación de este artículo tan pronto como sea posible.

Por último, al mismo tiempo que conserve la flexibilidad necesaria de su procedimiento, la Comisión debe ser más estricta en la aplicación de los plazos y la posibilidad de la concesión de prórrogas. Los artículos 30.4 y 37.2 requieren que toda solicitud de prórroga esté “debidamente fundada”. La Secretaría debe hacer evaluaciones claras de las razones por las cuales se concedan prórrogas. Debido a que los artículos 30.4 y 37.2 se refieren únicamente a las solicitudes de prórroga presentadas por los Estados, la Comisión necesita modificar su Reglamento y prácticas para extender el requisito de solicitud debidamente fundada a las formuladas por los peticionarios.

### **3. Adopción de Decisiones de Admisibilidad y Análisis Preliminar de Fondo por un Grupo de Trabajo**

Si la Comisión no sigue el consejo de la Clínica de combinar las decisiones de admisibilidad y fondo, o aun hasta que dicho cambio se lleve a cabo, debe encontrar otras formas para mitigar este problema. La Clínica recomienda que las decisiones de admisibilidad se tomen por grupos de trabajo (compuestos de cuatro miembros para establecer quórum) en vez de por el Pleno de la Comisión. Si la Comisión toma las decisiones de admisibilidad por el grupo de trabajo, los Comisionados podrán adoptar el mismo número de decisiones en menos tiempo, dejándole más tiempo al pleno para tomar decisiones de fondo. Más aun, los grupos de trabajo pueden reunirse cuando la Comisión no está en sesión, dejando aún más tiempo durante las sesiones para tomar decisiones de fondo. Sin embargo, la Clínica considera que la Comisión no debe utilizar este cambio sólo para adoptar más decisiones de admisibilidad, ya que esto sólo trasladaría el congestionamiento a las etapas posteriores del procedimiento. Los otros tres Comisionados deben formar otro grupo de trabajo que realice un análisis inicial de los informes de fondo a fin de acelerar su discusión en el pleno. De esta manera, la Comisión debería usar estos cambios para cambiar su atención durante la sesión a las decisiones de fondo.

---

<sup>363</sup> Por ejemplo, desde principios de 2000, la Comisión recibió docenas de peticiones relacionadas con el procedimiento de confirmación de jueces y fiscales hecha por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en Perú. En lugar de unir a todas las peticiones y tramitarlas como una sola, la Comisión las atendió individualmente emitiendo, por lo menos, seis informes de solución amistosa (*vid.* Informes N° 107/05; 50/06; 109/06; 20/07; 20/08 y 22/11).

#### 4. Uso de Decisiones *Per Curiam* por la Comisión y formatos abreviados de informes

Para hacer frente a algunas de los problemas identificados en este informe, la Clínica sugiere que la Comisión revise su Reglamento para que se administren más rápido los casos. El Reglamento debería permitir explícitamente que la Comisión emita decisiones “*per curiam*” en aquellos casos similares a otros que han sido previamente decididos. Tales decisiones podrían limitarse a constatar que las cuestiones de hecho y derecho son las mismas, para que así el caso pueda ser decidido de la misma forma que el caso anterior. La Comisión debe definir los criterios explícitos sobre los cuales pueden basarse las decisiones *per curiam* y debe asegurar que dichos criterios y procedimientos para identificar cuales casos se estimen similares sean totalmente transparentes para el público.

La Clínica reconoce que la Comisión ha utilizado esta herramienta *per curiam* en casos como el de Fierro<sup>364</sup> y Thomas<sup>365</sup>. Recientemente, la Comisión hizo una referencia expresa a “la práctica de adoptar decisiones *per curiam*” y, en solamente un párrafo, declaró inadmisibles a dos peticiones haciendo referencia a una petición previamente decidida<sup>366</sup>. La Clínica incita a la Comisión a seguir con su reciente práctica de utilizar decisiones *per curiam*.

El método de aplicar la misma decisión a casos anteriores sin dar más detalles sobre las particularidades de cada caso genera la preocupación de que los Estados y peticionarios podrían tratar de radicalizar las diferencias entre aquellos casos a fin de argumentar que las decisiones anteriores no se aplican a su petición o caso. Del mismo modo, aquellos casos que son más complejos o que implican más problemas legales que los que se habían decidido previamente deben ser decididos por separado a fin de promover las normas en materia de derechos humanos. Cuando esta situación se presenta, la Comisión debe determinar si el caso en cuestión es lo suficientemente similar o diferente a aquel caso anterior para justificar el uso de una decisión *per curiam*. Tal determinación no está fuera de la capacidad de los Comisionados. Anteriormente, se planteó una objeción similar en respuesta a la distinción hecha por las Cortes de Apelación de los EE.UU. entre aquellos casos que ameritaban una etapa de presentación de argumentos orales y aquellos en los que este paso se omitía, para lo cual se estimó adecuada la siguiente respuesta, “Ciertamente los tribunales deben articular y aplicar las normas que regulan la diferenciación entre los casos, pero estas tareas no están fuera de la competencia de los tribunales que frecuentemente fijan y aplican las normas”<sup>367</sup>.

---

<sup>364</sup> César Fierro v. EE.UU., Caso 11.331, CIDH, Informe No. 99/03 OEA/Ser.L./V/II.118, doc. 5 rev. 2 ¶37 (2003) (la Comisión apeló a una resolución anterior y decidió “adopta[r]... para los efectos de este informe sus decisiones en el [caso previo] y analizará las circunstancias del Sr. Fierro a la luz de esas conclusiones”).

<sup>365</sup> Douglas Christopher Thomas v. EE.UU., Caso 12.240, CIDH, Informe N° 100/03, Caso 12.240, OEA/Ser.L./V/II.118, doc. 5 rev.2 ¶¶39-41 (2003).

<sup>366</sup> Contribución a la Seguridad Social de Funcionarios Públicos Jubilados y Pensionistas—Sindicato de los Médicos del Distrito Federal contra Brasil, petición 989/04, Informe de la CIDH N° 133/09 ¶21(2009) disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Brasi1989-04.sp.htm> ; Contribuciones de Seguridad Social de Funcionarios Jubilados y Pensionistas—UNAFISCO, CONAMP, et al. contra Brasil, peticiones 1133/04 y 115-05, Informe de la CIDH N° 134/09, ¶ 23 (2009) disponible en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Brasil1133-04.sp.htm>.

<sup>367</sup> Godbold, *supra* nota 330, p. 863. La traducción es nuestra.

Finalmente, y con el objetivo de facilitar la producción más rápida y de un mayor número, la Clínica recomienda que la Comisión continúe su esfuerzo de reducir la extensión de sus informes, particularmente de los de admisibilidad. En casos donde el Estado no haya cuestionado los requisitos de admisibilidad, las decisiones deberían ser simples y sumamente sumarias. Lo mismo, cuando se debatían temas que ya han sido consistentemente decididos por el sistema interamericano.

## 5. Tratamiento de Cuestiones Estructurales

Relacionado al uso de decisiones *per curiam*, está la posibilidad de utilizar decisiones piloto similares a las sentencias piloto de la Corte Europea. Las decisiones piloto serían aplicables a aquellos casos que fueran prácticamente los mismos<sup>368</sup>. Al utilizar un solo caso para decidir casos posteriores se pueden resolver problemas sistémicos teniendo que llevar a cabo todo el procedimiento para la toma de decisiones solamente una vez. Este método será más efectivo si la Comisión pone en práctica un procedimiento para que una vez que se tome una decisión, se identifiquen todos aquellos casos pendientes que versen sobre el mismo punto y se resuelvan de inmediato con una decisión *per curiam*. Como se mencionó previamente, el software de análisis cualitativo puede identificar a aquellos casos actuales que versan sobre hechos y asuntos legales similares. Usando su Reglamento actual, la Comisión puede simplificar su procedimiento al agrupar casos o peticiones. El Artículo 29.1.d del Reglamento establece que “si dos o más peticiones versan sobre hechos similares, involucran a las mismas personas, o si revelan el mismo patrón de conducta, las podrá acumular y tramitar en un mismo expediente”<sup>369</sup>. Si bien esta disposición le permite a la Comisión unir a las peticiones que se encuentran en la misma etapa, no le permite hacer frente a las peticiones y casos en que están en diferentes etapas. Asimismo, no prevé a un mecanismo claro que establezca las consecuencias de una decisión sobre aquellos casos y peticiones que versen sobre el “mismo patrón de conducta”.

Las modificaciones al Reglamento, si la Comisión sigue el modelo Europeo, crearán un procedimiento que entrará en operación cuando la Comisión reciba un número significativo de peticiones que se deriven de una misma causa. En esas situaciones, la Comisión podrá optar por seleccionar una o varias de ellas para darles un tratamiento prioritario. Al tratar con la petición/caso seleccionado, o peticiones/casos, tratará de obtener una solución que vaya más allá de la petición/caso, o peticiones/casos, en particular a fin de abarcar todos aquellos casos que planteen el mismo asunto.

Puede que la Comisión también quiera considerar la disposición de las sentencias piloto implementada por la Corte Europea que le da la opción de “aplazar o ‘congelar’, por un periodo de tiempo determinado, el estudio de todos los otros casos relacionados”<sup>370</sup>. Si la Comisión adopta este modelo, debe establecer ciertas condiciones. Primero, debe limitar la “congelación” a un período determinado de tiempo<sup>371</sup>. Segundo, también le debe exigir al Estado el responder con

---

<sup>368</sup> Vid. por ejemplo, *Kachel v. Polonia*, No. 50425/99, Corte Europea de Derechos Humanos, y otros 175 fallos del tipo Río Bug, (23 de septiembre de 2008) disponible en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

<sup>369</sup> Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 29.1.d.

<sup>370</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, El Procedimiento de Sentencias Piloto, Nota informativa emitida por el Registro ¶5 (2009), [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information\\_Note\\_on\\_the\\_PJP\\_for\\_Website.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf). La traducción es nuestra.

<sup>371</sup> Vid. *Íd.*

prontitud a las recomendaciones formuladas en la decisión piloto<sup>372</sup>. Tercero, debe mantener constantemente informados a los peticionarios sobre el procedimiento en curso<sup>373</sup>. Finalmente, la Comisión debe enfatizar el hecho de que puede reanudar el estudio de un caso “congelado” en cualquier momento si el Estado no sigue las recomendaciones<sup>374</sup>. La Comisión debe incluir estas disposiciones pertinentes en su Reglamento. El uso de las decisiones piloto no debe ser obligatorio y, más bien, debe proveer la suficiente flexibilidad a la Comisión para decidir cuándo es pertinente aplicar ese procedimiento y cuándo es que el uso de las decisiones piloto no debe conducir a un aplazamiento de los casos. A fin de crear un incentivo para que el Estado resuelva el problema, el Reglamento necesita establecer un procedimiento sumario para aquellos casos “descongelados” casos y una fuerte presunción de que todos estos casos “descongelados” serán remitidos a la Corte inmediatamente (asumiendo que el Estado acepte la competencia del Tribunal).

## 6. Recepción de Información y Documentos

La Comisión también debe enmendar su Reglamento para exigir que los peticionarios y los Estados presenten todas sus pruebas y documentos en una etapa más temprana del procedimiento. Idealmente, la Comisión tomaría una decisión conjunta sobre admisibilidad y fondo y solicitaría, tanto a los peticionarios como a los Estados, que presenten todos sus documentos e información en una etapa temprana. La Comisión debe reformar a su Reglamento de acuerdo a los artículos 35(1), 36(1), 40(2) y 41(1) del Reglamento de la Corte que requieren que las partes presenten todas las pruebas ofrecidas junto con sus actuaciones iniciales. Teniendo esta regla, la Comisión tampoco solicitaría observaciones adicionales después de recibir las observaciones iniciales. El artículo 57 del Reglamento de la Corte contempla muy pocas excepciones: solamente cuando la evidencia fue omitida “por causa de fuerza mayor o impedimento grave” o “se refiera a un hecho ocurrido con posterioridad a los citados momentos procesales”<sup>375</sup>. La Comisión también debe seguir el planteamiento de la Corte sobre este asunto<sup>376</sup>.

Dicha norma incentivaría a las partes para que presentaran todas sus pruebas inmediatamente, permitiéndole a la Comisión iniciar con sus deliberaciones con más

---

<sup>372</sup>*Vid. Íd.*

<sup>373</sup>*Vid. Íd.*

<sup>374</sup>*Vid. Íd.* Esto parece ser la situación del caso de las decenas de peticiones relacionadas con el proceso de confirmación de jueces y fiscales hechas por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en Perú. La Comisión comprendió necesidad de adoptar una solución integral y en algunos casos tuvo que “hacer un llamado al Estado para encontrar una solución comprensiva para el problema de los jueces no reconfirmados por el Consejo Nacional de la Magistratura, para solicitarle al Estado que se presentara ante la Comisión, en un plazo de un mes contado a partir de la fecha de notificación del informe instantáneo, una propuesta de solución integral para la situación de todos los fiscales y jueces que no se reconfirmaron”. *Vid.* el informe N° 20/08, petición 494-04, Romeo Edgardo Vargas Romero, Perú. La ausencia de un mecanismo de sentencias piloto, la renuencia de la Comisión a continuar con la acumulación de todas las peticiones y la falta de implementación de una solución integral de Perú obligó a la Comisión a dedicarle tiempo a la emisión de al menos seis informes de solución amistosa (*vid.* informes N° 107/05; 50/06, 20/07; 109/06; 20/08 y 22/11).

<sup>375</sup> Reglamento de la Corte, *supra* nota 141, art. 57.

<sup>376</sup> La Clínica considera que a fin de fomentar la correcta presentación de pruebas en las primeras etapas, la Corte también debe modificar sus prácticas y Reglamento a fin de impedirle a las partes el presentar pruebas al Tribunal sin haber sido ofrecidas y producidas primero ante la Comisión.

anticipación, y, también, permitiéndole a las partes ver las fortalezas y debilidades de su caso y determinar así la conveniencia de una solución amistosa. Este cambio previene la posible duplicación o desperdicio de los esfuerzos asociados con cada una de las pruebas nuevas presentadas después de la revisión inicial. La Clínica considera que la Comisión puede implementar esta regla sin perjudicar su capacidad de investigación y cooperación si la norma es transparente y reiterada a las partes con anticipación. En tercer lugar, y lo que es más importante, los rígidos plazos para la recepción de las pruebas y la información no serán efectivos si el resto de las funciones de la Comisión no se agilizan. Si la Comisión recibe a las pruebas en una etapa temprana, pero está demasiado ocupada con otros casos como para evaluar dicha evidencia, dicha recepción temprana de información no tendrá ningún efecto sobre la duración total del caso. Por lo tanto, la Comisión debe aplicar esta recomendación en conjunto con las otras recomendaciones descritas en este informe.

## **7. Solución Amistosa**

La Comisión debe seguir haciendo de la solución amistosa una alta prioridad en su misión. La Clínica felicita a la Comisión por la creación de la unidad especializada, el Grupo de Soluciones Amistosas. La Clínica tiene varias recomendaciones sobre el funcionamiento de este grupo. El primer paso es identificar claramente el número de casos que se encuentran en negociaciones de solución amistosa. De acuerdo a las respuestas de la Comisión, la CIDH tiene una estimación aproximada (entre 80 - 100), pero desde un punto de vista de eficiencia, la Comisión debería hacer un esfuerzo concentrado para evaluar sus estadísticas en esta área. Además de elaborar informes sobre aquellos casos que ya se encuentran en proceso de una solución amistosa, el Grupo de Soluciones Amistosas debe identificar aquellos casos en los que haya más probabilidades de llegar a un acuerdo y alentar a las partes a asistir a las sesiones de mediación y encontrar así una solución.

Adicionalmente, el Grupo de Soluciones Amistosas debe presentarse a las partes y ofrecer una solución amistosa desde los inicios del procedimiento. El Reglamento le permite a la Comisión ponerse a disposición de las partes en cualquier momento durante la tramitación de un caso<sup>377</sup>. El Grupo de Soluciones Amistosas debe aprovechar esta prerrogativa en las primeras etapas del procesamiento de una petición, como lo es después de la revisión inicial cuando la Comisión solicita las observaciones de las partes por primera vez. Fomentando la solución amistosa con más anticipación en el procedimiento se pueden eliminar etapas posteriores y permitirle a la Comisión asignar ese tiempo para resolver otros casos.

La solución amistosa también puede ser una herramienta para atender problemas estructurales o cuestiones recurrentes. El Grupo de Soluciones Amistosas debe fomentar a la solución amistosa para resolver grupos de casos similares. La Comisión debe identificar a los casos que tengan más probabilidades de llegar a un acuerdo y que versan sobre hechos y asuntos legales similares. Estos casos se pueden agrupar en los procedimientos de mediación. Los mediadores pueden tratar con grupos enteros de peticionarios y con el Estado para encontrar una solución para todas las partes.

---

<sup>377</sup>Reglamento de la Comisión, *supra* nota 6, art. 40.1.

Un obstáculo para las resoluciones en grupo puede surgir cuando un peticionario se niegue a aceptar un acuerdo con el cual el resto de los peticionarios están de acuerdo. De acuerdo con el artículo 49, para que la Comisión pueda aprobar acuerdos de solución amistosa, se necesita una determinación de que la solución es compatible con la Convención Americana. Además, se está presuponiendo que el Estado está actuando de buena fe, y que está dispuesto a resolver el asunto en cuestión. Al publicar un informe, y al no remitir el caso a la Corte, se podría ofrecer una solución para todos aquellos que no llegaron a un acuerdo. Para evitar esta situación, puede que la Comisión necesite tener una regla que estipule que cuando haya reservas sobre un acuerdo grupal—es decir, que uno o más peticionarios no acepten el acuerdo, pero que un gran número de peticionarios sí lo hagan—haya una fuerte presunción de que las peticiones controvertidas no serán remitidas a la Corte. Con esta regla, se desincentivaría a los peticionarios que obstinada o arbitrariamente procuran evitar llegar a un acuerdo. La Comisión tendría que determinar al redactar dicha norma cuál es la proporción de rechazos por aceptaciones necesaria para que tal presunción entre en juego. Además, la regla implicaría únicamente una presunción en contra de que el caso se remita a la Corte. De esta manera, si el peticionario tuviera una razón de peso para no aceptar el acuerdo, la Comisión aún podría considerarla y superar esta presunción y remitir así el caso a la Corte.

El nuevo Reglamento también debe especificar las consecuencias de incumplir con un acuerdo de solución amistosa. Actualmente, parece que una vez que la Comisión adopta un informe del tipo del artículo 49 aprobando a un acuerdo de solución amistosa, no hay posibilidad de continuar con la petición o caso si el Estado no cumple con dicho acuerdo. Esta situación puede llevar a muchos peticionarios a negarse a firmar los acuerdos, dada la posibilidad de que el Estado incumpla.

A fin de fomentar la solución amistosa, la Comisión debe llevar a cabo más visitas *in loco* y de trabajo a los Estados y hacer hincapié en la solución amistosa en estas visitas. Los Comisionados pueden celebrar reuniones de mediación durante las visitas *in loco* y de trabajo para resolver los problemas entre los peticionarios y el Estado. Adicionalmente, los Comisionados deben utilizar la vía diplomática durante las visitas *in loco* para alentar a los Estados a ser más abiertos a las soluciones amistosas.

## **8. Transparencia y Criterios para las Decisiones**

La Clínica reconoce que, en la última década, la CIDH ha adoptado varias iniciativas para proporcionar más información sobre su trabajo y criterios claros para el tipo de decisiones que adopta. Sin embargo, todavía hay lugar para más mejoras. Se necesita una mayor transparencia para tener una Comisión más efectiva y eficiente en el tratamiento de su congestión y demoras. La Comisión podría aumentar el apoyo de todos los actores involucrados si hace pública más información, en particular aquella información sobre la forma en que maneja las peticiones y casos y el cómo y por qué se han decidido y tramitado. Por ejemplo, la Clínica preguntó a la Comisión ¿cuántos casos están en espera de un informe del tipo de los artículos 50 y 51? La respuesta de la Comisión fue simplemente que “actualmente la Comisión no documenta las estadísticas solicitadas”<sup>378</sup>. Sería muy provechoso para la legitimidad de la Comisión si reuniera y publicara este tipo de información. La Comisión podría

---

<sup>378</sup> Respuestas de la Comisión, *supra* nota 9, p. 16.

utilizar estos números para aumentar la efectividad de su planificación y administración. Más aun, la Comisión debe dar a conocer sus razonamientos detrás de la aplicación de las normas para ahorrar tiempo y dar a conocer los criterios por los cuales las peticiones pueden ameritar un trato preferente<sup>379</sup>. Al poner más información a disposición del público se incrementará tanto su apoyo como la rendición de cuentas públicas. La Comisión podría aprender del sitio web del USCIS y de la gran cantidad de información disponible al público que en él se contiene.

## 9. Medidas de Seguimiento

La Clínica felicita a la Comisión por fijar objetivos concretos sobre medidas de seguimiento, y la invita a fortalecer este compromiso aún más haciendo a las medidas de seguimiento obligatorias y no discrecionales, aumentando las visitas *in loco*, y redactando criterios más específicos para el cumplimiento de sus decisiones de fondo. La Clínica considera que existe una clara correlación entre la plena implementación de sus decisiones y una reducción del congestionamiento. Si los Estados cumplen con las recomendaciones de la Comisión en los casos individuales, habrá un impacto positivo en casos similares que podrán ser resueltos mediante acuerdos de solución amistosa, informes más breves, o incluso retirando al caso de la agenda de la Comisión o evitando su presentación por completo. Esto es particularmente importante en áreas que involucran a medidas cautelares, capacitación, y cambios estructurales que podrían prevenir abusos futuros.

La Clínica recomienda enfáticamente que se modifique el artículo 48.1 del Reglamento para que la adopción de medidas de seguimiento sea obligatoria y no discrecional. La Comisión debe llevar a cabo un seguimiento más cercano y activo a los casos realizando evaluaciones detalladas sobre el estado de cada recomendación emitida por la Comisión.

Durante las visitas *in loco* y, particularmente, durante las visitas de trabajo es un buen momento para realizar las medidas de seguimiento. Por lo tanto, la Comisión debe hacer más frecuentes sus visitas a los países y aprovechar plenamente a estas visitas *in loco* y de trabajo para promover el cumplimiento de sus recomendaciones y la prevención de abusos futuros. La Comisión debe reforzar sus metas en este aspecto al llevar a cabo visitas más específicas a los países y recomendando que la agenda de cada visita *in loco* y de trabajo incluya:

1. Reuniones con los representantes de los peticionarios y de los Estados para discutir las medidas tomadas para prevenir o remediar los abusos, de acuerdo a las decisiones de la Comisión y la Corte.
2. Reuniones con los funcionarios del Estado central que tengan facultades para la toma de decisiones y la responsabilidad de implementar las recomendaciones clave.
3. La emisión de una declaración pública, antes de la visita, indicando el estado de cada caso discutido con las partes y una declaración pública al final señalando los compromisos asumidos por los Estados para implementar las recomendaciones, si los hubiere.

---

<sup>379</sup> Vid., OEA Grupo de Trabajo, *supra* nota 62, p. 13, 3.h.

Durante cada visita, la Comisión debe llamar la atención de las autoridades no sólo sobre aquellos casos que ya cuentan con decisiones de fondo o de solución amistosa, sino también hacia aquellos otros casos pendientes similares para atender así los problemas estructurales.

A fin de facilitar la implementación y asegurar un seguimiento adecuado, la Comisión debe evitar utilizar un lenguaje vago que se limite a indicar que los Estados deben “adoptar las medidas necesarias”<sup>380</sup>. La Comisión debe especificar qué tipo de medidas serían suficientes. Adicionalmente, la Comisión debe crear, y hacer públicos, los criterios claros para evaluar si, y en qué medida, una recomendación se ha cumplido. En su análisis de la situación del cumplimiento de sus decisiones, la Comisión debería proporcionar información más clara explicando que es lo que constituye un cumplimiento total y parcial<sup>381</sup>. Cuando la Comisión de seguimiento a los Estados y peticionarios, puede utilizar la precisión de las recomendaciones iniciales, junto con aquellos criterios establecidos para evaluar el grado de cumplimiento y determinar qué medidas aún deben tomarse.

---

<sup>380</sup> *Vid.*, por ejemplo, Informe No. 79/11, Caso 10.916, James Zapata Valencia y José Heriberto Ramírez Llanos, Colombia (recomendando a Colombia “que adopte las medidas necesarias que tiendan a asegurar la debida investigación de los casos de ejecuciones perpetradas por agentes de seguridad del Estado).

<sup>381</sup> La misma recomendación se ha propuesto en relación con las decisiones de la Corte. Basch, *supra* nota 193, p. 32.



## VII. Conclusión

Cuando la Clínica comenzó su proceso de elaboración de este informe en 2010, no había ningún Plan Estratégico y gran parte de la información no estaba disponible al público. La Clínica se ve alentada por los nuevos avances en el Plan Estratégico, y por la apertura y voluntad de la Comisión para sostener un diálogo con la Clínica. Teniendo en cuenta el objetivo general de acceso a la justicia, la Clínica considera imperativo que las recomendaciones que aquí se presentan que ayudarían a la Comisión a reducir su congestión y volverse más eficiente, deben implementarse. La Clínica se ve alentada por todos los cambios que ya han sido puestos en marcha, pero cree que aun se puede hacer más.

Es vital que la Comisión reaccione pronto. La Comisión está en un momento crucial en el cual debe decidir radicalizar y cambiar sus procedimientos actuales o enfrentar la posibilidad de defraudar la esperanza de los usuarios. La Clínica felicita a la Comisión por tomar de manera preventiva algunas de las medidas necesarias para hacer frente a sus deficiencias estructurales, pero la Clínica considera que también hay lugar para mejorar. El caso de Gerson Jairzinho González Arroyo, en el cual la Comisión tomó diecisiete años para emitir una decisión sobre admisibilidad, es simplemente un caso en que la Comisión reconoció implícitamente que su propia demora representaba un retraso injustificado. Hay muchos otros casos sobre los cuales podría decirse lo mismo, y si la Comisión quiere resolver verdaderamente estos problemas, debe adoptar por lo menos algunas de las recomendaciones presentadas en este estudio, y considerar genuinamente el combinar algunas decisiones de admisibilidad con las de fondo. Como los tribunales de Botsuana opinaron, “En un mundo en constante cambio, la ley y la maquinaria de la justicia deben adaptarse a las circunstancias cambiantes si han de cumplir su papel en la sociedad”<sup>382</sup>.

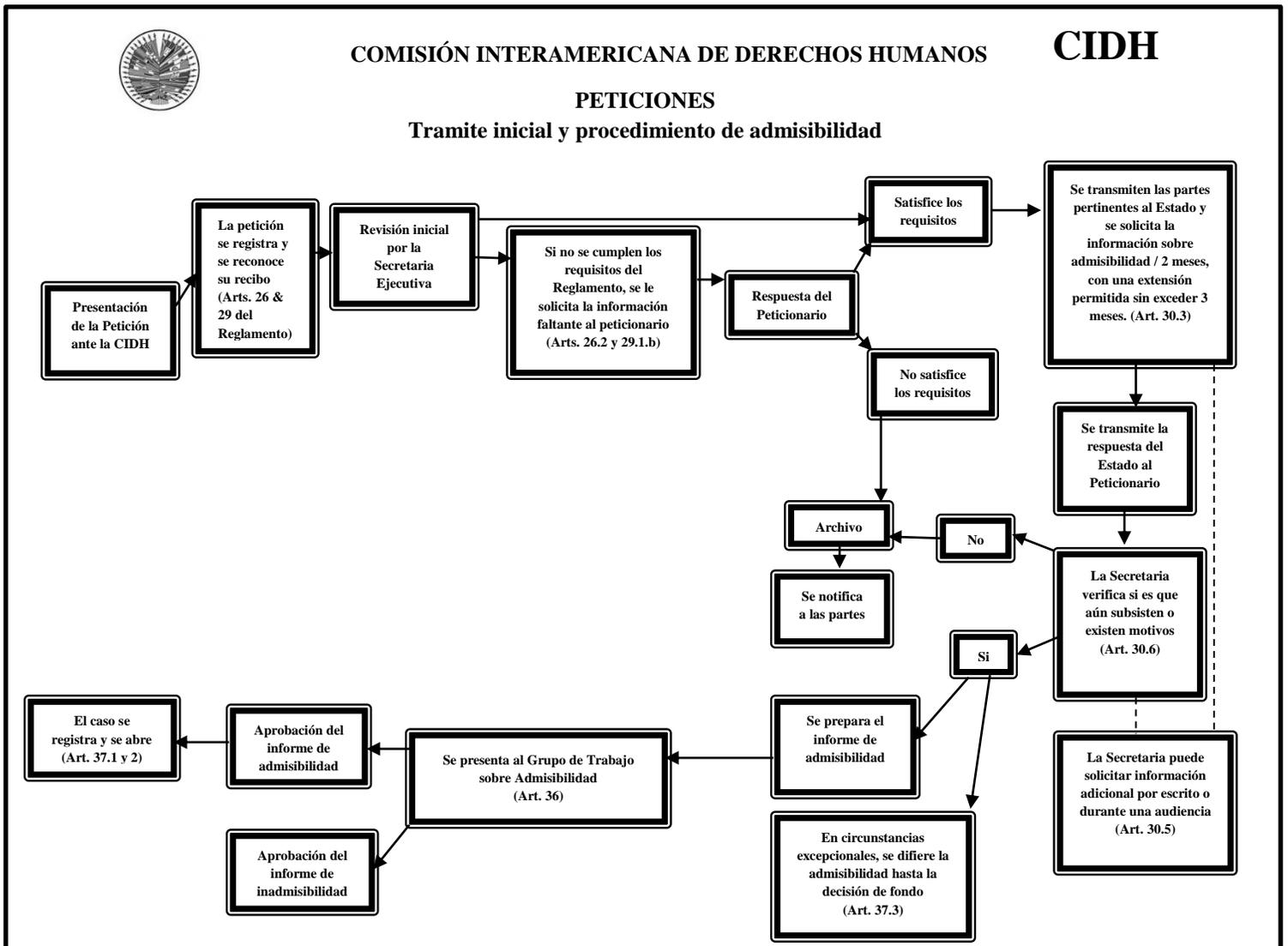
---

<sup>382</sup> GN.NTHOMIWA, “Presentation on Case Flow Management System: An Efficient and Transparent Means to Deliver Justice,” taller del Secretario de la Comisión de SAJC/Venecia. Del 5 al 7 de diciembre de 2007, Johannesburgo, Sudáfrica, citando a los tribunales de Botsuana en un discurso dado por motivos de la apertura del año judicial en 2002.

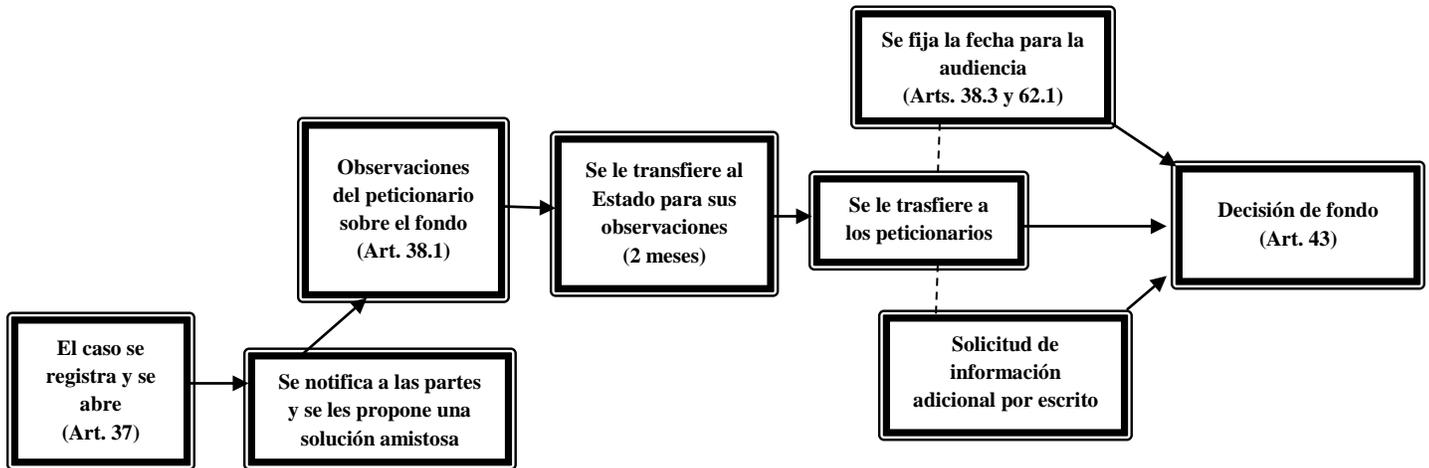


VIII. Apéndice

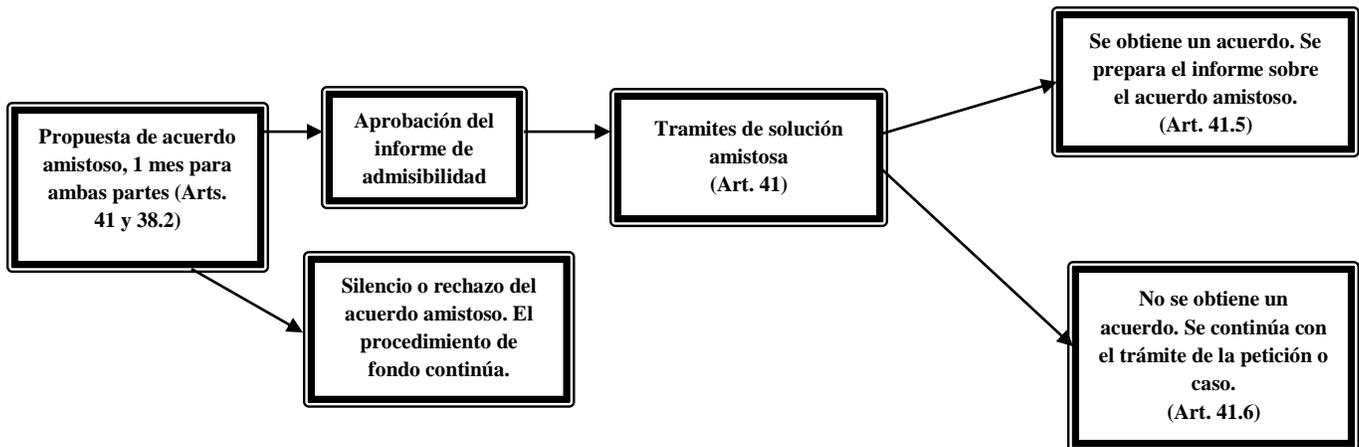
Apéndice I: Diagramas de Flujo del Procedimiento de la Comisión en 2001



**CASOS**  
**Procedimiento de fondo**



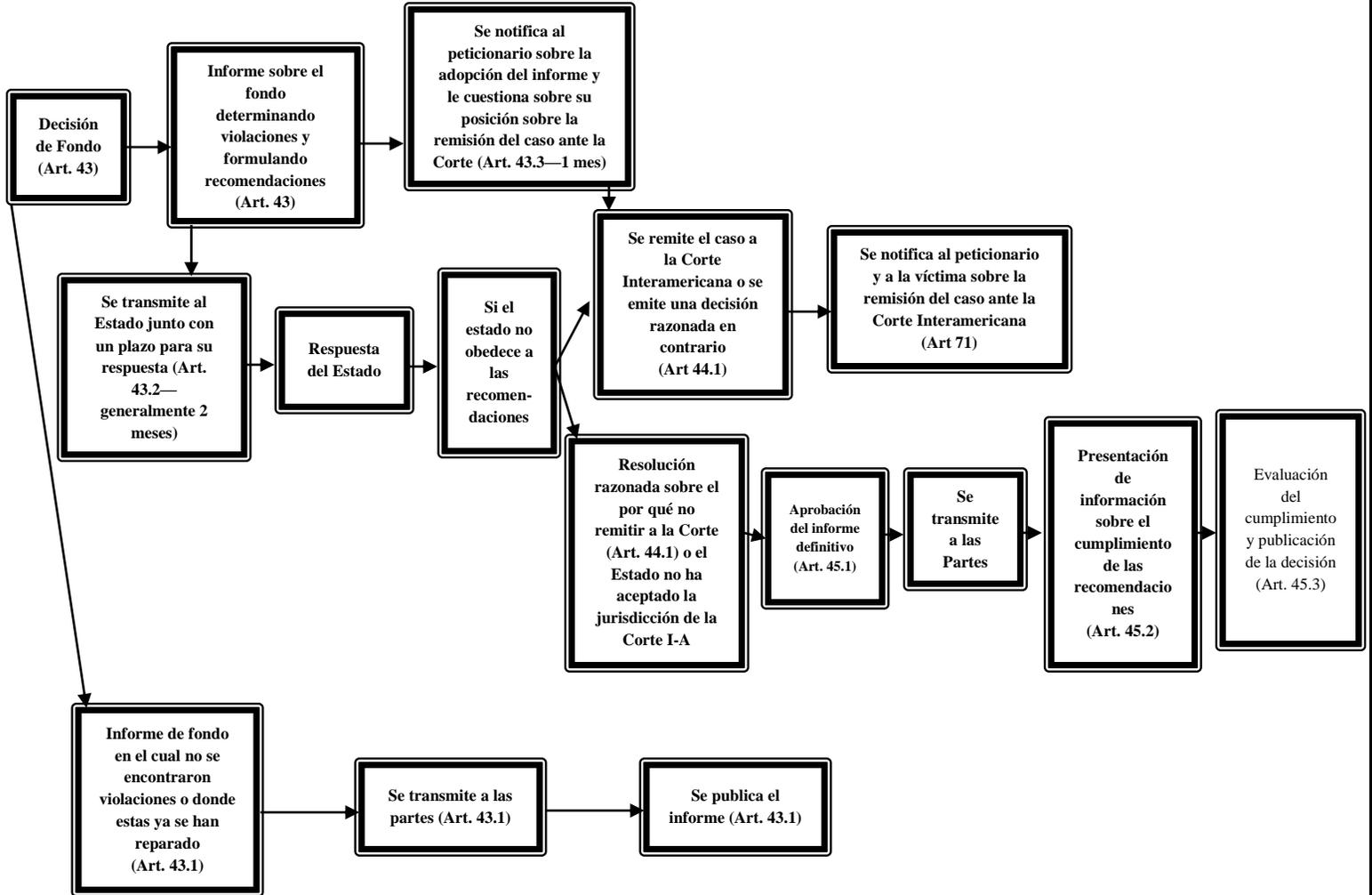
**Procedimiento de Solución Amistosa<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Artículo 41.1: 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.

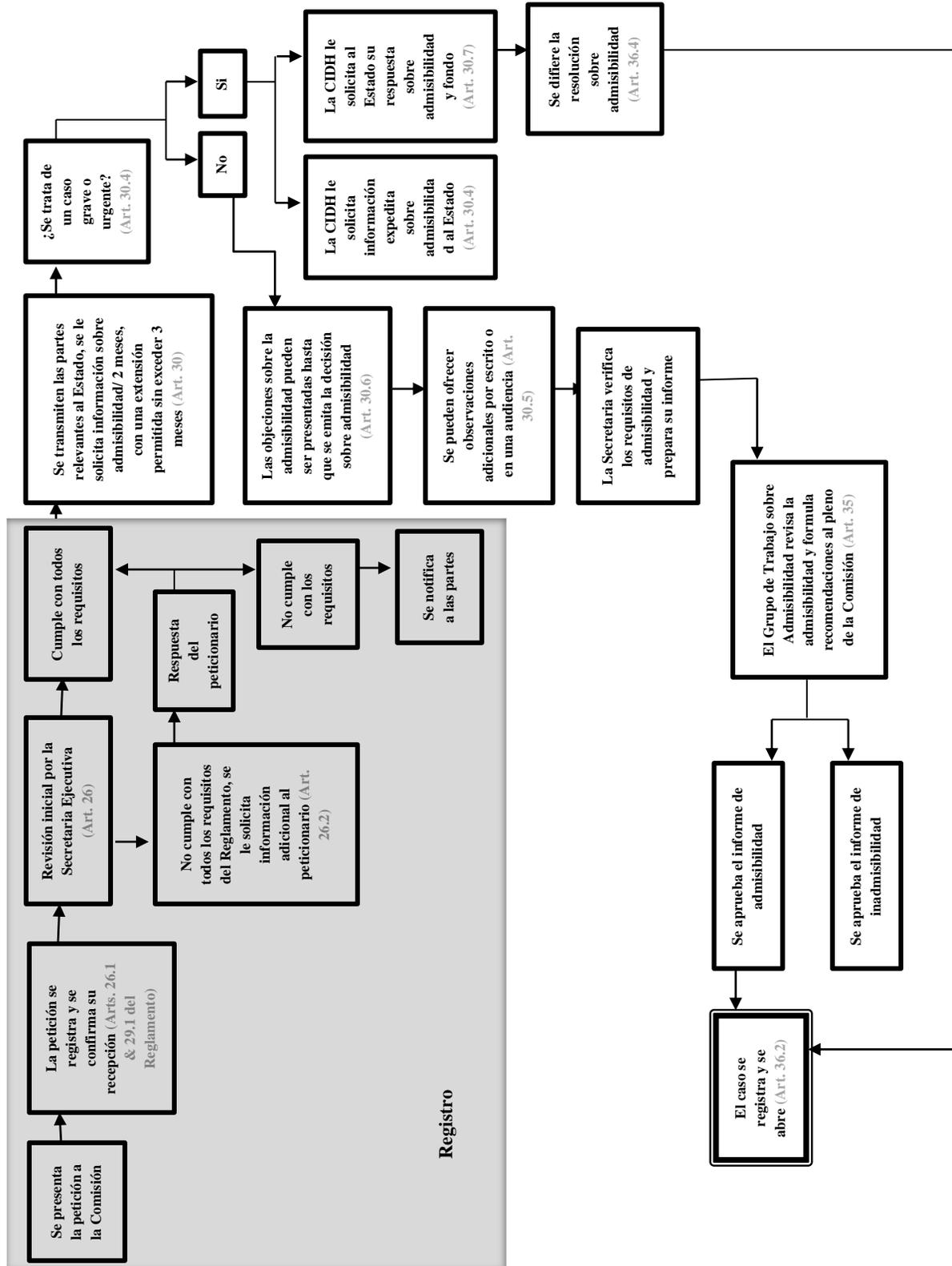
Art. 38.2: Antes de pronunciarse sobre el fondo de la petición, la Comisión fijará un plazo para que las partes manifiesten si tienen interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa previsto en el artículo 41 del presente Reglamento. Asimismo, la Comisión podrá invitar a las partes a presentar observaciones adicionales por escrito.

## Decisión de fondo / Remisión de Casos ante la Corte Interamericana



## Apéndice II: Diagramas de flujo del procedimiento actual de la Comisión

### Decisión de fondo / Remisión de casos ante la Corte Interamericana



## Procedimiento de Fondo y Solución Amistosa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

