

# CEJIL

CENTER FOR JUSTICE AND INTERNATIONAL LAW • CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL  
CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL • CENTRE POUR LA JUSTICE ET LE DROIT INTERNATIONAL

Washington, D.C., 27 de marzo de 2008

## Aportes para la reflexión sobre posibles reformas al funcionamiento de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

### I. PRESENTACIÓN

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (en adelante “CEJIL”)<sup>1</sup> ha acompañado con interés y atención los debates, aún en proceso, realizados por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (en adelante “CAJP”) de acuerdo con la AG/RES. 2291 (XXXVII-O/07)<sup>2</sup>. Es en este sentido que en el marco de los diálogos que la Organización de Estados Americanos (en adelante “OEA”) ha promovido con el objeto de perfeccionar la protección regional de los derechos humanos en América, CEJIL ha presentado diversas iniciativas, tanto ante los órganos políticos de la OEA, como ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Comisión” o “CIDH”) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte” o “Corte Interamericana”), con el propósito de contribuir al logro de una mayor efectividad de la tutela regional.

Así en los últimos años, CEJIL ha publicado distintos trabajos de investigación y análisis sobre temas relacionados con el fortalecimiento del sistema interamericano, entre otros, sobre los procesos de selección de miembros<sup>3</sup>; la necesidad de un fondo de asistencia jurídica para los peticionarios<sup>4</sup>; el mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará<sup>5</sup>; y publica anualmente la *Revista CEJIL: Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*. Asimismo, ha participado regularmente en los espacios de debate abiertos por la Comisión y su Secretaría Ejecutiva<sup>6</sup>. Finalmente, CEJIL ha abogado por una amplia y diversa participación de la sociedad civil en las discusiones realizadas por la OEA con relación al sistema interamericano y los temas de derechos humanos en general<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> CEJIL es una organización de defensa y promoción de los derechos humanos en el hemisferio americano. Su objetivo principal es asegurar la plena implementación de normas internacionales de derechos humanos en los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante el uso efectivo del sistema interamericano de derechos humanos y otros mecanismos de protección nacional e internacional.

<sup>2</sup> AG/RES. 2291 (XXXVII-O/07), punto resolutivo 3.a.

<sup>3</sup> CEJIL Documento de Coyuntura, *Aportes para el Proceso de Elección de Miembros de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos* (2005).

<sup>4</sup> CEJIL Documento de Coyuntura, *La Urgente Necesidad de Crear un Fondo de Asistencia Jurídica para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano* (2006).

<sup>5</sup> CEJIL Position Paper, *Evaluation of the Statute of the Mechanism to Follow-Up on the Implementation of the Convention of Belém do Pará* (2006).

<sup>6</sup> CEJIL como miembro de la Coalición Internacional de ONG ha participado de reuniones regulares con la CIDH para discutir temas críticos del movimiento de derechos humanos: medidas cautelares, defensores y defensoras de derechos humanos, la demora en los procesos de tratamiento de casos individuales, etc. Adicionalmente, CEJIL ha sometido a la CIDH numerosas cartas sobre el funcionamiento del sistema.

<sup>7</sup> Recientemente, CEJIL preparó observaciones escritas en el marco de la reunión del Consejo Permanente convocada en cumplimiento del AG/RES. 2351 (XXXVII-O/07). Ver, “CIVIL SOCIETY CONTRIBUTIONS Special Meeting of the OAS Permanent Council called for in resolution AG/RES. 2351 (XXXVII-O/07) ‘Civil Society Organizations and the Protection of Human Rights and Promotion of Democracy’” (30 de enero de 2008).

La protección regional interamericana tiene la función fundamental de brindar protección real y efectiva de los derechos inherentes a todo ser humano sin distinción alguna, de modo subsidiario a la tutela nacional. Así los Estados tienen el rol de garantes principales de los derechos humanos en la esfera local, a la cual se suma su responsabilidad como garantes colectivos de los derechos humanos en virtud del marco convencional del sistema interamericano. Por ello, todo proceso de debate sobre el fortalecimiento debe tener como norte y guía la protección eficaz de los derechos humanos de los individuos, destinatarios últimos del sistema. En consecuencia, debe vincular no sólo a los Estados y a los órganos del sistema, sino de manera amplia, a las víctimas de violaciones de derechos humanos, las organizaciones que las representan y los/las defensores de derechos humanos de la región. En este sentido, la profundización de los mecanismos reales de participación de la sociedad civil en este ámbito, es de crucial importancia a fin de garantizar debates fructíferos.

CEJIL presenta aquí algunas observaciones, que no son exhaustivas ni abarcan todos los temas en debate, sino que solamente tienen la intención de ser aportes iniciales a algunos de los aspectos que han sido objeto de reflexión, tanto en el marco de las reuniones informales de la CAJP, como de otras instancias en la que CEJIL ha participado.

La parte inicial de nuestras observaciones identifica algunos de los retos centrales que viene enfrentando el sistema. En segundo lugar, se analizan algunas de las propuestas concretas que se encuentran actualmente en discusión sobre el futuro del sistema interamericano.

## II. HACIA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Colocando entonces en el lugar central a los/las habitantes del hemisferio y —específicamente— a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, creemos que toda reforma de reglamentos debe ser debatida lo más ampliamente posible y la resolución de los disensos debe inclinarse decididamente a favor del efecto útil de tutela, sin descuidar la seguridad jurídica y el necesario equilibrio procesal. Teniendo presente que la reforma de los reglamentos de los órganos de protección es una facultad propia y autónoma de la CIDH y de la Corte, dentro de los parámetros marcados por la Convención Americana y los principios de protección de los seres humanos que inspiran al sistema<sup>8</sup>.

### 1. Garantías de independencia, autonomía, competencia y financiamiento

El objetivo primordial del sistema interamericano—y concretamente de sus órganos de protección de derechos humanos—no es tanto cumplir con un ideal de justicia abstracto, sino brindar justicia a las víctimas concretas de violaciones a sus derechos humanos y reparar los daños que dichas violaciones

<sup>8</sup> Ver Corte IDH. *Control de Legalidad en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-19/05 de 28 de noviembre de 2005. Serie A No. 19, párrafo 21:

los tratados de derechos humanos...se inspiran en valores comunes superiores, centrados en la protección del ser humano, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo y cuentan con mecanismos de supervisión específicos.

les han producido. Así, al interpretar y aplicar los instrumentos interamericanos, los órganos respectivos deben tender a que sus disposiciones sean efectivas. Para que esta efectividad pueda ser una realidad, se requieren algunos presupuestos fundamentales de carácter interdependiente: la independencia, la autonomía, la competencia y el adecuado financiamiento.

Para comenzar, la independencia y la autonomía son condiciones primordiales de la credibilidad y la efectividad de la administración de justicia y de las instituciones de protección y promoción de los derechos humanos. Sencillamente, es imposible que los órganos del sistema fiscalicen el accionar de los Estados, sin ser plenamente independientes de estos, así como de los órganos políticos de la OEA y de otros actores sujetos a su jurisdicción. El propio marco normativo reafirma la importancia de la independencia y la autonomía, al disponer que los/las integrantes de los órganos sean siete expertos/as que actuarán a título personal y estarán sometidos/as al escrutinio de incompatibilidades consagradas de modo convencional, estatutario y reglamentario. Según la misma Convención Americana, el cargo de comisionado/a y el de juez/a, es incompatible con cualquier otra actividad que pueda afectar su independencia o imparcialidad en el ejercicio de sus funciones<sup>9</sup>.

La efectividad del sistema interamericano también requiere que exista un adecuado respeto por la competencia de los órganos del sistema. En consecuencia, los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados, deberían estar confiados primordialmente a los órganos de protección, los cuales están dotados de un marco legal que resguarda su autonomía e independencia. En este sentido, es preocupante que el mecanismo de seguimiento (MESECVI) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), duplique funciones del sistema interamericano, sin contar con la necesaria autonomía, independencia, o posibilidad de fiscalización efectiva de las acciones de los Estados<sup>10</sup>. Es clave que los Estados miembros de la OEA fortalezcan los órganos del sistema interamericano en vez de desviar sus ya escasos recursos para la creación de mecanismos de protección paralelos que resultan más débiles y menos independientes que los ya existentes. Asimismo, son inválidas las interpretaciones mediante las cuales se sostiene que hay campos de acción de los Estados o de los órganos políticos de la OEA, en los cuales la CIDH y la Corte no deben interferir por involucrar complejos procesos políticos como transiciones a la paz o a la democracia. Es precisamente en estas circunstancias, cuando las conveniencias políticas a corto plazo amenazan el pleno respeto por los derechos humanos, que los órganos del sistema deben ser especialmente llamados a vigilar la protección de los derechos fundamentales.

El efectivo funcionamiento del sistema interamericano depende también, en gran parte, de contar con el adecuado financiamiento. En el marco de las recientes discusiones ante la CAJP, existía un amplio reconocimiento por parte de los Estados de la necesidad de ampliar significativamente el financiamiento del sistema. Como señala la Comisión en su Informe Anual, el número de denuncias recibidas por ella en 2006 fue aproximadamente el doble de lo recibido en 2000, sin que la CIDH haya experimentado un correspondiente ajuste en su presupuesto<sup>11</sup>. Ello, a su vez, ocurre en el contexto de una demora estructural en la resolución de los procesos a cargo de la primera instancia de protección interamericana.

---

<sup>9</sup> Artículo 71 de la Convención Americana.

<sup>10</sup> Ver CEJIL Position Paper, *Evaluation of the Statute of the Mechanism to Follow-Up on the Implementation of the Convention of Belém do Pará* (2006).

<sup>11</sup> CIDH, Informe Anual 2006.

Aunque el reconocimiento de estos retos por parte de los Estados es muy positivo, dicho reconocimiento no siempre se ha traducido en cambios significativos en la situación financiera del sistema<sup>12</sup>. Es crucial que el financiamiento necesario se componga, en la mayor proporción posible, del fondo regular de la OEA. En 2006, el 37.1% del presupuesto de la CIDH, y el 43.3% del presupuesto de la Corte, provino de fuentes externas a la OEA<sup>13</sup>. Esta situación tiene varios efectos problemáticos. En primer lugar, es una expresión de la limitada voluntad política de los Estados de ser garantes colectivos del sistema interamericano de protección, en cuanto los mismos Estados que lo crearon no están dispuestos a asegurar su existencia y adecuado funcionamiento. En segundo lugar, el financiamiento externo coloca a los órganos del sistema en una situación financiera muy incierta, ya que gran parte de sus presupuestos depende de la voluntad de actores externos a la OEA lo cual hace muy difícil plantificar estratégicamente a largo plazo. En tercer lugar, implica que los/as integrantes de los órganos y sus secretarías tienen que invertir tiempo y energía buscando fuentes externas de financiamiento. Finalmente, depender de donaciones voluntarias que a veces provienen de los Estados que están sometidos a la jurisdicción del sistema interamericano, puede afectar la independencia e imparcialidad de los órganos, o por lo menos dar una apariencia de influencias indebidas.

## 2. Accesibilidad

Litigar un caso ante el sistema interamericano implica comprometerse en un complejo proceso legal por varios años, asumiendo las costas de investigación y documentación. CEJIL ha calculado que el costo de litigar el caso de una sola víctima ante la CIDH y la Corte Interamericana es US\$ 131.900<sup>14</sup>. Este costo aumenta significativamente en casos que involucran docenas de víctimas. Aunque la Corte ordena el pago de costas y gastos, estos han sido muy inferiores al costo actual del litigio ante el sistema. Como resultado—en un momento en que las reformas procesales han hecho aún más importante el papel de los/las representantes de las víctimas—son relativamente pocas las víctimas y, menos aún, las organizaciones de derechos humanos que poseen los recursos financieros necesarios para litigar adecuadamente un caso.

En tal sentido, CEJIL se ha esforzado para proveer ayuda legal gratuita a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, a través de su propia labor de representación, y poniendo a disposición una guía *pro bono* de organizaciones que litigan gratuitamente<sup>15</sup>. Otra publicación presentada por CEJIL ante la CAJP (2006), *The urgent Need for a Legal Aid Fund in the Inter-American System for the Promotion and Protection of Human Rights*, propone a los Estados crear un fondo de ayuda legal para las víctimas y los/las representantes que acuden al sistema interamericano<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Ver Manuel E. Ventura Robles, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos: la necesidad inmediata de convertirse en un tribunal permanente”, Anexo 1, *Revista CEJIL* No. 1 (2005), pp. 23-24.

<sup>13</sup> Información disponible en <http://www.cidh.org/recursos.sp.htm> y <http://www.corteidh.or.cr/donaciones.cfm>.

<sup>14</sup> Ver CEJIL, documento de coyuntura, *The urgent Need for a Legal Aid Fund in the Inter-American System for the Promotion and Protection of Human Rights* (2006), p. 23.

<sup>15</sup> La guía *pro bono* está disponible en <http://www.cejil.org/probono.cfm>.

<sup>16</sup> Ver CEJIL, documento de coyuntura, *The urgent Need for a Legal Aid Fund in the Inter-American System for the Promotion and Protection of Human Rights* (2006).

El real acceso de víctimas al sistema requiere urgentemente avanzar en la creación de mecanismos que posibiliten que las víctimas de menores recursos puedan acceder al sistema interamericano con una representación adecuada, necesariamente independiente y efectiva.

### 3. La ejecución de las decisiones del sistema

La implementación de las decisiones de los órganos del sistema es una obligación y un compromiso asumidos por los Estados de buena fe. A pesar de ello, la mayoría de las veces las decisiones no son plenamente cumplidas por los Estados, y desafortunadamente existen varios ejemplos de incumplimiento total. En 2006, la Comisión Interamericana monitoreó el cumplimiento de 87 de sus decisiones (emitidas entre 2000 y 2005), encontrando un incumplimiento total en 27 casos, cumplimiento parcial en 59 casos y cumplimiento total en un solo caso<sup>17</sup>. Entre 2001 y 2006, solamente 5.3% de las decisiones de la CIDH, en casos contenciosos, fueron cumplidas plenamente<sup>18</sup>. El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana es generalmente mejor, sin embargo existen pocos ejemplos de cumplimiento total, siendo particularmente problemática la falta de investigación y sanción de los responsables de las violaciones encontradas<sup>19</sup>.

El incumplimiento de las decisiones, erosiona la autoridad de las decisiones de la Comisión y la Corte y niega protección a quienes acuden a este ámbito en búsqueda de amparo. En este sentido, las discusiones actuales y futuras sobre posibles reformas al sistema, siempre orientadas a fortalecerlo, necesariamente tienen que comenzar con una iniciativa para mejorar el grado de cumplimiento de los Estados.

Frente a este panorama y para superar los obstáculos a la aplicación efectiva de las decisiones, es necesario promover un debate informado y profundo de esta realidad. En aras de contribuir a este debate, CEJIL recientemente publicó el libro *Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, Normativa y Experiencias Nacionales*. El libro examina la manera en que la estructura institucional y el marco legal existente en los países, influye en el grado de cumplimiento de las decisiones y rescata alguna de las soluciones existentes en el derecho comparado.

---

<sup>17</sup> CIDH, Informe Anual 2006, capítulo III.

<sup>18</sup> CIDH, Informes Anuales, 2001-2006.

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo, “Mensaje del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Presidente Antonio Augusto Cançado Trindade, con motivo de la inauguración del seminario ‘retos para el cumplimiento de las decisiones de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos’,” San José, Costa Rica, Septiembre 19, 2003.

### III. LAS PROPUESTAS CONCRETAS DE REFORMA A LOS REGLAMENTOS DE LA CIDH Y DE LA CORTE INTERAMERICANA

En esta sección se examina la viabilidad y conveniencia de algunas de las propuestas de reforma al sistema interamericano vertidas en el marco de las reuniones informales realizadas por la CAJP a finales de 2007 y principios de 2008.

#### 1. Las propuestas respecto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

##### a. Sobre el establecimiento de plazos para el trámite de casos ante la CIDH

La demora en el procesamiento de casos por parte de la Comisión Interamericana está plenamente reconocida por los Estados, por la sociedad civil y por la misma Comisión. A modo de ejemplo, los 11 casos decididos por la Comisión entre 2006 y principios de 2007, tuvieron un trámite promedio de siete años y medio<sup>20</sup>. Adicionalmente, con el volumen de casos actualmente pendiente, la CIDH tardaría 21 años en resolver los asuntos que tiene pendiente<sup>21</sup>. La falta de certeza sobre la capacidad del sistema de resolver la totalidad de las denuncias que se someten a su jurisdicción, disminuye la efectividad de la tutela ofrecida. En este sentido, es positivo que se plantee el establecimiento de plazos para la tramitación de casos individuales que se encuentran en las distintas etapas ante la CIDH: inicial, admisibilidad y fondo.

No obstante lo anterior, es necesario reconocer que la demora que actualmente existe en la tramitación de peticiones individuales por parte de la Comisión, se debe en gran parte a una falta de recursos financieros y humanos (ver *supra*). Como consecuencia importante de esta realidad financiera, la Secretaría de la Comisión no cuenta con el suficiente personal ni tampoco con la suficiente disponibilidad de tiempo de los/las comisionados/as (quienes no reciben honorarios y se reúnen como colectivo por un máximo de diez semanas anuales); ello, genera esperadas demoras en la aprobación de informes de admisibilidad, inadmisibilidad, solución amistosa y fondo.

##### b. Sobre el archivo de peticiones

Algunos Estados plantean la posibilidad de crear un mecanismo de “archivo” de las causas que la CIDH conoce. Sin embargo, es necesario considerar que la materia misma de los derechos humanos impone a los órganos de supervisión obligaciones propias de la teleología y hermenéutica de la protección de dichos derechos fundamentales.

<sup>20</sup> Nos referimos a informes de fondo publicados por la Comisión de acuerdo con el artículo 51 de la Convención Americana.

<sup>21</sup> En 2006, frente a 1237 casos pendientes, la Comisión terminó el trámite de 59 casos, entre informes de fondo, informes de solución amistosa, casos archivados, y casos sometidos a la Corte Interamericana. Información de CIDH, Informe Anual 2006.

Es deseable que existan reglas claras y excepciones para aportar seguridad jurídica a las partes. Sin embargo, es importante centrar el debate en un punto diferente al planteado en algunas de las discusiones que se han dado en el espacio de la CAJP, ya que la mayoría de los casos que se encuentran inactivos no responden necesariamente a inacción de la parte peticionante sino a la demora de la Comisión en la tramitación de las peticiones. No es inusual el caso donde luego de años de inactividad los/as peticionarios/as o el Estado reciben una carta solicitando información adicional o una resolución sobre admisibilidad o fondo del caso. La demora y consecuente inacción del órgano no puede ser trasladada, como una suerte de caducidad ficta, a la presunta víctima.

El artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención”) otorga como su principal función a la Comisión, la de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”. Para el ejercicio de esa función, la Convención dota a la CIDH de diversas atribuciones, de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 44 al 51 de la Convención, las cuales conllevan a su vez facultades implícitas.

En primer lugar, es importante que la CIDH mantenga un contacto periódico con las víctimas a través de sus abogados/as respecto a los casos concretos. A su vez, el artículo 48 de la Convención contempla la posibilidad de un posible archivo ante la inexistencia o subsistencia de los motivos que originaron la petición. Los procesos deben tener en cuenta los efectos de la propia demora del órgano sobre la situación de las víctimas (que en ocasiones se mudan de vecindad por cuestiones de seguridad o por el deterioro de su condición económica, o pertenecen a comunidades excluidas tradicionalmente del amparo de la ley, entre otros) e intentar mitigar los efectos sobre el proceso de su demora, deben mantener el carácter contradictorio y ameritan una decisión del órgano de protección.

En este sentido, la lectura del artículo 48 de la Convención debe complementarse con el artículo 24 del Reglamento de la Comisión Interamericana, que señala la facultad de “tramitación motu proprio”. Así teniendo en cuenta esta facultad de inicio de un proceso *motu proprio*, la CIDH podría continuar con la tramitación de un caso ante la inactividad de una parte, siempre que existan o subsistan los motivos de la comunicación.

### **c. Sobre la obligación de individualizar y nominar las víctimas**

La debida individualización y nominación de las presuntas víctimas como requisito de admisibilidad de las peticiones ha sido presentada como una cuestión de equilibrio procesal, ya que se ha considerado que sin individualizar a las víctimas no es posible caracterizar los hechos alegados, ni analizar el previo agotamiento de los recursos internos, ni en consecuencia evaluar la responsabilidad internacional del Estado.

Este análisis, en parte, es lógico y existe una necesidad de establecer reglas claras al respecto. Sin embargo, hay circunstancias en que resulta imposible individualizar a todas las víctimas y/o en que la no individualización de éstas, no necesariamente crea un desequilibrio procesal en perjuicio del Estado. Veamos dos ejemplos:

- a) En ciertos casos, es posible identificar genéricamente a las víctimas, pero no es posible individualizar y nominar a todas aquellas. Esto puede darse cuando el *modus operandi* de una violación y la posterior falta de investigación, hacen imposible individualizar con certeza a

todas las víctimas<sup>22</sup>. También puede darse cuando los nombres de los miembros de una población determinada están en poder del Estado, pero no son accesibles para el público<sup>23</sup>; o cuando los mecanismos de tutela locales permiten accionar a favor de colectivos determinados pero no individualizados (como en los *habeas corpus* preventivos en las cárceles), entre otras circunstancias.

- b) En jurisprudencia establecida y reiterada, la Comisión y la Corte Interamericana han considerado que los familiares de las víctimas de ciertas violaciones de derechos humanos pueden ser ellos mismos víctimas<sup>24</sup>. En la medida que las violaciones eventualmente alegadas por estas personas están necesariamente ligadas a las alegadas violaciones sufridas por las víctimas 'directas', la Comisión ha correctamente considerado innecesario analizar la admisibilidad del caso frente a los familiares de las víctimas. En estos casos, no perjudica al Estado que estas personas no sean individualizadas hasta la etapa de fondo, ya que el análisis de la admisibilidad respecto a los familiares de las víctimas está subsumido en el análisis que la Comisión realiza de las víctimas directas.

Las reglas que se establecen al respecto deben tener en cuenta que existen casos, como los ya señalados, en que sería injusto exigir este requisito desde la etapa de admisibilidad. Si bien los informes de admisibilidad emitidas por la CIDH contienen una caracterización básica de los hechos para efectos del análisis del cumplimiento del artículo 34.a del Reglamento de la Comisión, en realidad es en la etapa de fondo donde se debaten ampliamente los hechos y se determinan las responsabilidades correspondientes. Por ello, la determinación de las víctimas no puede hacerse a cabalidad en la etapa inicial del caso sino en el fondo. Mas aún, la estructura actual del sistema interamericano es tal que las partes discuten nuevamente todas las cuestiones de admisibilidad y fondo nuevamente ante la propia Corte Interamericana. Por ello, la determinación de las víctimas debería plantearse en conjunto en la demanda de la Comisión y el memorial de los representantes de las víctimas ante la Corte, pero aquella sólo puede ser determinada en última instancia en este último tramo del proceso. Ello es posible que ocurra sin violaciones a la seguridad jurídica y el derecho de defensa en cuanto las determinaciones dependen del litigio del caso --que ocurre de modo contradictorio-- en la etapa de fondo correspondiente.

#### **d. Sobre la acumulación de admisibilidad y fondo**

En el curso de los debates que se han realizado desde la última reforma del Reglamento de la CIDH en octubre de 2006, varias delegaciones han expresado preocupación sobre la potestad de la Comisión de acumular las etapas de admisibilidad y fondo, al considerar que el informe de admisibilidad reviste de la mayor importancia ya que otorga seguridad jurídica a las partes sobre los presuntos hechos, derechos violados y víctimas.

Cabe recordar que para propósitos del informe de admisibilidad, la Comisión realiza un análisis riguroso sobre los requisitos (entre ellos, el agotamiento de recursos) y una caracterización meramente *prima facie* de los hechos y derechos alegados. Sin perjuicio de esto, el informe de admisibilidad

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párrs. 133-38.

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, CIDH, Precautionary Measures N° 259, Detainees in Guantánamo Bay, Cuba, 13 de marzo de 2002; Informe No. 36/07, Petición 113-06 (Admisibilidad), *Personas Privadas de Libertad en las celdas de la 76A Jefatura de Policía (76A DP) de Niterói, Rio de Janeiro, Brasil v. Brasil*, 17 de julio de 2007, párr. 87.

<sup>24</sup> Ver, Corte I.D.H., *Caso Blake v. Guatemala*. Sentencia de 24 de enero de 1998, Serie C No. 36, párrs. 114 y 115.

indudablemente tiene una función ordenadora en el trámite de los casos ante la Comisión. En esta medida, uno de los principales resultados de la reforma del Reglamento que entró en vigor en 2001, fue prever como regla general la determinación de la admisibilidad de las peticiones a través de un informe escrito<sup>25</sup>. Efectivamente, entre 2001 y 2006 la CIDH publicó 312 informes de admisibilidad e inadmisibilidad, frente a sólo 40 informes de fondo, lo cual muestra que el análisis de la admisibilidad de los casos es una de las labores centrales que realiza la Comisión en la actualidad. Una de las motivaciones para dar mayor claridad a las etapas procesales fue la de alentar la consecución de soluciones amistosas. Sin embargo, una revisión de los procesos de solución amistosa en los últimos años demuestra que ellos avanzan de manera significativa una vez que los casos poseen un informe de fondo y no con la admisibilidad de la petición.

Ahora bien, el Reglamento de la Comisión contempla, en “circunstancias excepcionales”<sup>26</sup>, que se acumulan las etapas de admisibilidad y fondo, y en la práctica ha sido una herramienta excepcional utilizada cuando, por ejemplo, la presunta víctima está condenada a muerte<sup>27</sup>. A partir de la reforma del Reglamento de 2006, la Comisión establece explícitamente una de las circunstancias excepcionales en que se puede dar esta situación, al referir a casos de peligro real e inminente para la vida o integridad de la presunta víctima<sup>28</sup>.

Desde un punto de vista técnico-jurídico, es a veces imposible determinar la admisibilidad de un caso sin prejuzgar el fondo del asunto; casos que alegan la aplicabilidad de la excepción 46.2.b a la regla de agotamiento de recursos internos, por ejemplo, pueden requerir un análisis de los procedimientos internos que es difícil de distinguir del análisis de la violación de los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana<sup>29</sup>. En esos casos, es más justo para las dos partes acumular la admisibilidad y fondo.

Desde el punto de vista de la economía procesal, una vez que un caso ha estado pendiente ante la CIDH por cinco años o más, y se han debatido tanto las cuestiones de forma como de fondo, puede ser razonable resolver la admisibilidad junto con el fondo del caso. Adicionalmente, la acumulación de las etapas procesales no es inédita en el sistema interamericano, por el contrario, lo novedoso ha sido la experiencia del establecimiento de informes de admisibilidad en la CIDH.

Los beneficios de la acumulación se observan claramente en la experiencia de la Corte Interamericana. Alrededor del 2003 la Corte modificó su práctica tradicional de publicar sentencias separadas sobre las excepciones preliminares, el fondo, y (a veces) las reparaciones y costas. Desde entonces, el promedio de duración del procedimiento ante la Corte en un caso contencioso, ha disminuido significativamente, y actualmente este promedio de duración es de 20,78 meses comparado con 40,5 meses antes de 2000<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Los Estados habían recomendado esta modificación mediante Resolución 1701 de la Asamblea General de la OEA.

<sup>26</sup> Reglamento de la CIDH, art. 37.3.

<sup>27</sup> Ver, por ejemplo, CIDH, Informe No. 25/05, Caso 12.439 (Fondo), Toronto Markkey Patterson v. Estados Unidos, 7 de marzo de 2005, párr. 3.

<sup>28</sup> Ver Reglamento de la CIDH, arts. 37.4, 30.4, y 30.7.

<sup>29</sup> El artículo 46.2.b de la Convención Americana establece una excepción a la regla de agotamiento de recursos internos cuando “no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos”.

<sup>30</sup> Ver Corte IDH, Informe Anual 2006, p. 91.

En la situación grave de demora de los casos pendientes ante la CIDH, este tipo de soluciones deberían ser estudiadas y alentadas, salvo que existan ventajas reales frente a la emisión de los informes de admisibilidad.

Finalmente, cuando la Comisión decide acumular las etapas de admisibilidad y fondo, debería notificar a las partes, a través de una decisión fundamentada, sobre por qué aplicó ese procedimiento extraordinario.

#### e. Sobre las medidas cautelares

Respecto a las medidas cautelares, se han planteado cuestiones relacionadas con los criterios para su adopción, para su levantamiento, el manejo de las medidas cautelares colectivas, y el seguimiento a su cumplimiento por parte de la CIDH, entre otras.

Al igual que diversos tribunales y órganos cuasi-judiciales internacionales, tanto en el ámbito internacional (Naciones Unidas) como en el ámbito regional (Europa), la Comisión y la Corte Interamericana tienen la facultad de dictar medidas cautelares y provisionales, respectivamente, las cuales tienen carácter vinculante para todos los Estados miembros de la OEA<sup>31</sup>. Las medidas cautelares se derivan de los poderes implícitos de la CIDH<sup>32</sup>, reafirmados en su práctica y plasmados en su Estatuto<sup>33</sup> y sus sucesivos reglamentos<sup>34</sup>. Su carácter vinculante emana de la potestad que tiene la Comisión de aplicar la Convención Americana, y de preservar el objeto de litigio o los derechos tutelados en el tratado.

Este procedimiento ha tenido especial importancia en la protección de los derechos fundamentales cuando aquellos están en riesgo inminente de ser vulnerados de modo irreversible. Las medidas cautelares y provisionales colectivas también juegan, en ciertas circunstancias limitadas que la Corte ha definido, un papel clave en la protección de determinadas poblaciones en situaciones de extrema vulnerabilidad<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> CIDH, Informe sobre Defensores, párrs. 235, 240.

<sup>32</sup> Sobre la teoría de los poderes implícitos y su uso por la CIDH, ver Medina, Cecilia, *The Battle for Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*. Dordrecht (The Netherlands): Martinus Nijhoff Publishers, 1988. 363; Ver asimismo, Corte Europeo de Derechos Humanos, *Caso Mamatkulov v. Turkey*, Sentencia de 6 de febrero de 2003.

<sup>33</sup> Ver Estatuto de la CIDH, art. 19.c.

<sup>34</sup> Ver Reglamento de la CIDH, art. 25.1.

<sup>35</sup> Ver, por ejemplo, Corte IDH, Medidas Provisionales respecto a la República de Colombia, Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, Resolución de 24 de noviembre de 2000, considerando #7, haciendo referencia a:

una comunidad organizada, ubicada en un lugar geográfico determinado, cuyos miembros pueden ser identificados e individualizados y que, por el hecho de formar parte de dicha comunidad, todos sus integrantes se encuentran en una situación de igual riesgo de sufrir actos de agresión en su integridad personal y su vida.

Ver también, Corte IDH, Medidas Provisionales respecto de la República Bolivariana de Venezuela, Asunto del Internado Judicial de Monagas (“La Pica”), Resolución de 9 de febrero de 2006, considerando #8, haciendo referencia a:

una pluralidad de personas que no han sido previamente nominadas, pero que sí son identificables y determinables y que se encuentran en una situación de grave peligro en razón de su pertenencia a un grupo o comunidad, tales como personas privadas de libertad en un centro de detención.

Ver asimismo, Corte IDH, Medidas Provisionales respecto a la República de Ecuador, Caso Pueblo Indígena de Sarayaku, Resolución de 6 de julio de 2004, considerando #9; CIDH, Precautionary Measures N° 259, Detainees in Guantánamo Bay, Cuba, 13 de marzo de 2002.

Dada la relevancia de este instituto para la tutela de los derechos de las personas, es clave que se continúen discutiendo modos de proveerles de mayor eficacia:

1. mejorar la capacidad de respuesta efectiva del sistema
2. mejorar la supervisión de las medidas adoptadas
3. mejorar los mecanismos de implementación a nivel local
4. dar consecuencias procesales claras a la falta de cumplimiento de las obligaciones que surgen de las medidas – caso.

Sería fundamental que la Comisión mantenga y profundice la claridad y transparencia de los procedimientos y criterios relacionados con las medidas, tal y como ha hecho en oportunidades pasadas<sup>36</sup>. Cuando se dispone su levantamiento por considerar que el riesgo grave y urgente ha disminuido, se debe contemplar un mecanismo fácil y rápido para reactivarlas.

#### **f. Sobre las audiencias temáticas**

Las audiencias temáticas, como ha sido reconocido por varios Estados en el marco de los debates actuales, presentan a la Comisión Interamericana una oportunidad de informarse y de supervisar la situación de derechos humanos en la región y emitir las recomendaciones e informes correspondientes<sup>37</sup>.

En esta medida, es esencial que se mantenga este espacio para proveer información a la CIDH y compartir análisis sobre situaciones de derechos humanos relacionados con algún país, región o tema. Por tanto, la Comisión debe preservar la flexibilidad de adecuar las audiencias temáticas a sus necesidades, sin ignorar las preocupaciones expresadas por los usuarios del sistema.

Algunos Estados, por ejemplo, han planteado que la dinámica actual de las audiencias temáticas crea una desigualdad a favor del peticionario, la cual es agravado por la difusión de estas audiencias en Internet. Al respecto, cabe recordar en primer lugar que las audiencias temáticas, no tienen la finalidad ni la estructura de un proceso contradictorio, y que los Estados -al igual que los peticionarios- también solicitan audiencias temáticas, sin que la sociedad civil, tenga en estas ocasiones, oportunidad de informar o exponer su punto de vista<sup>38</sup>.

Ante esta situación, sería recomendable buscar que, en general, la Comisión reciba suficiente información contrastable en las audiencias temáticas. Para esto podría comunicar con la debida antelación la información sobre la concesión de la audiencia a todos los actores, requiriendo un resumen de los puntos a abordar por quienes participen en la audiencia (solicitantes e invitados).

Naturalmente, si el Estado solicita la audiencia, la Comisión tendrá que emplear un criterio razonable y consistente, mediante reglas ampliamente difundidas, para convocar a uno o más representantes de la sociedad que tienen conocimiento sobre el tema. Si los peticionarios solicitan una audiencia respecto a un Estado en particular (*vis-a-vis* una audiencia regional), ese Estado debe generalmente tener la oportunidad de participar.

<sup>36</sup> Ver, por ejemplo, CIDH, Informe sobre Defensores, párr. 244-46.

<sup>37</sup> Ver Convención Americana, art. 41.

<sup>38</sup> Ver, por ejemplo, CIDH, Comunicado de Prensa No. 40/07, haciendo referencia a una audiencia solicitada por el Gobierno colombiano para discutir las actividades de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Sin embargo, los peticionarios deben poder solicitar la exclusión del Estado por razones de seguridad, privacidad o conducta previa del Estado ante los órganos del sistema. Si el Estado se encuentra excluido de participar, tampoco podrá entrar la prensa ni transmitirse vía Internet.

Adicionalmente, en ocasiones, el sentido de las audiencias temáticas excede la recepción de información. Se trata de generar espacios para escuchar a expertos en una temática, o grupos de la sociedad civil que pueden compartir su análisis sobre diversas problemáticas, entre otros. En esas situaciones no es necesario mantener una “bilateralidad” que no existe ya que no se trata de contrastar informaciones.

De este modo, es importante mantener vivo este importante espacio para la promoción de los derechos en la región; a su vez, es necesario promover mecanismos que aseguren que la Comisión cuente con información adecuada para evaluar las situaciones abordadas en las audiencias. Asimismo, es clave preservar la autonomía del órgano de protección para la organización de su trabajo de promoción.

#### **g. Sobre los procedimientos de solución amistosa**

Las reformas de las disposiciones reglamentarias respecto a las soluciones amistosas que entraron en vigor en 2001 tuvieron como objetivo impulsar este mecanismo para resolver los casos. Las reformas del 2001 también implicaron que gran parte de los casos no solucionados amistosamente, serían eventualmente remitidos a la Corte Interamericana, lo cual – presuntamente - aumentaría los incentivos para que los Estados buscaran soluciones amistosas.

Estos cambios no se han traducido en un aumento significativo del número de soluciones amistosas alcanzadas con posterioridad de las reformas de 2001. En el año 2000, por ejemplo, hubo 13 soluciones amistosas y desde entonces, el mayor número alcanzado fue de 12 en el 2003. Existe un promedio de menos de 7 soluciones amistosas por año desde el 2001.

Dada la reconocida lentitud de los procesos ante la CIDH, y los recursos significativos que requiere litigar un caso ante el sistema, sería conveniente, como bien han observado algunos Estados, que la Comisión fortalezca sus papel de catalizador de las soluciones amistosas. Esto requiere, en parte, que los recursos para realizar audiencias y viajes a países aumente, ya que la participación directa y personal de los/las miembros de la Comisión muchas veces permite avanzar hacia una solución amistosa<sup>39</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que los Estados juegan un papel fundamental en promover o reducir la factibilidad de las soluciones amistosas como mecanismo para resolver los casos ante el sistema interamericano.

En particular, la voluntad de los peticionarios para negociar una solución amistosa depende en gran parte del grado de cumplimiento que el Estado en cuestión, ha dado a soluciones amistosas anteriores. Así, la Comisión no debería nunca emitir un informe artículo 49 antes de que se verifique el cumplimiento del acuerdo. Adicionalmente, es crucial que la CIDH realice un seguimiento estricto de los informes de solución amistosa de modos que aquellos no queden limitados al papel.

---

<sup>39</sup> Ver Reglamento de la CIDH, art. 41.5.

## 2. Las propuestas respecto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos

### a. Sobre el equilibrio procesal

En la actualidad intervienen tres partes en el litigio de los casos contenciosos ante la Corte Interamericana. La Comisión presenta la demanda; los representantes de la víctima presentan un escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, que no puede alegar hechos distintos a los de la Comisión<sup>40</sup> y el Estado presenta su contestación a la demanda. En la audiencia pública intervienen las tres partes. Ante la Corte efectivamente existen dos partes que impulsan la acusación en contra del Estado. Sin embargo, una de ellas (la CIDH) tiene como función la de velar por la correcta aplicación de las normas interamericanas; mientras que la representación legal tiene como objetivo la defensa individual de las víctimas. Esta dualidad de roles ha sido objetada, no sólo por resultar en el desequilibrio de la parte denunciada (el Estado), sino también por generar dificultades en las hipótesis en que se planteen divergencias entre la representación de las víctimas y la CIDH.

Cabe recordar que la lógica del sistema interamericano otorga un papel clave a las víctimas en todo el proceso contencioso. Por tanto, debería redefinirse el rol de la CIDH ante la Corte Interamericana y, particularmente, su función en la defensa de los intereses de las víctimas. Su actuación en el procedimiento ante la Corte debería limitarse a habilitar la jurisdicción de la Corte—siempre en consulta con los representantes de las víctimas y limitando su propia discrecionalidad en mayor medida de lo que ocurre en la práctica actual—y establecer el marco fáctico del caso de acuerdo a lo discutido en la etapa respectiva (ante la CIDH), a través de la presentación de la demanda, y la supervisión de la legalidad del procedimiento. También podría participar en la recolección de prueba (interrogar a testigos y peritos, por ejemplo), de manera selectiva y en función de los hechos y teorías legales en discusión.

La representación de aquellas víctimas sin asistencia legal autónoma debería resolverse a través del establecimiento de mecanismos que permita que aquellas cuenten con un/a abogado/a independiente y capacitado; y no a través de un papel supletorio de la CIDH que asumiría así papeles parcialmente en conflicto. En la situación actual del sistema interamericano, dado el limitado número de casos remitidos a la Corte por año, es posible pensar que existen expertos/as en espacios académicos, ex miembros/as del sistema, abogados en ejercicio libre de la profesión, asociaciones sin fines de lucro y ONG con conocimientos adecuados del fuero, que estarían en capacidad de asumir un caso cada tres años *ad honorem* (pro-bono). Existen valiosas experiencias en la práctica comparada en este sentido. Por el contrario, las iniciativas de colocar este tipo de representación en órganos del Estado sin independencia funcional del Ejecutivo son especialmente desafortunadas.

Por su papel fundamental en el sistema, la CIDH debe siempre mantener una presencia al más alto nivel en todas las audiencias ante la Corte, ya que en éstas inevitablemente surgen importantes discusiones jurídicas y procesales que pueden afectar la labor de la Comisión y la integridad del sistema interamericano. La Comisión no puede ni debe estar al margen de estos debates ofreciendo su parecer informado y experto.

<sup>40</sup> La Corte ha establecido que “no es admisible alegar nuevos hechos distintos de los planteados en la demanda, sin perjuicio de exponer aquellos que permitan explicar, aclarar o desestimar los que han sido mencionados en la demanda, o bien, responder a las pretensiones del demandante.” Ver, por ejemplo, Corte IDH, *Caso Myrna Mack Chang v. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003 Serie C No 101, párr 106.

## b. Sobre las reparaciones económicas (indemnización económica)

Recientemente han existido serios cuestionamientos a las indemnizaciones económicas otorgadas por la Corte Interamericana, como parte de la reparación integral ordenada a favor de las víctimas. Estos cuestionamientos son el resultado de varios presupuestos, no todos correctos. Algunos de estos presupuestos son:

- En los últimos años la Corte ha tendido a fijar la indemnización, tanto por daño moral como material, en equidad, modificando así una práctica anterior de fundamentar la indemnización ordenada, por lo menos en cuanto al lucro cesante<sup>41</sup>. Asimismo, la Corte ha establecido montos de indemnización por daño moral radicalmente dispares en casos aparentemente parecidos, sin explicar estas diferencias<sup>42</sup>. Estas prácticas provocan cuestionamientos por parte de los usuarios del sistema.
- Existe una percepción que las indemnizaciones fijadas por la Corte Interamericana son muy elevadas comparadas con las de las jurisdicciones internas. La realidad es más compleja. Aunque las indemnizaciones ordenadas por la Corte a veces suman millones de dólares en total, generalmente en estos casos existe un número muy elevado de víctimas<sup>43</sup>. Asimismo, la tendencia de la Corte de establecer el lucro cesante en equidad ha limitado la compensación en casos en que las víctimas eran profesionales<sup>44</sup>; un análisis fundamentado y matemático, como emplean muchos tribunales nacionales, resultaría en indemnizaciones más altas en cuanto a este concepto. Finalmente, la Corte Interamericana no ha adoptado la figura de daños punitivos (*punitive damages*) que existe en algunas de las jurisdicciones internas de la región, la cual mantiene las indemnizaciones en un nivel más bajo.
- Según han planteado algunos Estados, las indemnizaciones ordenadas por la Corte establecen montos altos porque algunos/as abogados/as que litigan ante el sistema, cobran a la víctima una parte de la indemnización obtenida (*contingency fee*). Esto es falso. La gran mayoría de los/as abogados/as que representan a víctimas ante la Corte lo hacen de manera *pro bono*. Quienes se ven en la necesidad de cobrar u optan por cobrar a cambio de la representación lo hacen, al menos en parte, por la suma que la Corte otorga en términos de costas y gastos es siempre muy inferior a lo que realmente cuesta litigar un caso ante la Corte<sup>45</sup>.

Sobre la base de estos presupuestos—algunos precisos, otros erróneos—ciertos Estados han pedido de la Corte una mayor consideración a los parámetros de los sistemas jurídicos nacionales, al momento de fijar las indemnizaciones. Al respecto, cabe recordar que la Corte toma estos parámetros cuando la

<sup>41</sup> Ver, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 31, párrs. 41-43.

<sup>42</sup> Ver, por ejemplo, Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr 288, estableciendo una indemnización por daño moral de \$80.000 para las víctimas directas de la masacre; y Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 390, estableciendo una indemnización por daño moral de \$30.000 para las víctimas directas de la masacre.

<sup>43</sup> Ver, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, ordenando US \$5.587.400 a favor de 349 víctimas, un promedio de aproximadamente US \$16.000 para cada víctima.

<sup>44</sup> Ver, por ejemplo, Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, párr. 248.

indemnización fijada a nivel interno es conforme a los estándares establecidos<sup>46</sup>. Sin embargo cuando, la indemnización económica a nivel local es inconsistente con los principios establecidos por la Corte, ésta se ve en la necesidad de ordenar una indemnización adicional<sup>47</sup>. En ejercicio de su *kompetenz-kompetenz*, la Corte nunca puede obligarse a seguir parámetros nacionales sin evaluar su conformidad con el derecho internacional; por el contrario, serían los tribunales nacionales que tienen que adecuar sus criterios a los de la Corte.

Finalmente, consideramos que en la mayor parte de los casos es deseable que la Corte fundamente las indemnizaciones ordenadas, con el objetivo de otorgar más seguridad jurídica a los usuarios y legitimidad adicional a sus propios fallos.

Adicionalmente, el tribunal debería avanzar en la determinación de costas y costos que permitan que se cubra de modo adecuado los costos y honorarios razonables en un litigio internacional.

\*  
\* \*

Confiamos que la información y el análisis que compartimos contribuirán a una discusión amplia y fructífera sobre algunos temas, que permita avanzar y profundizar en la eficacia de la protección regional de los derechos humanos.



Viviana Krsticevic  
Directora Ejecutiva

---

<sup>46</sup> Ver Caso de la Masacre de la Rochela, cit., párr. 266.

<sup>47</sup> Ver id., párrs. 246, 268.