

SECCIÓN ESPECIAL

REFLEXIONES SOBRE EL RETRASO PROCESAL EN EL SISTEMA DE CASOS

Contenido

1. El reto y la contradicción.....	258
2. Causas de los retrasos.....	258
3. La necesidad de actuar para combatir el atraso procesal en la etapa de fondo.....	259
4. Consecuencias del retraso procesal.....	261
5. Resultados oportunos y extemporáneos respecto del derecho a la vida.....	263
6. La necesidad de reformas que apoyen los objetivos del sistema de casos.....	265

El sistema de casos individuales es justamente reconocido por generar algunos de los avances más importantes en la protección de los derechos humanos por parte de los Estados miembros. Sin embargo, su eficacia se ha visto limitada por el retraso procesal durante muchas décadas. Dicho atraso tiene su origen en la forma en que se financia y funciona el sistema de casos de la CIDH.

El número de peticiones presentadas a la CIDH ha crecido exponencialmente con el tiempo. Desde principios de 2015 hasta el cierre de 2020, por ejemplo, la CIDH recibió más de 15.000 peticiones. Al cierre de 2020, la CIDH reportó tener 3089 peticiones en las etapas de admisibilidad (1685 peticiones) y de fondo (1404 casos).¹ La experiencia demuestra que 3000 peticiones no se resolverán de manera expedita.

Inusualmente, hubo una disminución significativa entre 2019 y 2020 del número de peticiones y casos tramitados. Esto no se debió a un salto en el número de casos decididos. En su Informe Anual (IA) de 2019 la CIDH reportó el procesamiento de 4757 peticiones y casos (3696 en la etapa de admisibilidad, 1061 en la etapa de fondo). En 2020 reportó el procesamiento de un total de 3089 peticiones y casos (1685 en la etapa de admisibilidad y 1404 en la etapa de fondo). Una revisión de las estadísticas publicadas de 2019 y 2020 no indica o explica claramente la disminución de 1668 peticiones.

El IA de la CIDH de 2019 se refirió a 62 informes de fondo aprobados. De ellos, la CIDH envió 32 a la Corte IDH, y publicó dos. Publicó 14 informes de solución amistosa (SA) y archivó 308 casos. Estas decisiones completaron la tramitación de dichos casos por parte de la CIDH. Aprobó 120 informes de admisibilidad que pasaron al fondo, y 23 informes de inadmisibilidad. Informó de 618 decisiones de apertura de casos. En 46 casos aplicó la Resolución 1/16 para aplazar la admisibilidad a la fase de fondo.

El IA de 2020 de la CIDH indica que aprobó 67 informes de fondo. De ellos, la CIDH envió 23 casos a la Corte IDH, y publicó 11. Publicó 25 informes de SA y archivó 148 peticiones y casos. Aprobó 246 informes de admisibilidad y 44 de inadmisibilidad. Decidió abrir 892 peticiones para su tramitación, aunque al cierre de 2020 solo había notificado 359 de ellas a las partes. Informó de la aplicación de la Resolución 1/16 en 212 casos.

1 CIDH, La CIDH presenta informe sobre el estado y los resultados de los esfuerzos para implementar su Plan Estratégico 2017-2021 durante el primer semestre de 2020, Comunicado de prensa 160/20, Washington D.C., 7 de julio de 2020, p. 12.

Las cifras reportadas no explican claramente una disminución de 1668 en las peticiones y casos en trámite. La CIDH debe informar con claridad y transparencia sobre las estadísticas relativas a los casos en trámite.

1. El reto y la contradicción

Una revisión de los resultados demuestra la capacidad del sistema de casos. La CIDH lleva más de cinco décadas tramitando casos, y durante todo ese período resolvió un total de 1219 casos hasta diciembre de 2020. De este total, que deja de lado los informes de admisibilidad, la CIDH ha publicado 700 informes de fondo (IF), y 182 informes de soluciones amistosas (SA).² Ha enviado un total de 337 casos contenciosos a la Corte IDH.³

Las cifras reflejan la profunda contradicción entre los esfuerzos actuales de la CIDH por tramitar más de 3000 peticiones y casos, y los resultados, que nunca han llegado a 100 informes de fondo con decisión final (de publicación o envío a la Corte IDH) al año.

Para entender el grado de atraso, en 2021, la CIDH indicó que en la etapa de fondo estaba priorizando la resolución de los casos pendientes hasta 2001, y que también podría prestar atención a casos más recientes vinculados al enfoque de las relatorías temáticas,⁴ aunque dichas excepciones han sido y siguen siendo limitadas e inconsistentes.⁵

2. Causas de los retrasos

El retraso es especialmente crónico en la etapa de fondo. Las causas de la demora son, en primer lugar, la escasez crónica de fondos de la CIDH, que plantea la necesidad de una priorización más clara por parte de los Estados miembros de la OEA. Debido a que los casos están sujetos a una demora tan prolongada, la CIDH ha ampliado sus enfoques a casos más actuales y no únicamente a los clásicos casos de graves violaciones de derechos humanos ya conocidos.⁶ Esto plantea algunas cuestiones más sustantivas sobre el lugar que ocupa el sistema de casos en los enfoques actuales de la CIDH.

Aunque algunos datan el retraso en la década de 1990,⁷ las capacidades limitadas han estado presentes desde mucho antes. Dos ejemplos lo ilustran. En primer lugar, en 1976 la CIDH no publicó ninguna resolución sobre casos. Recibió más casos sin cambios en el personal, y se vio

2 Esto se basa en los recuentos de la CIDH, por año, en su página web.

3 Esta cifra se basa en el Informe Anual de 2020 de la Corte IDH, p. 41. Comparando sus cifras con la información en línea de la CIDH sobre los casos presentados a la Corte IDH, la CIDH parece estar omitiendo un número de casos presentados.

4 CIDH, Informe de balance 2021 de implementación del Plan Estratégico 2017-2021, septiembre de 2021, p. 8, relativo a los primeros seis meses de 2021, a partir de septiembre de 2021 disponible en español.

5 En 2020, por ejemplo, la CIDH publicó dos informes de fondo vinculados a temas trabajados por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas LGBT. Las peticiones habían sido presentadas en 2011, T.B. y S.H., Jamaica, Fondo (Publicación), Caso 13.095, Informe No. 401/20; y Gareth Henry y Simone Carline Edwards, Jamaica, Fondo (Publicación), Caso 13.637, Informe No. 400/20.

6 Como se ha señalado, la CIDH ha estado monitoreando la situación de los estudiantes de Ayotzinapa a través de un enfoque no contencioso. La Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada (Sacroi-Covid19) está prestando especial atención a Brasil y su manejo del covid-19, a Colombia en relación con las protestas de abril de 2021, y a El Salvador y Haití en general. Véase Informe de balance, pp. 44-45. Ha priorizado la atención a Nicaragua y Venezuela. Véase el sitio web de la CIDH, página inicial, en SIMORE, Mecanismo Especial de Seguimiento para Nicaragua (Meseni) y Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (Meseve), respectivamente (<https://www.oas.org/es/cidh/>).

7 La CIDH a menudo hace esta referencia. Véase, por ejemplo, Informe Anual 2019 de la CIDH, cap. II, párr. 3.

en la necesidad de priorizar los informes de países.⁸ Un segundo ejemplo de la década de 1980 se refiere a los casos de desaparición forzada de Argentina, Chile y Guatemala. La CIDH publicó una resolución, de un par de páginas, con respecto a cada país. La resolución no proporciona ni los nombres ni el número de víctimas, ni siquiera el total de casos incluidos, solo un breve recuento de hechos generales y recomendaciones.⁹

Si bien la CIDH no informa regularmente sobre la distribución del personal por función, la comparación de la información de 2013 y 2019 permite tener una idea muy general. En 2013 aproximadamente 25 miembros del personal de la Secretaría Ejecutiva (SE) trabajaban principalmente en el sistema de casos individuales, incluyendo el registro, la correspondencia, la revisión de los requisitos para la tramitación, la preparación de los proyectos de informe de admisibilidad y de fondo, y el trabajo ante la Corte IDH.¹⁰ La CIDH estaba tramitando un total de 1753 asuntos en las etapas de admisibilidad y fondo. En 2013, el presupuesto total gastado por la CIDH fue de unos USD \$9,5 millones de dólares,¹¹ y la SE contaba con 67 personas.¹²

En 2019, aproximadamente 53 miembros del equipo trabajaron en casos individuales.¹³ La CIDH tramitó 4757 asuntos en las etapas de admisibilidad y fondo. El presupuesto total ejecutado por la CIDH fue de unos USD \$15 millones de dólares, y la SE estaba compuesta por 147 personas.¹⁴

En 2021 la CIDH informó que había contado con un presupuesto de USD \$17,3 millones de dólares, y trabajó con un equipo de 63 funcionarios/as y 79 consultores/as en total. Después de 2019 es difícil estimar cuántas personas trabajan con casos.

3. La necesidad de actuar para combatir el atraso procesal en la etapa de fondo

La CIDH ha tomado medidas a lo largo del tiempo para responder al retraso. En años recientes, en primer lugar, la SE trabajó desde finales de 2014 hasta mediados de 2016 para reducir la larga demora en la revisión inicial de las peticiones, con una mejora significativa,¹⁵ seguida de nuevas

8 CIDH, Informe Anual 1976, Introducción.

9 En el caso de Argentina se trataba de peticiones presentadas desde 1976, en el de Chile a partir de 1974 y en el de Guatemala, principalmente a partir de 1978. Cabe señalar que, durante su visita *in loco* de 1979 en Argentina, la CIDH recibió más de 4000 peticiones, aunque no está claro cuántas se abrieron posteriormente para su tramitación. No hay indicios posteriores de que ninguno de estos casos suspendidos se haya reabierto. Véase CIDH, Casos de personas desaparecidas en Argentina, Resolución No. 1/83; Casos de personas desaparecidas en Chile, Resolución No. 11/83; Casos de personas desaparecidas en Guatemala, Resolución No. 25/86.

10 CIDH, Informe Anual 2013, cap. VI, pp. 603-07. Téngase en cuenta que se trata de una estimación. Del grupo designado, hay que restar tres personas que trabajaron en medidas cautelares y no en casos. Las secciones regionales existentes en ese momento se ocupaban del trabajo por países y a veces prestaban asistencia en casos individuales. En algunos casos, las relatorías temáticas prestaban apoyo a casos individuales específicos.

11 CIDH, Informe Anual 2013, cap. VI (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2013/docs-es/InformeAnual-Cap6.pdf>). Hay que notar que, en contraste con la CEDH, la CIDH opera con base en un presupuesto aprobado por la OEA, así como las contribuciones de Estados miembros, y otros Estados y entidades (en años recientes dichas contribuciones constituyen entre un tercio y casi la mitad del presupuesto): USD \$9,5 millones representa el total.

12 El personal incluye a todas las personas remuneradas y a los becarios legales que recibieron un estipendio; no incluye a los pasantes, que hasta el momento no son remunerados.

13 Esto resta unas cinco personas del grupo que trabajaron en medidas cautelares y no en casos (<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/033.asp>).

14 CIDH, Informe Anual 2019, cap. VI (<https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual/2019/docs/IA2019cap.6-es.pdf>).

15 De diciembre de 2014 a julio de 2016 se asignó a un grupo especial de la SE a la revisión de las peticiones reci-

medidas para garantizar una revisión oportuna. También se han producido importantes avances en la fase de admisibilidad. A finales de 2016 la CIDH aprobó cambios en el formato y contenido de los informes de admisibilidad para lo estrictamente necesario al analizar el cumplimiento de los requisitos. El número de informes de admisibilidad aprobados aumentó significativamente de 43 en 2016, a 246 al cierre de 2020. Estos representan avances relevantes. Sin embargo, la CIDH aún no ha desarrollado enfoques para remediar efectivamente el retraso en la etapa de fondo.

Parte del desafío es procedimental, en términos de contar con los recursos humanos y los procedimientos necesarios para avanzar hacia una respuesta más oportuna y eficaz. A lo largo del tiempo, la CIDH ha dedicado aproximadamente un tercio de su personal a las peticiones y los casos. Eso fue insuficiente para resolver el atraso procesal en el pasado, y sigue siendo insuficiente para resolverlo en 2021. Es notable que, en contraste con el procesamiento de hasta el 10% de las peticiones presentadas en décadas pasadas, la CIDH informa que ha flexibilizado los criterios para la revisión inicial y ahora está procesando hasta el 20%.¹⁶ Esto profundiza la contradicción entre los números de procesamiento y la resolución oportuna y efectiva.

En cuanto a los enfoques, desde 2017 la CIDH se ha referido repetidamente a la acumulación de casos como medida contra el retraso procesal.¹⁷ Sin embargo, las cifras disponibles aún no reflejan un aumento de las relacionadas decisiones de fondo. Al revisar los informes de fondo (que tratan asuntos acumulados en cualquier etapa), a principios de septiembre de 2021 no hay ningún ejemplo público de 2020, en 2019 se aprobaron dos informes sobre casos acumulados, en 2018 uno, y en 2017 tres. En los años inmediatamente anteriores, en 2016 hubo dos, en 2015 cuatro, y en 2014 uno.¹⁸ En el pasado, la CIDH ha emitido un número muy limitado de decisiones *per curiam*, pero esto no se ha convertido en una práctica.¹⁹

Las negociaciones de SA a veces ofrecen una resolución, pero el proceso rara vez es rápido. De los informes de SA publicados en 2019, el tiempo medio entre la presentación de la petición y la aprobación por la CIDH fue de 13,8 años. En 2020 fue de 17,2 años.

La CIDH ha buscado aumentar el número de informes de fondo aprobados, con resultados limitados. En 2019 la CIDH reportó la aprobación de 62 IF, 32 fueron enviados a la Corte IDH,²⁰ y 23 casos fueron enviados a la Corte IDH en 2020.²¹ En cuanto a los IF finalizados y publicados por la CIDH, en 2019 fueron dos, y en 2020 fueron 11.²² La resolución mediante el envío de casos

das hasta 2013 sobre las que aún no se había tomado una decisión. Esa iniciativa produjo decisiones sobre 6405 peticiones. Otro grupo fue asignado para revisar las peticiones a partir de 2014 y hasta 2015. CIDH, La CIDH busca reducir el atraso en el sistema de peticiones y casos, Comunicado de prensa 150/16, 18 de octubre de 2016.

16 Véase CIDH, Informe de balance 2021, p. 8.

17 Véase Informe Anual de la CIDH 2020, cap. II, párr. 38.

18 Todos estos ejemplos son casos enviados a la Corte IDH, excepto el de 2015, que fue publicado.

19 Véase, por ejemplo, CIDH, Gómez Murillo y otros, Costa Rica, Fondo, Caso 12.798, Informe No. 1/15.

20 De los 62 informes de fondo aprobados por la CIDH en 2019, varios fueron enviados a la Corte IDH, como se indicó. Dos fueron publicados por la CIDH como IF. Otros habrían sido enviados a la Corte IDH en 2020 o permanecen en períodos de prórroga. El proceso a través del cual los Estados pueden solicitar la suspensión del plazo de tres meses se explica en el comentario al Artículo 46, "Suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte IDH".

21 Es el mismo número de casos que se enviaron en 2011.

22 Los informes de fondo publicados se referirán a Estados que no han ratificado el CADH ni aceptado la jurisdicción de la Corte IDH, y en algunos casos a Estados partes del CADH y de la jurisdicción de la Corte IDH con medidas para su cumplimiento. En 2020, de los 11 informes de fondo publicados, siete conciernen a EE. UU., que no hacía parte del CADH, 2 conciernen a Jamaica, que no está sujeta a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH; y los otros dos se refieren a Estados partes de la CADH y su jurisdicción contenciosa.

a la Corte IDH o la publicación no representa el número total de informes aprobados durante un año, dado que un número importante sigue sujeto a prórrogas solicitadas por los Estados. En 2021 la CIDH informó que 90 casos, aprobados en diferentes años, tenían pendiente una decisión de otorgar más prórrogas, enviarlos a la Corte IDH, o publicarlos.

Como se ha señalado, una vez que la CIDH emite un IF, el Estado suele solicitar un tiempo adicional para cumplir con sus recomendaciones, y si es susceptible de la jurisdicción de la Corte IDH, debe renunciar a la presentación de una excepción preliminar. De los 23 casos enviados a la Corte IDH en 2020, en al menos 16 el Estado en cuestión había solicitado entre una y ocho prórrogas, desde un par de meses hasta más de dos años.²³ En 23 de los 32 casos enviados a la Corte IDH en 2019, la CIDH había concedido al menos una prórroga. La más larga se prolongó más de dos años.²⁴ De los casos enviados en 2018, la prórroga más larga se extendió durante seis años antes de su presentación a la Corte IDH.²⁵ La CIDH aprueba hasta varios casos al año para su publicación en virtud de cierto cumplimiento durante dichas prórrogas, como se explicó con más detalle anteriormente.

En 2021, la CIDH reportó haber enviado 40 casos a la Corte IDH, marcando el mayor número enviado. Aun así, los números están lejos de resolver el retraso. La CIDH tampoco ha informado que se estén desarrollando o implementando estrategias más integrales en la etapa de fondo.

4. Consecuencias del retraso procesal

Entender la demora ante la CIDH desde la perspectiva de las víctimas significa contar el tiempo entre la presentación de su petición hasta la publicación o presentación del IF ante la Corte IDH. El recuento que sigue abarca desde 2001, cuando la CIDH comenzó a aplicar la presunción a favor del sometimiento a la Corte, hasta 2020. La CIDH envió cinco casos a la Corte IDH en 2001. Ese número aumentó con el tiempo hasta un máximo de 32 en 2019, y luego 23 en 2020. El tiempo entre la presentación de la petición a la CIDH y la presentación del caso a la Corte IDH pasó de un promedio de 5,4 años en 2001, y aumentó gradualmente a un promedio de 16 años en 2020.²⁶

Dentro de los promedios indicados, un número limitado de casos se tramitó con mayor rapidez. Entre 2001 y 2014, 24 casos fueron enviados a la Corte IDH en menos de cuatro años; ninguno fue enviado tan rápidamente entre 2015 y 2020. Estos incluyen, entre otros, tres casos de

23 CIDH, Víctor Henry Mina Cuero, Ecuador, Fondo, Caso 12.593, Informe No. 63/18, presentado a la Corte IDH el 26 de octubre de 2020.

24 CIDH, César Gustavo Garzón Guzmán, Ecuador, Fondo, Caso 11.587, Informe No. 22/17, presentado a la Corte IDH el 26 de julio de 2019.

25 CIDH, Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra), Argentina, Fondo, Caso 12.094, Informe No. 2/12, presentado ante la Corte IDH el 1 de febrero de 2018; Corte IDH, Caso de las Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Sentencia del 6 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 400.

26 Este recuento es desde la fecha de recepción de la petición por parte de la CIDH hasta la fecha de envío del caso a la Corte IDH. La Corte IDH a veces hace notar en su decisión el número de años que el caso estuvo pendiente ante la CIDH. Las cifras se redondearon para contar solo los años completos de tramitación de cada caso. Para los informes relativos a los casos acumulados, el recuento se realiza a partir de la recepción de la primera petición. En 2001 un promedio de 5,4 años; en 2002 de 5,3; en 2003 de 4; en 2004 de 6,6; en 2005 de 6,2; en 2006 de 8,2; en 2007 de 5,6; en 2008 de 8,5; en 2009 de 5,7; en 2010 de 7,4; en 2011 de 8,8; en 2012 de 10,1; en 2013 de 10,9; en 2014 de 10,5; en 2015 de 14,4; en 2016 de 12,9; en 2017 de 16,7; en 2018 de 16,8; en 2019 de 14; y en 2020 de 16.

pena de muerte,²⁷ un par de casos relativos a derechos territoriales indígenas,²⁸ dos casos relativos a derechos políticos²⁹ y seis casos de Venezuela.³⁰

Desde 2001 hasta 2020, la CIDH decidió 130 casos no presentados a la Corte IDH y procedió a publicarlos y someterlos a seguimiento, con la excepción de siete en los que no estableció ninguna violación. Respecto a este grupo, la demora en alcanzar una decisión final pasó de un promedio de 5,4 años en 2001 a incrementos que alcanzaron los 15 años en 2016, 18 años en 2017 y más de 20 años en 2019.³¹ En 2020, cuando cinco de los 11 informes publicados se referían a pena de muerte (uno de los cuales se decidió en tres años), el tiempo promedio de tramitación fue de más de 11 años. Dentro de estos promedios, la CIDH finalizó 27 informes publicados en menos de cuatro años entre 2001 y 2020, 21 de los cuales se referían a pena de muerte.

Dos casos de desapariciones forzadas ilustran el problema. El caso de Alvarado Espinoza y otros contra México fue priorizado por la CIDH hasta cierto punto, la petición fue recibida en 2011 y el caso fue resuelto y enviado a la Corte IDH en 2016. A pesar de que la CIDH actuó más rápido que en la mayoría de los casos, cinco años no resulta muy efectivo en un caso de desaparición forzada (otros casos de desaparición anteriores siguen en trámite). Esto puede contrastarse con la respuesta de la CIDH a la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, México. Los representantes de las familias solicitaron expresamente que la CIDH supervisara activamente la respuesta del Estado sin abrir un caso. La CIDH inicialmente vinculó esto a las medidas cautelares que había emitido; luego, con el acuerdo del Estado, estableció un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes que hizo una extensa investigación; y finalmente llevó a cabo actividades de seguimiento por sí misma.³² La respuesta de la CIDH fue rápida, seria y concentrada, la respuesta del Estado, por su parte, sigue estando lejos de producir los resultados requeridos.³³

27 Véanse: Corte IDH, Caso Raxcacó Reyes vs. Guatemala, Sentencia del 15 de septiembre de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 133; Caso Boyce y otros vs. Barbados, Sentencia del 20 de noviembre de 2007, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 169; Caso Da Costa Cadogan vs. Barbados, Sentencia del 24 de septiembre de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 204.

28 Véase Corte IDH, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia del 17 de junio de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 125; Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Sentencia del 29 de marzo de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 146.

29 Véase Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, Excepciones Preliminares, Sentencia del 23 de junio de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 127; Caso Castañeda Gutman vs. México, Sentencia del 6 de agosto de 2008, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 184.

30 Véanse Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, Sentencia del 5 de agosto de 2008, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 182; Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Sentencia del 30 de junio de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 197; Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia del 28 de enero de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 195; Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, Sentencia del 20 de noviembre de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 207; Caso López Mendoza vs. Venezuela, Sentencia del 1 de septiembre de 2011, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 233; Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela, Sentencia del 3 de septiembre de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C No. 249.

31 En 2001 la media era de 5,4 años; en 2002 de 5,1; en 2003 de 7,6; en 2004 de 6; en 2005 de 4; en 2006 de 7; en 2007 de 7,5; en 2008 de 6; en 2009 de 8; en 2010 de 7,7; en 2011 de 8,8; en 2012 de 13; en 2013 de 9; en 2014 de 9,3; en 2015 de 7,4; en 2016 de 15,6; en 2017 de 18; en 2018 de 17,7; en 2019 de 21,6.

32 Para mayor información sobre la respuesta completa, véase el sitio web de la CIDH, Actividades e iniciativas, Ayotzinapa (<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp>).

33 Oscar López, Casi 100.000 personas han desaparecido en México. Sus familias ahora buscan pistas entre los muertos, *New York Times*, 4 de octubre de 2021 (<https://www.nytimes.com/interactive/2021/10/03/world/americas/mexico-missing-people.html>).

El sistema de casos no se estableció para resolver cuestiones ocurridas o presentadas más de 20 años atrás, sin embargo, las dificultades para dar una respuesta oportuna siguen sin resolverse. La demora y las limitaciones en el sistema de casos a veces motivan el uso de enfoques originales que requieren una respuesta oportuna y ágil de la CIDH. Sin embargo, estos otros enfoques o procedimientos no ofrecen las determinaciones de hecho y derecho, ni las relativas a reparaciones contenidas en un IF, ni dan a los Estados que lo han aceptado la posibilidad de presentación a la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH. El sistema de casos debería seguir desempeñando un papel central en el sistema.

5. Resultados oportunos y extemporáneos respecto del derecho a la vida

La presente sección analiza brevemente, en primer lugar, los casos de pena de muerte. Si bien la CIDH dicta habitualmente medidas cautelares mientras se revisan estos casos, pidiendo al Estado en cuestión que se abstenga de la ejecución, se han llevado a cabo ejecuciones igualmente.³⁴ En segundo lugar, la CIDH y la Corte IDH han desarrollado a lo largo del tiempo una importante jurisprudencia en materia de derechos humanos y VIH/SIDA. En ambos temas, algunas respuestas de la CIDH fueron más oportunas que otras.

5.1. Resultados más oportunos

La CIDH demostró resultados más oportunos al enfrentarse a los casos de pena de muerte del Caribe a finales de la década de 1990. Los casos se centraban en la imposición obligatoria de la pena de muerte por determinados delitos. La CIDH recibió 97 peticiones de seis países –principalmente Trinidad y Tobago y Jamaica– entre 1996 y 2001.³⁵ Esto representaba aproximadamente el 10% del total de casos que tramitaba la CIDH.³⁶ El Consejo Privado (Privy Council) había decidido que los casos de pena de muerte sujetos a apelación interna o a la consideración de los órganos internacionales de derechos humanos que superaran los cinco años violarían el requisito de la aplicación oportuna de la pena y requerirían la conmutación. Los gobiernos involucrados insistieron en la necesidad de una respuesta oportuna por parte de la CIDH. Fue en este contexto que Trinidad y Tobago denunció posteriormente la CADH.

La CIDH priorizó los casos. El tiempo medio de tramitación de los casos de Jamaica y Trinidad y Tobago en 1997 fue de 27,5 y 23 meses, respectivamente; en 1998 de 10,5 y 14 meses; y en 1999 de 7,5 y 10 meses.³⁷ Los casos publicados por la CIDH, aquellos posteriormente decididos por la Corte IDH, con el trabajo del Consejo Privado, la Corte Suprema del Caribe Oriental y los tribunales a nivel nacional, contribuyeron a que la pena de muerte dejara de ser de aplicación obligatoria en el Caribe,³⁸ con la excepción de Trinidad y Tobago.³⁹

34 Si se observan los casos publicados por la CIDH desde 2001 hasta 2020, la gran mayoría son de Estados Unidos, con un número menor de Jamaica, Bahamas, Granada y Cuba.

35 Brian Tittlemore, “The Mandatory Death Penalty in the Commonwealth Caribbean and the Inter-American Human Rights System: An Evolution in the Development and Implementation of International Human Rights Protections”, *William and Mary Bill of Rights Journal*, vol. 13 (2004), p. 473 (disponible en inglés).

36 *Ibid.*, p. 473, y n. 124.

37 *Ibid.*, p. 478 y n.140.

38 CIDH, La pena de muerte en el sistema interamericano: De las restricciones a la abolición, OEA/Ser.L/V/II., doc. 68, 31 de diciembre de 2011, párrs. 23-28. Al momento de redactar este informe, la pena de muerte obligatoria seguía siendo aplicable en Barbados. Posteriormente se anuló allí, quedando vigente únicamente en Trinidad y Tobago.

39 Joe Middleton, Amanda Clift-Matthews y Edward Fitzgerald QC, *Sentencing in Capital Cases*, The Death Penalty Chambers, Doughty Street Chambers, 2018 (disponible en inglés).

Por otro lado, al examinar los derechos humanos y el VIH/SIDA, el compromiso inicial de la CIDH se centró en el caso de Jorge Odir Miranda y otros, presentado en 2000 contra El Salvador, con medidas cautelares dictadas al principio del proceso para garantizar el acceso al tratamiento. El caso fue admitido en 2001, se le dio prioridad y se decidió en 2003.⁴⁰ El IF se centró en la demora indebida de dos años de los tribunales nacionales en la resolución de la acción de amparo que las víctimas habían presentado para obtener el acceso al tratamiento médico,⁴¹ y también produjo mejores condiciones para el tratamiento.

5.2. Resultados menos efectivos por el retraso procesal

La CIDH ha tratado casos de pena de muerte durante décadas. Esto ha incluido largas demoras, a veces sin resolución antes de la ejecución.⁴² Al revisar los casos de pena de muerte decididos entre 2001 y 2020, 24 se resolvieron con relativa prontitud, uno en menos de un año y el resto entre uno y cuatro años. Sin embargo, los 18 restantes se resolvieron en cinco años o más, con un retraso que alcanzó los 10, 12, 14, 17 y 18 años. El caso de Lackey *et al.*, relativo a Estados Unidos, demuestra sus efectos. El IF de 2013 abarca 14 peticiones presentadas entre 1996 y 2010.⁴³ La CIDH había dictado medidas cautelares. Las 14 personas habían sido ejecutadas antes de la aprobación del IF por parte de la CIDH.⁴⁴

Respecto al otro tema, la CIDH, con retraso, y la Corte IDH han decidido dos casos clave relacionados con los derechos humanos y el VIH/SIDA. El caso de Talía Gonzales Lluy, relativo a una joven que se enfrentó a toda una vida de limitaciones debido a la infección por una transusión de sangre no probada cuando era niña, fue presentado ante la CIDH contra Ecuador en 2006, decidido sobre el fondo en 2013, presentado a la Corte IDH y resuelto por esta en 2015.⁴⁵ El caso Cuscul Pivaral y otros contra Guatemala fue presentado ante la CIDH en 2003, decidido sobre el fondo en 2016, enviado a la Corte IDH y resuelto por esta en 2018.⁴⁶ De las 49 víctimas nombradas, al menos una docena ya habían muerto por causas directa o indirectamente relacionadas con el VIH/SIDA.

El retraso procesal impide la resolución efectiva y la reparación a las víctimas. Sin embargo, esto no significa que los casos carezcan de impacto, para las personas afectadas, los Estados o jurisprudencialmente. Por ejemplo, el dictamen de la Corte IDH en el caso Cuscul Pivaral y otros es muy significativo porque analiza el derecho a la salud como autónomo y justiciable, así como

40 CIDH, Jorge Odir Miranda Cortez y otros, El Salvador, Fondo, Caso 12.249, Informe No. 27/09. El IF fue aprobado en 2003, y el informe final en 2004. No se publicó hasta 2009 porque las partes negociaron un acuerdo de cumplimiento durante un largo período.

41 Cabe señalar que el sistema europeo lleva estudiando casos relacionados con los derechos humanos y el acceso al tratamiento médico desde la década de 1990, y el TEDH ha tratado un número importante de ellos sobre diversas cuestiones. Para casos iniciales, véase, por ejemplo, X v. France, App. No. 18020/91, 14 Eur.H.R.Rep. 483, 1992; TEDH, D v. Reino Unido, Caso No. 146/1996/767/964, 1997.

42 Sobre las ejecuciones llevadas a cabo no obstante el otorgamiento de medidas cautelares de la CIDH y las determinaciones sobre el fondo, véanse los ejemplos enumerados en CIDH, La pena de muerte en el sistema interamericano de derechos humanos: De las restricciones a la abolición, *supra*, párrs. 58-66.

43 CIDH, Clarence Allen Lackey y otros, Casos 11.575, 12.333 y 12.341, Informe No. 52/13, *supra*.

44 *Ibid.* Cabe señalar que un peticionario solicitó el retiro después de la ejecución, pero la CIDH declinó la solicitud y decidió el caso dentro de un grupo mayor. Esto se hizo con respecto al Sr. Gardner. Véanse párrs. 82 y 183.

45 Véase Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador, Sentencia del 1 de septiembre de 2015, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 298, párrs. 1-3.

46 Véase Corte IDH, Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, Sentencia del 23 de agosto de 2018, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 359, párrs. 1-3.

la no discriminación, la progresividad y los derechos a la vida, la integridad personal y el acceso a la justicia. El vínculo entre la denegación de atención médica y la discriminación basada en la pobreza, por ejemplo, es directamente relevante para los actuales desafíos de derechos humanos relativos al acceso a la atención médica por covid-19.

6. La necesidad de reformas que apoyen los objetivos del sistema de casos

El retraso procesal en la fase de fondo es extremo. No hay ningún enfoque en marcha capaz de producir cambios y avances profundos. Como se señaló anteriormente, la CIDH está dando prioridad a la resolución de casos sobre el fondo hasta el año 2001, así como a un número muy limitado de casos más recientes relacionados con temas de sus relatorías. El desafío consiste en corregir el retraso respetando y preservando el desarrollo del sistema de casos, sus avances cruciales y la independencia e imparcialidad de las decisiones de la CIDH que así lo definen.

Dadas las diferencias estructurales, presupuestarias y de otro tipo entre los sistemas de protección de los derechos humanos, las reformas no provienen de un único modelo. El SIDH está definido por una estructura en la que las peticionarias no tienen acceso directo a la Corte IDH; el acceso está condicionado a la finalización del proceso ante la CIDH. La CIDH no es un mecanismo que filtre, sus determinaciones de hecho y de derecho son necesarias para su presentación ante la Corte IDH.

La experiencia indica que un sistema que aún no ha alcanzado la resolución final (por publicación o envío a la Corte IDH) de 100 informes de fondo al año no ofrece la posibilidad de resolver a tiempo las 3000 peticiones y casos que se están tramitando, y las que se añaden cada año. Para el sistema interamericano, la atención a la demora procesal requiere recursos alineados con su mandato. Requiere una mayor definición de prioridades claras, rigurosas y sistemáticas. Por ejemplo:

- El enfoque actual de la CIDH de priorizar los informes de fondo sobre casos hasta 2001 en orden cronológico es debatible, teniendo en cuenta la diferencia entre los casos (anteriores y posteriores a 2001) relativos al derecho a la vida o a no ser torturado, frente a los relativos, por ejemplo, al derecho a la propiedad.
- Hay peticiones relativas a la privación ilegal de libertad que, en principio, si se resuelven a tiempo, incluirían la exigencia de la libertad como parte de la reparación. La demora suele anular esa posibilidad.
- Cuando se cometen graves violaciones como parte de un patrón y una práctica, puede ser necesario dar prioridad a los casos que se relacionen con ello. Se necesitan reformas oportunas, sistemáticas, concretas y con visión de futuro para responder a este tipo de violaciones, por ejemplo, la violencia contra las mujeres. Esto sigue siendo un reto clave pendiente.
- Si bien la CIDH se refiere a la resolución más oportuna de ciertos casos vinculados a las relatorías temáticas, sería útil que expusiera públicamente algunos criterios básicos. No todos estos casos requieren un tratamiento especial y la CIDH podría indicar los factores generales que así lo justifican.
- También sería útil que la CIDH aplicara de manera consistente e hiciera públicos los enfoques generales, como los informes de fondo más cortos para los casos relativos a violaciones menos graves, especialmente cuando estos enfoques previos de la CIDH son claros.

Sería útil para las partes tener una mejor comprensión de cómo la CIDH gestiona los tiempos en la etapa de fondo. Por esta razón, hacer más accesibles unas directrices muy básicas sobre

esta cuestión sería un componente importante para la transparencia. Todas las medidas que se tomen para abordar la demora en la etapa de fondo deben basarse en la independencia y la transparencia de la CIDH, y en el papel único del sistema de casos para analizar concretamente las obligaciones estatales y exigir la reparación de las violaciones de los derechos humanos.