



**ESTUDIO**

**ACCESO A LA JUSTICIA EN EL SISTEMA  
INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS:  
TRANSPARENCIA Y REPRESENTACIÓN LEGAL**

**Santiago de Chile**

**Abril 2012**



The United Nations Democracy Fund (UNDEF) finances projects carried out by a wide range of governance actors, including NGOs, civil society organizations, executive, legislative and judicial branches of government, constitutionally independent national bodies, and the United Nations, its relevant departments, specialised agencies, funds and programmes. UNDEF aims to support those partners who undertake action-oriented projects to bring about measurable and tangible improvements in democracy and human rights on the ground, thereby translating the concept of "democracy" into practical solutions for people to have their voices and choices heard.

*Disclaimer*

This publication has been produced with the assistance of the United Nations Democracy Fund. The content of this publication is the sole responsibility of Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, and does not necessarily reflect the views of the United Nations, the United Nations Democracy Fund or its Advisory Board.

## RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de este estudio es aportar en la mejora del acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), y se enmarcó dentro del proyecto “Capacitación de Profesionales del Sistema de Justicia para litigar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos” financiado por el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDEF).

En noviembre del año 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “la Corte IDH”), modificaron sus respectivos reglamentos en aspectos vinculados con la tramitación de casos individuales. Como es obvio, la modificación de las reglas que rigen el procedimiento ante estos órganos internacionales tiene consecuencias en el acceso a la justicia de las personas al sistema interamericano, y por ello nos pareció relevante evaluar los alcances de estas modificaciones. Nos interesó particularmente relevar dos aspectos que consideramos clave en el acceso a la justicia interamericana: el primero se refiere a la **transparencia** del procedimiento ante estos órganos. El segundo, dice relación con la **representación legal** con la que cuentan las víctimas ante el sistema interamericano.

El principio de **transparencia** debe ser aplicado a los órganos del SIDH, pues su plena vigencia en instituciones que tratan sobre violaciones de derechos humanos a través de procedimientos de tipo jurisdiccional, permite mejorar el acceso a la justicia de las personas. La pregunta que orientó la investigación fue, por lo tanto, si en el ámbito de los procedimientos de peticiones individuales, el SIDH estaba cumpliendo con estándares internacionales en materia de transparencia. Para ello, se analizó la normativa del SIDH así como las prácticas de publicación de información de estos organismos en sus sitios web, a la luz de ciertos estándares internacionales relativos al acceso a la información.

En este punto, el estudio concluye que el SIDH publica bastante información sobre la tramitación de los casos individuales, sin embargo, subsisten algunos problemas. La normativa actual permite que haya etapas del procedimiento que sigan siendo bastante oscuras, en particular ante la Comisión Interamericana. Los problemas se presentan especialmente en la etapa inicial de tramitación antes de la admisibilidad; en la publicación de los informes de fondo definitivos (artículo 51 CADH) y en la remisión de los casos a la Corte IDH. El uso de la facultad discrecional de la CIDH de no publicar los informes de fondo del artículo 51 genera efectos particularmente negativos, pues impide conocer qué casos se encuentran terminados y cuáles están aún en tramitación. Por otro lado, además de los obstáculos normativos, se identificó la existencia de un problema más práctico de accesibilidad de la información, que no permite realizar un adecuado seguimiento de la tramitación de los casos. Este estudio llama entonces a realizar ciertas modificaciones normativas para aumentar el acceso a la información sobre la tramitación de los casos, así como a mejorar las prácticas de transparencia activa del SIDH en lo que respecta a las tramitaciones de casos individuales, que permita realizar un adecuado seguimiento de los casos. Esto, a la larga, permitirá mejorar el acceso a la justicia de las

personas al sistema, contribuyendo a aumentar la legitimidad del SIDH ante la comunidad internacional; así como permitiendo un mayor control de la sociedad civil sobre el actuar del sistema.

Por otro lado, en cuanto a la **representación legal**, considerando la reciente creación del Defensor Interamericano, se buscó comprender cómo operaba en la práctica la defensa legal de las víctimas ante el SIDH, para poder prever los desafíos a los que se verá confrontada la implementación de esta figura.

Para ello se realizó un estudio cuantitativo que cubrió todos los casos declarados admisibles ante la CIDH en un periodo de 10 años (1999-2008), y respecto de los cuales se realizó su seguimiento hasta agosto de 2011 ante la Comisión y en particular ante la Corte IDH. Se creó una base de datos a partir de la información disponible sobre las causas en los sitios web de la Comisión y la Corte IDH. Para todas las causas, se identificaron diferentes tipos de representación legal (abogado particular, ONG, CEJIL, instituciones estatales y sin representación legal), y se evaluaron distintos criterios que se consideraron relevantes para el acceso a la justicia: la existencia de una decisión conocida sobre el caso; la forma de término del caso y, por último, la duración de la tramitación.

La principal conclusión de este informe es que si bien el Defensor Interamericano representa una mejora en el diseño institucional sobre el acceso a la justicia de las personas, al otorgar representación a las víctimas ante la Corte, es necesario ampliar esta figura al trámite ante la Comisión Interamericana, pues en dicha etapa operan algunas prácticas que impiden un igualitario acceso a la justicia de los casos que carecen de representación legal, en particular, porque su tramitación demora más, y porque son en menor proporción remitidos a la Corte IDH que los demás casos.

Por otro lado, este estudio confirmó la importancia que tiene la calidad de la representación legal, pues ciertos tipos de representantes legales con mayor conocimiento y mayores recursos destinados al litigio ante el SIDH presentaron también una tramitación más expedita y un mayor número de casos remitidos a la Corte IDH que otras formas de representación legal. Esto reafirma la necesidad de fortalecer y ampliar la institución del Defensor Interamericano, para asegurarse que los defensores cuenten con la cantidad de recursos, con el tiempo y el conocimiento del SIDH necesarios para llevar a cabo una buena defensa legal de las víctimas, garantizando de esta forma el acceso a la justicia de las víctimas.

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO .....	2
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO I .....	11
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS .....	11
1. <i>Los órganos del SIDH se encuentran sujetos al principio de transparencia</i> .....	11
2. <i>Algunos estándares de transparencia aplicables a los órganos del SIDH</i> .....	15
3. <i>Las etapas oscuras en la tramitación de los casos individuales: limitaciones jurídicas y prácticas al acceso a la información en el SIDH.</i> .....	17
<b>3.1 Niveles de publicidad de los procedimientos de casos individuales en la normativa del SIDH 18</b>	
<b>3.2 La publicidad en las distintas etapas del procedimiento de casos individuales: normas y prácticas</b> .....	24
<b>3.3 El problema de la accesibilidad de la información</b> .....	28
<b>4.1 Estándares de transparencia aplicables al SIDH: una forma de mejorar el acceso a la justicia interamericana</b> .....	30
<b>4.2 Las etapas del procedimiento que pueden ser transparentadas: desafíos normativos y prácticos</b> .....	31
CAPÍTULO II .....	34
REPRESENTACIÓN LEGAL Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL SIDH: ESTUDIO CUANTITATIVO 1999-2011 .....	34
1. <i>Regulación de la representación legal ante el SIDH</i> .....	35
2. <i>Metodología del estudio cuantitativo</i> .....	36
<b>2.1 Indicadores de acceso a la justicia</b> .....	36
<b>2.2 Categorías de representación legal</b> .....	38
<b>2.3 Universo de casos estudiados</b> .....	40
3. <i>Descripción de resultados</i> .....	44
<b>3.1 Existencia de una decisión conocida sobre el caso</b> .....	44
<b>3.2 Forma de término de los casos y representación legal</b> .....	47
<b>3.3 Duración de la tramitación y representación legal</b> .....	54
4. <i>Conclusiones: representación legal y acceso a la justicia en el SIDH</i> .....	63
<b>4.1 Una representación legal diversa</b> .....	63
<b>4.2 La falta de información sobre los casos: un problema transversal</b> .....	65
<b>4.3 La representación legal sí determina la forma de término de los casos</b> .....	65
<b>4.4 El tiempo de tramitación</b> .....	66
<b>4.5 Repensando el rol del Defensor Interamericano</b> .....	67

## ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: NIVEL DE PUBLICIDAD DE ACTOS O DOCUMENTOS EN EL PROCEDIMIENTO DE PETICIONES INDIVIDUALES Y CASOS CONTENCIOSOS ANTE EL SIDH.....	23
TABLA 2: CATEGORÍAS DE REPRESENTACIÓN LEGAL .....	39
TABLA 3: N° DE CASOS CON ADMISIBILIDAD ANTE LA CIDH ENTRE 1999 Y 2008, SEGÚN SI ACEPTARON O NO LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE IDH .....	44
TABLA 4: CANTIDAD Y PORCENTAJE DE INFORMES DE ADMISIBILIDAD Y FONDO ACUMULADOS EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL .....	57

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE LA ADOPCIÓN DEL INFORME DE ADMISIBILIDAD .....	44
GRÁFICO 2: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE ADOPTADO EL INFORME DE ADMISIBILIDAD, EN FUNCIÓN DEL AÑO DE ADMISIBILIDAD .....	45
GRÁFICO 3: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE ADOPTADO EL INFORME DE ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DEL AÑO DE ADMISIBILIDAD (EN PERIODOS DE 5 AÑOS) .....	45
GRÁFICO 4: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE ADOPTADO EL INFORME DE ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL .....	46
GRÁFICO 5: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE ADOPTADO EL INFORME DE ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DEL TIPO DE REPRESENTACIÓN LEGAL (EN PORCENTAJE).....	46
GRÁFICO 6: TIPO DE REPRESENTACIÓN LEGAL EN LA ETAPA DE ADMISIBILIDAD ANTE LA CIDH PARA LOS CASOS DECLARADOS ADMISIBLES ENTRE LOS AÑOS 1999 Y 2008 .....	47
GRÁFICO 7: FORMA DE TÉRMINO DE LOS CASOS A AGOSTO DE 2011, RESPECTO DE LOS CASOS DECLARADOS ADMISIBLES ENTRE LOS AÑOS 1999 Y 2008 .....	48
GRÁFICO 8: FORMA DE TÉRMINO DE LOS CASOS A AGOSTO DE 2011, RESPECTO DE LOS CASOS DECLARADOS ADMISIBLES ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2008 (SÓLO CAUSAS CON INFORMACIÓN).....	48
GRÁFICO 9 REPRESENTACIÓN LEGAL EN LA ADMISIBILIDAD Y EN LAS DISTINTAS FORMAS DE TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO (SÓLO CAUSAS CON INFORMACIÓN).....	50
GRÁFICO 10: PORCENTAJE DE CADA TIPO DE REPRESENTACIÓN LEGAL EN LA ADMISIBILIDAD Y EN LAS DISTINTAS FORMAS DE TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO (SÓLO CAUSAS CON INFORMACIÓN) .....	51
GRÁFICO 11: FORMA DE TÉRMINO DE LOS CASOS ANTE LA CIDH EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL EN LA ETAPA DE ADMISIBILIDAD EN NÚMERO DE CASOS .....	53
GRÁFICO 12: FORMA DE TÉRMINO DE LOS CASOS ANTE LA CIDH EN FUNCIÓN DE SU REPRESENTACIÓN EN LA ETAPA DE ADMISIBILIDAD EN PORCENTAJE, SÓLO CAUSAS CON INFORMACIÓN .....	53
GRÁFICO 13: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (PROMEDIO EN AÑOS).....	55

<b>GRÁFICO 14: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (MEDIANA EN AÑOS) .....</b>	<b>56</b>
<b>GRÁFICO 15: DURACIÓN ENTRE EL INFORME DE ADMISIBILIDAD Y LA ADOPCIÓN DE UN INFORME DE FONDO (ART. 50 O 51) EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (PROMEDIO EN AÑOS) ....</b>	<b>57</b>
<b>GRÁFICO 16: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA REMISIÓN A LA CORTE IDH EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (PROMEDIO EN AÑOS) .....</b>	<b>58</b>
<b>GRÁFICO 17: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA REMISIÓN A LA CORTE IDH EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (MEDIANA EN AÑOS) .....</b>	<b>58</b>
<b>GRÁFICO 18: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA ADMISIBILIDAD PARA LOS CASOS QUE FUERON REMITIDOS A LA CORTE IDH (PROMEDIO EN AÑOS) .....</b>	<b>59</b>
<b>GRÁFICO 19: DURACIÓN ENTRE EL INFORME DE ADMISIBILIDAD Y EL INFORME DE FONDO PARA LOS CASOS QUE FUERON REMITIDOS A LA CORTE IDH (PROMEDIO EN AÑOS) .....</b>	<b>60</b>
<b>GRÁFICO 20: DURACIÓN ENTRE EL INFORME DE FONDO Y LA REMISIÓN A LA CORTE IDH (PROMEDIO EN AÑOS) .....</b>	<b>60</b>
<b>GRÁFICO 21: DURACIÓN ENTRE LA ADMISIBILIDAD Y LA REMISIÓN A LA CORTE IDH (PROMEDIO EN AÑOS) .....</b>	<b>61</b>
<b>GRÁFICO 22: DURACIÓN DEL TRÁMITE ANTE LA CORTE IDH EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (EN AÑOS) .....</b>	<b>62</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio se enmarca dentro del proyecto “Capacitación de Profesionales del Sistema de Justicia para litigar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos” financiado por el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDEF), cuyo objetivo es aportar en la mejora del acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos (en adelante “el sistema interamericano”, “el sistema”, o “el SIDH”).

En noviembre del año 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “la Corte IDH”), modificaron sus respectivos reglamentos<sup>1</sup>. La modificación de las reglas que rigen el procedimiento ante estos órganos internacionales tiene consecuencias en el acceso a la justicia de las personas al sistema interamericano, y es lo que nos proponemos estudiar en este informe. Nos interesa en particular relevar dos aspectos que consideramos clave en el acceso a la justicia

---

<sup>1</sup> *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, aprobado por la Comisión en su 137º período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009 y *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, aprobado por la Corte en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009. El reglamento de la Comisión entró en vigencia para los casos presentados a partir del 31 de diciembre de 2009, y el de la Corte a partir del 1º de enero de 2010. A continuación, las menciones al “Reglamento de la CIDH” y al “Reglamento de la Corte IDH” se refieren a estos reglamentos del año 2009, a menos de expresarse explícitamente que se trata del reglamento de otro año.

interamericana: el primero se refiere a la **transparencia** del procedimiento ante estos órganos. El segundo, dice relación con la **representación legal** con la que cuentan las víctimas ante el sistema interamericano.

Tal como lo ha establecido el propio sistema interamericano en reiteradas ocasiones, el derecho de acceso a la justicia de las personas es un derecho que requiere de múltiples condiciones o requisitos para ser cumplido<sup>2</sup>. Entre ellas pueden mencionarse:

*[el] acceso propiamente dicho, es decir, la posibilidad de llegar al sistema judicial contando con la representación de un abogado [...]; la disponibilidad de un buen servicio de justicia, es decir, que el sistema brinde la posibilidad de obtener un pronunciamiento judicial justo en un tiempo prudencial; la posibilidad de sostener el proceso completo; es decir, que las personas no se vean obligadas a abandonar la acción judicial a lo largo del proceso por razones ajenas a su voluntad. En este sentido, el sistema debería proveer los recursos e instrumentos necesarios para garantizar esta cobertura, en especial para los sectores y grupos en desventaja económica y social [...]; el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos y de los medios para poder ejercer y hacer reconocer estos derechos [...]*<sup>3</sup>.

El contenido del derecho de acceso a la justicia engloba por tanto diferentes aspectos y todos ellos deben confluir para garantizarlo debidamente. Evidentemente, estos criterios deben aplicarse también a la justicia interamericana.

En lo relativo al primer aspecto mencionado, podría pensarse que el nivel de **transparencia** no es una cuestión que se encuentre vinculada directamente al acceso a la justicia de las personas. Con todo, si analizamos con detención los estándares citados en el párrafo anterior, se puede apreciar que dentro de los requisitos del derecho de acceso a la justicia se encuentran, entre otros, la “disponibilidad de un buen servicio de justicia”, así como el “conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos”. Ninguno de estos requisitos se puede obtener sin una debida transparencia en los procedimientos de los órganos adjudicadores de derechos. Y, efectivamente, a nivel interno de los Estados se han realizado estudios que vinculan una mayor transparencia en los órganos y

---

<sup>2</sup> Una buena síntesis de los estándares del SIDH en materia de derecho de acceso a la justicia en ACOSTA ALVARADO, Paola Andrea. *El derecho de acceso a la justicia en la jurisprudencia interamericana*. Temas de Derecho Público No. 77, Universidad Externado de Colombia. Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2007.

<sup>3</sup> BIRGIN, Haydée y KOHEN, Beatriz. “Introducción: el acceso a la justicia como derecho”, en: BIRGIN, Haydée y KOHEN, Beatriz (Comp.). *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2006, p. 19.

procedimientos judiciales con un mayor acceso a la justicia de las personas<sup>4</sup>. De la misma forma, sostendremos en este estudio que las nuevas reglas de procedimiento no han abordado de forma directa las cuestiones vinculadas a la transparencia en los procedimientos ante el sistema, y que es necesario mejorar los niveles de transparencia en el SIDH con el objetivo de lograr un mejor acceso a la justicia interamericana.

Un segundo aspecto que resulta clave en el acceso a la justicia está ligado a la **representación legal** de las víctimas en los casos individuales. Este es un tema que ha sido relevado por las últimas reformas reglamentarias del SIDH. En efecto, las nuevas reglas de procedimiento realizaron un cambio de importancia al redefinir el rol de la Comisión Interamericana ante la Corte IDH y crear la figura del Defensor Interamericano. Antes de la reforma reglamentaria, la Comisión tenía el rol de “representar” a las víctimas ante la Corte en caso de que estas no contaran con representación legal, lo que ocasionaba una serie de consecuencias respecto de la compatibilidad del papel que la Comisión asumía como contraparte del Estado, con su calidad de órgano supervisor convencional que se ocupaba del cumplimiento por los Estados de sus obligaciones bajo la Convención. Con el fin de que la Comisión pudiese retomar su auténtico rol de órgano del sistema y no ser representante de las presuntas víctimas en una controversia entre éstas y un Estado, era necesario asegurar que las víctimas que no tuviesen su propia defensa pudiesen contar con un representante ante la Corte IDH. Con ese propósito se propuso la creación de la figura del Defensor Interamericano, que representaría *ante la Corte* a las víctimas que carecieran de otra forma de defensa legal<sup>5</sup>. Esto permitiría “garantiza[r] que toda presunta víctima tenga un abogado que haga valer sus intereses ante la Corte”<sup>6</sup>. Frente a la introducción de esta nueva figura, surge entonces la inquietud por

---

<sup>4</sup> Ver por ejemplo CABALLERO, José Antonio; GREGORIO, Carlos; POPKIN, Margaret y VILLANUEVA, Ernesto (Eds.). *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Due Process of Law Foundation - Instituto de Investigación para la Justicia - Open Society Institute, 2005; y CEJA. *Los jueces y la información: sistemas de información e instituciones judiciales en el marco de la reforma judicial*. San José, Costa Rica: II Seminario Interamericano sobre Gestión Judicial, 2003

<sup>5</sup> MEDINA, Cecilia y NASH, Claudio. *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. Santiago: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2011, p. 44; [en línea] <<http://www.cdh.uchile.cl/publicaciones/>> [última consulta: 15 enero 2012].

<sup>6</sup> Corte IDH. “Exposición de motivos de la reforma reglamentaria” (tras conclusión de la primera fase del proceso de reforma de 2009). Esta es la exposición de motivos que antecede la presentación del texto del Reglamento reformado parcialmente por la Corte en su LXXXII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 19 al 31 de enero de 2009. [en línea] <[http://www.corteidh.or.cr/reglamento/motivos\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/reglamento/motivos_esp.pdf)> [última consulta: 12 diciembre 2011].

comprender mejor la importancia de la representación legal en el SIDH, y en particular, de evaluar si ésta tiene influencia en mejorar el acceso a la justicia de las personas.

Por ello, un primer objetivo de este estudio es analizar los niveles de transparencia que existen en el SIDH en los procedimientos de casos individuales. En un primer capítulo, por tanto, se analizan las normas y prácticas del sistema interamericano a la luz de algunos estándares de transparencia, y se sacan algunas conclusiones respecto de la importancia que esto puede llegar a tener en mejorar el acceso a la justicia de las personas a estos órganos internacionales.

Un segundo objetivo de este estudio es investigar la situación actual de la representación legal de las víctimas en los casos individuales ante el SIDH para ver qué influencia tiene sobre el acceso a la justicia. Esto permitirá conocer en qué contexto viene a intervenir la figura del Defensor Interamericano, que opera solo ante la Corte, y da pie para elaborar un diagnóstico inicial sobre los efectos que se pueden esperar de esta figura en lo que se refiere al acceso a la justicia. Para ello, en la segunda parte de este informe se realiza un estudio cuantitativo del funcionamiento del SIDH en función de la representación legal de las víctimas, evaluando en qué medida contar con una defensa legal especializada influye en ciertos aspectos de la tramitación de los casos. En dicho estudio, se analizaron las peticiones individuales declaradas admisibles por la Comisión Interamericana entre los años 1999 y 2008. Fueron un total de 523 causas analizadas, a las que se les hizo seguimiento en su tramitación ante el sistema entre 1999 y hasta agosto del año 2011, buscando identificar con qué tipo de representación legal contaban en cada una de las etapas de tramitación desde la CIDH hasta la Corte IDH.

Por último, este estudio cuenta con un anexo de gráficos y cuadros que permiten hacerse una idea de datos generales sobre la operación del sistema interamericano en el periodo estudiado. De la misma forma, y para facilitar futuras investigaciones sobre la materia, ponemos a disposición en formato Excel el cuadro con todas las causas estudiadas y a partir de las cuales realizamos los cálculos pertinentes.

La elaboración de este informe fue posible gracias al financiamiento de UNDEF. En él participaron como director de investigación Claudio Nash, y como investigadora responsable Marianne González. Se contó también con el valioso apoyo de Andrés Nogueira, investigador del Centro de Derechos Humanos, y de Lina Callejas; Rayen Campusano y Francisco Jara, ayudantes del Centro de Derechos Humanos, como asistentes de investigación en la elaboración del estudio cuantitativo. Agradecemos además a Ona Flores y a Cecilia Medina la lectura y comentarios críticos de las distintas versiones de este informe.

## CAPÍTULO I

### TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

#### 1. *Los órganos del SIDH se encuentran sujetos al principio de transparencia*

El sistema interamericano de derechos humanos ha sido fundamental en la promoción de la transparencia y, por lo tanto, del fortalecimiento y desarrollo del derecho de acceso a la información pública en América Latina. Desde su creación, la Relatoría sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha abogado por la consideración del Derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos, que deriva del derecho general a la libertad de expresión<sup>7</sup>. Así, desde hace más de 10 años la Comisión Interamericana ha venido supervisando el cumplimiento de

---

<sup>7</sup> En su Informe Anual del año 1999, la Relatoría trató en un anexo el “Derecho del Público a la Información”, estableciendo 9 principios que consagran los principales estándares sobre la materia. En su informe del año 2000, la Relatoría ya recogió directamente el concepto de “Derecho de Acceso a la Información Pública”. Ver CIDH. *Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión, 1999*, OEA/Ser.LV/II.106 Doc. 3 rev. 13 abril 2000, Anexo VI. [en línea] <<http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/documentacion/archivos/anexo1999.pdf>> [última consulta: 17 noviembre 2011]; y CIDH. *Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión, 1999*, OEA/Ser.LV/II.111, Doc. 20 rev., 16 abril 2001. [en línea] <<http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/documentacion/archivos/informe2000.pdf>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

este derecho y estableciendo estándares al respecto en todos sus informes anuales, y en particular, en su *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información* del año 2007<sup>8</sup>. La consagración de este derecho y su relación con los principios de publicidad y transparencia de los actos del Estado se terminó de realizar ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al tratar en el año 2006 el caso *Claude Reyes vs. Chile*<sup>9</sup>.

La Comisión Interamericana ha hecho extensible a las actividades de los órganos del sistema interamericano la obligación de asegurar el derecho a la información y respetar la transparencia. En su *Informe especial sobre derecho de acceso a la información* del año 2007 sostiene que:

en materia de legitimación pasiva [del derecho de acceso a la información] no se puede dejar de señalar que en la actualidad esta obligación alcanza a los organismos internacionales. En este sentido es ilustrativa la Declaración conjunta de relatores de 2006, en la cual se señaló que **“los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información. Además, se indicó que los organismos públicos internacionales y las organizaciones intergubernamentales deberán adoptar políticas internas de cumplimiento obligatorio que reconozcan el derecho del público de acceder a la información que manejan. Dichas políticas deben establecer la divulgación de información clave por iniciativa propia de los organismos, así como el derecho a recibir información ante peticiones concretas”**<sup>10</sup>.

Sin perjuicio del hecho de que estos mismos órganos han fijado estándares en materia de transparencia y acceso a la información, creemos importante recordar las razones por las cuales actualmente resulta de particular importancia insistir sobre la aplicación de este principio al funcionamiento de la Comisión y la Corte Interamericana. A nuestro juicio, existen tres motivos fuertes para ello: (i) en primer lugar, una mayor transparencia permite aumentar la legitimidad de estos órganos; (ii) en segundo término, la transparencia tiene efectos positivos respecto de mejorar el acceso a la justicia de las personas; y, (iii) la transparencia hace posible el control del funcionamiento de los órganos interamericanos por parte de la sociedad civil. Detallamos estos tres puntos a continuación:

---

<sup>8</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, 2007. [en línea] <<http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/documentacion/archivos/informe2007-2.pdf>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

<sup>9</sup> Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

<sup>10</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, 2007, párr. 106. [en línea] <<http://www.transparenciacdh.uchile.cl/media/documentacion/archivos/informe2007-2.pdf>> [última consulta: 17 de noviembre de 2011]. El destacado es nuestro.

(i) La legitimidad de la operación de los órganos de protección a nivel interamericano es clave respecto de un sistema que no cuenta con poder de imperio –como los poderes judiciales a nivel nacional– sino que su autoridad y eficacia se sustentan en gran parte por el nivel de aceptación que logran imponer los órganos tanto a los Estados como a la ciudadanía. Sólo gozando de legitimidad se puede impulsar el efectivo cumplimiento por los Estados de las decisiones de los órganos del sistema, un cumplimiento que tiene hasta ahora serias deficiencias. Por otra parte, la sociedad civil debe poder confiar en la legitimidad del sistema, pues éste será su argumento principal para instar a los Estados a cumplir con las decisiones de los órganos interamericanos. Solo con el conocimiento que tanto los Estados como la sociedad civil tengan respecto del modo en que los órganos interamericanos operan podrán sus decisiones percibirse como autorizadas, es decir, legítimas. Sostenemos, por lo tanto, que la legitimidad del actuar de la Comisión y de la Corte debe concebirse estrechamente asociada a mayores grados de transparencia en su funcionamiento<sup>11</sup>. La necesidad de transparencia se hace más evidente cuando, como veremos más adelante, se observa que las normas que rigen el procedimiento ante la Corte y, particularmente, ante la Comisión Interamericana, dejan espacios abiertos para la discrecionalidad en la actuación de estos órganos. La discrecionalidad no es necesariamente un problema en el contexto de un órgano que debe actuar con flexibilidad y tener la posibilidad de priorizar las situaciones más graves o urgentes que le son sometidas. El problema se presenta cuando estos espacios de discrecionalidad están, además, envueltos en un manto de relativa opacidad, que permiten poner en duda las razones por las cuales el órgano decidió actuar de una determinada manera y no de otra frente a situaciones particulares. Una transparencia tan amplia como sea posible en las etapas en las que el órgano tiene la capacidad de tomar decisiones discrecionales permitiría despejar toda duda sobre posibles factores exógenos que estén influenciando su operación y fortalecer la legitimidad del mismo.

(ii) En segundo lugar, la efectiva implementación de dicho principio en los sistemas judiciales, como lo han manifestado aquellos que trabajan en la promoción de la transparencia y el acceso a la información, “tien[e] un impacto positivo en el acceso a la justicia de los ciudadanos. El ejercicio del acceso a la información pública contribuye a que la administración de justicia se torne más accesible para los ciudadanos”<sup>12</sup>. Una adecuada

---

<sup>11</sup> Estos argumentos se han dado también para las actividades de la jurisdicción en el ámbito nacional. Ver CEJA. *Los jueces y la información...* op. cit., p. 16.

<sup>12</sup> Asociación por los Derechos Civiles (ADC). *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial: Guía de buenas prácticas para América Latina*. Buenos Aires: ADC, 2009, p. 21. [en línea] <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/accesoalainformacionytransparencia.pdf>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

política de transparencia activa por parte del SIDH permitirá generar un mejor conocimiento de las herramientas disponibles para la protección de los derechos humanos. Esto fortalece la defensa de las presuntas víctimas que, con un mayor conocimiento de los órganos de supervisión, podrán usarlo como una guía clara para estructurar sus argumentos y diseñar una mejor estrategia. La difusión y el conocimiento, que son consecuencia de la transparencia y del acceso a la información, estimularán también la utilización del sistema no solamente por las instituciones que ya conocen su funcionamiento, sino también por parte de amplios sectores de la sociedad<sup>13</sup>.

(iii) Por último, la transparencia de los procedimientos es necesaria porque habilita el control del funcionamiento de los órganos de protección por parte de la sociedad civil. En efecto, una forma de mejorar el acceso a la justicia es permitir que la operación de dichos órganos sea supervisada por distintos “actores externos, sean estos analistas, miembros de organizaciones preocupadas por el quehacer judicial o simples ciudadanos que quieren controlar el funcionamiento de las instituciones judiciales”<sup>14</sup>. Esto permite someter sus decisiones y procedimientos a crítica, y otorga la posibilidad de hacer diagnósticos sobre su funcionamiento y proponer reformas para un mejor desempeño de sus funciones<sup>15</sup>. Esta transparencia, que debe encontrarse dirigida no solo a las partes del proceso sino a la comunidad toda, presenta algunos desafíos: es posible que esta publicidad colisione en ciertas ocasiones con la garantía de derechos individuales a la intimidad o privacidad de las partes<sup>16</sup>. Asimismo, esta transparencia activa exige inversión de recursos materiales y humanos para poner la información a disposición, en formatos que sean accesibles y que

---

<sup>13</sup> En un sentido similar, la Asociación para los Derechos Civiles ha considerado que “es importante entender la transparencia judicial como una ‘apertura activa’, en donde no sólo se permite el acceso a la información pública, sino que los jueces también deben divulgar y publicar la información relacionada con el ejercicio de sus funciones”, ver ADC. *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial...* op. cit., p. 21.

<sup>14</sup> CEJA. *Los jueces y la información...* op. cit. párr. 23.

<sup>15</sup> En un sentido similar, se ha sostenido que “La divulgación de estadísticas judiciales permitiría a la ciudadanía conocer el verdadero desempeño de los tribunales y al mismo tiempo generaría oportunidades para que académicos y ONG analicen los desafíos en materia de funcionamiento y formulen propuestas de reforma”, ver ADC. *Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial...* op. cit. p. 11.

<sup>16</sup> COSENTINO, Guillermo. “La información judicial es pública, pero contiene datos privados: cómo enfocar esta dualidad”, en: CABALLERO, José Antonio; GREGORIO, Carlos; POPKIN, Margaret y VILLANUEVA, Ernesto (Eds.). *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Due Process of Law Foundation - Instituto de Investigación para la Justicia - Open Society Institute, 2005, pp. 247-267.

permitan a los órganos “entrar en diálogo con actores externos”<sup>17</sup>. Con todo, la importancia del escrutinio público de la toma de decisiones en los órganos de protección a nivel interamericano –por la influencia que estas decisiones tienen mucho más allá de las partes involucradas en el caso concreto– hace necesario transparentar en la mayor medida posible todas las etapas de la tramitación de estas peticiones individuales, en pro de mejorar y fortalecer el acceso a la justicia interamericana.

## 2. *Algunos estándares de transparencia aplicables a los órganos del SIDH*

Los estándares en materia de transparencia judicial, y que por analogía deben aplicarse a los procedimientos de casos individuales ante el SIDH, son numerosos. Se pueden distinguir, en términos muy gruesos, los estándares en el acceso a la información respecto de la función administrativa del poder judicial<sup>18</sup> de los estándares aplicables a la función propiamente jurisdiccional<sup>19</sup>. En el marco de este estudio, nos centraremos solamente en los segundos, pues nuestro análisis se limita a estudiar el procedimiento de casos individuales y no el funcionamiento integral del SIDH.

Ahora bien, la determinación de la regulación específica en materia de transparencia a que debieran someterse los órganos del SIDH es algo que este trabajo no pretende realizar: hay cuestiones de principios y otras más de detalle que requieren de una discusión profunda al interior del sistema y en conjunto con demás actores interesados.

---

<sup>17</sup> CEJA. *Los jueces y la información...* op. cit. párr. 23.

<sup>18</sup> La transparencia en los aspectos administrativos del sistema interamericano dice relación con cuestiones tales como la designación de los jueces y comisionados; el nombramiento del secretario/a y del personal de secretaría, las declaraciones de intereses y patrimonio de los mismos, los procesos de adquisiciones, entre muchas otras materias. Respecto del nombramiento y designación de los jueces, ver RUIZ CHIRIBOGA, Oswaldo. “The Independence of the Inter-American Judge”. 10 octubre 2011. Disponible en SSRN [en línea] <<http://ssrn.com/abstract=1941606>> [última consulta: 15 diciembre 2011]. Una interesante evolución ha ocurrido en esta materia con la modificación del procedimiento para nombrar al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana. Ver el Artículo 11 del Reglamento de la CIDH, adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 2 de septiembre de 2011. Texto completo del artículo en [en línea] <<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2011/art11.htm>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

<sup>19</sup> Ver por ejemplo CABALLERO, José Antonio; GREGORIO, Carlos; POPKIN, Margaret y VILLANUEVA, Ernesto (Eds.). *El acceso a la información judicial en México...* op. cit; y CEJA. *Los jueces y la información...* op. cit. pp. 6-7.

Desde ya, sin embargo, es posible afirmar que a la luz de los actuales estándares en materia de transparencia, el principio general que debe regir la operación de estos órganos es el de la **máxima publicidad**: esto implica establecer como regla general en materia de acceso a la información la publicidad de la misma<sup>20</sup>. Es evidente que no puede obviarse aquí la tensión que existe entre una política de amplia publicidad con otros derechos en juego, como la intimidad, la vida privada y la seguridad de las personas involucradas en estos procedimientos. Por ello, se hace necesario reglamentar de forma clara el **régimen de excepciones** a dicho principio, determinando taxativamente los actos o documentos respecto de los cuales se aplican las excepciones, regulando los **motivos** que justifican las restricciones a la publicidad, fijando el **plazo de duración del secreto**, y estableciendo los **mecanismos para solicitar información** y eventualmente las vías para reclamar en caso de denegación injustificada<sup>21</sup>.

Al hablar de transparencia, es además necesario distinguir entre la transparencia pasiva y la transparencia activa<sup>22</sup>. La primera corresponde a las acciones que responden a solicitudes de información concretas realizadas por personas ajenas a la institución, mientras que la segunda se refiere al deber y práctica de las instituciones públicas de poner a disposición información relevante sin que medie una solicitud externa, para que las personas interesadas puedan conocerla, analizarla y hacer uso de ella<sup>23</sup>. Parece evidente que los órganos del SIDH debieran establecer políticas claras en materia de transparencia activa, regulando qué información se publica en línea, con qué frecuencia, y sobre todo, de qué forma ponerla a disposición para que ésta sea realmente accesible<sup>24</sup>. En el caso específico del procedimiento de casos individuales ante el SIDH, creemos

---

<sup>20</sup> Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. OEA/Ser.G, CP/CAJP-2840/10 Corr.1, 29 abril, 2010, artículos 1 y 2.

<sup>21</sup> Todos estos estándares se encuentran consagrados a nivel interamericano, en particular, en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, op. cit.

<sup>22</sup> ZALAUETT, José (Red.). *Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América*. Santiago: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2004, pp. 20-21.

<sup>23</sup> "Conceptos de uso frecuente en el campo de Transparencia, Accountability y Lucha Anticorrupción", Centro de Derechos Humanos. [en línea] <<http://www.transparenciacdh.uchile.cl/glosario/#37>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

<sup>24</sup> Todos estos estándares se encuentran consagrados a nivel interamericano, en particular, en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, op. cit. Un ejemplo de cómo analizar la accesibilidad de la información en línea puede encontrarse en CalInfo / IELSUR. *Índice de transparencia activa en línea. El Estado Uruguayo y la provisión de información pública a través de la web*. Montevideo: Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública/Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay,

que es necesario pensar las formas en que la mayor información posible sobre las causas se encuentre disponible para la consulta del público general: en efecto, estos procedimientos revisten interés y tienen consecuencias mucho más allá del caso concreto, pues en las decisiones que la Comisión y la Corte adoptan en estos casos, se establecen estándares que luego fijan precedentes para el comportamiento de los Estados en toda la región. El interés público de estas causas es evidente, y reclama por lo tanto que no solo las partes del caso puedan tener conocimiento de su desarrollo y no únicamente de las decisiones finales.

Todos estos asuntos de enorme relevancia para el sistema interamericano deben discutirse y decidirse en forma clara. Desafortunadamente, la reforma reglamentaria de 2009 trajo aparejados muy pocos cambios en los niveles de publicidad del procedimiento ante la CIDH o la Corte IDH, y por lo tanto podría pensarse en impulsar una reforma reglamentaria en la que sí se discutieran estas materias<sup>25</sup>.

Como un antecedente a esta discusión, presentaremos algunas zonas o etapas del procedimiento cuya falta de publicidad nos pareció más problemática a la luz de los principios expuestos. En nuestro caso, y como actores externos al SIDH, pusimos énfasis especialmente en la cuestión de la transparencia activa, es decir, en la cantidad y calidad de la información que se encontraba publicada en los sitios web de los órganos y que nos permitía evaluar su funcionamiento.

### 3. *Las etapas oscuras en la tramitación de los casos individuales: limitaciones jurídicas y prácticas al acceso a la información en el SIDH.*

Un análisis detallado de la publicidad de los actos en el procedimiento de peticiones individuales ante el SIDH es necesario para comprender cuáles son los espacios en que resultaría conveniente introducir mayor transparencia. Al realizar este análisis, identificamos principalmente dos problemas.

---

2010. [en línea] <[http://www.cainfo.org.uy/images/Publicaciones/libro\\_ita.pdf](http://www.cainfo.org.uy/images/Publicaciones/libro_ita.pdf)> [última consulta: 15 diciembre 2011].

<sup>25</sup> Además de la reforma al artículo 11 del Reglamento de la CIDH (*cf. supra* nota 18), un aspecto en el que comienzan a existir ciertos avances en materia de transparencia en la CIDH, es la discusión en torno a la apertura de los archivos históricos de dicho órgano. La reciente decisión de la Comisión de permitir a un juez argentino acceder a la documentación de la visita realizada por la CIDH a Argentina en el año 1979 marca ciertamente un precedente en esta materia. Ver las notas de prensa de DANDAN, Alejandra. “Lo que encontró la CIDH, 32 años después” y “Esto tiene valor probatorio”, en *Página 12*, 29 de noviembre de 2011 [en línea] <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-182294-2011-11-29.html>> y <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-182293-2011-11-29.html>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

El primero, es que de acuerdo a las normas y prácticas de los órganos del Sistema no era posible acceder a la información sobre ciertas etapas del procedimiento. En segundo lugar, si bien había información disponible en las páginas web de la CIDH y la Corte IDH, la organización de la misma hacía difícil realizar el seguimiento de los casos. Veremos entonces en una primera sección qué niveles de publicidad consagran la Convención Americana y los Reglamentos de la Comisión y la Corte respecto de los actos del procedimiento. En una segunda sección, analizaremos la práctica de estos órganos, recorriendo las principales etapas del procedimiento, para identificar cuáles son aquellas que presentan un mayor grado de opacidad, las que, como veremos, se concentran en el procedimiento ante la Comisión. Finalmente, analizaremos el *nivel de accesibilidad* de la información que sí se encuentra publicada.

### **3.1 Niveles de publicidad de los procedimientos de casos individuales en la normativa del SIDH**

Un primer punto que es necesario aclarar es que el SIDH está lejos de ser un sistema hermético u opaco: tanto la Comisión como la Corte han establecido en sus reglamentos y han desarrollado en la práctica políticas que buscan poner a disposición del público la información más relevante respecto de las actividades que realizan en la tramitación de los casos individuales. Sin embargo, hay muchos aspectos en la normativa que son poco claros, pues no parece haber existido hasta ahora una política explícita de transparencia en su funcionamiento. Esta falta de claridad produce ciertos espacios de opacidad en el procedimiento, que podrían ser fácilmente mejorados.

El primer problema que identificamos tanto en los reglamentos de la Comisión como de la Corte es que no existe un criterio claro respecto de qué información de las causas es pública y cuál es reservada. En efecto, si bien se puede desprender de los principios generales del debido proceso la idea de publicidad del proceso, ni la Convención Americana ni los actuales Reglamentos de la CIDH y la Corte IDH establecen explícitamente un principio o regla general sobre el nivel de publicidad de los actos y documentos que se dictan o presentan, respectivamente, durante el desarrollo del procedimiento de peticiones individuales. En el caso de la CIDH, el nivel de publicidad de los actos o documentos del procedimiento es determinado por su Reglamento en distintos artículos. En el caso de la Corte, las reglas de publicidad se encuentran mayormente centralizadas en un solo artículo de su Reglamento (artículo 32); sin embargo dicha norma no abarca todos los casos ni otorga el mismo nivel de publicidad a todos los documentos<sup>26</sup>. Por lo anterior, es necesario considerar para cada

---

<sup>26</sup> El artículo 32 del Reglamento de la Corte IDH establece que “1. La Corte hará público: a. sus sentencias, resoluciones, opiniones y otras decisiones, incluyendo los votos concurrentes o disidentes, cuando cumplan los requisitos señalados en el artículo 65.2 del presente Reglamento; b. las piezas del expediente, excepto las que sean consideradas irrelevantes o inconvenientes para este fin; c. el desarrollo de las audiencias, salvo las de

etapa o actuación del procedimiento cuál es el nivel de publicidad de los mismos tanto en las normas como en la práctica de estos órganos.

Así, al analizar las distintas reglas que regulan la publicidad de los actos del procedimiento, encontramos que podían distinguirse distintos niveles de acceso a la información:

- a) Ciertos actos o documentos del procedimiento eran públicos;
- b) Ciertos actos o etapas del procedimiento eran de carácter secreto o reservado;
- c) El conocimiento de ciertas etapas del procedimiento estaba limitado a las partes del proceso;
- d) El conocimiento de ciertas actuaciones del procedimiento estaba limitado a una sola de las partes del proceso;
- e) Su publicidad dependía de una decisión discrecional del órgano;
- f) Su publicidad no se encontraba claramente regulada.

A continuación, precisamos brevemente el sentido de estas categorías, para luego, a través de una tabla, resumir el nivel de publicidad de las etapas o actuaciones más relevantes del procedimiento ante ambos órganos.

a) Actos o documentos públicos

En esta categoría consideramos los documentos o etapas del procedimiento que los órganos están obligados a publicar de acuerdo a la CADH o a sus reglamentos. En esta materia, el único cambio introducido por la reforma reglamentaria del 2009 en materia de transparencia, fue que se estableció explícitamente en el Reglamento de la CIDH la publicidad del informe de fondo del artículo 50 y de la nota de reenvío de los casos a la Corte, cuestión que anteriormente no se había contemplado, ni siquiera respecto del antiguo “escrito de demanda” de la Comisión ante la Corte<sup>27</sup>.

---

carácter privado, a través de los medios que se considere adecuados; d. todo documento que se considere conveniente”.

<sup>27</sup> El artículo 74.3 del Reglamento de la CIDH dispone que: “Una vez sometido el caso a la jurisdicción de la Corte, la Comisión *hará público el informe aprobado conforme al artículo 50 de la Convención Americana y la nota de envío del caso a la Corte.*” En cambio, en el artículo 72 del antiguo reglamento de la CIDH del año 2000, no se establecía la obligación de publicar el escrito de “demanda”. *Cursivas agregadas.*

b) Actos o documentos secretos o reservados

En la segunda categoría incluimos aquellos actos que son de conocimiento exclusivo del órgano que los realiza, es decir, los que solo son conocidos por los funcionarios de la Comisión o de la Corte Interamericana, como por ejemplo, las deliberaciones de los mismos<sup>28</sup>.

c) Actos de conocimiento exclusivo de las partes del proceso

En esta tercera categoría incluimos las etapas del procedimiento en las que la Comisión y la Corte establecen que la información del caso era “notificada” o “transmitida” al Estado y al peticionario, esto es, se operaba según la regla de que las actuaciones de un procedimiento se comunicaban únicamente a las partes del proceso<sup>29</sup>.

d) Actos de conocimiento de una sola de las partes del proceso

Aquí consideramos ciertas actuaciones en las que, ante la CIDH, solamente el peticionario o solamente el Estado tienen conocimiento de cierta información: por ejemplo, la reserva de la identidad del peticionario o de los testigos, la que en ciertas circunstancias no se transmite al Estado<sup>30</sup>. También dentro de este caso se encuentra la etapa de tramitación inicial del caso. Ésta se mantiene en conocimiento del peticionario, pero no se transmite al Estado sino hasta que se inicia el procedimiento de admisibilidad<sup>31</sup>. También cabe en esta categoría el informe de fondo preliminar sobre el caso cuando se establecen una o más violaciones. Este informe se remite sólo al Estado, el que tiene prohibición de divulgarlo. El peticionario, si bien es notificado de que el informe existe, no tiene acceso a su contenido<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, el artículo 43.2 del Reglamento de la CIDH y el artículo 15.2 del Reglamento de la Corte IDH establecen el secreto de las deliberaciones de ambos órganos.

<sup>29</sup> Por ejemplo, artículos 30, 36 y 37 del Reglamento de la CIDH y artículos 33 y 43 del Reglamento de la Corte IDH que hablan de “notificar” o “transmitir” los escritos únicamente a las partes del proceso.

<sup>30</sup> Artículo 65.8 del Reglamento del Comisión establece que “[...] A solicitud expresa del interesado, la Comisión podrá mantener en reserva la identidad del testigo o perito cuando sea necesario para proteger a éstos o a otras personas.”

<sup>31</sup> Ver el artículo 26 y el artículo 29 del Reglamento de la CIDH, en las que se establece que del registro del caso se “acusa recibo” al peticionario, y que se le notifican al mismo de su acumulación o de la decisión de tramitarlas en expedientes separados.

<sup>32</sup> El artículo 44.2 del Reglamento de la CIDH señala que: “Si [la CIDH] establece una o más violaciones, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al Estado en cuestión. [...] *El Estado no estará facultado para publicar el informe hasta que la Comisión adopte una*

e) Actos o documentos cuya publicidad es discrecional

Por “publicidad discrecional”, entendemos que se trata de los actos que se hacen públicos únicamente si así lo decide el órgano, así como los actos que por regla general parecen ser públicos, pero respecto de los cuales el órgano tiene la facultad discrecional de declararlos secretos. Estos son dos casos sutilmente diferentes, pero los reagrupamos en una sola categoría puesto que en ambos el órgano está facultado para declarar la reserva del documento. No se establece en los Reglamentos de la CIDH y de la Corte la obligación de justificar y determinar las causales, el plazo y el alcance de dicho secreto. Respecto del primer tipo de actos de publicidad discrecional –aquel en el que no existe una regla general de publicidad– encontramos por ejemplo, el informe de fondo del artículo 51 de la CADH, cuestión que se analizará en detalle a continuación<sup>33</sup>. Respecto del segundo tipo de publicidad discrecional –aquel en que el acto es generalmente público pero que puede ser declarado secreto– se encuentran, por ejemplo, las piezas del expediente ante la Corte que el Tribunal considera “irrelevantes o inconvenientes” de ser publicados<sup>34</sup>, o bien los documentos de casos ya sentenciados, que “serán accesibles al público salvo que la Corte haya resuelto otra cosa”<sup>35</sup>.

f) Actos o documentos cuyo nivel de publicidad no se encuentra especialmente regulado

Finalmente, en la última categoría reseñamos algunos actos o documentos que nos parecían relevantes, y sobre de los cuales ni la Convención ni los Reglamentos se pronuncian respecto de su

---

*decisión al respecto*”. A continuación, el inciso siguiente señala que: “Notificará al peticionario la adopción del informe y su transmisión al Estado”. *Cursivas agregadas.*

<sup>33</sup> El artículo 51 de la CADH, señala que: “Transcurrido el período fijado –para adoptar las recomendaciones formuladas por la CIDH-, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas *y si publica o no su informe*”. Por su parte, el artículo 47.3 del Reglamento de la CIDH establece que: “La Comisión evaluará el cumplimiento de sus recomendaciones con base en la información disponible *y decidirá, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, sobre la publicación del informe definitivo*. La Comisión decidirá asimismo sobre su inclusión en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA o su publicación en cualquier otro medio que considere apropiado”. *Cursivas agregadas.*

<sup>34</sup> El Reglamento de la Corte IDH establece en su artículo 32.1.b que “hará públicos” distintos documentos, entre ellos “las piezas del expediente, excepto las que sean consideradas irrelevantes o inconvenientes para este fin”.

<sup>35</sup> El artículo 32 del Reglamento de la Corte IDH establece que “Los documentos depositados en la Secretaría de la Corte, concernientes a casos ya sentenciados, serán accesibles al público, salvo que la Corte haya resuelto otra cosa”.

nivel de publicidad. En consecuencia, en dichos casos la publicidad de los mismos depende de las prácticas del órgano<sup>36</sup>.

Una vez explicadas estas categorías, en el cuadro siguiente resumimos el nivel de publicidad de los distintos actos del procedimiento en ambos órganos. Se indica entre paréntesis el número del artículo del Reglamento del órgano respectivo donde aparece cada caso. Cuando se trata de artículos de la CADH, se reseña específicamente esta circunstancia.

---

<sup>36</sup> Nos referimos por ejemplo al informe de los casos archivados por la CIDH (artículo 42 del Reglamento de la CIDH), o bien las actas de las audiencias públicas o privadas de la Corte IDH (artículo 55 del Reglamento de la Corte IDH), cuyo nivel de publicidad no está regulado.

TABLA 1: NIVEL DE PUBLICIDAD DE ACTOS O DOCUMENTOS EN EL PROCEDIMIENTO DE PETICIONES INDIVIDUALES Y CASOS CONTENCIOSOS ANTE EL SIDH

Nivel de publicidad						
	Públicos	Secretos o reservados	De conocimiento de ambas partes	Reservados para una sola de las partes	Publicidad discrecional	Publicidad no regulada
CIDH	Informe de admisibilidad e inadmisibilidad (Art. 36.1)	Deliberaciones de la CIDH y sus actas (Art. 43.2 y 43.4)	Procedimiento escrito después del trámite inicial y antes de admisibilidad (Art. 30)	Trámite inicial (Art. 26 y 29)	Audiencias privadas (Art. 68)	Recomendación del grupo de trabajo sobre admisibilidad (Art. 35)
	Acuerdos de solución Amistosa (Art. 40.5 y 49 CADH)	Actas de audiencia (Art. 70.2)	Procedimiento escrito en la etapa de fondo (Art. 36 y 37)	Identidad del peticionario; de testigos y peritos (Art. 30.2 y 65.8)	Informe de fondo definitivo (Art. 51 CADH).	Archivo (Art. 42)
	Audiencias públicas (Art. 68)					
	Informe sobre el fondo cuando no hubo violación (Art. 44.1)	Procedimiento de solución amistosa antes del acuerdo (Art. 40)	Informe preliminar sobre el fondo del art. 50 CADH, antes de la decisión de enviarlo a la Corte o no. (Art. 44.2)			
	Informe sobre el fondo después de que el caso es enviado a la Corte, y la nota de reenvío a la Corte (Art. 74.3)					
Corte IDH	Audiencias públicas (Art. 15 y 32.1.c)	Deliberaciones de la Corte IDH (Art. 15.2)	Presentación de un caso (Art. 39)		Piezas del expediente (Art. 32.1.b)	Actas de las audiencias públicas y privadas (Art. 55)
	Sentencias, resoluciones, opiniones y otras decisiones, incluyendo los votos concurrentes y disidentes (Art. 32.1.a y 67.6)	Texto de la sentencia, razonamientos y votaciones antes de la notificación a las partes (Art. 67)	Procedimiento escrito (Por ej. Art. 33 y 43)		Informe o dictamen de cualquier entidad u órgano solicitado por la Corte (Art. 58)	
			<i>Amicus Curiae</i> (Art. 47)		Documentos "que se considere conveniente" (Art. 32.1.d)	
			Audiencias privadas (Art. 15 y 32)		Documentos de casos ya sentenciados (Art. 32.3)	

Este cuadro nos permite apreciar de forma general los distintos grados de publicidad establecidos por las normas del sistema. Sin embargo, ello no permite realizar un diagnóstico claro respecto de cuáles son las etapas que tienen mayores grados de opacidad, ni tampoco confronta las normas establecidas en los reglamentos con las prácticas del sistema. Es lo que haremos a continuación.

### **3.2 La publicidad en las distintas etapas del procedimiento de casos individuales: normas y prácticas**

El primer acto del procedimiento ante la CIDH es la presentación de las peticiones individuales. Estas peticiones son inicialmente de conocimiento únicamente del peticionario y de la Comisión, y no son transmitidas al Estado sino hasta que se inicia el procedimiento de admisibilidad<sup>37</sup>. Es decir, la tramitación y registro inicial de los casos no son públicos, aunque tampoco queda expresamente regulado que se trate de actos reservados. En la práctica, no es posible encontrar el registro de las causas iniciadas a trámite ante la Comisión en su sitio web.

Una vez que la petición ha superado la etapa de tramitación inicial, comienza el procedimiento de admisibilidad en el que se “transmitirá las partes pertinentes de la petición al Estado”<sup>38</sup>. Todo el procedimiento de la etapa de admisibilidad anterior al informe de admisibilidad (petición, solicitud de información al Estado, respuesta del Estado, observaciones del peticionario a la respuesta del Estado) parece ser de conocimiento exclusivo de las partes<sup>39</sup> y, efectivamente, no existe información sobre esta etapa en el sitio web de la CIDH.

La primera instancia en que sin duda existe publicidad son los informes de admisibilidad y de inadmisibilidad<sup>40</sup>. Estos informes son efectivamente publicados en la página web de la Comisión, y es el primer momento en que quienes no son parte del procedimiento tienen conocimiento de la existencia de una petición ante el sistema.

La siguiente información pública que se tiene de la tramitación del caso depende de cuál sea la forma de término del mismo ante la CIDH. Si los casos terminan con una solución amistosa, las

---

<sup>37</sup> Ver los artículos 26 y el artículo 29 del Reglamento de la CIDH, en los que se establece que del registro del caso se “acusa recibo al peticionario”, y que se le notifican al mismo de su acumulación o de la decisión de tramitarlas en expedientes separados.

<sup>38</sup> Artículo 30.2 del Reglamento de la CIDH.

<sup>39</sup> Ver el artículo 30 del Reglamento de la CIDH.

<sup>40</sup> El Art. 36.1 del Reglamento de la CIDH: establece que: “Los informes de admisibilidad e inadmisibilidad serán públicos y la Comisión los incluirá en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA”.

mismas se publican<sup>41</sup>. Si el caso es archivado, no hay una norma que establezca expresamente la publicación del informe que justifica el archivo, sin embargo en la práctica los mismos se han hecho públicos<sup>42</sup>. Si el caso es llevado a la etapa de fondo, entonces la discusión sobre el fondo también se limita al conocimiento de las partes<sup>43</sup>. Ahora bien cuando la Comisión adopta una decisión de fondo sobre el caso, pueden ocurrir distintas cosas:

- Si la Comisión adoptó un informe en que declara que no existe una violación en el caso en cuestión, el informe se publicará<sup>44</sup>.
- Si la Comisión consideró que sí se produjo una violación, prepara el informe preliminar del artículo 50 de la CADH, el que se hace llegar al Estado, quien tiene la prohibición de divulgarlo. El peticionario, si bien es notificado de que el informe existe, no tiene acceso a su contenido<sup>45</sup>.
- Después de recibida la respuesta del Estado a este informe, y en caso que el Estado no haya dado cumplimiento a las recomendaciones, la Comisión puede decidir si remite el caso a la Corte o no. Esta decisión se toma en las deliberaciones de la Comisión, las que son de

---

<sup>41</sup> El artículo 49 de la CADH dispone que: “Si se ha llegado a una solución amistosa (...) la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados Partes en esta Convención y comunicado después, *para su publicación*, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”. Asimismo, la primera parte del artículo 40.5 de la CADH establece que: “Si se logra una solución amistosa, la Comisión aprobará un informe con una breve exposición de los hechos y de la solución lograda, *lo transmitirá a las partes y lo publicará*”. *Cursivas agregadas.*

<sup>42</sup> El archivo, previsto en el artículo 48 b) de la CADH se regula en el artículo 42 del Reglamento de la Comisión establece que se “notificará [a los peticionarios] la posibilidad de una decisión de archivo. Una vez expirado el plazo establecido para la presentación de dicha información, la Comisión procederá a adoptar la decisión correspondiente”, sin embargo no se explicita si esta decisión es pública o no.

<sup>43</sup> Artículo 37 del Reglamento de la CIDH.

<sup>44</sup> El artículo 44.1 del Reglamento de la CIDH dispone que si la CIDH “establece que no hubo violación en un caso determinado, así lo manifestará en su informe sobre el fondo. *El informe será transmitido a las partes, y será publicado* e incluido en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA”. *Cursivas agregadas.*

<sup>45</sup> El artículo 44.2 del Reglamento de la CIDH señala que: “Si [la CIDH] establece una o más violaciones, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al Estado en cuestión. [...] *El Estado no estará facultado para publicar el informe hasta que la Comisión adopte una decisión al respecto*”. A continuación, el inciso siguiente señala que: “Notificará al peticionario la adopción del informe y su transmisión al Estado”. *Cursivas agregadas.*

carácter secreto<sup>46</sup>. La decisión que se toma en dicha deliberación tampoco se hace pública<sup>47</sup>, y sólo será posible conocer qué decisión se tomó una vez que ésta se haga efectiva. En efecto,

- Si la Comisión decidió enviar el caso a la Corte, esto se conocerá una vez que dicho caso haya sido remitido al Tribunal: en esta situación, se tendrá acceso al informe preliminar del artículo 50 y a la nota de reenvío del caso a la Corte<sup>48</sup>.
- Si la Comisión decide no enviar el caso a la Corte, la Comisión debe adoptar un informe definitivo sobre el caso –el informe del artículo 51 de la CADH–. Respecto de este informe, la CIDH tiene la atribución discrecional de decidir si lo publica o no<sup>49</sup>. Es decir, si la Comisión decide no publicarlo, lo que ocurre en la práctica es que no se conoce la justificación esgrimida por la CIDH para no remitir el caso a la Corte, y tampoco es posible saber qué ocurrió con el caso después de la admisibilidad, por lo tanto, las personas externas al proceso no saben si el caso está terminado o no.

En definitiva, hay tres aspectos, que en el trámite ante la Comisión, en los que la opacidad en los procedimientos resulta especialmente problemática:

---

<sup>46</sup> El artículo 43.2 del Reglamento de la CIDH dispone que: “Las deliberaciones de la Comisión se *harán en privado y todos los aspectos del debate serán confidenciales*”. Cursivas agregadas.

<sup>47</sup> El artículo 43.4 del Reglamento de la CIDH establece que “Las actas referentes a las deliberaciones de la Comisión se limitarán a mencionar el objeto del debate y la decisión aprobada, así como los votos razonados y las declaraciones hechas para constar en acta [...]”.

<sup>48</sup> El artículo 74.3 del Reglamento de la CIDH dispone que: “Una vez sometido el caso a la jurisdicción de la Corte, la Comisión *hará público el informe aprobado conforme al artículo 50 de la Convención Americana y la nota de envío del caso a la Corte*”. Cursivas agregadas.

<sup>49</sup> El artículo 51 de la CADH, señala que: “Transcurrido el período fijado –para adoptar las recomendaciones formuladas por la CIDH–, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y *si publica o no su informe*”. Por su parte, el artículo 47.3 del Reglamento de la CIDH establece que: “La Comisión evaluará el cumplimiento de sus recomendaciones con base en la información disponible y *decidirá, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, sobre la publicación del informe definitivo*. La Comisión decidirá asimismo sobre su inclusión en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA o su publicación en cualquier otro medio que considere apropiado”. Cursivas agregadas.

- El primero de ellos es la **tramitación inicial de los casos**. De esta etapa, en realidad, no se tiene ninguna información, en especial si estos casos no logran pasar a la etapa de admisibilidad.
- El segundo problema, y probablemente el mayor, es la facultad discrecional de la CIDH para decidir la publicación del informe definitivo del artículo 51 de la CADH, lo que se ve agravado por la ausencia de criterios en base a los cuales la CIDH debe tomar esta decisión<sup>50</sup>.
- El tercer aspecto problemático es la falta de publicidad que hay en el momento de la toma de decisión sobre si enviar o no un caso a la Corte IDH. Cuando la Comisión ha determinado que un Estado no ha cumplido con sus recomendaciones y debe tomar la decisión de enviar un caso a la Corte, no queda claro en qué instancia se toma la “decisión fundada” de la CIDH por la que no remite el caso<sup>51</sup>. La votación que se realiza para decidir no enviar un caso a la Corte se registra probablemente en un acta, pero estas actas tampoco son públicas<sup>52</sup>. Además, la Comisión suele plasmar en el informe del artículo 51 la justificación de la decisión de no enviar el caso a la Corte, sin embargo, es posible que este informe sea mantenido en reserva (ver punto anterior). Así, con la normativa actual que permite no publicar ese informe, es posible que nunca se sepa qué argumentos utilizó para fundar esta decisión, ni cuales casos la CIDH decidió no remitir a la Corte IDH. De esta forma, solamente tenemos certeza de que se conocerán los casos que la Comisión sí decidió enviar a la Corte.

---

<sup>50</sup> Los artículos 51 de la CADH y 47.3 del Reglamento facultan a la CIDH para decidir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, sobre la publicación del informe definitivo y su inclusión en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA o su publicación en cualquier otro medio que considere apropiado.

<sup>51</sup> El artículo 45 del Reglamento de la CIDH establece lo siguiente: “1. Si el Estado en cuestión ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, de conformidad con el artículo 62 de la Convención Americana, y la Comisión considera que no ha cumplido las recomendaciones del informe aprobado de acuerdo al artículo 50 del referido instrumento, someterá el caso a la Corte, salvo por decisión fundada de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión. 2. La Comisión considerará fundamentalmente la obtención de justicia en el caso particular, fundada entre otros, en los siguientes elementos: a. la posición del peticionario; b. la naturaleza y gravedad de la violación; c. la necesidad de desarrollar o aclarar la jurisprudencia del sistema; y d. el eventual efecto de la decisión en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros”.

<sup>52</sup> La primera parte del artículo 43.4 del Reglamento de la CIDH establece que “Las actas referentes a las deliberaciones de la Comisión se limitarán a mencionar el objeto del debate y la decisión aprobada, así como los votos razonados y las declaraciones hechas para constar en acta”.

En cuanto al procedimiento ante la Corte, no es posible conocer las actuaciones de las partes mientras el caso se encuentra en tramitación, pero sí las resoluciones del Tribunal<sup>53</sup>. En la práctica, esto quiere decir que la primera noticia que se tiene de que un caso está tramitándose ante la Corte es cuando se publica la resolución que llama a audiencia pública en el caso. Una vez que el caso está terminado, la regla general es que el expediente se hace público, y parte de este expediente se publica efectivamente en la página web del Tribunal<sup>54</sup>.

### **3.3 El problema de la accesibilidad de la información**

Además del problema de si cierta información se encuentra disponible o no para ser consultada por personas ajenas al proceso, nos confrontamos a una segunda dificultad referida al nivel de accesibilidad de la información.

Por ejemplo, en la Comisión, los informes sobre admisibilidad, fondo, etc., se publican en la sección “casos publicados por la Comisión” clasificados por año. Esto hace particularmente difícil seguir la tramitación de los casos, pues es necesario revisar año por año para saber si un caso que tuvo informe de admisibilidad<sup>55</sup>, tuvo, luego, en otro año, un informe de fondo, una solución amistosa, o bien si no existe todavía otro informe al respecto.

La información de los casos que fueron remitidos a la Corte es más compleja aún: en la página de la Corte no se puede saber qué casos se encuentran actualmente en tramitación. Esta información se consigna, es cierto, en el informe anual del órgano, pero por lo mismo, se actualiza solamente una vez al año, una frecuencia claramente insuficiente para la cantidad de sentencias y resoluciones que este Tribunal emite cada año. Por ello, en realidad para conocer las causas en trámite ante la Corte

---

<sup>53</sup> El artículo 32 del Reglamento de la Corte IDH contempla que “La Corte hará público: a. sus sentencias, resoluciones, opiniones y otras decisiones, incluyendo los votos concurrentes o disidentes, cuando cumplan los requisitos señalados en el artículo 65.2 del presente Reglamento”.

<sup>54</sup> La Corte establece en su artículo 32 que “hará públicos” distintos documentos, entre ellos “las piezas del expediente, excepto las que sean consideradas irrelevantes o inconvenientes para este fin”. El expediente no se publica completo, pues se omiten los Anexos a la demanda de la Comisión, a la Contestación del Estado y al Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas, en los que se contiene la prueba documental acompañada por las partes, que es extremadamente voluminosa. Se puede acceder a los expedientes [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/expedientes.cfm>> [última consulta: 15 diciembre 2011].

<sup>55</sup> Ver [en línea] <<http://www.cidh.org/casos.esp.htm>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

IDH, hay que recurrir al sitio web de la Comisión, y esta información solo se puede deducir después de un complejo recorrido por ambos sitios web<sup>56</sup>.

En cuanto a la información de los casos ante la Corte, no existe un sistema de clasificación de las sentencias. La publicación de las sentencias en un listado cronológico, que parecía razonable cuando el Tribunal comenzó a funcionar y tenía pocas sentencias, se vuelve cada vez más difícil de manejar con el actual volumen de casos conocidos por la Corte IDH; la sección de búsqueda por país<sup>57</sup> parece en este sentido mucho más accesible. A pesar de ello, no es fácil aquí seguir la pista de un mismo caso y de encontrar todas las resoluciones del Tribunal referidas a un caso específico en un solo lugar (por ejemplo, no solo la sentencia definitiva, sino las sentencias interlocutorias, o el llamado a audiencia pública)<sup>58</sup>.

De esta manera, si bien en la práctica se publica mucha información, es posible afirmar que el nivel de accesibilidad de la información publicada puede mejorarse, en particular, para poder hacer un seguimiento de la tramitación de los casos. Existe, en efecto, una falta de regulación formal del sistema de registro de peticiones y casos: ninguno de los Reglamentos establece normas sobre la materia, por lo que dicho sistema queda entregado informalmente a las prácticas que establezcan los órganos. De igual forma, la formación y el acceso al expediente del caso están insuficientemente regulados, y no existe claridad respecto del nivel de actualización de la información que se publica sobre los casos. Esto hace necesario “deambular” por distintas secciones de las páginas web de los órganos para saber cuál es la última información disponible que existe sobre un caso determinado.

Un ejemplo claro de la dificultad de acceso a la información lo conforma la segunda parte de este estudio dedicada al análisis de la representación legal en el SIDH. Como se puede ver en el segundo capítulo de este informe, para realizar dicha investigación nos vimos confrontados a la

---

<sup>56</sup> Se puede saber qué casos fueron remitidos a la Corte en la sección “Demandas ante la Corte” de la página de la Comisión [en línea] <<http://www.cidh.org/demandasESP.htm>> [última consulta: 17 noviembre 2011] pero a la fecha de la elaboración de este informe, la información no estaba actualizada. Para conocer los últimos casos remitidos, se debe ir a la sección de los “Comunicados de Prensa” [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/comu.esp.htm>> [última consulta: 17 noviembre 2011]. Y si se quiere saber cuál de esos casos está pendiente ante la Corte y cuál está con sentencia, hay que confrontar la información de la página de la Comisión con la de la Corte [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

<sup>57</sup> Ver [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/porpais.cfm>> [última consulta: 15 diciembre 2011].

<sup>58</sup> Es cierto que la Corte ha implementado un buscador de casos que permite buscar las resoluciones por fecha, tipo, país, e incluso palabras clave, pero este buscador no asegura encontrar toda la información disponible respecto de un solo caso.

ausencia de información relevante en ciertas etapas del proceso, así como a una significativa dificultad para organizar la información disponible sobre las causas.

#### 4. Conclusiones sobre transparencia y acceso a la justicia en el SIDH

##### 4.1 Estándares de transparencia aplicables al SIDH: una forma de mejorar el acceso a la justicia interamericana

La primera conclusión es que los órganos del sistema interamericano de derechos humanos – Comisión y Corte– se encuentran sometidos a estándares de transparencia. Esta transparencia se aplica, entre otros aspectos, a la forma en que se llevan a cabo los procedimientos de peticiones individuales y casos contenciosos ante ambos órganos.

Los estándares actuales en la materia requieren que se considere la acción de estos órganos sometidos al principio de máxima publicidad, y que se regulen de forma exhaustiva las excepciones a dicho principio, fijando plazos y causales claras para las actuaciones reservadas o secretas, y obligando a los órganos a justificar sus decisiones de no revelar determinada información. En la tramitación de los casos individuales, esta publicidad debe ponderarse en particular con la forma de garantizar los derechos de las presuntas víctimas y peticionarios a la seguridad, integridad y privacidad. Con todo, considerando el altísimo interés público que revisten los casos que se tramitan ante el SIDH para los Estados y sociedad civil de toda la región, es necesario prever la forma de publicitar estos casos en la mayor medida posible. Esto implica no solamente que los actos de estos órganos sean accesibles a través de solicitudes de información (transparencia pasiva), sino que la Comisión y la Corte deben proactivamente publicar la mayor información posible sobre la tramitación de las causas en sus sitios web de forma a que se encuentre abierta al escrutinio público (transparencia activa).

El cumplimiento de estos estándares de transparencia es una forma de fortalecer la labor del sistema en su labor de protección de los derechos humanos en la región. Reformas que tiendan a publicitar la operación de estos órganos pueden, a nuestro juicio, mejorar la eficiencia en la tramitación de las causas, así como contribuir a legitimar el sistema interamericano en la región.

En efecto, aumentar la eficiencia con la que se tramitan los casos es un punto crítico hoy en día en el SIDH: el segundo capítulo de este estudio muestra los plazos excesivos que toma la tramitación de las causas, en particular ante la Comisión Interamericana: el promedio para la adopción de un informe de admisibilidad son 4,3 años (*Cfr. infra*

GRÁFICO 13), mientras que la remisión de un caso a la Corte demora en promedio 6,8 años (*Cfr. infra* GRÁFICO 17). Si bien la falta de recursos podría permitir explicar en gran parte el retraso en la tramitación de los casos ante la Comisión, esto no quiere decir que para solucionar esta situación no deban considerarse, además de la inyección de recursos para aumentar la planta de personal de la Comisión, ciertas mejoras en la gestión de los casos. Por ejemplo, algunos autores han considerado

que la falta de transparencia en la forma en que se llevan estos procedimientos ha permitido prórrogas indiscriminadas de los plazos que afectan seriamente la celeridad del procedimiento<sup>59</sup>. Ese puede ser un factor entre muchos que afecta la duración de los casos ante la CIDH, y para determinar cuáles son los motivos del retraso debieran efectuarse mayores estudios. Sin embargo, no creemos que sea demasiado aventurado afirmar que una mayor publicidad en la forma en que se llevan a cabo los procedimientos permitiría mejorar la eficiencia en la tramitación de los casos, a través de un mayor control de su actividad por parte de actores externos y por las mismas partes del proceso. Aumentar la eficiencia del Sistema es un asunto particularmente urgente, pues la excesiva duración de los procedimientos afecta no solamente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos que recurren al SIDH en busca de una solución, sino que también contribuye a dar una impresión de falta de efectividad, lo que a la larga disminuye la credibilidad en las instituciones del sistema interamericano como mecanismo de protección de los derechos.

En segundo término, las mejoras en los niveles de transparencia contribuyen a aumentar la legitimidad del órgano decisor. Tanto la mejora en la eficiencia en la tramitación de los casos como el aumento en la legitimidad son cuestiones fundamentales en el SIDH. En efecto, mayor transparencia en la forma en que son llevados los procedimientos permitiría despejar toda duda sobre las razones que tienen los órganos para tomar ciertas decisiones. De esta forma, la transparencia sería una herramienta potente en contra de las voces que buscan minar la legitimidad del sistema haciendo dudar de las motivaciones de sus órganos.

La mayor legitimidad de las instituciones del SIDH repercuten a su vez en el acceso a la justicia de las víctimas individuales que acuden a él en busca de protección: puede pensarse que a mayor legitimidad del sistema, mayor posibilidad existirá para que las decisiones de estos órganos de implementen efectivamente a nivel interno.

#### **4.2 Las etapas del procedimiento que pueden ser transparentadas: desafíos normativos y prácticos**

Como vimos, los niveles de publicidad en el SIDH son relativamente buenos, sin embargo, pueden ser aumentados para asegurar su mejor funcionamiento.

En efecto, se constata hoy en día que existen puntos oscuros en la forma en que se tramitan los procedimientos de peticiones individuales, especialmente en el procedimiento ante la Comisión Interamericana, y en menor medida ante la Corte IDH.

---

<sup>59</sup> Ver DULITZKY, Ariel. "La duración del procedimiento: responsabilidades compartidas", en MÉNDEZ, Juan y COX, Francisco. *El futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 383 y ss.

Los Reglamentos de ambos órganos fallan en establecer una **regla general en materia de transparencia** de sus actos, y de regular exhaustivamente las excepciones a dicha regla, así como la duración del secreto o reserva. Más aún, el problema de la transparencia de la información sobre los procedimientos ante el SIDH no pasa simplemente por establecer en los reglamentos que la información es pública, y que se puede acceder a ella mediando una solicitud de información. En órganos cuyas decisiones tienen fuertes repercusiones mucho más allá de las partes del proceso, es especialmente necesaria una política clara de **transparencia activa** que establezca qué documentos deben ser publicados de oficio por los órganos, con qué regularidad, y de qué forma se organiza esta información para que sea realmente accesible al público. En particular, un sistema de tramitación de casos individuales debe permitir seguir la evolución de un mismo caso en sus distintas etapas, y actualmente eso no es posible en las páginas web de la Comisión y de la Corte IDH.

Por otro lado, hay varios aspectos del procedimiento de casos individuales ante la Comisión Interamericana que aparecen como especialmente problemáticos.

El primero de ellos es la decisión discrecional que tiene la CIDH de publicar o no los **informes de fondo definitivos del artículo 51 de la CADH**. Esta norma, que tal vez se justificaba en los inicios del Sistema como una forma de ejercer presión sobre los Estados, debiera reevaluarse a la luz de los actuales estándares internacionales en materia de transparencia, pues los efectos negativos que acarrea no son menores: debido a esta norma, no es posible saber si un caso se encuentra en tramitación ante el sistema o bien si está terminado. Actualmente, y como se podrá ver en el capítulo II, un 50% de los casos están en esta situación (*Cfr. infra* GRÁFICO 1), lo que es una proporción preocupante. Esta norma también impide conocer la justificación para no enviar un caso a la Corte. Para llevar a cabo esta modificación no creemos que sea necesaria una reforma a la Convención Americana –cuestión siempre compleja. En cambio, sería posible pensar en que el mismo sistema cambiara su práctica y empezara a no utilizar su facultad de no ordenar la publicación, ajustándola a los actuales requerimientos en materia de transparencia. También podría concebirse una reforma reglamentaria que hiciera mucho más difícil el ejercicio de la facultad de no publicar las causas, obligando en todos los casos a la Comisión a fundamentar los motivos para la no publicación. Además, aunque se ejerciera la facultad de no publicar el informe, la Comisión debiera poner a disposición del público un listado de las causas respecto de las cuales existe un informe no publicado. De esta forma, podría saberse al menos que los casos se encuentran terminados.

Además del informe del artículo 51, hay otros aspectos del procedimiento que debieran ser reevaluados. El primero de ellos, es la **publicidad del procedimiento anterior a la admisibilidad**. Es cierto que hacer pública la tramitación anterior a la admisibilidad puede contemplar varios obstáculos prácticos y otros de índole jurídica. La cantidad de causas que recibe la Comisión en la

etapa inicial de la tramitación es uno de ellos. Los obstáculos jurídicos dicen relación con el hecho que en esta etapa previa hay información que puede no transmitirse ni siquiera al Estado<sup>60</sup>. Sin embargo, es posible pensar que una vez que la petición pasó el primer filtro de cumplimiento de los requisitos formales –es decir, la etapa de “tramitación inicial” contemplada en el artículo 29 del Reglamento de la CIDH– y que ésta es remitida al Estado, podría publicarse alguna información que permitiera por lo menos saber que esta petición existe, a menos que se encuentre comprometida la seguridad de los denunciantes o de las víctimas. Si hay información que no se publica por estos motivos, debiera indicarse al menos el número de causas que están en tramitación pero cuya información no se puede publicar por caer dentro de algunas de las causales de excepción.

También hay problemas de **falta de publicidad en la etapa de fondo**. Aquí con mayor razón podría apelarse a la necesidad de hacer pública esta etapa: si el informe de admisibilidad ya es público, y se supone que todos tienen conocimiento de esta causa y de los hechos básicos del caso, ¿qué justificaría que la prueba de estos hechos y el debate jurídico –que es lo que se evalúa básicamente en la etapa de fondo– no sea conocida por todos? Esto, por supuesto, no obsta a considerar las excepciones basadas en proteger la seguridad de las personas.

Por último, el **paso entre la Comisión y la Corte Interamericana** debiera ser transparentado: la decisión fundamentada que toman los Comisionados sobre enviar los casos a la Corte o bien emitir un informe del artículo 51 debiera hacerse pública después de su adopción, sin necesidad de tener que esperar a que el caso sea efectivamente remitido a la Corte, o a que el informe en cuestión sea publicado.

En definitiva, ante la Comisión Interamericana habría que realizar distintos cambios en la normativa y en las prácticas que permitieran hacer más transparente la tramitación de las peticiones individuales. Ante la Corte, si bien existen menores problemas, hay de todas maneras cuestiones que podrían mejorarse en términos de reglamentación de las reglas de publicidad de los actos, por ejemplo, fijando claramente la regla general y las causales de excepciones a la publicidad y regulando los plazos del secreto, entre otros. Y para ambos órganos, debiera repensarse la forma de presentar en sus páginas web la tramitación de los casos individuales, con el fin de poder realizar un adecuado seguimiento de los mismos.

---

<sup>60</sup> Ver por ejemplo el artículo 30 del Reglamento de la CIDH.

## CAPÍTULO II

### REPRESENTACIÓN LEGAL Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL SIDH: ESTUDIO CUANTITATIVO 1999-2011

La representación legal en la tramitación de las causas parece ser uno de los criterios más relevantes que influye en el acceso a la justicia ante cualquier sistema de adjudicación de derechos<sup>61</sup>, y frente a la introducción de la figura del Defensor Interamericano, surge la inquietud de conocer las prácticas de la representación legal en el SIDH. El objetivo de este estudio es entonces evaluar si el poseer representación legal y, en particular, una representación legal especializada, permite un mayor acceso a la justicia de las personas en el SIDH.

Para estos efectos, consideramos tres criterios que es posible estudiar en un análisis cuantitativo y que consideramos que son decisivos respecto del nivel de acceso a la justicia. Estos son: (i) existencia de una decisión conocida sobre el caso; (ii) forma de término del caso, siendo la regla general que los casos se resuelvan por una sentencia de la Corte IDH y, la excepción, la adopción de un informe de fondo definitivo ante la CIDH y; (iii) duración de la tramitación.

Estas categorías se cruzaron con el tipo de representación de las presuntas víctimas ante la Comisión y la Corte IDH, distinguiendo aquí entre las víctimas representadas por: (i) abogado particular; (ii) ONG; (iii) el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); (iv) instituciones estatales; (v) defensor interamericano y; (vi) sin representación legal.

---

<sup>61</sup> BIRGIN, Haydée y KOHEN, Beatriz. "Introducción: el acceso a la justicia como derecho", *op. cit.*, p. 19.

La elección de estas categorías es justificada de forma detallada en la metodología. Sin embargo, para comprender esta elección, es necesario en una primera sección presentar brevemente la regulación de la representación legal ante el SIDH. En una segunda sección describimos la metodología del estudio cuantitativo; en una tercera sección se exponen los resultados más relevantes del mismo; y finalizamos con un acápite de conclusiones y recomendaciones.

## 1. *Regulación de la representación legal ante el SIDH*

La Convención Americana en su artículo 44 y el Reglamento de la CIDH en el artículo 23 establecen que, ante la Comisión Interamericana, “cualquier persona o entidad gubernamental” puede presentar una petición ante la CIDH. El Reglamento en el mismo artículo 23 señala que “el peticionario *podrá* designar en la propia petición, o en otro escrito, a un abogado u a otra persona para representarlo”<sup>62</sup>. Es decir, ante la Comisión Interamericana, se contempla la posibilidad de contar con un representante legal, pero este no es un requisito obligatorio y, por lo tanto, se pueden tramitar casos sin representación legal ante la Comisión.

Ante la Corte Interamericana, la cuestión es un poco más compleja: las presuntas víctimas han tenido la posibilidad de comparecer ante la Corte como auténticas “partes” del proceso solamente a partir de la reforma al Reglamento del año 2000<sup>63</sup>. La Corte requería para ello que la Comisión consignara “el nombre y la dirección del denunciante original, así como el nombre y la dirección de las presuntas víctimas, sus familiares *o sus representantes* debidamente acreditados en caso de ser posible”<sup>64</sup>. Es decir, no era claro que se exigiera como requisito obligatorio la existencia de un representante legal ante la Corte IDH.

Sin embargo, a partir del año 2003, pareció explicitarse que era posible comparecer ante la Corte con argumentos propios con una representación legal diferente de la que antes proporcionaba la Comisión: en la reforma reglamentaria de ese año, se estableció que “la Comisión será la representante procesal de [las presuntas víctimas] como garante del interés público bajo la Convención Americana, de modo de evitar la indefensión de las mismas”<sup>65</sup>. Es decir, podía haber

---

<sup>62</sup> Artículo 23 del Reglamento de la CIDH. *Cursivas agregadas.*

<sup>63</sup> Ver el artículo 23 del Reglamento de la Corte IDH aprobado por la Corte en su XLIX período ordinario de sesiones celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000, [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>> [última consulta: 15 diciembre 2011].

<sup>64</sup> Artículo 33 del Reglamento de la Corte IDH aprobado por la Corte en su XLIX período ordinario de sesiones celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000, [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>> [última consulta: 15 diciembre 2011]. *Cursivas agregadas.*

<sup>65</sup> Artículo 33.3 del Reglamento de la Corte IDH aprobado por la Corte en su XLIX período ordinario de sesiones celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000 y reformado

víctimas sin un representante legal ante la Corte pero, en ese caso, la Comisión debía asumir la defensa legal de las mismas.

Con la reforma reglamentaria del año 2009 y que entró en vigencia el año 2010, se puso término a esta situación, estableciendo que “en caso de presuntas víctimas sin representación legal debidamente acreditada, el Tribunal *podrá* designar un Defensor Interamericano de oficio que las represente durante la tramitación del caso”<sup>66</sup>. Es decir, la Comisión ya no puede asumir la representación legal de las víctimas ante la Corte, y en su lugar, se establece la *posibilidad* (pero no la obligatoriedad) de nombrar un Defensor Interamericano para las víctimas sin representante. De esta forma, es posible imaginar, aun hoy en día, que las víctimas litiguen sin un representante legal ante la Corte.

Estas precisiones sobre la evolución normativa de la representación legal ante el SIDH nos permitirán comprender mejor la forma en que esta se ha llevado a la práctica, que fue lo que buscamos comprender en el estudio cuantitativo.

## 2. Metodología del estudio cuantitativo

### 2.1 Indicadores de acceso a la justicia

Como mencionamos en la introducción, el análisis cuantitativo buscó determinar en qué medida el tipo de representación legal puede ser un criterio de importancia en mejorar el acceso a la justicia de las presuntas víctimas, tomando como **indicadores de acceso a la justicia** los criterios de: (i) decisión conocida sobre el caso; (ii) remisión del caso a la Corte IDH y; (iii) duración de la tramitación.

Detallemos estos tres criterios:

- (i) La existencia de una decisión conocida sobre el caso.

En el seguimiento de las causas ante la CIDH, identificamos una importante cantidad de casos cuya situación procesal fue imposible de determinar después de la etapa de admisibilidad; y no se sabe por lo tanto si han llegado a tener una decisión final o cuál ha sido su destino. Estos casos los clasificamos bajo la categoría de “sin información”. Esta falta de información se puede originar en distintos factores. Una posibilidad es que se trate de casos en los cuales el informe de fondo no fue publicado por la Comisión, en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 51.3 de la CADH y 47.3 del Reglamento de la CIDH (*Cfr. supra* p. 27). Otra posibilidad es que simplemente el caso se

---

parcialmente por la Corte en su LXI período ordinario de sesiones celebrado del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2003, [en línea] <<http://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm>> [última consulta: 15 diciembre 2011].

<sup>66</sup> Artículo 37 del Reglamento de la Corte IDH del año 2009. Cursivas agregadas.

encuentre aún en tramitación y, por ello, no es posible tener información hasta que se llegue a algún tipo de decisión (informe de fondo, solución amistosa, archivo o remisión a la Corte); o que simplemente a dicho caso no se le haya dado seguimiento después de la admisibilidad. Esta falta de información sobre los casos está estrechamente relacionada con la falta de transparencia en el procedimiento ante la Comisión que identificamos en la primera parte de este estudio. Consideramos que el que no exista información respecto de si un caso se encuentra terminado o no; y de que exista la posibilidad de que dicho caso no tenga mayor seguimiento, nos dice algo sobre el acceso a la justicia de las personas, y por tanto, contar con una decisión conocida sobre el caso es un indicador de un efectivo acceso a la justicia.

(ii) Forma de término de los casos ante la CIDH: remisión a la Corte Interamericana o informe de fondo definitivo de la Comisión.

A partir de la reforma reglamentaria del año 2000, la regla general en el SIDH es que una causa en la que se ha adoptado un informe de fondo y en la que el Estado no ha cumplido con las recomendaciones de la CIDH, debe ser enviada a la Corte IDH, a menos de que se adopte una decisión fundada en contrario aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión<sup>67</sup>. En este sentido, consideramos que las personas cuentan con un mejor acceso a la justicia interamericana cuando su caso es remitido a la Corte IDH siguiendo las reglas generales del sistema, que cuando el caso finaliza con un informe de fondo ante la CIDH.

En cuanto a las soluciones amistosas –otra forma de término de los casos ante el SIDH– no es posible compararlas en términos de una “mejor” o “peor” forma de acceso a la justicia que las alternativas “contenciosas” de la sentencia ante la Corte o el informe de la Comisión. La posibilidad de alcanzar un acuerdo en lugar de continuar con un juicio puede ser una buena forma de satisfacer los intereses de las víctimas, o bien puede ser el fruto del mayor poder negociador del Estado, o de las mismas víctimas. Esto no es posible evaluarlo *a priori* sino que en cada caso habría que ver qué acuerdo se alcanzó, a quién benefició más, y que resultado era posible esperar de haberse continuado con el procedimiento. Por ello, no compararemos a los casos que terminan con solución amistosa con los que terminan con una decisión de los órganos del SIDH.

Por último, respecto de los casos que terminan con archivo, se trata de una institución que, por su novedad, hasta agosto del año 2011 se había utilizado en muy pocas ocasiones (solo 2), y así es muy difícil evaluar sus implicancias. Habrá que esperar una mayor práctica del sistema para poder saber si el archivo constituye en efecto una afectación del acceso a la justicia de las víctimas ante el sistema.

---

<sup>67</sup> Artículo 44 del Reglamento de la CIDH, aprobado por la Comisión en su 109º período extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000.

(iii) La duración de tramitación de las causas.

Un tercer criterio que analizaremos es la duración de la tramitación de las causas: en concordancia con la amplia jurisprudencia de la Corte IDH sobre la importancia del plazo razonable en la garantía del debido proceso y el acceso a la justicia de las personas<sup>68</sup>, es evidente que una tramitación que toma más tiempo garantiza en menor medida un adecuado acceso a la justicia. Este criterio es plenamente aplicable al ámbito interamericano.

## 2.2 Categorías de representación legal

Estos tres criterios fueron analizados en función del **tipo de representación legal** con el que contaban las víctimas en las causas ante la Comisión y luego ante la Corte IDH. Las categorías empleadas para clasificar la representación legal fueron las siguientes:

---

<sup>68</sup> El artículo 8.1 de la CADH establece el derecho a ser oído “dentro de un plazo razonable”. La Comisión y la Corte se han pronunciado en innumerables ocasiones sobre el alcance y la importancia de este derecho. Ver, por ejemplo, Corte IDH. Caso *Genie Lacayo vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párrs. 77-81; Corte IDH. Caso *Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párrs. 273- 285.

TABLA 2: CATEGORÍAS DE REPRESENTACIÓN LEGAL

Categoría de representación legal	Explicación de la Categoría
<b>Sin representación legal</b>	Se utilizó para los casos en que la presunta víctima no tenía representación legal de un abogado o de una organización no gubernamental.
<b>Defensor Interamericano</b>	Esta categoría se aplica únicamente en la representación legal ante la Corte IDH. Se utilizó para los casos en que la Corte designó un defensor interamericano por carecer la víctima de otra representación legal (a partir del año 2010).
<b>Abogado particular</b>	Se utilizó para los casos en que la presunta víctima tenía como representante a una o más personas naturales que fuesen abogados, o cuando eran representadas por estudios jurídicos.
<b>ONG</b>	Se utilizó para englobar todas las organizaciones no gubernamentales que patrocinaban la causa, con excepción de aquellas representadas por CEJIL.
<b>CEJIL</b>	El Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) es la institución más relevante en el litigio ante el sistema interamericano. Nos pareció importante identificar esta organización de forma separada a las demás ONG, para evaluar si la representación de una institución con tanto conocimiento y expertise en el litigio ante el SIDH permitía mejorar los indicadores de acceso a la justicia. En los casos en que CEJIL apareció litigando el caso junto con otras organizaciones, contabilizamos dicho caso como “CEJIL”, sin perjuicio de que luego hayamos hecho el análisis pormenorizado de las organizaciones que litigaron junto con CEJIL.
<b>Instituciones estatales</b>	Bajo esta categoría englobamos instituciones que hacen parte del Estado y que han tomado la defensa de las presuntas víctimas en ciertos casos, específicamente, las defensorías del pueblo y las defensorías penales públicas.
<b>Sin información</b>	Fue la categoría utilizada cuando en una determinada etapa procesal no fue posible acceder a la resolución en la que se mencionaba la representación legal de las presuntas víctimas, o bien en la resolución en cuestión no existía información disponible sobre la representación legal de las víctimas.

Como se explica en el cuadro, la elección de evaluar CEJIL separadamente de las demás ONG que litigan ante el SIDH está dada por el rol fundamental que ha tenido esta organización en el sistema. En efecto, se trata probablemente de la única organización que, a nivel regional, tiene como una de sus áreas de acción prioritarias el litigio estratégico en el sistema interamericano, y tiene por lo tanto un nivel de expertise que podría tener influencia en los indicadores de acceso a la justicia de las

causas representadas por ellos<sup>69</sup>. Como es posible ver en el Anexo a este informe, CEJIL es cuantitativamente la ONG claramente predominante en el SIDH y, por lo tanto, conocer cómo ha funcionado la representación legal brindada por ella es relevante.

### 2.3 Universo de casos estudiados

Para la realización del estudio cuantitativo sobre la tramitación de los casos individuales en el sistema interamericano de derechos humanos, se tomó como punto de partida el total de los casos declarados admisibles por la Comisión Interamericana en un periodo de 10 años –desde 1999 hasta 2008–, y se analizó la tramitación de estos casos hasta agosto de 2011. Es decir, se trabajó a partir de los informes de admisibilidad publicados por la CIDH entre 1999 y 2008<sup>70</sup>, y luego, se buscó cuales fueron las siguientes resoluciones adoptadas para esos casos por la CIDH y la Corte IDH hasta agosto de 2011.

Esta elección no permite abarcar el universo total de las peticiones individuales presentadas ante el sistema interamericano, pero por razones tanto prácticas como de fondo, fue necesario limitar el espectro de las causas a ser analizadas.

En efecto, a la Comisión Interamericana se remitieron, en el año 2010, más de 1.500 denuncias. Desde el año 2003 este órgano ha estado recibiendo más de 1.000 denuncias cada año<sup>71</sup>. Analizar la situación procesal y la representación legal de más de 10.000 denuncias era por lo tanto muy difícil de abarcar en términos prácticos. Pero el mayor problema es que, como vimos en el capítulo anterior, no existe información pública disponible sobre la etapa de tramitación inicial de los casos. Es decir, únicamente a partir de la etapa de admisibilidad es posible contar con información sobre cada uno de los casos (*cf. supra* pp. 27 y ss.).

---

<sup>69</sup> En la descripción de sus actividades, se establece que: “El litigio en el sistema interamericano es la estrategia más reconocida del trabajo de CEJIL. Mediante el patrocinio jurídico gratuito ante los órganos de protección regionales, CEJIL acompaña a las personas víctimas de violaciones a sus derechos humanos en su búsqueda por conocer la verdad y alcanzar la justicia y las reparaciones necesarias. Esto se logra mediante el uso estratégico de las herramientas que ofrece el Derecho internacional de los derechos humanos”, [en línea] <<http://cejil.org/estrategias/litigio-en-el-sistema-interamericano>> [última consulta: 15 diciembre 2011].

<sup>70</sup> Estos informes se encuentran disponibles [en línea] <<http://www.cidh.org/casos.esp.htm>> [última consulta: 15 diciembre 2011].

<sup>71</sup> CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010*, OEA/Ser.LV/II., Doc. 5 corr. 1, 7 marzo 2011. [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/indice2010.htm>> [última consulta: 15 diciembre 2011].

Ahora bien, la opción de considerar únicamente los casos que fueron declarados admisibles y no los que fueron declarados inadmisibles se justifica porque buscábamos analizar la evolución de la tramitación de las causas, mientras que las causas inadmisibles ya han culminado su tramitación.

Después de este filtro, para el periodo 1999-2008, fue posible identificar 523 causas declaradas admisibles ante la Comisión Interamericana. Este número incluye tanto las causas que contaron con un informe de admisibilidad autónomo, como aquellas en que se acumuló en un mismo informe la admisibilidad y el fondo.

Este número incluye también los casos presentados en contra de todos los países, sin distinguir entre aquellos que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH y los que no. Determinar los casos respecto de los cuales la Corte IDH tenía competencia no es una cuestión automática que dependa únicamente de la fecha en que el país aceptó dicha competencia. En efecto, el inicio de la competencia de la Corte se refiere a la *fecha de ocurrencia de los hechos* supuestamente violatorios de los derechos humanos y no a la fecha de la presentación de la denuncia<sup>72</sup>. En este sentido, la competencia del Tribunal es algo que debe determinarse caso a caso, y la “fecha de ocurrencia de los hechos del caso” no es una variable que pueda determinarse fácilmente de forma estadística. Por lo anterior, decidimos considerar –para efectos del estudio cuantitativo– que la Corte tenía competencia para todos los casos en contra de países que en algún momento le hubiesen otorgado competencia, sin considerar la fecha de ocurrencia de los hechos. Es decir, eventualmente respecto de alguno de los casos en contra de dicho país la Corte podría no tener competencia.

Los países que *en algún momento* han aceptado la competencia contenciosa de la Corte son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam,

---

<sup>72</sup> Por ejemplo, en el caso de la *Guerrilla de Araguaia*, Brasil, que ratificó la competencia de la Corte en 1998, fue sentenciado por la Corte Interamericana por una denuncia presentada en 1995 ante la Comisión, respecto de los hechos que constituyen una violación continuada de los derechos humanos como las desapariciones forzadas, y respecto de los hechos que ocurrieron después de la fecha de aceptación de la competencia contenciosa de la Corte referidos a la falta de investigación y sanción de violaciones ocurridas con anterioridad. Ver Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Serie C No. 219, párrs. 12 a 19. Asimismo, la Comisión Interamericana consideró en un caso presentado contra Trinidad y Tobago en el año 2000, que tenía competencia para conocer de las violaciones a la Convención Americana –a pesar de la denuncia de dicho instrumento por el Estado en el año 1999– respecto de los hechos ocurridos con anterioridad a la fecha de denuncia. Este caso podría entonces eventualmente ser sometido a la Corte IDH. Ver CIDH. *Caso 12.342. Balkinsson Roodal vs. Trinidad y Tobago*, Informe No. 89/01 de 10 de octubre de 2001, párrs. 22 a 26.

Trinidad & Tobago, Uruguay y Venezuela<sup>73</sup>. Todos los casos de estos países se consideraron dentro de la categoría de “países que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH”.

Los países que o bien no han ratificado la Convención Americano o no han aceptado la competencia contenciosa de la Corte son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Dominica, Estados Unidos, Granada, Guyana, Jamaica, San Kitts & Nevis, Santa Lucía y San Vicente & las Granadinas<sup>74</sup>. Los casos de estos países se consideraron dentro de la categoría de “países que no han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH”.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la individualización de las causas se realizó en función de cómo fueron tratadas en la etapa de admisibilidad en la Comisión. En ocasiones, los casos que identificamos como “una causa” fueron ulteriormente acumulados en el trámite ante la Comisión, o bien, en el procedimiento ante la Corte. Por ejemplo, 3 casos declarados admisibles ante la Comisión que luego ante la Corte son acumulados en 1 sola causa, fueron contados como 3 casos ante la Corte, y no como uno solo. Esto fue necesario para poder mantener un criterio unitario en la contabilización de las causas.

Respecto de todas las causas, se realizó un seguimiento pormenorizado. Se identificó su nombre; número del caso o petición; país; año de la denuncia; año de la admisibilidad; año de la solución amistosa, si la hubo; año de archivo, si lo hubo; año de adopción del informe de fondo, si lo hubo; año de envío el caso a la Corte, si fue remitido; y año de la sentencia de fondo de la Corte, si la hubo. Determinamos además el tiempo de tramitación de los casos entre las distintas etapas. Para ello, hicimos el cálculo en función del año en que fue emitido el informe en cuestión, y no contamos la diferencia de meses.

Un último aspecto que volvemos a destacar dice relación con la dificultad para realizar el seguimiento de las causas, atendida la información disponible en los sitios web de la Comisión y la Corte y la forma de organización de dicha información. Para sortear los obstáculos que implicaba la ausencia de una opción de búsqueda por causa o expediente, fue necesario recopilar en un solo documento todos los informes emitidos por la Comisión para poder tener una herramienta de búsqueda por número de caso o por nombre que nos permitiera saber qué había ocurrido con un caso determinado.

---

<sup>73</sup> CIDH. Convención Americana sobre Derechos Humanos: países signatarios y estado actual de las ratificaciones. [en línea] <<http://www.cidh.org/Basicos/Spanish/Basicos2a.htm>> [última consulta: 11 noviembre 2011].

<sup>74</sup> CIDH. Convención Americana sobre Derechos Humanos: países signatarios y estado actual de las ratificaciones. [en línea] <<http://www.cidh.org/Basicos/Spanish/Basicos2a.htm>> [última consulta: 11 noviembre 2011].

La falta de uniformidad en la numeración de las causas dificultó esta tarea: en ciertos casos, las causas era numeradas por su número único (un número de 5 dígitos, p.ej., la causa 11.534); en otros casos, las causas eran identificadas por el número de petición o número de informe (ej: petición 34/01, referida a la petición No. 34 del año 2001, o bien el Informe 51/99, referido al informe de fondo o de admisibilidad No. 51 del año 1999). Claramente, la no utilización en todos los casos del número único de la causa hacía extremadamente difícil determinar cuál había sido la siguiente resolución adoptada para ese caso. Esto obligó a buscar información sobre cada causa por el nombre de la víctima. Como a veces los nombres también se modifican –especialmente cuando existen muchas víctimas involucradas–, es posible que un caso que hayamos marcado como “sin información” por no haber podido identificar una resolución posterior a la admisibilidad, sí haya tenido una resolución publicada, pero que no se logró identificar. A esto se sumaron los inevitables errores en la numeración o en el registro de los nombres, que en ciertos casos también dificultaron la identificación del destino de las causas.

Debido a la mala organización de la información, un aspecto particularmente difícil de identificar fue el de las causas que eran remitidas a la Corte, pero que aún no contaban con sentencia de este órgano. En efecto la numeración única adoptada en la Comisión no es recogida en la tramitación ante la Corte, por lo que rastrear un caso ante la Comisión en el sitio de la Corte es dificultoso. Por otra parte, la Corte publica en su sitio web sus sentencias definitivas y las resoluciones que fijan la audiencia pública de los casos, pero no es posible saber de allí qué casos están siendo tramitados ante ella *antes* del llamado a audiencia pública. Ahora bien, en el sitio de la Comisión existe una sección en donde se identifican los casos que se remiten la Corte –con lo que es posible saber algo sobre los casos que se encuentran en trámite ante la Corte IDH–, pero esta información no estaba actualizada respecto de los casos presentados durante el último año. Por ello, para conocer los últimos casos remitidos a la Corte, fue necesario buscar en la sección de “comunicados de prensa” de la Comisión, donde se mencionaban los últimos casos remitidos a la Corte en forma de noticia. Sin embargo, en estos comunicados no era posible acceder a la nota de remisión del caso a la Corte, la que contiene valiosísima información –en particular, aquella que nos interesaba para la realización de este estudio, relativa a la representación legal de las víctimas–.

Este recorrido entre los distintos lugares en donde estaba publicada la información fue siendo determinado de forma heurística y es posible que los resultados recabados contengan omisiones o errores. Es decir, no es que necesariamente la información no se encuentre disponible, pero la forma en que está organizada hace que sea extremadamente difícil para las personas que no trabajan en el sistema conocer el estado procesal actualizado de una causa ante la Comisión o la Corte.

Lo anterior, por lo tanto, no solamente determina la existencia de un margen de error en los resultados recabados en este informe y que detallamos a continuación, sino que reafirma la necesidad de volver a pensar el alcance de la publicidad de los trámites ante la Comisión y la Corte y en un sistema de seguimiento de casos, como vimos en la primera parte de este informe.

### 3. Descripción de resultados

En total, sobre las 523 causas registradas, identificamos 465 causas de los países que consideramos como habiendo aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH.

TABLA 3: N° DE CASOS CON ADMISIBILIDAD ANTE LA CIDH ENTRE 1999 Y 2008, SEGÚN SI ACEPTARON O NO LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE IDH

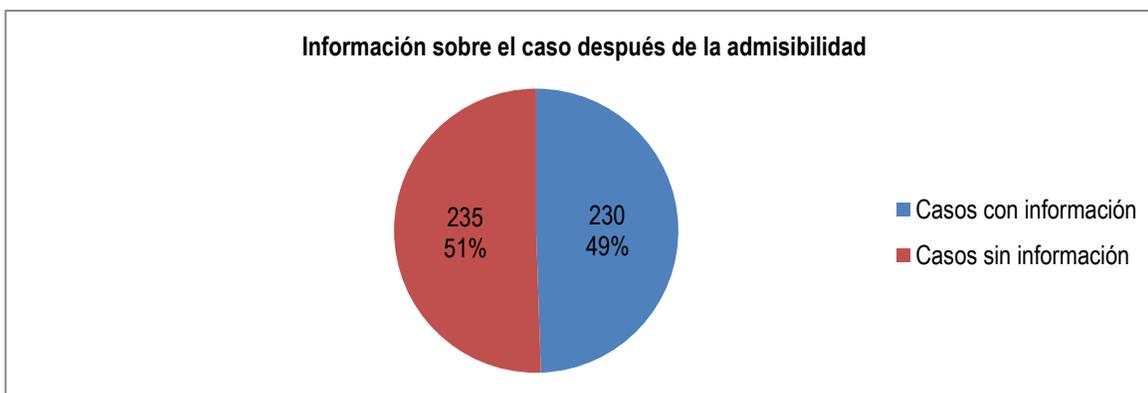
N° de casos de países que aceptaron la competencia contenciosa de la Corte IDH	N° de casos de países que no aceptaron la competencia contenciosa de la Corte IDH	Total
465	58	523

Puesto que nos interesa evaluar la tramitación de las causas que pueden ser remitidas a la Corte IDH, a continuación trabajaremos únicamente con los datos referidos a los países que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte IDH, es decir, sobre el universo de 465 causas.

#### 3.1 Existencia de una decisión conocida sobre el caso

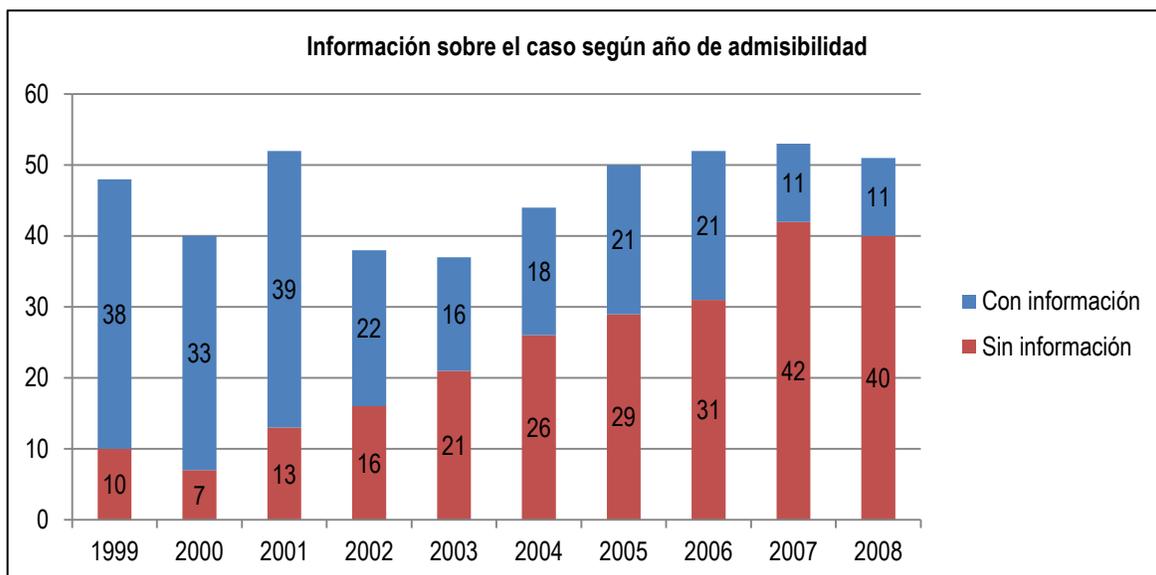
El primer indicador de acceso a la justicia que identificamos es el de si los casos cuentan o no con una decisión conocida después de haber sido declarados admisibles. Es decir si, después de la adopción del informe de admisibilidad, se tiene información sobre otra resolución adoptada sobre el mismo caso.

GRÁFICO 1: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE LA ADOPCIÓN DEL INFORME DE ADMISIBILIDAD



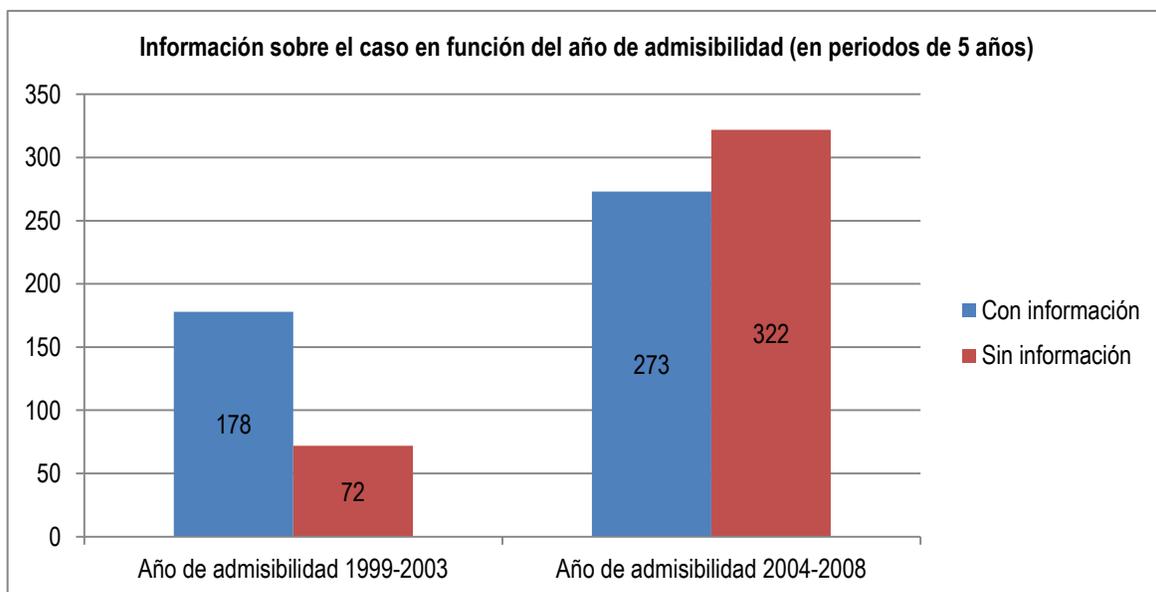
En este gráfico es posible ver que **casi la mitad de los casos se encuentran sin información**, esto es, se ignora cuál es su estado procesal después de que fue adoptado el informe de admisibilidad. En el gráfico siguiente, se muestran estas cifras desagregadas según el año de admisibilidad:

GRÁFICO 2: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE ADOPTADO EL INFORME DE ADMISIBILIDAD, EN FUNCIÓN DEL AÑO DE ADMISIBILIDAD



El gráfico anterior nos permite evaluar el nivel de información sobre los casos en función del año de la resolución que declara su admisibilidad: el número de casos sin información es cada vez mayor para los casos más nuevos (con admisibilidad en fecha más reciente), lo que parece indicarnos que efectivamente los casos sin información son en su mayoría casos que se encuentran aún en tramitación. Si dividimos el periodo de estudio en 2 etapas de 5 años cada una, obtenemos lo siguiente:

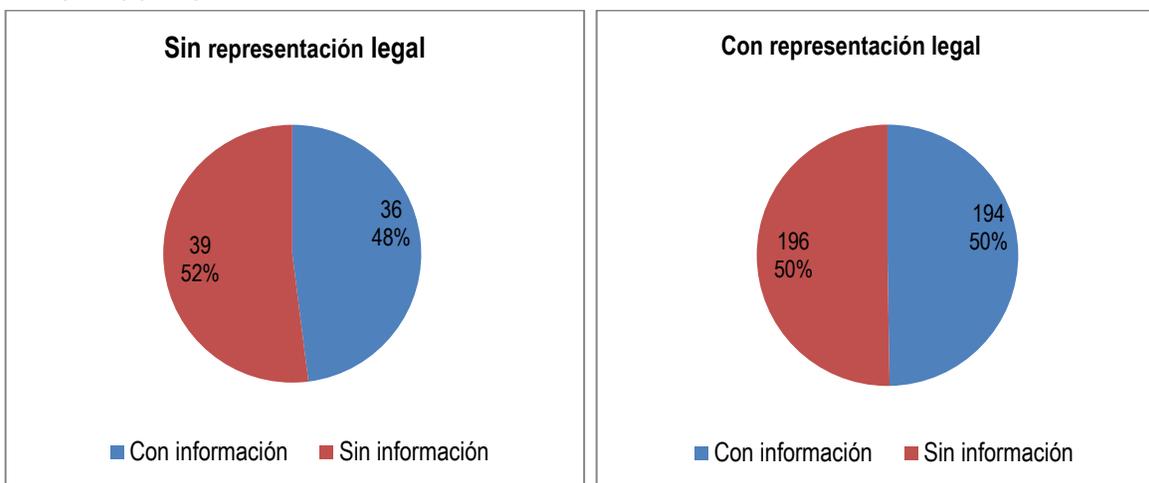
GRÁFICO 3: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE ADOPTADO EL INFORME DE ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DEL AÑO DE ADMISIBILIDAD (EN PERIODOS DE 5 AÑOS)



Con todo, existe un número no menor de casos sin información para el inicio del periodo (72 casos para los 5 primeros años del periodo, entre 1999 y 2003), lo que muestra, o bien, que existen numerosos casos respecto de los cuales no se publicó información, o bien, que su tramitación lleva entre 8 y 11 años en espera desde el informe de admisibilidad.

Veamos ahora en qué medida la representación legal de las causas afecta el nivel de información que se tiene sobre los casos.

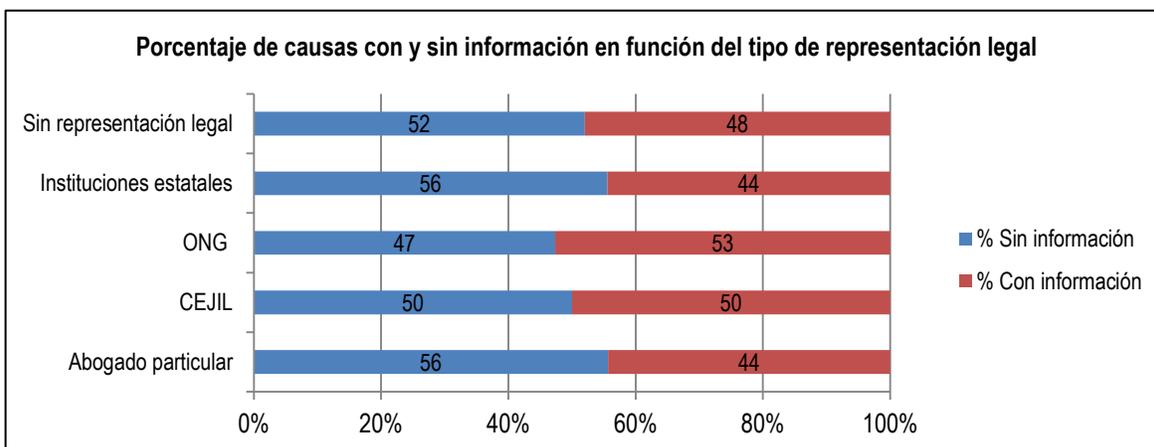
**GRÁFICO 4: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE ADOPTADO EL INFORME DE ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL**



De estos gráficos es posible constatar que respecto de los casos sin representación legal hay una proporción levemente mayor que queda sin información (52%), en comparación con los casos con representación legal (50%).

Ahora bien, si desagregamos esto en función de los distintos tipos de representación legal, obtenemos lo siguiente:

**GRÁFICO 5: INFORMACIÓN SOBRE LOS CASOS DESPUÉS DE ADOPTADO EL INFORME DE ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DEL TIPO DE REPRESENTACIÓN LEGAL (EN PORCENTAJE)**



Así, si bien en total los casos sin representación legal suelen quedar levemente más sin información, en realidad, para ciertos tipos de casos con representación legal la cuestión parece ser peor: en efecto, las causas de los abogados particulares o de las instituciones estatales tienen un mayor porcentaje de casos en los que no se cuenta con una decisión conocida (56%), mientras que CEJIL (50%) y las demás ONG (47%) tienen porcentajes menores de causas sin información.

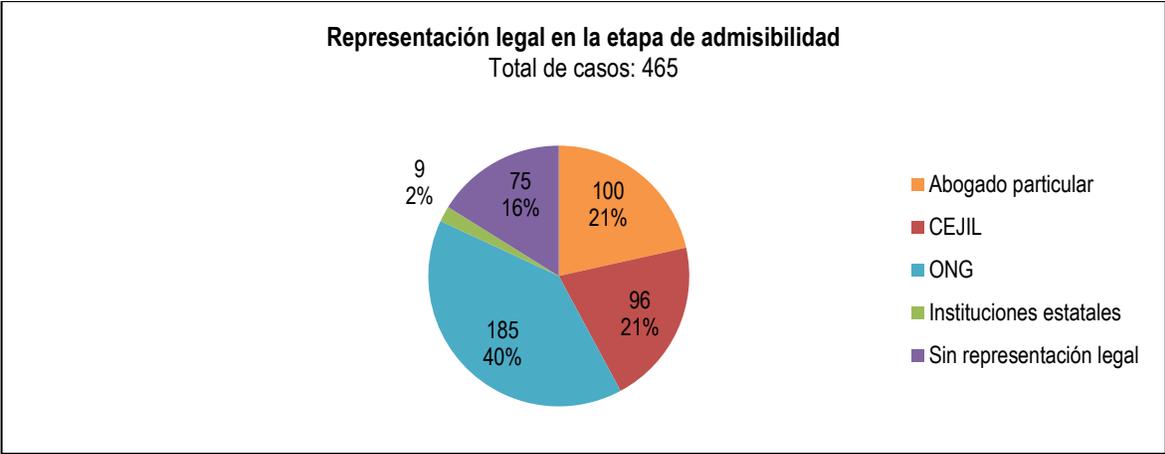
**Conclusiones parciales**

En definitiva, existe un problema de acceso a la justicia en el SIDH en lo relativo al conocimiento de la situación de los casos, sin embargo, este problema no parece afectar de manera desproporcionada a aquellas sin representación legal, sino que afecta de forma generalizada a todas las causas, y de forma un poco mayor a las causas representadas por abogados particulares y por instituciones estatales.

**3.2 Forma de término de los casos y representación legal**

En el momento de adoptarse el informe de admisibilidad, las víctimas cuentan con diversos tipos de representantes legales:

**GRÁFICO 6: TIPO DE REPRESENTACIÓN LEGAL EN LA ETAPA DE ADMISIBILIDAD ANTE LA CIDH PARA LOS CASOS DECLARADOS ADMISIBLES ENTRE LOS AÑOS 1999 Y 2008**

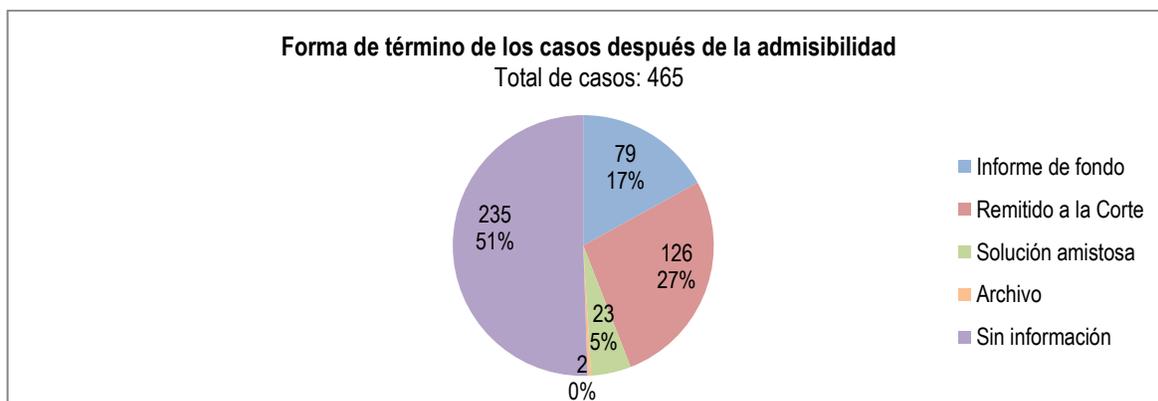


Este gráfico nos permite apreciar la importancia de los distintos tipos de representación legal en la primera etapa del caso: un 84% de las causas cuenta con un representante legal, mientras que un 16% carece de representante en esa etapa. De las causas con representación, quienes tienen la mayor proporción de causas son las ONG: un 61% en total, si se suman las causas de CEJIL con las demás ONG. CEJIL por sí sólo lleva más de un quinto de las causas declaradas admisibles (21%). Al igual que CEJIL, los abogados particulares también llevan un número importante de

causas (21%), mientras que las causas representadas por instituciones estatales son una muy pequeña minoría (2%)<sup>75</sup>.

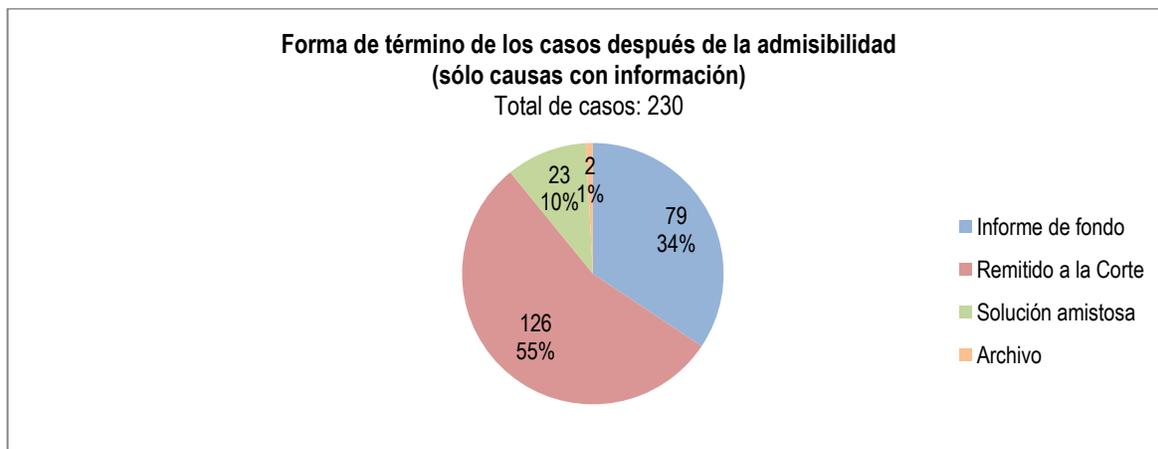
Después de la admisibilidad, los casos pueden terminar de distinta forma: con una solución amistosa; con informe de fondo ante la CIDH (informe del art. 51 de la CADH); con archivo ante la CIDH, o bien pueden ser remitidos a la Corte IDH para que ésta dicte sentencia. En el gráfico que sigue, se muestra en qué proporción se da cada uno de estos escenarios.

GRÁFICO 7: FORMA DE TÉRMINO DE LOS CASOS A AGOSTO DE 2011, RESPECTO DE LOS CASOS DECLARADOS ADMISIBLES ENTRE LOS AÑOS 1999 Y 2008



A continuación, mostramos estas mismas proporciones, pero únicamente respecto de las causas cuyo destino sí se conoce (es decir, se omitieron las causas sin información).

GRÁFICO 8: FORMA DE TÉRMINO DE LOS CASOS A AGOSTO DE 2011, RESPECTO DE LOS CASOS DECLARADOS ADMISIBLES ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2008 (SÓLO CAUSAS CON INFORMACIÓN).

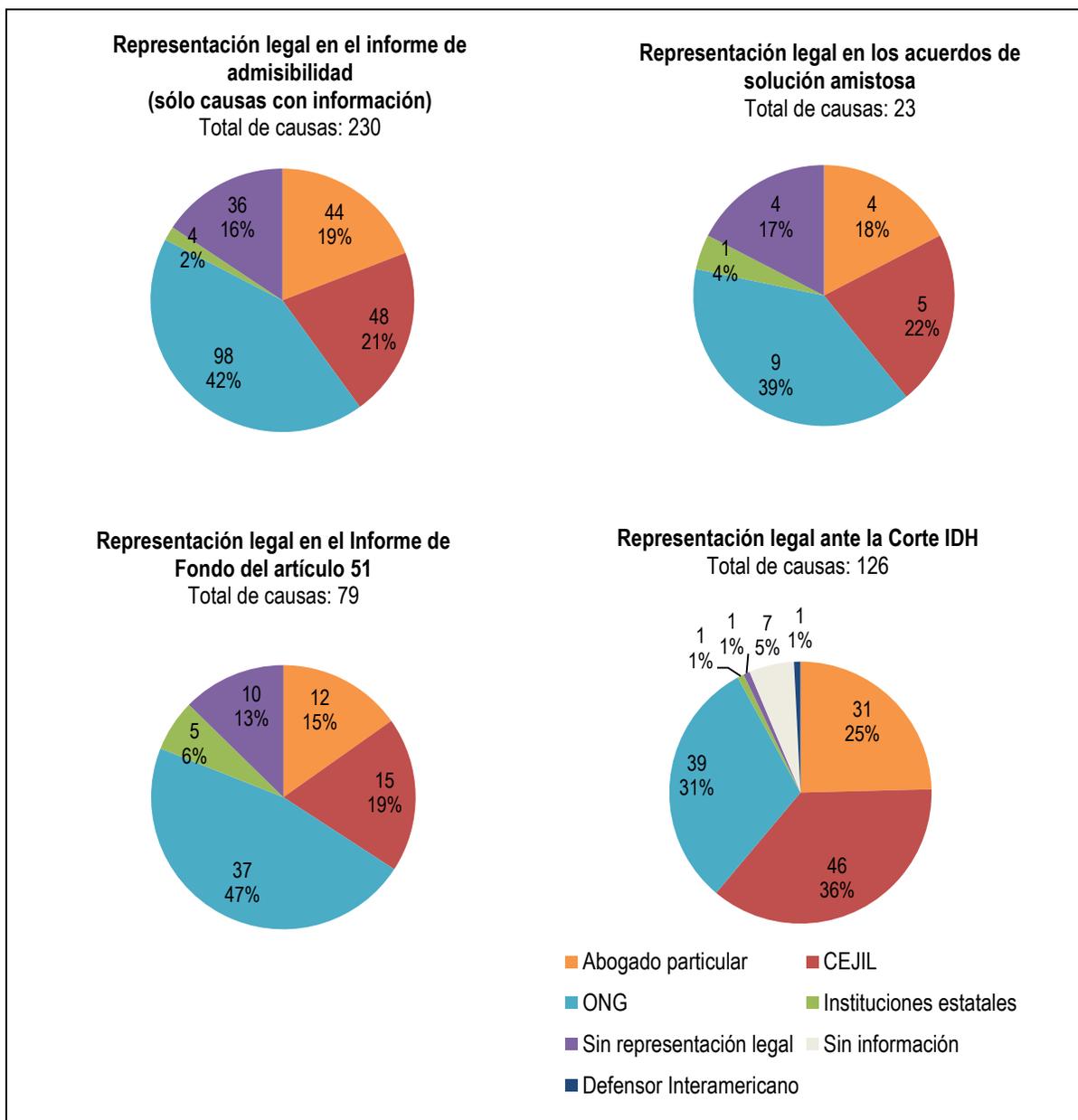


<sup>75</sup> El número muy limitado de causas representadas por instituciones estatales hace difícil evaluar su comportamiento en términos cuantitativos, y a continuación, si bien las reseñamos en los gráficos, no sacamos conclusiones al respecto.

De entre las causas cuyo destino sí conocemos, vemos que la mayoría de ellas son enviadas a la Corte IDH (55%), mientras que otra proporción importante (34%) termina con informe de fondo. El número de soluciones amistosas es bastante menor (10%) y la proporción de los archivos es ínfima (1%).

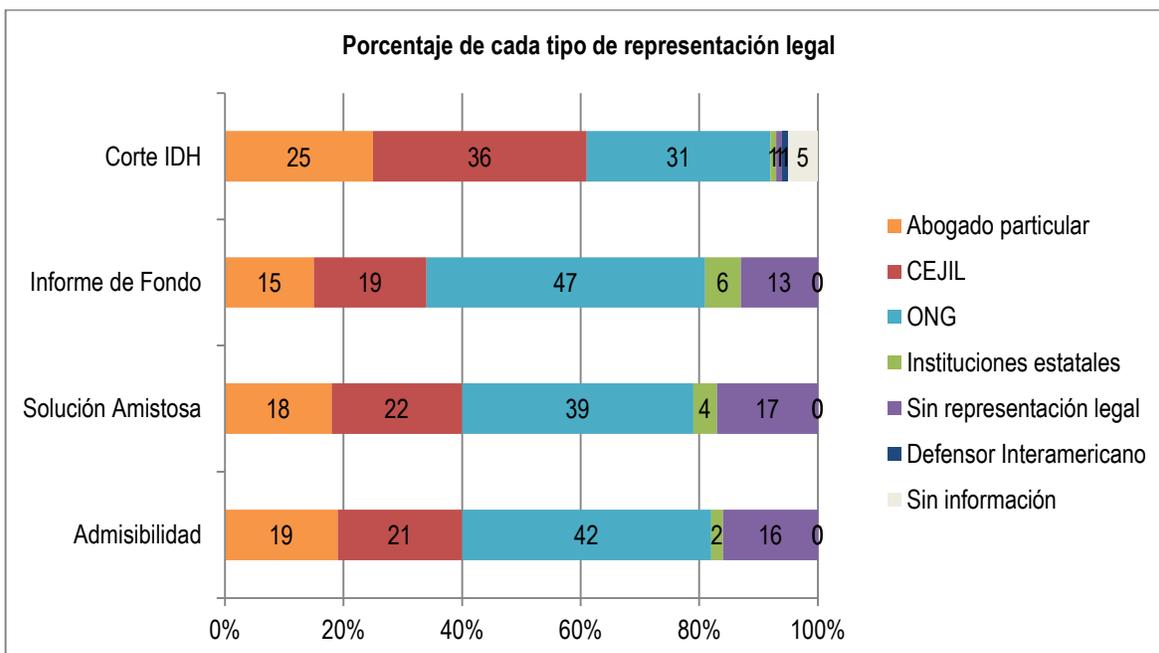
Ahora bien, la representación legal de las víctimas varía en estos distintos escenarios. A continuación, mostramos qué tipo de representación legal tenían las víctimas al momento de tomarse las distintas clases de decisiones sobre el término del caso, y se compara con su representación legal en la etapa de admisibilidad.

**GRÁFICO 9: REPRESENTACIÓN LEGAL EN LA ADMISIBILIDAD Y EN LAS DISTINTAS FORMAS DE TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO (SÓLO CAUSAS CON INFORMACIÓN)**



Estas mismas cifras se pueden resumir en el gráfico siguiente, que muestra únicamente los porcentajes de los distintos tipos de representación legal en las distintas etapas del procedimiento:

GRÁFICO 10: PORCENTAJE DE CADA TIPO DE REPRESENTACIÓN LEGAL EN LA ADMISIBILIDAD Y EN LAS DISTINTAS FORMAS DE TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO (SÓLO CAUSAS CON INFORMACIÓN)



Del gráfico anterior, es posible extraer la siguiente información relevante:

- Hay un cambio relevante en la proporción de los distintos tipos de representación legal entre la Comisión y la Corte IDH. Si bien los porcentajes de los distintos representantes es bastante uniforme entre la admisibilidad, la solución amistosa y el informe de fondo, esto no se mantiene ante la Corte IDH.
- En efecto, las causas sin representación legal que alcanzaban el 16% en la admisibilidad, casi desaparecen en la etapa ante la Corte IDH y comprenden solo al 1% de los casos. En efecto, en el periodo estudiado, hay solo dos casos de los que pudiese decirse que llegaron ante el Tribunal sin representación legal: uno de ellos fue *Sebastián Claus Furlán vs. Argentina*<sup>76</sup>, el primer caso en ser asumido por la figura del Defensor Interamericano<sup>77</sup>. El segundo caso corresponde al caso del *Grupo de ahorristas del Banco de Montevideo vs.*

<sup>76</sup> CIDH. Nota de Remisión a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso No. 12.539, *Sebastián Claus Furlán y familia contra Argentina*, 15 de marzo de 2010, [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/demandas/12.539Esp.pdf>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

<sup>77</sup> AIDEF. “Defensores Públicos Interamericanos asumen el primero caso junto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, nota de prensa de 2 de junio de 2011, [en línea] <<http://www.aidef.org/wtk/pagina/materia?id=130>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

Uruguay, en que dos de las víctimas asumieron la representación de todo el grupo de los ahorristas<sup>78</sup>: una de ellas era contadora y la otra era escribana<sup>79</sup>. En este sentido, difícilmente puede decirse que se trate propiamente de un caso sin representación legal, aunque lo registramos como tal por ser las mismas víctimas las que asumieron su representación. De esta forma, es posible afirmar que en el periodo estudiado anterior a la entrada en vigencia del Defensor Interamericano, no se registró ningún caso que ante la Corte haya carecido de representante legal y cuya defensa haya sido asumida por la Comisión Interamericana. Es decir, en la práctica del sistema, sin un representante legal, las posibilidades de llegar a la Corte ID eran mínimas.

- Ante la Corte IDH, aumenta de manera importante la proporción de causas representadas por CEJIL (36% en lugar de 21% en la admisibilidad) y por abogados particulares (25% en lugar de 19% en la admisibilidad). Por otro lado, estos mismos tipos de representantes tienen una menor proporción de causas en los informes de fondo (19% CEJIL y 15% abogado particular).
- A la inversa, las ONG distintas de CEJIL que tenían la mayoría de las causas en la admisibilidad (42%) solamente tienen un 31% de causas ante la Corte IDH, mientras que una mayor proporción de sus causas terminan con informe de fondo (47%).

Ahora bien, este análisis debe ser precisado. En efecto, lo que se podrá observar a continuación es que a lo largo del procedimiento ante el SIDH, la representación legal de las causas no se mantiene idéntica, sino que se va modificando. No es lo mismo, entonces, evaluar la forma en que terminaron los casos en función de la representación legal que tienen al momento en que se toma la decisión que pone fin al caso ante la CIDH (GRÁFICO 9 y GRÁFICO 10) que analizar la forma de término de los casos en función de la representación legal que tuvieron al inicio del procedimiento, en la etapa de admisibilidad (GRÁFICO 11).

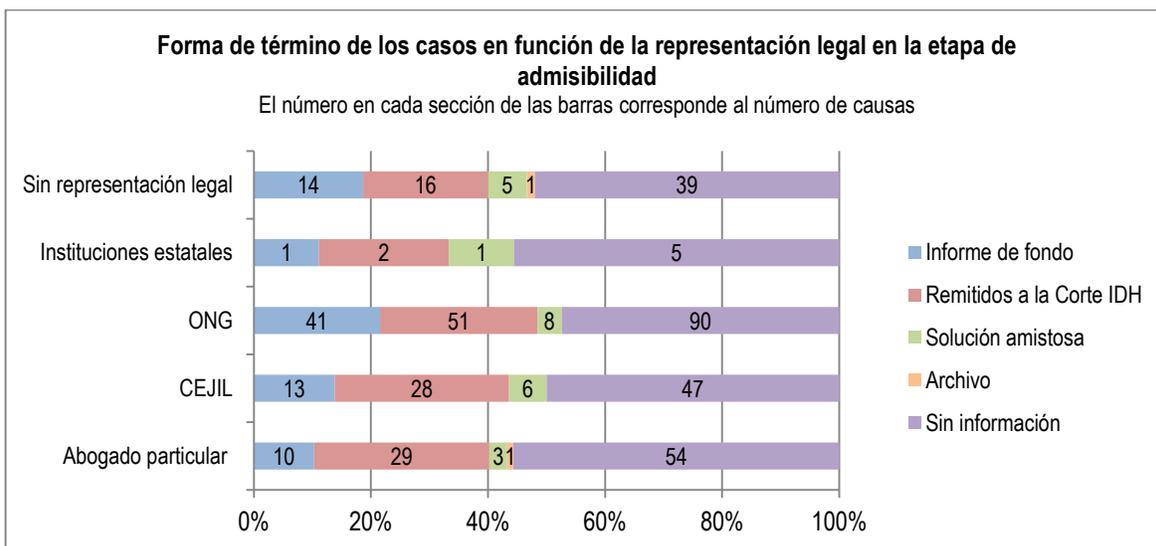
Para ello, el gráfico a continuación nos muestra cuál fue la forma de término de los casos en función de la representación legal que tuvieron en la etapa de admisibilidad:

---

<sup>78</sup> CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso No. 12.587, *Alicia Barbani Duarte, María Del Huerto Breccia y Otros (Grupo de Ahorristas del Banco de Montevideo) contra la República Oriental del Uruguay*, 16 de marzo 2010, [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/demandas/12.587%20Alicia%20Barbani%20y%20otros%20Uruguay%2016marzo10%20Esp.pdf>> [última consulta: 17 noviembre 2011].

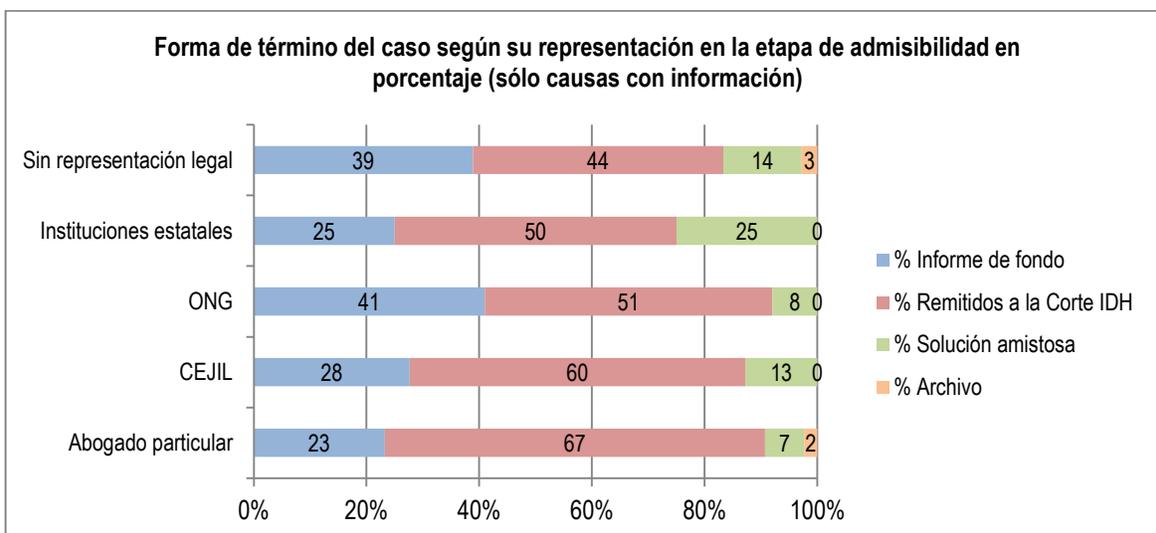
<sup>79</sup> Sobre la profesión de las representantes, ver la nota de prensa del diario "El País" de 4 de octubre de 2004, [en línea] <[http://www.elpais.com.uy/04/10/04/pnacio\\_114332.asp](http://www.elpais.com.uy/04/10/04/pnacio_114332.asp)> [última consulta: 17 noviembre 2011].

**GRÁFICO 11: FORMA DE TÉRMINO DE LOS CASOS ANTE LA CIDH EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL EN LA ETAPA DE ADMISIBILIDAD EN NÚMERO DE CASOS**



El gráfico siguiente nos muestra esta información con las cifras en porcentaje. Asimismo, omitimos las causas respecto de las cuales no se tiene información.

**GRÁFICO 12: FORMA DE TÉRMINO DE LOS CASOS ANTE LA CIDH EN FUNCIÓN DE SU REPRESENTACIÓN EN LA ETAPA DE ADMISIBILIDAD EN PORCENTAJE, SÓLO CAUSAS CON INFORMACIÓN**



Una primera cosa que nos confirma este gráfico, es que las causas representadas inicialmente por ONG (41%) o sin representación legal (39%) tienden a terminar en mayor proporción con un informe de fondo que las causas representadas por CEJIL (28%) y por abogado particular (23%).

Una segunda conclusión se refiere al porcentaje de casos que llega a la Corte IDH según el tipo de representación legal inicial. Como se puede ver, las causas que en un inicio no contaban con representante legal tendieron a llegar en menor medida a la Corte IDH (44%) que las causas que contaron desde el comienzo con representación legal. Tanto las causas representadas por

instituciones estatales (50%) como por ONG (51%) llegaron en mayor proporción a la Corte, pero en particular, las de CEJIL (60%) y de abogado particular (67%) llegaron en mucha mayor proporción ante la Corte IDH que aquellas sin o con otro tipo de representación legal.

Ahora bien, esto último es interesante, puesto que, de la sola lectura del **GRÁFICO 9**, se hubiese podido pensar que casi ninguna causa sin representación legal podía llegar a la Corte IDH (sólo el 1%), pero el **GRÁFICO 11** nos muestra que esto no es así. Hay, en efecto, 16 causas que inicialmente no contaban con un representante, y que fueron finalmente conocidas por la Corte IDH. Así, la conclusión es que para poder llegar ante la Corte, las causas sin representación legal debieron adquirir un representante legal en el camino. Y, de todas maneras, tendieron a ser remitidas en menor proporción a la Corte IDH.

### **Conclusiones parciales**

En definitiva, las conclusiones respecto de la relación entre forma de término de las causas y representación legal son que:

- las causas representadas por CEJIL y los abogados particulares en una mayor proporción terminan en la Corte IDH, y una menor proporción con informe de fondo.
- las ONG distintas de CEJIL tienen una menor proporción de causas que llegan ante la Corte IDH y una mayor proporción que termina con informe de fondo.
- las causas sin representación legal terminan en mayor proporción con informe de fondo ante la CIDH, y fueron –en proporción– menos remitidas a la Corte IDH que aquellas con representantes legales, y en este sentido tendrían un menor acceso a la justicia que las causas con representantes legales. Por lo demás, en aquellos casos en que sí llegan a la Corte IDH, fue necesario que adquirieran representación legal para llegar a esta instancia.

Si el actual procedimiento de casos individuales funciona sobre la base que los casos por regla general deben llegar a la Corte IDH, vemos que la representación legal es un criterio a considerar al momento de evaluar si esta regla general está siendo aplicada o no en igualdad de condiciones.

### **3.3 Duración de la tramitación y representación legal**

El factor de duración de la tramitación de las causas nos habla de cuán real resulta el acceso a la justicia de las víctimas ante el SIDH: tanto la Comisión como la Corte han insistido una y otra vez sobre la importancia del “plazo razonable” como un elemento fundamental del debido proceso y del acceso a la justicia<sup>80</sup>.

---

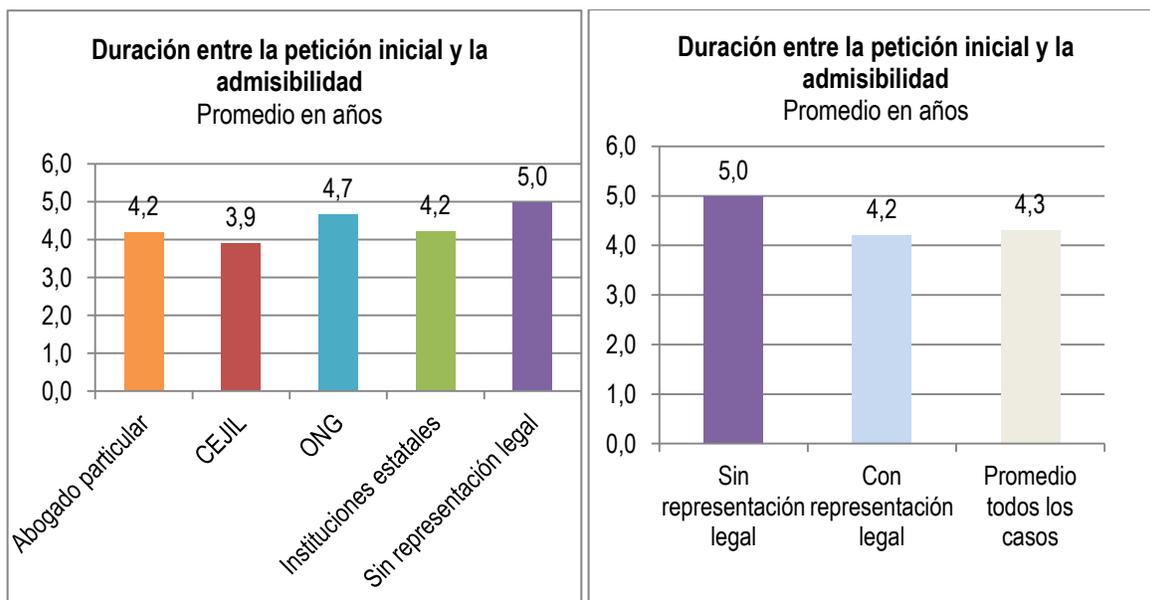
<sup>80</sup> El artículo 8.1 de la CADH establece el derecho a ser oído “dentro de un plazo razonable”. La Comisión y la Corte se han pronunciado en innumerables ocasiones sobre el alcance y la importancia de este derecho. Ver, por ejemplo, Corte IDH. Caso *Genie*

Ahora bien, todo/as quienes conocen el SIDH tienen conciencia de que el tiempo que se toma para la tramitación de las causas es excesivo y que la justicia interamericana tarda en llegar mucho más de lo que todos los actores del sistema quisieran<sup>81</sup>. Por lo anterior, es necesario hacer un correcto diagnóstico de cuáles son los puntos críticos en esta tramitación y quiénes se ven mayormente afectados por el retraso en la tramitación de las causas.

Los factores que inciden en la duración del procedimiento son múltiples, pero en nuestro caso resulta de particular interés analizar en qué medida la representación legal con la que cuentan las víctimas ante el SIDH determina de alguna forma la duración de la tramitación de los casos.

Los dos gráficos a continuación nos muestran el tiempo que tomó la Comisión para adoptar el informe de admisibilidad después de recibida la denuncia, en función de la representación legal que tuvieron estos casos.

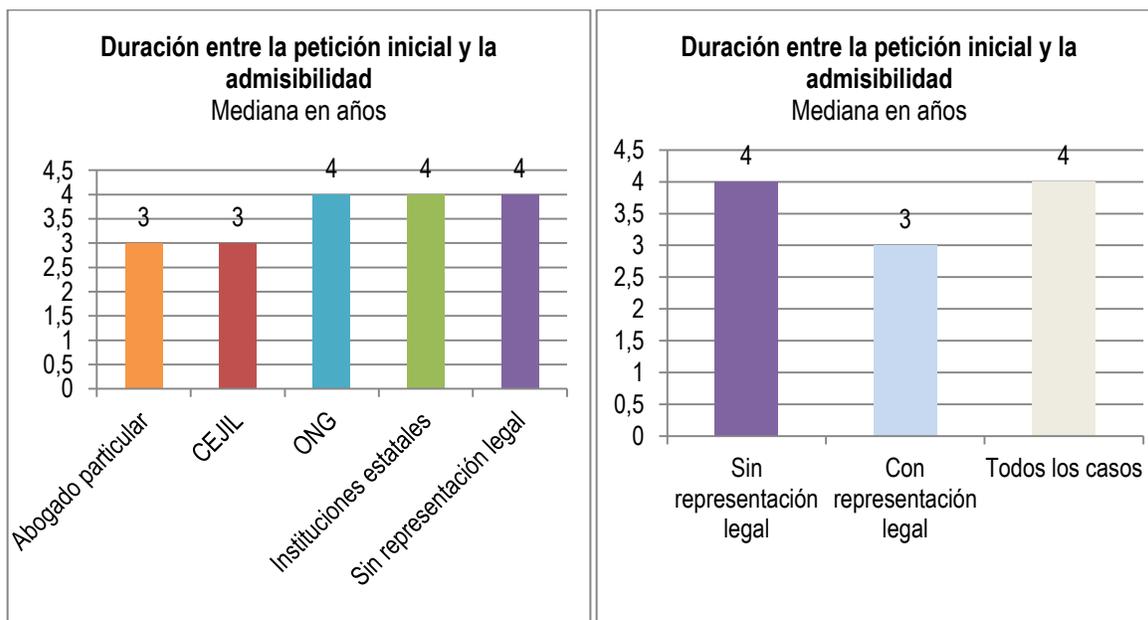
**GRÁFICO 13: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (PROMEDIO EN AÑOS)**



*Lacayo vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 77-81; Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 273- 285.

<sup>81</sup> Un análisis crítico de los plazos para resolver los casos en el sistema interamericano en DULITZKY, Ariel. "La duración del procedimiento: responsabilidades compartidas", op. cit. Ver también GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 133 y ss.

GRÁFICO 14: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA ADMISIBILIDAD EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (MEDIANA EN AÑOS)

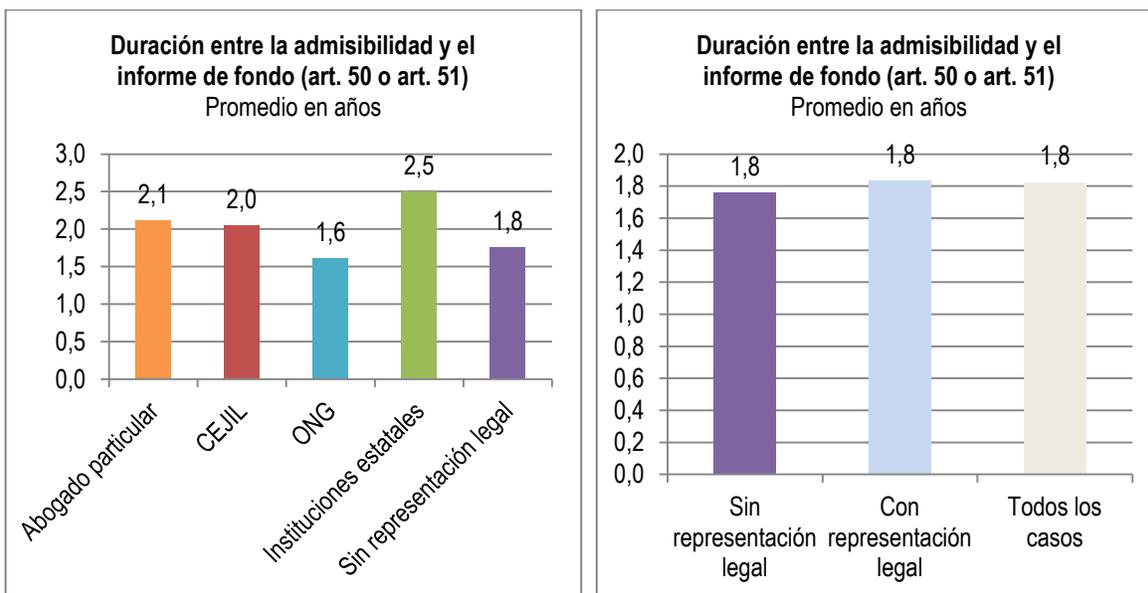


Es posible ver que los casos que no tuvieron representación legal en la etapa de admisibilidad tienen un tiempo promedio de tramitación mayor (casi 1 año) que los casos que sí tienen representación legal. La mediana (un cálculo menos sensible a una distribución dispareja de los datos) de todas formas sigue mostrando que los casos sin representación legal tienen un tiempo mayor de tramitación que los otros casos (4 años en lugar de 3).

CEJIL por su parte presenta la menor cantidad de años en el promedio de tramitación (3,9 años), seguida por los abogados particulares (4,2 años). En la mediana, tanto CEJIL como los abogados particulares ostentan los tiempos menores de tramitación (3 años ambos). Las ONG distintas de CEJIL, por el contrario, tienen un tiempo de tramitación elevado (4,7 años en promedio, y 4 años la mediana).

En cuanto a la duración de la CIDH en adoptar un informe de fondo, se produce una inversión de lo observado en la etapa de admisibilidad. Los gráficos siguientes no incluyen todas las causas, sino solo aquellas respecto de las cuales se adoptó un informe de fondo, ya sea un informe de fondo del artículo 50 para los casos que fueron remitidos a la Corte IDH, o bien un informe de fondo del artículo 51 para los casos que terminaron su tramitación ante la Comisión. Hay también un número de causas respecto de las cuales no fue posible conocer la fecha del informe de fondo (7 causas que se encontraban pendientes ante la Corte), y ellas por tanto no fueron consideradas.

GRÁFICO 15: DURACIÓN ENTRE EL INFORME DE ADMISIBILIDAD Y LA ADOPCIÓN DE UN INFORME DE FONDO (ART. 50 O 51) EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (PROMEDIO EN AÑOS)



Como es posible ver en estos gráficos, contar o no con representación legal no influye en el tiempo de tramitación promedio en esta etapa del procedimiento. Sin embargo, lo que sí se puede deducir es que, según los tipos de representación legal, hay algunas diferencias, y que son la inversa de lo que ocurre en la etapa de admisibilidad: aquí, quienes presentan el menor tiempo promedio de tramitación son las causas sin representación legal y las ONG, mientras que CEJIL y los abogados particulares presentan tiempos mayores. La explicación de esta diferencia está en gran parte en la cantidad de causas que, respecto de cada tipo de representación legal, han contado con informes de admisibilidad y fondo acumulados (en lo que por tanto la duración de tramitación entre ambos es 0 años). Veamos:

TABLA 4: CANTIDAD Y PORCENTAJE DE INFORMES DE ADMISIBILIDAD Y FONDO ACUMULADOS EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL

	Total de causas que cuentan con informe de fondo (art. 50 o art. 51)	Número de causas con informes de admisibilidad y fondo acumulados	Porcentaje de causas con informes de admisibilidad y fondo acumulados
<b>Abogado particular</b>	39	8	20%
<b>CEJIL</b>	41	13	31%
<b>ONG</b>	92	40	43%
<b>Sin representación legal</b>	31	15	48%

Es decir, en la etapa de fondo se tramitan más rápido ante la Comisión las causas representadas por ONG o sin representación legal, en particular porque se ha tendido a utilizar más en dichas causas la figura de acumular en un solo informe la etapa de fondo y admisibilidad.

Esto, como veremos, no logra de todas formas impedir que siga existiendo una brecha en la tramitación de las causas que llegan a la Corte IDH, pues en promedio, sigue siendo más rápida la tramitación de las causas representadas por CEJIL y por abogado particular.

Para ello, a continuación, evaluamos el tiempo de tramitación únicamente de los casos que fueron remitidos a la Corte Interamericana (es decir, un universo de 126 causas):

GRÁFICO 16: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA REMISIÓN A LA CORTE IDH EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (PROMEDIO EN AÑOS)

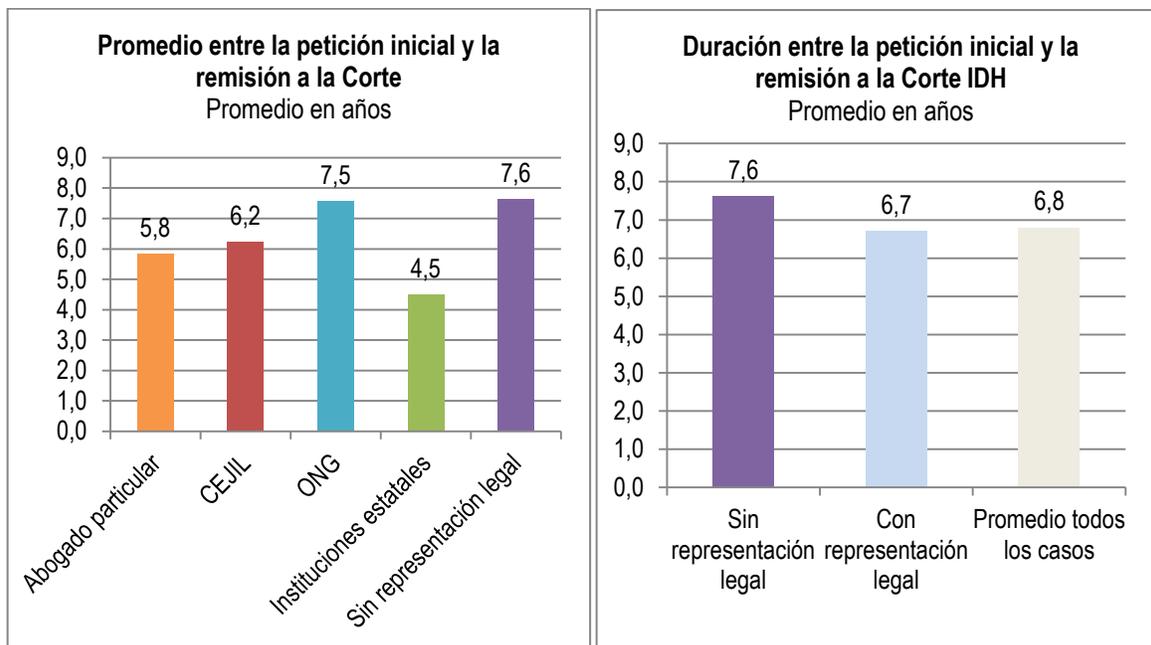
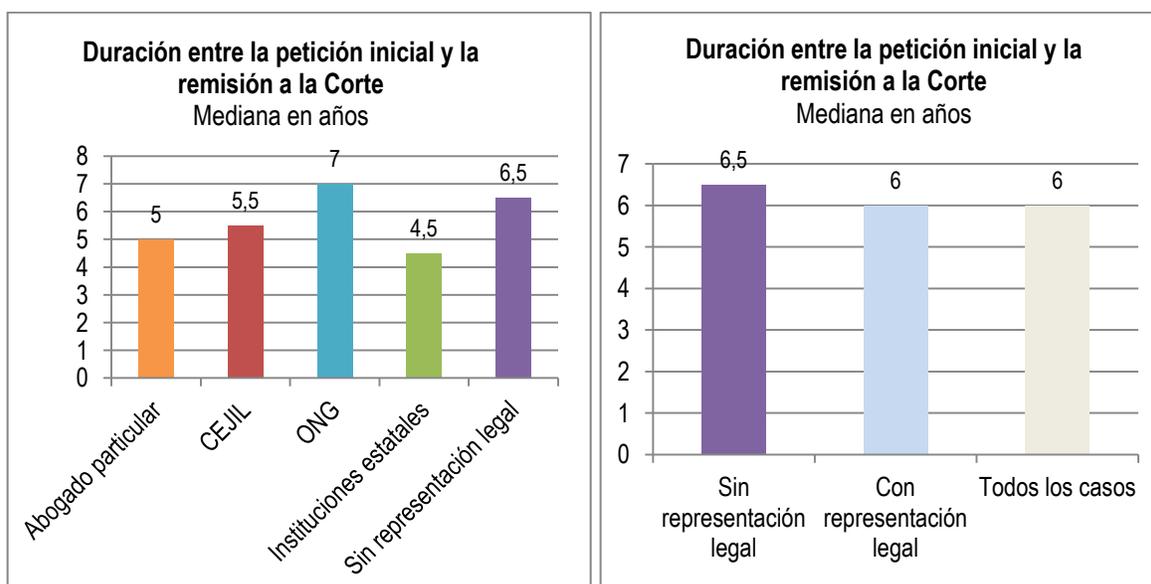


GRÁFICO 17: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA REMISIÓN A LA CORTE IDH EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (MEDIANA EN AÑOS)



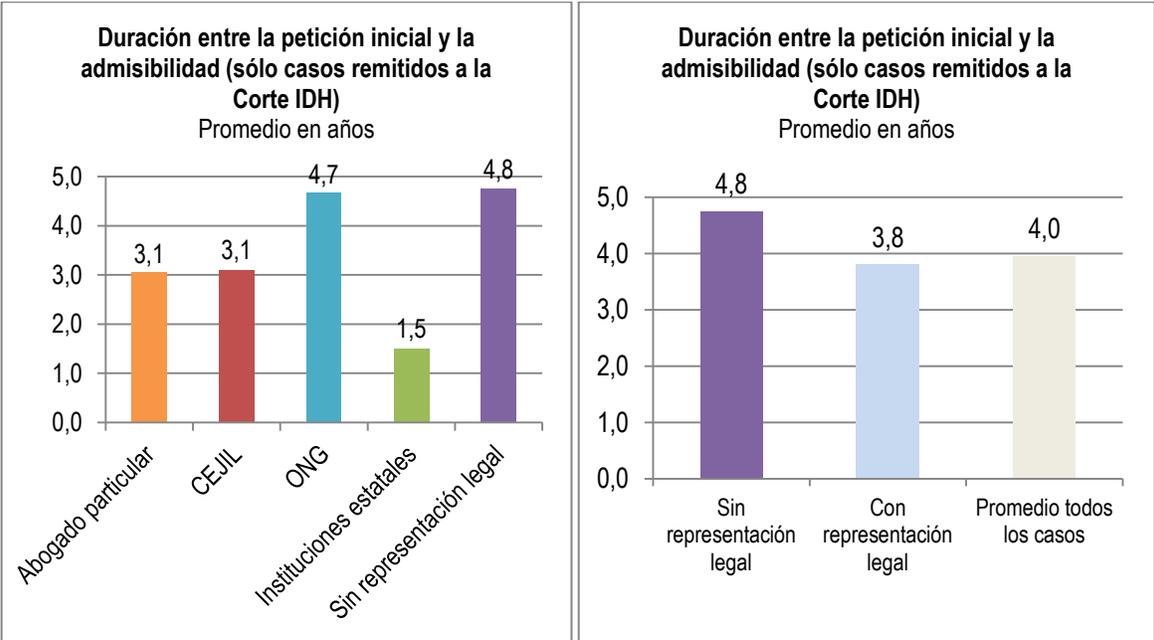
La representación legal parece influir en la duración de la tramitación de los casos para llegar a la Corte IDH: el promedio de duración es de casi 1 año de diferencia entre los casos con representación legal y los casos sin representación legal (7,6 años en lugar de 6,7 años). La diferencia también aparece respecto de la mediana, en que los casos sin representación legal demoran en promedio 0,5 años (6 meses más) que los casos con representación legal.

Las ONG distintas de CEJIL ostentan un promedio de tramitación bastante similar al de los casos sin representación legal (7,5 años) y una mediana incluso peor a la de los casos sin representación legal (7 años).

Por otro lado, nuevamente los casos representados por abogado particular (5,8 años en promedio y 5 en mediana) y por CEJIL (6,2 en promedio y 5,5 en mediana) son los que tuvieron el menor tiempo de tramitación.

Ahora bien, con los datos disponibles, es posible refinar el análisis anterior para determinar en qué nivel del procedimiento se produce un mayor atraso para los casos sin representación legal en comparación con los casos que sí cuentan con esta representación<sup>82</sup>.

**GRÁFICO 18: DURACIÓN ENTRE LA PETICIÓN INICIAL Y LA ADMISIBILIDAD PARA LOS CASOS QUE FUERON REMITIDOS A LA CORTE IDH (PROMEDIO EN AÑOS)**

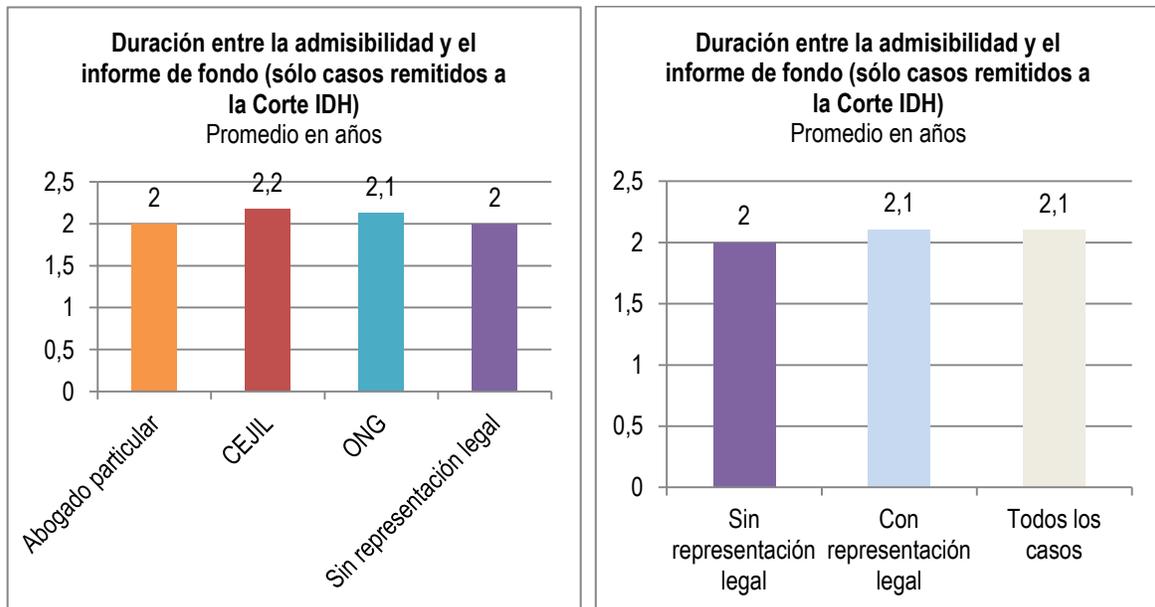


A continuación presentamos la duración de la tramitación en la etapa de fondo y antes de la remisión a la Corte IDH. Para mantener un criterio uniforme, la representación legal que se tomó en cuenta fue la que tenía la causa al momento de la admisibilidad: esto, porque como vimos en el

<sup>82</sup> Presentamos únicamente el promedio y no la mediana en este caso puesto que nos es posible realizar una adición entre las medianas, lo que sí es posible para el promedio.

procedimiento ante la CIDH, la representación se mantiene más o menos inalterada, y es solamente ante la Corte IDH donde se modifica.

**GRÁFICO 19: DURACIÓN ENTRE EL INFORME DE ADMISIBILIDAD Y EL INFORME DE FONDO PARA LOS CASOS QUE FUERON REMITIDOS A LA CORTE IDH (PROMEDIO EN AÑOS)**



**GRÁFICO 20: DURACIÓN ENTRE EL INFORME DE FONDO Y LA REMISIÓN A LA CORTE IDH (PROMEDIO EN AÑOS)**

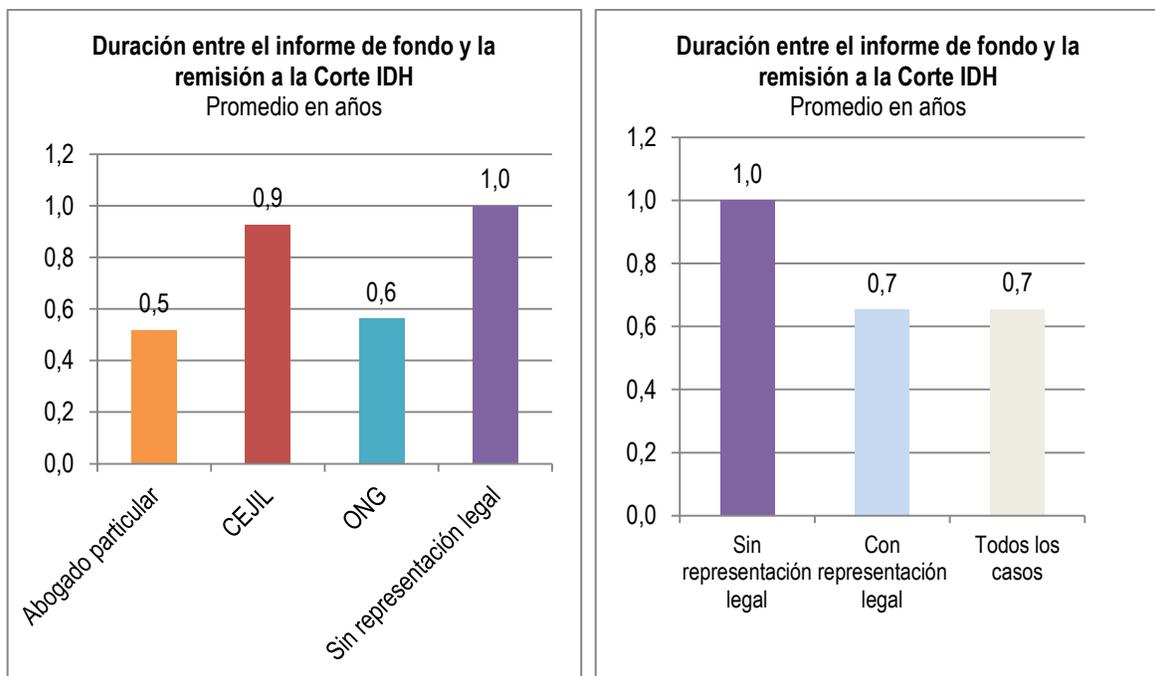
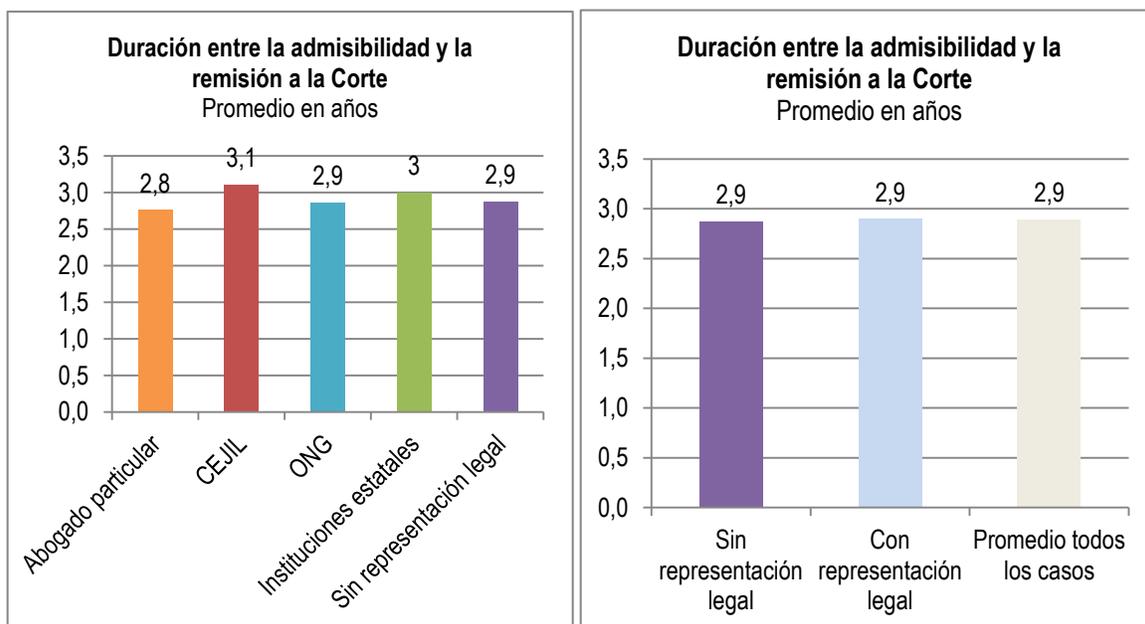


GRÁFICO 21: DURACIÓN ENTRE LA ADMISIBILIDAD Y LA REMISIÓN A LA CORTE IDH (PROMEDIO EN AÑOS)



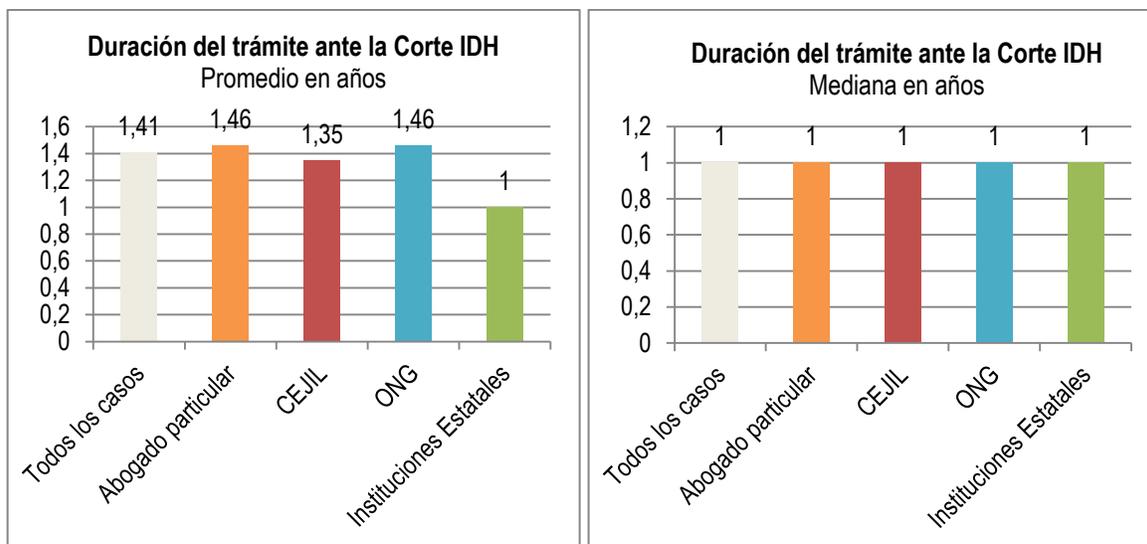
De acuerdo a los gráficos anteriores, es posible observar que la mayor diferencia en la tramitación de los casos ante la Comisión no se da entre la admisibilidad y la remisión a la Corte, sino antes, en la etapa entre la petición inicial y la admisibilidad. En dicha etapa, los casos sin representación legal se demoraron en promedio 1 año más que los que sí tenían representación. Por el contrario, en la etapa entre la admisibilidad y la remisión a la Corte, los tiempos de tramitación entre los casos con representación legal y aquellos sin representación legal fueron casi iguales. En particular, en la etapa de fondo, la duración de la tramitación es muy pareja. Es decir, una vez que los casos han superado la barrera de la admisibilidad, el procedimiento de la Comisión lograría equiparar la duración de los procedimientos. En cuanto al periodo entre la adopción del informe de fondo y la remisión a la Corte IDH, es posible observar que se trata de un periodo relativamente breve en el procedimiento (menos de 1 año en promedio para todos los casos), y en el que no operan los patrones anteriores de una más breve tramitación de los casos de CEJIL, sino que son los abogados particulares y las otras ONG las que presentan los menores tiempos de tramitación. Las causas que no tuvieron representación legal son, sin embargo, una vez más, las que presentan el mayor tiempo de tramitación (1 año), aunque no mucho mayor que las causas representadas por CEJIL.

Es decir, la etapa en la cual parece influir más la representación legal es para que el caso sea declarado admisible. Esta etapa coincide con aquella en la que hay menos transparencia en el procedimiento ante la Comisión.

En cuanto a la duración de los casos ante la Corte IDH, podemos evaluarlo a partir del gráfico siguiente. El tiempo de tramitación se contó desde la fecha de remisión a la Corte hasta la sentencia

de fondo. El cálculo se efectuó en un universo de 99 causas, que son las que a agosto de 2011 se encontraban con sentencia de fondo ante la Corte IDH.

GRÁFICO 22: DURACIÓN DEL TRÁMITE ANTE LA CORTE IDH EN FUNCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN LEGAL (EN AÑOS)



Como es posible observar, el trámite ante la Corte IDH demora sustancialmente menos que ante la Comisión: en promedio un poco menos de un año y medio (1,41 años), y lo normal es que la causa esté en trámite 1 año. El tipo de representación legal de las causas parece ser menos relevante ante la Corte que ante la Comisión en lo que respecta a la duración de los casos, pues las cifras son bastante parejas. Las causas que tienen una duración muy levemente menor en promedio son las de CEJIL, aunque la mediana es la misma para todas las formas de representación legal. En cuanto a la categoría de instituciones estatales, ésta incluye únicamente un caso, por lo que es difícil compararla con las demás categorías.

En el periodo estudiado, como ya vimos, ante la Corte IDH no hay ninguna causa sin representación legal o que haya sido representada por Defensor Interamericano que se encuentre terminada, y respecto de la cual se pueda evaluar la duración del procedimiento.

### Conclusiones parciales

Respecto de la duración de los casos en función de la representación legal, es posible concluir que:

- En la etapa entre la petición inicial y la admisibilidad, las causas sin representación legal y las de ONG tienen los mayores tiempos de tramitación, mientras que CEJIL y los abogados particulares presentan duraciones menores.
- En la etapa entre la admisibilidad y el fondo, las causas sin representación legal y las representadas por ONG tienen menores tiempos de tramitación en promedio, lo que se explica porque en estas causas se ha usado en mayor proporción la figura de acumular el informe de fondo con el informe de admisibilidad.

- Entre el informe de fondo y la remisión a la Corte IDH, las causas sin representación legal presentan la mayor demora aunque seguidas de cerca por CEJIL. En esta etapa, son los abogados particulares y las otras ONG las que tienen el menor tiempo de tramitación.
- Globalmente, sin embargo, respecto de las causas que son enviadas a la Corte IDH, las causas sin representación legal tienen, en promedio, tiempos de tramitación mayores que las causas con representación legal, lo que significa que este aspecto tendrían más problemas de acceso a la justicia.
- CEJIL y los abogados particulares tienen los menores tiempos de tramitación de las causas enviadas a la Corte IDH, mientras que las causas representadas por ONG distintas de CEJIL también presentan tiempos de tramitación elevados, en muchos casos asimilables a los tiempos de las causas sin representación legal.
- La diferencia sustancial en los tiempos de tramitación de los casos remitidos a la Corte IDH se da en las primeras etapas del procedimiento, en particular entre la presentación de la petición inicial y la declaración de admisibilidad. Una vez superado el trámite de admisibilidad, los tiempos de tramitación ante la CIDH se tienden a uniformar.
- Ante la Corte IDH, los tiempos de tramitación son más uniformes que ante la Comisión, y no hay diferencias sustanciales entre los distintos tipos de representación legal.

Si uno de los criterios para evaluar la calidad en el acceso a la justicia es la duración de los procesos, nuevamente, vemos que la representación legal vuelve a ser un criterio relevante para ejercer este derecho en igualdad de condiciones.

#### 4. Conclusiones: representación legal y acceso a la justicia en el SIDH

La realización de este estudio nos permite sacar algunas conclusiones que apuntan a los principales desafíos en materia de representación legal ante el SIDH, con el objeto de mejorar el acceso a la justicia interamericana.

##### 4.1 Una representación legal diversa

La primera conclusión que nos permite sacar este estudio en lo relativo a la representación legal de las causas ante el sistema, es que ésta es bastante diversa: aproximadamente un 60% de las causas están representadas tanto ante la Comisión como ante la Corte por distintas ONG. Entre ellas, destaca en particular CEJIL quien representa aproximadamente un quinto de los casos ante la CIDH y más de un tercio ante la Corte IDH.

Por otro lado, los abogados particulares defienden aproximadamente un cuarto (25%) de las causas tanto ante la Comisión como ante la Corte.

Las instituciones estatales como defensorías penales o defensorías del pueblo, por su parte, representan un número muy minoritario de casos (entre 2% y 6%): lo que cabe destacar aquí no es tal vez los pocos casos que estas instituciones representan, sino el hecho que efectivamente se encuentren presentes del lado de las víctimas ante estos órganos. Este punto es especialmente relevante si consideramos que la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP) ha sido el órgano con el que la Corte IDH ha firmado un acuerdo de entendimiento para que asuma el rol del Defensor Interamericano<sup>83</sup>.

De esta forma, un 84% de las causas con admisibilidad tiene un representante legal, un 15% de los casos ante la Comisión Interamericana carece de representación legal, y sólo un 1% ante la Corte IDH. Sería interesante estudiar si estas cifras son similares en la etapa de tramitación inicial ante la Comisión: es decir, sería interesante comprobar si efectivamente la falta de representación legal impide que los casos pasen la etapa de tramitación inicial. Si el porcentaje de causas sin representación legal fuese mayor en la tramitación inicial que en la admisibilidad, entonces efectivamente se estaría visualizando un problema de acceso a la justicia ante el sistema, y habría que ver cuáles son las causas de esta situación e intentar solucionarlas. Ahora bien, con la información disponible actualmente no es posible realizar este estudio, por lo que como requisito para efectuar un diagnóstico correcto es necesario aumentar el acceso a la información en la etapa inicial del procedimiento ante la CIDH (*Cfr. supra* p. 27).

Una conclusión adicional es que la representación legal se va modificando a lo largo del procedimiento, específicamente en el paso entre la CIDH y la Corte IDH. Casi no hay causas sin representación legal ante la Corte, las que tuvieron que adquirir defensa legal en el camino.

Ante la Corte IDH, los abogados particulares y CEJIL, pasan a tener mayor protagonismo que el que tenían ante la Comisión, mientras que las ONG distintas de CEJIL representan a menos causas en esta etapa. Debe recordarse, en todo caso, que ante la Corte IDH no es que CEJIL venga a reemplazar a otras ONG en la representación de las causas, sino que se suma a ellas, de acuerdo a su estrategia de litigio cooperativo<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Corte IDH. *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 2010*. San José, Costa Rica: 2011, p. 18. [en línea] <[http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/2010\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/informes/2010_esp.pdf)> [última consulta: 15 diciembre 2011].

<sup>84</sup> CEJIL. "Litigio en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", [en línea] <<http://cejil.org/estrategias/litigio-en-el-sistema-interamericano>> [última consulta: 15 diciembre 2011]. El comportamiento de CEJIL en su relación con sus alianzas con otras organizaciones puede verse en los gráficos del Anexo a este informe.

#### **4.2 La falta de información sobre los casos: un problema transversal**

La falta de información sobre el destino de las causas es otro problema que identificamos. En efecto, el estudio nos permitió constatar que respecto de un 50% de las causas con admisibilidad entre 1999 y 2008, se desconoce si existe una decisión sobre el caso posterior al informe de admisibilidad. Si bien los datos indican que la gran mayoría de estas causas se encuentran en tramitación, es problemático, sin embargo, que no se pueda tener más información sobre su etapa de tramitación.

Este problema es transversal y en este punto parece tener poca incidencia la representación legal de las causas.

#### **4.3 La representación legal sí determina la forma de término de los casos**

El segundo indicador que consideramos sobre acceso a la justicia en el sistema fue la forma de término de los casos: si estos concluían ante la Corte IDH, o bien ante la CIDH con un informe de fondo.

Una primera conclusión que es bastante alentadora es que ante la CIDH puede decirse que no existen diferencias abismales entre el destino de los casos sin representación legal y aquellos con representación legal. Ahora, si bien las diferencias no son desproporcionadas, éstas existen. Esto quiere decir, por lo tanto, que hay cuestiones de acceso a la justicia que es posible mejorar en el SIDH.

En efecto, el análisis de causas a lo largo de más de 10 años de tramitación en el SIDH nos permite afirmar de manera bastante concluyente que el poseer representación legal o carecer de ella ante el SIDH no es irrelevante a la hora de evaluar la forma en terminarán los casos.

Efectivamente, los casos que no tenían representación legal terminan en mayor proporción con un informe de fondo ante la Comisión y son en menor medida remitidos a la Corte IDH que los casos con representación legal. Por lo demás, para llevar un caso ante la Corte IDH es imprescindible que las causas sin representación legal adquieran un representante. Por el contrario, los casos que tienen representación legal tienen mayores posibilidades de ser remitidos a la Corte, en lugar de terminar con un informe de fondo.

Ahora bien, los motivos para que esto ocurra pueden ser múltiples y este informe no está condiciones de determinarlos; sin embargo, es posible intuirlos: es posible que los casos sin representante legal estén contruidos de manera poco efectiva para la defensa o tengan menos prueba y que por esos motivos la Comisión prefiera no remitirlos a la Corte. También es posible que el mismo peticionario al no contar con abogado haya expresado que no desea continuar el trámite ante la Corte por ser demasiado complejo continuar en esa etapa sin una defensa legal de confianza, o bien porque considera que verá mejor satisfechas sus pretensiones ante la Comisión que si el caso es enviado a la Corte y la tramitación se sigue alargando. Ahora bien, si el caso no

continúa su tramitación ante la Corte por cualquiera de estos motivos, con excepción del último, entonces quiere decir que efectivamente las causas sin representación legal no logran tener las mismas posibilidades frente al órgano decisor que aquellas que tienen los casos con representación legal, y esto quiere decir que existe un problema en el igual acceso a la justicia ante el sistema interamericano.

Por lo demás, no todas las formas de representación legal son equivalentes para determinar el destino procesal de un caso ante el SIDH. En efecto, no solamente importa el hecho de contar con representación legal, sino qué tipo de representación se tiene. El respaldo de una institución como CEJIL, cuya importancia tanto en la Comisión y más aún en la Corte no es igualada por ninguna otra institución, es relevante a la hora de pensar en el destino del caso. Los casos que CEJIL representa en la admisibilidad tienen más chances de pasar a la Corte que los casos representados por otras ONG, y CEJIL representa en proporción muchos más casos ante la Corte que cualquier otra ONG. Esto puede explicarse en parte porque el objetivo de CEJIL es la realización de litigio estratégico, y bajo esta premisa, una sentencia de la Corte parece ser la mejor forma de lograr objetivos que van más allá del caso concreto, mientras que otras ONG pueden estar buscando un resultado más acotado y que se satisfaga igualmente sin tener que llegar a la Corte IDH. Sin embargo, tampoco es posible descartar que además de la diferencia en los objetivos, la expertise en el manejo del SIDH permita que los casos de CEJIL sean mayormente remitidos a la Corte que los de otras ONG. Esto puede verse reafirmado por el hecho que los tiempos de tramitación de CEJIL son menores a los que tienen las demás ONG, en especial en la primera etapa de tramitación. Sería en efecto bastante natural pensar que una institución grande, con más recursos destinados al litigio y con mucha experiencia en el SIDH obtiene mejores resultados que instituciones más pequeñas y con menos experiencia en el litigio ante estos órganos.

Además de CEJIL, los representantes legales que tienen mejor resultados en el SIDH son los abogados particulares: una elevada proporción de sus casos son remitidos a la Corte IDH, y los tiempos de tramitación también son más bajos.

Es decir, pareciera que las desigualdades en el acceso a la justicia que ocurren a nivel interno se replican a nivel del SIDH: los abogados particulares –quizás algunos de ellos pagados por las víctimas, aunque esto es algo que habría que corroborar– parecen tener mayores posibilidades de velar por el buen desarrollo del caso que las ONG que asesoran gratuitamente a las partes, a menos que se trate de una ONG con una gran expertise y con sus recursos destinados principalmente a la tramitación de los casos, es decir, de una institución como CEJIL.

#### **4.4 El tiempo de tramitación**

En cuanto a los tiempos de tramitación, los esquemas que analizamos respecto de la tramitación de causas se repiten: nuevamente son las causas sin representación legal las que tienen un mayor tiempo de tramitación: si se comparan globalmente con todas las causas que poseen representación

legal, las causas sin representante se demoran un año más en obtener un informe de admisibilidad. También, respecto de las causas remitidas a la Corte IDH esta diferencia en el tiempo de tramitación se mantiene. Nuevamente, nuestro informe no nos permite establecer las causas de este mayor retraso, pero es posible imaginar que los casos sin representante legal se demoran más, probablemente porque ha habido errores u omisiones en la tramitación. Por el contrario, los casos con representación legal tienen menores tiempos de tramitación, probablemente porque están mejor contruidos, mejor argumentados, y el conocimiento que las organizaciones o los abogados pueden tener del sistema les ahorra probablemente correcciones o trámites.

Por otro lado, comparando los distintos representantes legales, nuevamente son CEJIL y los abogados particulares los que presentan los menores tiempos de tramitación. Por el contrario, las demás ONG demoran más en tramitar sus casos, en particular en la primera etapa del procedimiento. Esto habla de lo relevante que es tener representación especializada y/o dedicada en cada caso.

Después de la admisibilidad, y para la adopción del informe de fondo, las causas representadas por estas organizaciones tienen menores tiempos de trámite, aunque esto se da básicamente porque respecto de ellas se ha tendido a utilizar mayormente la práctica de acumular en un mismo informe la admisibilidad y el fondo. Esta práctica también es más frecuente para los casos sin representación legal que para aquellos representados por CEJIL o abogado particular. Habría que evaluar si el hecho de adoptar ambos informes a la vez es, de alguna forma, un intento de la CIDH de tratar de recuperar tiempo perdido en el inicio de la tramitación de estas causas, o bien si tiene otra clase de explicación. Pero aunque así fuera, con ello no se logra compensar la demora inicial en los casos: en efecto, respecto de los casos que llegan a la Corte IDH, las causas representadas por ONG siguen tardando más que CEJIL o los abogados particulares, pues el retraso que han acumulado al principio es demasiado grande.

Finalmente, ante la Corte IDH, las diferencias entre los distintos representantes legales son bastante menores, y la representación legal no parece determinar mayormente el tiempo de tramitación de las causas.

#### **4.5 Repensando el rol del Defensor Interamericano**

De las conclusiones anteriores, creemos que es posible sacar algunas proyecciones respecto del rol que está llamada a cumplir la recientemente creada figura del Defensor Interamericano, y que podría contribuir a mejorar el acceso a la justicia de las víctimas en el SIDH.

En efecto, a la luz de este estudio, la instalación de la figura del Defensor Interamericano presenta algunos aspectos paradójales. Efectivamente, pudimos comprobar que para todos los casos litigados con anterioridad a la entrada en vigencia del reglamento que estableció la figura del Defensor Interamericano (es decir, anteriores a 2010), ninguna causa llegó efectivamente a la Corte

IDH sin representante legal: es decir, a lo menos desde el año 1999, es posible afirmar que la Comisión Interamericana nunca cumplió el rol que supuestamente le correspondía de representar ante la Corte a las víctimas que carecían de otra defensa legal.

Ahora bien, puesto que sí existían casos sin representación legal ante la Comisión que llegaron a la Corte, esto quiere decir que la forma de lograr un acceso igualitario a la justicia ante la Corte no fue a través de una representación brindada por la Comisión, sino que se logró conseguir o integrar a organizaciones o abogados particulares para que asumieran ante el Tribunal la defensa de las víctimas que carecían de una defensa propia. No fue posible determinar en esta investigación la forma concreta en que estos casos adquirieron un representante, pero sería interesante inquirir en este proceso, evaluando, por ejemplo, si la CIDH tuvo un rol activo en obtener representación legal para las víctimas, o bien si fue una iniciativa de las mismas víctimas el no presentarse ante la Corte IDH sin abogado u otra forma de defensa técnica. De acuerdo a este diagnóstico, es de esperar entonces que el Defensor Interamericano estará llamado a intervenir en un número pequeño de casos, que son los que llegan a la Corte IDH sin un representante.

Además, si bien el Defensor Interamericano viene a entregar una solución para las víctimas que carecían de representación legal ante la Corte, este no es el único obstáculo con el que se enfrentan las víctimas para acceder a la justicia en el SIDH. En efecto, lo que se deduce de este estudio es que contar con una **representación legal especializada desde el procedimiento ante la Comisión** asegura una mayor probabilidad de que el caso sea conocido por la Corte y en menor tiempo.

Estas conclusiones nos llevan a repensar el rol que actualmente tiene asignado el Defensor Interamericano en el sistema. En efecto, cabe cuestionar el hecho de que la figura del Defensor Interamericano se haya limitado al trámite ante la Corte y no se haya contemplado su actuación ante la Comisión, por las siguientes razones:

- El número de casos que no tienen representación legal ante la Corte es ínfimo, por lo que el impacto de esta figura será limitado y no cambiará, a lo menos en términos cuantitativos, la estructura de la representación legal ante el SIDH
- La menor posibilidad que tienen los casos sin representación legal de pasar a la Corte se da justamente en la Comisión, y no una vez en la Corte: para permitir que los casos que carecen de representación legal tengan mejores posibilidades en el SIDH, hay que apoyar estos casos antes de que lleguen a la Corte.
- Hay muchos aspectos de un caso que se definen en su tramitación ante la Comisión: si la representación legal únicamente se adquiere ante la Corte, es posible que el Defensor que llega a litigar el caso en dicha etapa tenga “las manos atadas” respecto de varios aspectos que no se hicieron valer en su oportunidad ante la Comisión. En efecto, buena parte del éxito

de los casos viene determinado por lo que está fijado en los informe de admisibilidad y de fondo: la fijación de quiénes serán consideradas “víctimas”<sup>85</sup> y la determinación de los hechos del caso<sup>86</sup> se definen ante la Comisión y no ante la Corte. Por ello, contar con una adecuada preparación del caso en las instancias ante la Comisión resulta esencial.

Si se pudiese pensar entonces en contar con la figura del Defensor Interamericano ante la CIDH, la pregunta es *cuándo* sería más conveniente que éste interviniera. Lo que demostró el estudio es que el punto realmente crítico para los casos es la etapa anterior a la admisibilidad: en ella los casos sin representante presentan mayor retraso procesal, probablemente porque muchas veces no presentan correctamente toda la información que es requerida por la CIDH.

La respuesta por lo tanto a la pregunta de “cuándo” debe intervenir el Defensor Interamericano es simple: lo antes posible. Con todo, es cierto que en términos prácticos y financieros puede resultar complejo otorgar un representante legal a las miles de denuncias que son remitidas cada año ante la Comisión, más aún cuando muchas de ellas probablemente sean completamente infundadas o no tengan ninguna relación con violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, quizás debiera considerarse que las víctimas debieran contar con representación legal a lo menos en la parte del procedimiento que es determinante respecto de sus posibilidades de que éste sea correctamente defendido: en este sentido, sería recomendable que el Defensor se incorporara, al menos, inmediatamente después de adoptado el informe de admisibilidad.

Por último, lo que queda muy claro de este estudio es que no basta con contar con un representante legal para asegurar un mejor acceso a la justicia interamericana: hay tipos de representantes legales que marcan la diferencia: los que cuentan con mayor expertise en el manejo del sistema, así como con mayor disponibilidad de recursos y tiempo que dedicarle al caso. Por este motivo, el que la

---

<sup>85</sup> Cfr. Corte IDH. *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie e No. 153, párr. 29; *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie e No. 170, párr. 224; *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie e No. 182, párr. 229; y *Caso González y Otras (Campo Algodonero) vs. México*. Resolución sobre solicitud de ampliación de presuntas víctimas y negativa de remisión de prueba documental, de 19 de enero de 2009, párr. 36 y ss.

<sup>86</sup> Ver Corte IDH. *Caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie e No. 98, párr. 153; *Caso Bueno Alves vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164, párr. 121, y *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 162, entre otros.

defensa legal brindada por los defensores interamericanos sea de buena calidad dependerá de la cantidad de recursos que se asigne para que puedan llevar a cabo su tarea con la dedicación necesaria, así como de la necesidad de capacitarlos en el funcionamiento del SIDH. Esto hace necesario monitorear la implementación de esta nueva institución a nivel nacional, y llama una vez más la atención sobre la importancia de capacitar a los defensores que vayan a desempeñar esta labor.