

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos Maestría en Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica



Análisis al Sistema Interamericano de Derechos Humanos a la Luz de sus Estándares Internacionales Sobre el Acceso a la Justicia.

**TRABAJO RECEPCIONAL para obtener el GRADO de
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ARGUMENTACIÓN
JURÍDICA**

Presenta: **JUAN PABLO TORRES RIVERA.**

Tutor **DOCTOR MARCOS DEL ROSARIO RODRÍGUEZ.**

Tlaquepaque, Jalisco, a **veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.**

ANÁLISIS AL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS A LA LUZ DE SUS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA.

Juan Pablo Torres Rivera*

SUMARIO: *I. Resumen. II. Introducción. III. Pregunta rectora de trabajo. IV. Estándares Internacionales para el Acceso a la Justicia en el Sistema Interamericano. V. Retos para el acceso de la víctima al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. VI. Propuesta para una posible solución. VII. Conclusiones.*

I. Resumen.

Los regímenes internacionales se han dado a la tarea de explicar el alcance que tienen los derechos humanos a través de los estándares internacionales. Particularmente, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha establecido criterios de gran relevancia en sus resoluciones que contienen estándares sobre el acceso a la justicia. Sin embargo, el cúmulo de peticiones recibidas aunado a la falta de recursos para darles trámite oportuno, la onerosidad del procedimiento y el la falta de implementación de las decisiones de sus órganos, son un problema para su accesibilidad al grado tal que, en muchas ocasiones el Sistema Interamericano no es el reflejo de sencillez y rapidez que marcan sus propios estándares. Ante esta panorámica, realizaré un análisis al actual diseño del régimen interamericano a la luz sus los estándares internacionales que ha establecido en torno al acceso a la justicia. La idea es explicar cuáles son los principales problemas que pugnan con sus estándares sobre el acceso a la justicia y formular una propuesta para contribuir a mejorar su estado actual.

Palabras clave.

Derechos humanos, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, estándares internacionales, problemas de acceso a la justicia.

* El autor es servidor público del Poder Judicial de la Federación y actualmente cursa la Maestría de Derecho Constitucional y Argumentación Jurídica, impartida por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

II. Introducción.

El presente trabajo se centra en algunas de las principales problemáticas que existen en la actualidad en el procedimiento de peticiones individuales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH o Sistema Interamericano), específicamente aquellas que impiden o restringen a las víctimas el acceso a la justicia a través de este mecanismo. Haré referencia al tema del plazo razonable, de lo costoso que es el procedimiento y la ineficacia de las decisiones de los órganos del SIDH. Otras quedaran en el tintero.

Lo que se busca es demostrar que el modelo propio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, no se encuentra estructurado acorde a los estándares internacionales sobre el acceso a la justicia que éste mismo ha establecido, por lo que no es el idóneo para la garantía de dichas prerrogativas.

Para efectos de lo anterior, dividiré el trabajo en tres grandes apartados: El primero dará cuenta de algunos de los estándares internacionales más relevantes en el tema con el fin de explicar cómo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) han entendido el acceso a la justicia a través de sus criterios (sobre una justicia íntegra, el plazo razonable y obligaciones de los Estados de remover obstáculos para facilitar el acceso a la justicia). En segundo lugar, explicaré cuál es la situación actual del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que impide garantizar de forma efectiva el acceso a la justicia. Finalmente, elaboraré una propuesta que intente mejorar dicha situación al margen de tres consideraciones: 1) “¿será conveniente permitir un acceso directo a la Corte Interamericana?”; “¿ayudaría privilegiar los métodos alternos de solución de conflictos?”, “¿son efectivas las decisiones de los órganos del SIDH?”.

La importancia de realizar la reflexión que se propone en el presente trabajo deriva directamente de lo valioso que es contar con un sistema de derechos humanos que funcione de acuerdo a sus propios estándares internacionales, pues de existir una limitación de acceso

al sistema cuyo propósito es la protección y promoción de los derechos humanos, no se cumpliría con el propósito que este persigue.

III. Pregunta rectora de trabajo.

Para guiar la presente investigación, la pregunta rectora será:

Con motivo del problema para acceder a la justicia en el en el SIDH a través de su mecanismo de peticiones individuales, ¿cuál sería un modelo que se apague a los estándares internacionales que garantice o mejore las posibilidades a las personas que viven en los Estados de las Américas, para acceder a la justicia? Así pues, más adelante se abordarán algunas medidas que podrían ayudar a mitigar esta situación.

IV. Estándares Internacionales para el Acceso a la Justicia en el Sistema Interamericano.

IV.I Estándares para la obtención de una justicia íntegra.

La CIDH, entre otras tareas, se encarga de estimular la conciencia pública respecto de los derechos humanos en las Américas. A tales efectos, la Comisión lleva a cabo la publicación de informes sobre temas específicos y el que para este trabajo interesa, las medidas que deben adoptarse para garantizar el acceso a la justicia (CIDH, 2015).

En ese tenor, me daré a la tarea de explicar cómo los órganos del Sistema Interamericano, han entendido el acceso a la justicia a través de sus diferentes informes temáticos, jurisprudencia o resoluciones en general. Los informes temáticos son muy útiles puesto que en ellos, la CIDH explica de manera detallada los estándares sobre el acceso a la justicia, los requisitos que deben de cumplir los Estados para facilitar a las personas su acceso y, en qué momento podemos decir que ha existido justicia en algún caso en concreto.

Ahora bien, en su informe *“Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Mesoamérica”*, la CIDH explica que acceso a la justicia constituye la primera línea en la defensa de los derechos humanos. Los estándares mínimos para garantizar estos derechos se encuentran consagrados en numerosos instrumentos internacionales; tanto pertenecientes

al sistema regional como universal. Por ejemplo, la Convención Americana, en sus artículos 8 y 25, reafirma el derecho de las personas a acceder a un recurso judicial sencillo y eficaz, y que cuente con las debidas garantías que las protejan cuando denuncian hechos que violentan derechos humanos. En este mismo sentido, sientan la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia en la prevención, sanción y reparación (CIDH, 2011a, pág. 6).

Se agrega que un aspecto fundamental en la garantía del acceso a la justicia en condiciones de igualdad es el cumplimiento del deber de los Estados de actuar con la debida diligencia requerida frente a actos de violencia contra las mujeres. Los sistemas internacional y regional de derechos humanos asimismo se han pronunciado sobre la estrecha relación entre la discriminación, la violencia y la debida diligencia, enfatizando que la falla del Estado de actuar con debida diligencia para proteger a las mujeres de la violencia constituye una forma de discriminación, y una negación de su derecho a la igual protección de la ley y del deber de garantizar el acceso a la justicia (CIDH, 2011a; párrafo 40).

Siguiendo a los orígenes de dicha noción en el Derecho Internacional Público, la debida diligencia podía observarse desde dos facetas para darle contenido, a saber: 1) La fórmula de la *diligentia quam in suis*, relacionada con la obligación de desplegar un grado de diligencia que sea acorde con los medios que se encuentren al alcance del Estado; y 2) la *due diligence*, definida como el deber que surge en proporción directa a la magnitud y circunstancias concretas de cada caso (Ortega, Robles, García, & Bravo, 2013).

En suma, la debida diligencia puede ser entendida como un indicador de evaluación de la conducta estatal, sobre todo, frente a la conducta de particulares que puedan poner en entredicho la plena realización de los derechos humanos de una persona en un contexto determinado (Ortega, Robles, García, & Bravo, 2013).

Debo agregar que en el informe temático mencionado, la Comisión consideró que el deber de actuar con la debida diligencia requerida exige de los Estados un compromiso real de adoptar medidas encaminadas a la prevención, investigación, sanción y reparación de la violación cometida; intervenciones orientadas a asegurar el disfrute integral de los derechos (CIDH,

2011a; párrafo 10). Incluso, la Comisión ha llegado a sostener que los Estados deben adoptar medidas para sancionar a los funcionarios públicos que no actúen con la debida diligencia requerida para prevenir, investigar, sancionar y reparar actos de violencia sexual, como un mensaje social de no tolerancia a este grave problema de derechos humanos y evitar su repetición (CIDH, 2011a; párrafo 17).

Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido de que el Estado está en el deber jurídico de prevenir las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación (CoIDH, 1988; párrafo 174).

Para entender mejor la concepción que tienen los órganos del SIDH sobre el acceso a la justicia, se debe que comprender a qué se refieren cada uno de los elementos que necesariamente deben de conjugarse en la debida diligencia.

a. Prevenir.

En el caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, la CoIDH explicó que a su juicio, el deber de prevención se traduce en el desarrollo de todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales (CoIDH, 1988; párrafo 175).

De esta manera, la prevención implica actuar con la debida diligencia a fin de evitar conductas que puedan violentar derechos humanos o, en su caso, que puedan contribuir a la consumación de las mismas. De igual forma, las acciones de prevención derivadas de este deber específico deben responder a una perspectiva integral de protección capaz de contrarrestar y combatir los factores de riesgo así como de fortalecer las instituciones para

que puedan proporcionar respuestas efectivas frente a situaciones de riesgo (Ortega, Robles, García, & Bravo, 2013).

b. Investigar

La CoIDH, ha estimado que la obligación de investigar violaciones de derechos humanos se encuentra dentro de las medidas positivas que deben adoptar los Estados para garantizar los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CIDH, 2011a; párrafo 82). Asimismo en la sentencia del caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, la Corte señaló que el deber del Estado de actuar con debida diligencia requiere de la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales cuando el Estado tiene conocimiento de un contexto en el que las mujeres están siendo abusadas y violentadas. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias de su desaparición y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Además, las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido (CoIDH, 2009; párrafo 283).

Al respecto, la Comisión ha sido puntual en indicar que cuando se trata de graves violaciones a los derechos humanos, las investigaciones deben realizarse de acuerdo a los estándares establecidos por las normas y la jurisprudencia internacionales, y que, con el objetivo de evitar la impunidad, los Estados deben “generar un marco normativo interno adecuado y/u organizar el sistema de administración de justicia de forma tal que su funcionamiento asegure la realización de investigaciones ex officio, sin dilación, serias, imparciales y efectivas” (CIDH, 2013, pág. 45).

Por lo tanto, si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos

de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención (CIDH, 2011a; párrafo 81).

c. Sancionar

La Comisión en algunos de sus informes, ha explicado que en los casos en los cuales la violación de un derecho protegido tiene como consecuencia la comisión de un ilícito penal en el ámbito del derecho interno, las víctimas o sus familiares tienen el derecho a que un tribunal ordinario en forma rápida y efectiva, determine la identidad de los responsables, los juzgue e imponga las sanciones correspondientes (CIDH, 2013; párrafo 130).

Por su parte, la CoIDH se ha referido en reiteradas ocasiones al derecho que asiste a los familiares de las víctimas de conocer lo que sucedió y de saber quiénes fueron los agentes del Estado responsables de los respectivos hechos. Tal como ha señalado la Corte, la investigación de los hechos y la sanción de las personas responsables, es una obligación que corresponde al Estado siempre que haya ocurrido una violación de los derechos humanos y esa obligación debe ser cumplida seriamente y no como una mera formalidad (CoIDH, 2004). Con dicha medida no sólo se beneficia a los familiares de las víctimas sino también a la sociedad como un todo, de manera que al conocer la verdad en cuanto a tales crímenes tenga la capacidad de prevenirlos en el futuro (CoIDH, 2004; párrafo 259).

d. Reparar el daño causado.

Este último apartado, no puede ser considerado como el más importante –porque sin duda todos lo son-; sin embargo, guarda un papel muy especial respecto de los otros, porque es en este punto en donde se puede ver materializada la reparación del daño en sí, es decir, aquí la víctima cosecha los frutos del esfuerzo empleado durante el trámite del asunto.

La Comisión ha sostenido en varios de sus informes temáticos que, conforme con la jurisprudencia de la CoIDH, las víctimas de violaciones de derechos humanos tienen derecho a una reparación adecuada del daño sufrido, que contenga medidas individuales

encaminadas a restituir, indemnizar y rehabilitar a la víctima, así como medidas de satisfacción y garantías de no repetición (CIDH, 2018, pág. 41).

Estas modalidades de reparación son consistentes con los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, a interponer recursos y obtener reparaciones”. Por ello, en su informe, la Comisión se da a la tarea de describir los elementos que constituyen una reparación “plena y efectiva”, “apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias del caso”. Como modalidades de reparación se incluyen: **restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización o compensación, y, garantías de no repetición** (CIDH, 2018; párrafo 73).

En el apartado “Modalidades e Impacto de los Acuerdos de Solución Amistosa Publicados por la CIDH”, del informe *“Impacto de las Soluciones Amistosas, edición actualizada 2018”*, la Comisión explica a detalle en qué consisten las modalidades de reparación y qué implica cada una de ellas.

d.1. Restitución del derecho afectado.

La primera de las medidas de reparación, se refieren a la restitución del derecho afectado, en esta modalidad se incluyen las relativas al restablecimiento de la libertad; la derogación de leyes contrarias a los estándares de protección que establece la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; devolución de tierras; y, restitución del empleo (CIDH, 2018; párrafo 75).

d.2. Rehabilitación médica, psicológica y social.

Esta modalidad guarda relación con las medidas de rehabilitación médica, psicológica y de asistencia social, con las que se busca mejorar la salud y las condiciones de vida de las presuntas víctimas de violaciones de derechos humanos (CIDH, 2018; párrafo 101).

d.3. Medidas de satisfacción: verdad, memoria y justicia.

La tercera de las modalidades, se refiere a la obtención de medidas para la satisfacción de la víctima, relacionadas estrechamente a la revelación de la verdad como requisito para alcanzar la justicia y la recuperación de la dignidad y reputación de las víctimas. Estas medidas, también abarcan el reconocimiento y revelación pública por parte del Estado; la búsqueda de los restos de las víctimas; la aplicación de sanciones a los responsables; y la construcción de homenajes a las víctimas de violaciones de derechos humanos (CIDH, 2018; párrafo 122).

d.4. Compensación económica.

Por su parte, este apartado comprende lo relativo a las medidas de compensación pecuniaria, en donde se debe de tomar en consideración que no en todos los casos resulta posible garantizar de manera integral el derecho lesionado, por lo que se tiene la necesidad de acudir a la compensación económica como reparación a las violaciones sufridas (CIDH, 2018; párrafo 174).

d.5. Medidas de no repetición: reformas legislativas y adopción de políticas públicas.

Finalmente, a través de las medidas de no repetición, se buscan modificaciones a las situaciones estructurales que originaron la petición ante la CIDH. Estas medidas no sólo benefician a la víctima del caso en concreto, sino que traen consigo un beneficio colectivo. A manera de ejemplo, destacan la adopción de reformas legislativas y reglamentarias, así como la implementación de políticas públicas destinadas a proteger los derechos humanos; y, la capacitación de funcionarios públicos en materia de derechos humanos (CIDH, 2018; párrafo 187).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución, lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extra patrimoniales incluyendo el daño moral (CoIDH, 1989; párrafo 26).

Entonces, estimo válido entender el acceso a la justicia, no sólo como un derecho, sino como una condición, en la que actuando con la debida diligencia, se adopten las medidas encaminadas a la prevención de eventuales violaciones de derechos humanos, se realice una investigación sobre los hechos violatorios, se sancione a los responsables, y se obtenga una reparación “plena y efectiva”, “apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias del caso”, a través de las modalidades de reparación que para el caso ameriten.

IV.II. Estándares sobre el plazo razonable y dilación procesal.

Definitivamente, resulta importante conocer qué debe de encontrar la víctima al finalizar el proceso de prevención, investigación, sanción y reparación ante violaciones a derechos humanos; sin embargo, cobra especial relevancia saber en cuánto tiempo y qué medidas debe de adoptar el Estado para que no exista una demora injustificada en ese procedimiento, pues como se verá más adelante, la dilación procesal injustificada constituye uno de los problemas principales en el SIDH.

Sobre el tema, mediante algunas de sus resoluciones, los órganos del SIDH han fijado estándares que explican las providencias que deben de adoptarse para garantizar que esa justicia, se alcance de manera rápida y sin dilaciones injustificadas. Por ejemplo, la CoIDH en el caso *Cantos vs. Argentina*, estableció criterios trascendentales en cuanto este tópico. Sustancialmente, el caso se desenvolvió a partir de la instancia ante la CIDH, de la siguiente manera:

El 28 de septiembre de 1998, la Comisión aprobó el Informe N° 75/2018, en el cual concluyó que el Estado Argentino, había violado los derechos de las garantías judiciales y a la protección judicial amparados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y el derecho a propiedad privada establecido en su artículo 21, “todos ellos con relación a la obligación de dicho Estado de respetar, investigar, sancionar y restablecer los derechos violados de que trata el artículo 1°, del citado instrumento”. La Comisión consideró también que Estado había violado en perjuicio del señor Cantos el derecho a la justicia y el derecho de

petición, enunciados en los artículos XVIII y XXIV, de la Declaración Americana (CoIDH, 2002; párrafo 5).

Al respecto la Comisión sostuvo acerca de las actuaciones desarrolladas en el procedimiento de cobro, que con base en la noción de “análisis global del procedimiento” de las actuaciones administrativas y judiciales, se produjo una violación del plazo razonable en el proceso (artículo 8 de la Convención Americana). Las actuaciones judiciales se iniciaron con la demanda presentada por José María Cantos en 1986 y concluyeron en septiembre de 1996, con la sentencia desestimatoria dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CoIDH, 2002; párrafo 44, apartado a). Lo anterior, constituye un injustificado retraso de justicia, conforme a los estándares establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana, consistentes en:

1. Complejidad del caso;
2. Actividad procesal del actor; y,
3. Conducta de las autoridades competentes.

El primero de los elementos consistente en la complejidad del caso, se refiere a que se deben de tomar en consideración cuestiones tales como abundantes elementos probatorios y la dificultad del caso en sí. En este apartado es importante no confundir la simplicidad en el procedimiento con simplicidad en el asunto.

Respecto al segundo de éstos, se refiere a considerar si la conducta procesal del propio interesado, ha contribuido en algún grado a prolongar indebidamente la duración del proceso (CoIDH, 2002; párrafo 57).

El último de los parámetros que sirven para definir el plazo razonable (o, si se prefiere una formulación positiva, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas), es el comportamiento de las autoridades competentes, en donde se examinará que no existan dilaciones procesales en primera o segunda instancia; después, si las hubo determinar si éstas estuvieron justificadas o no (Ibáñez, 2014).

En su informe “*El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*”, la CIDH destacó la relevancia de la garantía de “tiempo razonable” aplicada a los procesos en los que se determinan obligaciones en materia de derechos económicos y sociales, pues resulta obvio que la duración excesiva de los procesos puede causar un daño irreparable para el ejercicio de estos derechos que, como se sabe, se rigen por la urgencia, forzando a la parte débil a transar o resignar la integridad de su crédito (CIDH, 2007).

En similar sentido, la Corte Interamericana se pronunció al resolver el caso *López Álvarez vs. Honduras*, donde sustancialmente refirió que el derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales (CoIDH, 2006; párrafo 128).

Más adelante, la CoIDH añadió que el plazo razonable al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención se debe apreciar en relación con la duración total del procedimiento penal que se desarrolla en contra de cierto imputado, hasta que se dicta sentencia definitiva. En materia penal por ejemplo, este plazo comienza a correr desde que se presenta el primer acto de procedimiento dirigido en contra de determinada persona como probable responsable de cierto delito (CoIDH, 2006; párrafo 129).

Es importante considerar el sentido en el que órganos pertenecientes a diversos sistemas regionales se han pronunciado sobre el plazo razonable y en general, sobre los estándares relativos a la dilación procesal, puesto que puede ayudar a contrastar criterios y dar cuenta de qué tan mal o bien están fallando los órganos del SIDH en sus asuntos. Por ejemplo, en el Caso Genie Lacayo, la CoIDH invocó la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), al precisar los elementos que se deben de tomar en consideración para determinar si hubo alguna demora injustificada en el plazo razonable (CoIDH, 1997).

Pues bien, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se pronunció respecto al plazo razonable protegido por el artículo 6.1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, en

el caso *Ruiz Mateos vs. España*. En la sentencia emitida por el Tribunal, se examinan dos cuestiones básicas: *a)* El plazo a considerar; y *b)* El carácter razonable del plazo (Chueca, 1994); cuyas principales características son las siguientes:

a) El plazo a considerar.

En primer lugar, el TEDH recuerda su jurisprudencia en la que estableció que una demanda ante un tribunal constitucional ha de tenerse presente para calcular el plazo a examinar cuando su resultado puede influir en el desarrollo del litigio pendiente ante las jurisdicciones ordinarias (Chueca, 1994).

Se establece también que para determinar el plazo, no pueden separarse los periodos durante los cuales las jurisdicciones civiles debieron de esperar la decisión del tribunal constitucional. En ese aspecto, el Tribunal apunta que se desarrolle el procedimiento ante las instituciones políticas, ante los órganos o servicios administrativos, en todos los casos es la responsabilidad del Estado la que se cuestiona (Chueca, 1994).

De la sentencia se concluye que la responsabilidad internacional de los Estados partes de la Convención, por violación del artículo 6.1., no nace únicamente como consecuencia del comportamiento de las autoridades judiciales; puede surgir también como consecuencia de comportamientos de otros órganos de los Estados (Chueca, 1994).

b) El carácter razonable del plazo.

Respecto al plazo a considerar, la exigencia del "plazo razonable" atribuye a los procedimientos contemplados en el artículo 6.1 del Convenio una dimensión temporal que debe combinarse con su calificación objetiva para conseguir la adecuada delimitación. Derivado de ello es un requisito *sine qua non* establecer el plazo a considerar, puesto que sin conocer el momento inicial y final del acto, no sería posible calificarlo como razonable o no razonable (Chueca, 1994).

En el caso *Ruiz Mateos* el TEDH se sirve de tres parámetros para calificar a un plazo como razonable: *a)* La complejidad del asunto, *b)* el comportamiento de los demandantes y *c)* el

comportamiento de las autoridades competentes; dichos parámetros fueron adoptados con posterioridad por la CoIDH.

IV.III. Estándares que obligan a los Estados a remover obstáculos para facilitar el acceso a la justicia.

Volviendo al Sistema Interamericano, la Corte ha establecido que los Estados tienen como parte de sus obligaciones generales, un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción. Ello supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce. Por consiguiente, la tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del artículo 1.1 de la Convención (Gozaíni, 2016).

Es menester destacar que el artículo 8.1 de la Convención establece que:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

Esta disposición de la Convención consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los Jueces o Tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los Tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención (CoIDH, 2002; párrafo 68).

Por su parte, el artículo 25 de la Convención indica:

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

El artículo 25 de la Convención también consagra el derecho de acceso a la justicia. Al analizar el citado artículo, la Corte ha señalado que éste establece la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Y ha observado, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley. La Corte ha señalado, asimismo, en reiteradas oportunidades, que la garantía de un recurso efectivo “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”, y que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad; es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido. Cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata constituye una violación del derecho al acceso a la justicia, bajo la modalidad consagrada en el artículo 25 de la Convención Americana (CoIDH, 2005; párrafo 169).

En esa tesitura, Rodríguez Rescia expone que el derecho general a la justicia, implica existencia de un sistema para la administración de justicia, conformado por un conjunto de mecanismos idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado. El objetivo primordial del sistema al que se hace alusión, es el de declarar el derecho controvertido o restablecer el violado, interpretándolo y aplicándolo imparcialmente en los casos concretos; lo cual comprende, a su vez, la existencia de un conjunto de órganos judiciales independientes especializados en ese ejercicio, la disponibilidad de ese aparato para resolver los conflictos que origina la vida social en forma civilizada y eficaz; por lo que el acceso debe de ser

garantizado a esa justicia para todas las personas, en condiciones de igualdad y sin discriminación (Rodríguez, 1998).

Por otro lado, Ruiz Ballón explica que el acceso a la justicia es uno de los derechos instrumentales más importantes, pues de su exigibilidad y realización depende la posibilidad de que todos los demás derechos sean recurribles ante el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y ante los Tribunales Internacionales. Es el que permite a los ciudadanos entrar y recorrer, en pie de igualdad, todos los ámbitos de los sistemas de justicia, de ahí que forme parte del contenido esencial del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva (Ruiz, 2014).

Pues bien, el derecho de petición contenido en el numeral 25 del convenio interamericano, es de suma importancia para lograr lo anterior, ya que se constituye en un medio para canalizar la defensa de las personas en cualquier tipo de asunto en donde existan violaciones a derechos humanos, planteado ante un órgano competente y previamente establecido para dirimir dichos conflictos. Además, es un derecho que debe interpretarse en forma amplia, no sólo en la posibilidad normativa de promover recursos, sino que el Estado debe de facilitar a las personas la accesibilidad a ese recurso o medio de defensa mediante mecanismos de fácil acceso (Ruiz, 2014).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha manifestado reiteradamente que un acceso *de jure* y *de facto* a recursos judiciales idóneos y efectivos, resulta indispensable así como también lo es el cumplimiento de los Estados de su obligación de actuar con la debida diligencia (Gozaíni, 2017).

En ese mismo sentido, la Corte Interamericana se ha pronunciado en el caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, pues sostuvo que la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (CoIDH, 1988; párrafo 167).

En suma, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se basa en la premisa de que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos es la base para la defensa de los derechos básicos. De acá se deriva la obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar estos actos. La Comisión reitera que el deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, sino que los recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciadas (CIDH, 2011b, pág. 4).

V. Retos para el acceso de la víctima al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Un apartado fundamental en el tema que nos ocupa, es el relativo a la víctima de la violación de derechos fundamentales –ya sea directa o indirecta-. Ésta, se plantea con fuerza como sujeto del Derecho internacional, cuando se le reconoce la facultad de enfrentar a un Estado en una instancia internacional, llamada a resolver en definitiva. Ciertamente resulta benéfico llevar a la escena del proceso a quien ya se encuentra en la escena del litigio que determina el proceso. Esto mejora la posición de los particulares desde la perspectiva del acceso a la justicia (García, 2002).

Para tal efecto, se han creado jurisdicciones internacionales a las que recurren las personas con una gran frecuencia para solicitar la protección y restitución de sus derechos violentados. Un ejemplo de ello es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que está compuesto principalmente por dos órganos: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales se encargan de monitorear el cumplimiento por parte de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA), con las obligaciones contraídas, de conformidad con el artículo 33 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Salazar & Cerqueira, 2015).

Sin embargo, no siempre el camino a recorrer para la obtención de justicia es sencillo en el SIDH, pues existen diversos factores que complican a las víctimas el acceso a este sistema. En este apartado reseñaré principalmente tres problemas que identifiqué en el Sistema

Interamericano que implican un tropiezo para los peticionarios y que además, suponen una contravención a los estándares sobre el acceso a la justicia apuntados. Estos son: 1) las violaciones al plazo razonable, 2) lo oneroso del procedimiento, y 3) las dificultades en la implementación de las decisiones de la CIDH y CoIDH.

V.I. Violaciones al plazo razonable.

El mayor problema en el SIDH –aunque ciertamente no es propio de este sistema-, es la generalizada tardanza en obtener una solución en el procedimiento de peticiones individuales.

Como ha quedado apuntado, la postura adoptada por la CoIDH sobre un plazo razonable atiende esencialmente a tres elementos: 1) La complejidad del caso, 2) el comportamiento del promovente, y 3) el comportamiento de las autoridades competentes. Sin embargo, en las instancias internacionales pareciera no importar este criterio, pues se aprecia un retraso generalizado en los asuntos que se substancian ante el SIDH.

La demora excesiva obliga a la víctima a enfrentar una larga lucha por su derecho sin obtener siquiera cierta vindicación moral; reduce las posibilidades de éxito cuando finalmente se ordena investigar los hechos y sancionar a los responsables; mina la credibilidad del sistema y erosiona su eficacia disuasiva, ahuyenta a los potenciales denunciantes y siembra dudas sobre la competencia de los encargados del sistema (García, 2002).

La mayoría de las peticiones no son admitidas en la Comisión -y mucho menos llegan a la CoIDH- o se encuentran pendientes de decisión para abrir a trámite. Ello, se puede constatar al apreciar los datos estadísticos que se muestran en la página oficial de la CIDH (2016).

Para una mejor comprensión, me permitiré ilustrar una tabla de estadísticas referente a la actividad que realiza la CIDH. Esta información se encuentra contenida en su sitio web oficial, ahí se precisa el índice de peticiones que han sido admitidas, desechadas y aquellas que se encuentran pendientes de estudio inicial ante la Comisión (del año 2006 al 2016).

Tabla 1: Estadística de trámite dado a peticiones individuales por parte de la CIDH (2006-2016)

AÑOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PETICIONES RECIBIDAS	1325	1456	1323	1431	1598	1658	1936	2061	1758	2164	2567
PET. PENDIENTES DE ESTUDIO INICIAL	-	-	-	-	-	6134	7208	8548	9039	9673	5297
PET. CON DECISIÓN DE NO ABRIR A TRÁMITE	562	880	880	1395	712	789	674	613	1039	876	968
INFORMES DE INADMISIBILIDAD	14	14	10	15	10	11	17	9	4	2	2
PET. CON DECISIÓN DE ABRIR A TRÁMITE	147	118	118	120	276	262	137	123	284	208	516
INFORMES DE ADMISIBILIDAD	56	51	49	62	73	66	42	44	47	42	43
PET. EN ADMISIBILIDAD	-	-	-	-	-	-	-	-	1379	1392	1808
CASOS EN FONDO	-	-	-	-	-	-	-	-	576	511	525
INFORMES DE FONDO PUBLICADOS	8	4	7	13	4	5	1	3	3	5	5
INFORMES DE SOLUCIÓN AMISTOSA	10	5	4	4	11	8	8	6	6	5	8
CASOS ENVIADOS A LA COIDH	14	14	9	11	16	23	12	11	19	14	16

Fuente: Elaboración propia adaptado de (CIDH, 2016).

De la gráfica ilustrada, se pueden advertir datos alarmantes en cuanto a la gran cantidad de asuntos que se encuentran pendientes de estudio inicial, con decisión de no abrir a trámite, o incluso, de informes de inadmisibilidad; ya que si los confrontamos con la cifra mínima de peticiones con decisión de abrir a trámite o de informes de admisibilidad, se puede identificar un disenso bastante considerable.

Sólo por mencionar un ejemplo, según la tabla ilustrada, en el año 2015, 9673 (nueve mil seiscientos setenta y tres) peticiones se encontraban pendientes de estudio inicial; 876 (ochocientos setenta y seis) con decisión de no abrir a trámite; y, 2 (dos) informes de inadmisibilidad. Por su parte, 208 (doscientas ocho) peticiones contaban con decisión de

abrir a trámite; 42 (cuarenta y dos) informes de admisibilidad; y, únicamente 1392 (mil trescientas noventa y dos) peticiones se encontraban en etapa de admisibilidad. Esto es, a 10,551 (diez mil quinientos cincuenta y una), víctimas que buscaban acceder a la justicia, el SIDH les cerró la oportunidad de hacerlo a través de sus órganos.

Inevitablemente, el congestionamiento está directamente relacionado con mayores tiempos de espera para obtener decisiones. En promedio, una petición tarda más de cuatro años en recibir una decisión sobre su admisibilidad y casi dos años y medio más para que se resuelva el fondo, dejando a los peticionarios con un tiempo de espera promedio de seis años y medio para una decisión de fondo. La misma Comisión ha identificado un promedio de seis años para una decisión final. Si en vez de emitirse una decisión de fondo el caso se remite a la Corte, el tiempo de espera es aún mayor -por supuesto que a todos estos plazos hay que agregarles el tiempo que ha transcurrido en el agotamiento de los recursos internos- (Dulitzky, 2015).

Tabla 2: Años promedio para las decisiones de la CIDH

	ADMISIBILIDAD	ARCHIVO	INADMISIBILIDAD	SOLUCIÓN AMISTOSA	FONDO	TOTAL
NÚMERO DE PETICIONES	596	69	136	86	172	1.059
AÑOS PROMEDIO	4.02	10.90	4.78	6.16	6.51	5.14
DESV. EST. ANUAL	2.86	4.82	2.98	3.37	3.29	3.63
MEDIA ANUAL	3.25	8.04	4.40	5.87	5.96	4.29
AÑOS MÁX.	20.92	19.85	14.60	20.56	14.67	-
AÑOS MÍN.	0.39	2.36	0.31	0.99	1.29	-

Fuente: Elaboración propia adaptado de (Dulitzky, 2015, pág. 36).

Tal retraso pudiera constituir una violación de derechos humanos en un mayor grado, que aquella que se buscaba resolver de principio –claro está que esto dependerá de cada caso en particular–.

Entonces, la demora no concluye al agotar los recursos de jurisdicción interna de los Estados, sino que al llegar al SIDH, la víctima deberá de esperar a que la CIDH analice la procedencia

de su petición. Posteriormente, tendrá que superar el procedimiento ante ésta, luego el que se lleva ante la Corte, y finalmente a que el Estado implemente en su totalidad la resolución emitida –si es que esto último sucede-.

Como se ve, se trata de un procedimiento complejo, compuesto por múltiples etapas –nacionales como internacionales-, pero especialmente, las etapas internacionales –escribe García Ramírez-, son diversas y a menudo prolongadas. Agrega que no se advierte una tendencia a la reducción del tiempo invertido en el trámite internacional ante los órganos respectivos. Explica que existe primero, una etapa que se desarrolla ante las instancias administrativas y judiciales nacionales, que puede durar años y hallarse plagada de tropiezos y demoras. Llegada después la etapa del procedimiento internacional que se cumple ante la Comisión Interamericana, que también puede prolongarse durante largo tiempo y que no necesariamente tiene éxito a través de la emisión de recomendaciones atendidas por el Estado, la solución del conflicto por medio de un arreglo amistoso o el ejercicio de la acción ante la Corte Interamericana (García, 2002).

Una vez concluida esa segunda etapa del procedimiento general –que es la primera en el ámbito internacional-. Sobreviene el proceso de conocimiento por parte de la Corte, que se desenvuelve en varios periodos, requiere actuaciones dilatadas y complejas, y puede durar mucho tiempo. No ha sido insólito, pues, que entre el momento de la violación y el último acto jurisdiccional, medien varios años. Por lo anterior, acertadamente se pregunta: ¿Cómo podría dictarse condena por carencia o inoperancia nacional del recurso “sencillo y rápido” que ampare contra actos internos que violen derechos fundamentales, si el procedimiento ante aquélla no es el modelo de sencillez y rapidez ante el que se miren, como frente a un espejo, los nacionales? (García, 2002).

Para ejemplificar lo anterior, se trae a colación el caso Duque vs. Colombia, de cuya sustanciación se aprecia con claridad la contravención a los estándares explicados en el apartado relativo, en especial, aquellos que versan en torno al plazo razonable. El caso se desarrolló en los términos siguientes:

Los Señores Ángel Alberto Duque y J.O.J.G convivieron como pareja hasta el 15 de septiembre de 2001 -fecha en la que señor J.O.J.G falleció como consecuencia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida- (CoIDH, 2016; párrafo 68).

El señor J.O.J.G estaba afiliado a la Compañía Colombiana Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías (COLFONDOS S.A.), por lo que el 19 de marzo de 2002, el señor Duque solicitó por medio de un escrito que se le indicaran los requisitos que debía gestionar para obtener la pensión de sobrevivencia de su compañero. El 3 de abril de 2002, COLFONDOS respondió al requerimiento formulado por el señor Duque indicándole que no ostentaba la calidad de beneficiario de conformidad con la ley aplicable para acceder a la pensión de sobrevivencia (CoIDH, 2016; párrafo 70).

Después de haber agotado toda la normatividad interna del Estado Colombiano, el 8 de febrero de 2005 la CIDH recibió una petición presentada sobre el caso. El 2 de abril de 2014, la Comisión emitió un informe de fondo, en los términos del artículo 50 de la Convención, en el cual llegó a una serie de conclusiones y formuló varias recomendaciones al Estado (CoIDH, 2016; párrafo 2).

Posteriormente, el 21 de octubre de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la jurisdicción de la CoIDH el caso Ángel Alberto Duque contra la República de Colombia y finalmente, el 26 de febrero de 2016, la Corte Interamericana dictó la sentencia correspondiente en el asunto (CoIDH, 2016; párrafo 2, apartado e).

Ahora bien, si se toma en cuenta los estándares fijados por la Corte Interamericana en el caso Cantos vs. Argentina, y el TEDH relativos al plazo razonable y el plazo a considerar; este plazo a considerar comenzó a correr a partir de que el señor Duque, solicitó por medio de un escrito a COLFONDOS S.A., que se le indicaran los requisitos que debía gestionar para obtener la pensión de sobrevivencia de su compañero; esto es, el 19 de marzo de 2002.

En otras palabras, el señor Duque en total esperó 14 años, para que se dictara sentencia a su favor en la que se le ordenó al Estado que se le restituyera de sus derechos violados. Hago la especial aclaración que, en esta cifra no estoy tomando en consideración el tiempo que pueda

tomar para que el Estado responsable cumpla de manera total con las medidas resultantes – tópico del que ciertamente los datos estadísticos no son muy alentadores-, aunque ese es un tema que abordaré más adelante.

Ciertamente existen problemas estructurales que contribuyen a, y explican el congestionamiento y las demoras actuales. El principal problema y factor que contribuye al rezago procesal es la falta de financiamiento –explica Dulitzky (2015)-.

Esto se debe al hecho de que los aumentos en la demanda de nuevas decisiones, los nuevos mandatos de la OEA a la CIDH y el incremento de las actividades realizadas y esperadas de la Comisión nunca fueron correspondidos con la debida asignación proporcional de recursos adicionales (Dulitzky, 2015).

Debido a esta deficiencia de recursos financieros, la Comisión no cuenta con el personal necesario. Indica Dulitzky que a la fecha en que realizó su investigación, únicamente trabajaban en la Comisión 37 profesionales y 18 asistentes administrativos. Adicionalmente, más del 50% del personal de la Comisión estaba financiado por fondos de cooperación externa (Dulitzky, 2015).

Por ende, es fácil entender las dificultades a las que se enfrenta la Comisión al lidiar con sus peticiones y brindarles la atención correspondiente de conformidad con los estándares internacionales. En otras palabras, la OEA es responsable de haber creado una situación fuera del control de la Comisión (Dulitzky, 2015).

V.II. Lo oneroso del procedimiento.

La onerosidad es otro de los grandes problemas para el acceso a la justicia internacional. Aquí no me refiero al costo en sí de la justicia –pues en sí en procedimiento no exige un pago por su sustanciación-, sino a los gastos que deben erogar las víctimas para darle el debido seguimiento a éste.

Para que este apartado se comprenda con mayor facilidad, me permitiré explicar un poco sobre los requisitos que se exigen para que una petición individual prospere, el trámite que

se sigue y contextualizar un poco sobre los obstáculos –no tanto legales, sino fácticos-, en este tipo de trámites.

En ese orden de ideas, el derecho de petición se encuentra previsto por el artículo 23 del Reglamento de la CIDH. Éste concede a cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, la posibilidad de acudir ante la Comisión a formular peticiones referentes a la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos por algún tratado internacional.

Por su parte, el artículo 27 del ordenamiento internacional en consulta, establece que la Comisión considerará las peticiones sobre presuntas violaciones de los derechos humanos únicamente cuando se colmen las exigencias establecidas en el Estatuto y en el numeral 28 del mismo reglamento; en donde se encuentran los siguientes:

- a.** El nombre de la persona o personas denunciante o, en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, su representante o representantes legales y el Estado miembro en el que esté legalmente reconocida;
- b.** Si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado, y las razones respectivas;
- c.** La dirección de correo electrónico para recibir correspondencia de la Comisión y, en su caso, número de teléfono, facsímil y dirección postal;
- d.** Una relación del hecho o situación denunciada, con especificación del lugar y fecha de las violaciones alegadas;
- e.** De ser posible, el nombre de la víctima, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada;
- f.** La indicación del Estado que el peticionario considera responsable, por acción o por omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables,

aunque no se haga una referencia específica al/os artículo(s) presuntamente violado(s);

g. El cumplimiento con el plazo previsto en el artículo 32 del presente Reglamento;

h. Las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo conforme al artículo 31 del presente Reglamento; y

i. La indicación de si la denuncia ha sido sometida a otro procedimiento de arreglo internacional conforme al artículo 33 del presente Reglamento.

Luego, de la lectura del artículo 34 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se aprecia que entre otras hipótesis previstas por éste, a falta de alguno de los requisitos antes listados dará lugar a la inadmisibilidad de la petición realizada ante la Comisión; por lo que resulta indispensable colmar los extremos exigidos por el régimen. Entonces, sólo cuando una petición cumpla con los lineamientos que solicita el Reglamento de la CIDH, se admitirá el asunto a trámite.

Según la mecánica que rige al SIDH, antes de que las denuncias promovidas por el ciudadano de a pie, sean remitidas ante la CoIDH, éstas tienen que pasar primeramente ante la CIDH; la cual tiene, entre otras tareas, la responsabilidad de dar trámite y procurar llegar a una solución amistosa entre las partes antes de que considere remitir el asunto ante la Corte Interamericana; y, en caso de no conseguir una conciliación, analiza el asunto para que sea remitido ante el Tribunal Interamericano y sea éste el que resuelva el conflicto (Gozáñi, 2017). Es decir, no es posible acudir ante la CoIDH, sin antes no haber pasado por la CIDH.

Pues bien, la normatividad internacional indica que cuando una petición que cuyo trámite se substancia ante la CIDH, no logra llegar a algún arreglo mediante el procedimiento de soluciones amistosas entre las partes involucradas (previsto en los artículos 48.1.f de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 40 del Reglamento de la CIDH); de conformidad con el numeral 45 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, si la Comisión estima que el Estado parte no ha cumplido las recomendaciones del

informe aprobado (dentro de los tres meses siguientes a su emisión), de acuerdo al artículo 50 de la Convención, siempre y cuando no exista decisión en contrario, fundada por parte de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión; realizará lo siguiente: 1) emitirá un informe final y público, o 2) someterá el caso a la Corte Interamericana, en los casos en los que el Estado involucrado ha aceptado su competencia contenciosa (Rodríguez & kauffman, 2015).

Como se aprecia, no es un camino que cualquier persona pueda recorrer, pues para ello se requiere no sólo contar con una paciencia de acero, sino que la víctima debe de contar con los medios económicos necesarios para devengar todos los gastos que surjan, ya que si el proceso nacional suele ser oneroso y requerir el correctivo del beneficio de pobreza o el apoyo de la defensoría pública a favor del litigante, con mayor razón lo es el internacional (García, 2002).

En este tipo de asuntos, el pago de los servicios profesionales es uno de los apartados que más abonan a lo costoso del procedimiento. Todo intento realista por enfrentarse a los problemas del acceso a la justicia debe comenzar por reconocer esta situación: los abogados y sus servicios son muy costosos (García, 2002). Ante este tipo de situaciones, el SIDH ha reconocido la necesidad de eliminar ciertas trabas y alentar las reparaciones.

Las costas y gastos, previstos en la regulación de la Corte deben estar debidamente comprobados, ser pertinentes y resultar consecuentes con la naturaleza del proceso tutelar de derechos humanos como consecuencia económica del procedimiento, y acotados por criterios de racionalidad y especialidad atentos a las características propias del enjuiciamiento tutelar de los derechos humanos: en la especie, los gastos y costas, que comprenden tanto los relativos a la instancia nacional como los concernientes a la internacional en sus dos etapas: ante la Comisión y ante la Corte (García, 2002).

Por supuesto, las implicaciones patrimoniales de la violación de un derecho pueden agravarse al tratarse de un derecho cuyo contenido sea esencialmente patrimonial, como el

derecho de propiedad, y por ello traiga consigo consecuencias evidentes de esta misma naturaleza (García, 2002).

Una parte de los costos que regularmente recaerían sobre la víctima, si ésta no contase con ningún apoyo externo, es absorbida por la CIDH, y otra, por las organizaciones no gubernamentales que patrocinan la presentación del caso ante la jurisdicción internacional. La Opinión Consultiva 11 eximió a los peticionarios del agotamiento de los recursos internos para acceder al procedimiento internacional, cuando aquéllos se hallen en estado de indigencia. Aunque ayude mucho, nada de esto es suficiente: el interesado debe hacer, casi inevitablemente, determinadas erogaciones que no siempre podrá recuperar en instancias nacionales o internacionales, y cuyo elevado monto podría desalentar sus intenciones o frustrar sus gestiones (García, 2002).

Como se advierte, el diseño institucional en el que se encuentra asentado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, presenta una mecánica que *per se* resulta contraria a los estándares internacionales establecidos por el propio régimen, puesto que lejos de facilitar el acceso a las personas, el procedimiento es tardado y oneroso para las víctimas que por medio de sus peticiones buscan que sus derechos sean determinados o protegidos. Como se apuntó con anterioridad, los estándares en cuanto al tema, se fijaron en el sentido de que cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos, trabas o que existan retrasos de manera injustificada, debe entenderse contraria a los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana.

El funcionamiento que se estila –explica Molina Fernández- no es el ideal si tomamos en cuenta el fin que éste persigue, ya que en un tema tan sensible como lo es el de los derechos fundamentales, las instituciones encargadas de su protección, deben de procurar no sólo que en las determinaciones que emiten se cumplan con estos derechos, sino que desde su propio funcionamiento, deben de dotar al gobernado de las facilidades de acceso a este mecanismo de protección (Molina, 2014).

V.III. Ineficiencia en la implementación de las decisiones de la CIDH y CoIDH.

Aquí plantearé las problemáticas en torno al cumplimiento de las decisiones emitidas por la CIDH y CoIDH, ya que los índices de cumplimiento por parte de los Estados, no son muy alentadores, lo que trae como consecuencia la restricción de acceso a la justicia de la víctimas.

Al respecto, César Rodríguez Garavito y Celeste Kauffman explican los retos y dificultades con los que se enfrenta el SIDH para la implementación de las resoluciones emitidas por sus órganos. Además, formulan algunas propuestas para optimizar la implementación de las recomendaciones de la CIDH y sentencias de la CoIDH, las cuales, por ser de gran valor, las retomaré en apartado correspondiente.

Inicialmente, debe indicarse que el primer problema con el que se encuentra la Comisión Interamericana, es que no cuenta con alguna facultad expresa para verificar el cumplimiento de sus recomendaciones. Por ello, la CIDH se ha visto en la necesidad de desarrollar estas funciones con base en la teoría de las facultades implícitas, como condición necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones de una forma adecuada (Rodríguez & kauffman, 2015).

En vista de lo anterior, la Comisión sostiene reuniones con los Estados para discutir temas sobre el cumplimiento de sus recomendaciones; además, la CIDH incluye datos sobre la implementación de sus recomendaciones en sus informes anuales (Rodríguez & kauffman, 2015). Estos informes, tienen el propósito de avergonzar a los Estados que no han cumplido las recomendaciones de la Comisión al atraer la atención internacional a las aparentes violaciones o fallas en los informes que puedan parecer intentos de encubrir prácticas cuestionables o culpables (Donnelly, 2013).

El panorama no luce mucho mejor para la CoIDH, puesto que el único mecanismo de supervisión que la Convención y su Estatuto incluyen, es la transmisión de informes anuales a la Asamblea General de la OEA. Al igual que la Comisión, la Corte ha utilizado varios artículos de la Convención Americana, su Estatuto y su Reglamento para desarrollar su propia aproximación dinámica al seguimiento del cumplimiento (Shaver, 2010).

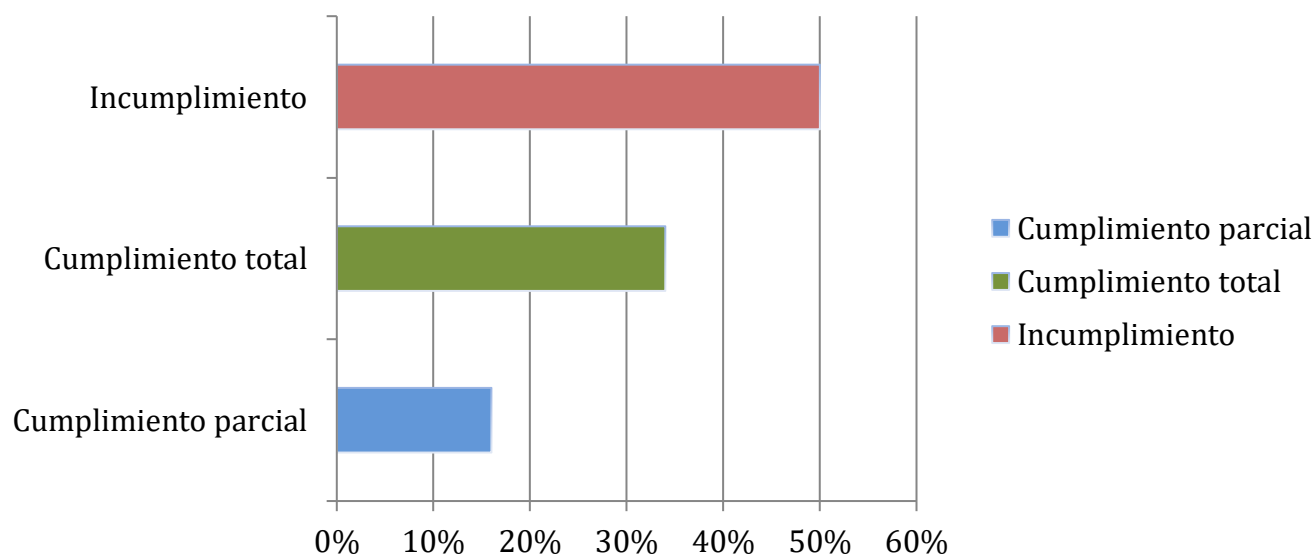
Si se toma en consideración la cantidad de casos que se presentan ante el Sistema Interamericano, los que son remitidos a la CoIDH, las tareas que derivan de su facultad de consulta y el monitoreo detallado al cumplimiento de las medidas ordenadas, podremos darnos cuenta que el seguimiento del cumplimiento de las sentencias es una de las actividades más exigentes del Tribunal Interamericano (Ventura citado en Rodríguez & kauffman, 2015; página 280).

Desde la emisión de las primeras órdenes en 1989, la CoIDH indicó que vigilaría las órdenes emitidas y únicamente cerraría el caso cuando el Estado hubiese cumplido totalmente con éstas. Posteriormente, estas prácticas se convirtieron en el estándar para el monitoreo de las decisiones futuras; además, la Corte comenzó a incluir órdenes de cumplimiento para cada aspecto de las medidas de reparación, lo que permitió aclarar sus expectativas y servir de base para los informes anuales a la Asamblea General (Baluarte citado en Rodríguez & kauffman, 2015; página 281).

Ahora bien, en la actualidad la Corte para el monitoreo e implementación de sus sentencias, solicita al Estado que informe sobre las gestiones encaminadas al cumplimiento de la resolución –ello, después de fenecido el plazo para su cumplimiento-. Una vez recibida la información, la deriva a la CIDH y las víctimas para que cobren conocimiento y se pronuncien al respecto. Luego de conocer la postura del Estado, la Comisión y las víctimas, el Tribunal determina el nivel de cumplimiento; si estima que el Estado cumplió a cabalidad con los parámetros fijados, cerrará el asunto; en caso contrario, lo clasificará como no cumplido y lo añadirá a su informe anual que rendirá a la OEA (Krsticevic, 2007).

Rodríguez Garavito y Kauffman, explican que los estudios cuantitativos más significativos en el área, revelan que entre 2001 y 2006, que de las 462 medidas ordenadas por la Corte y la Comisión, son parcialmente efectivas en el 50 % de los casos (Rodríguez & kauffman, 2015).

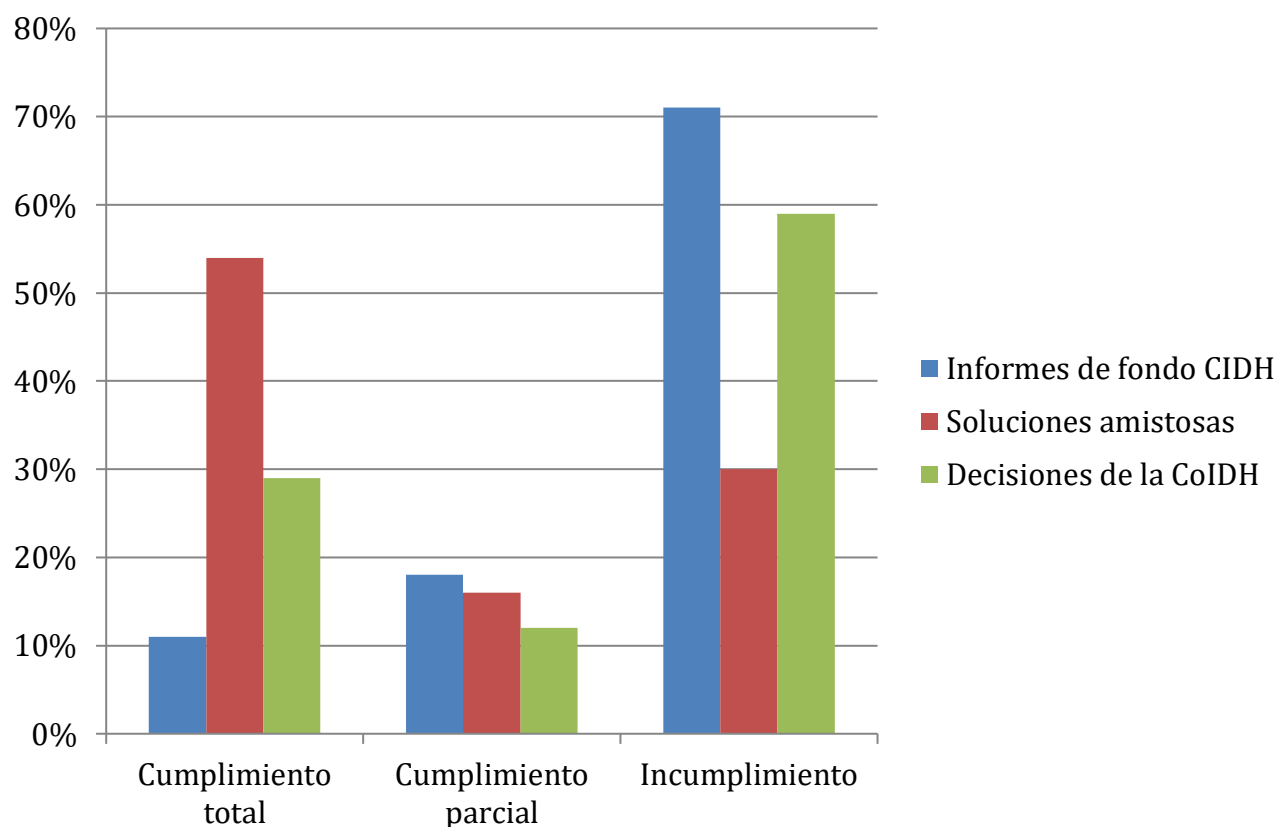
Gráfico 1: Nivel de cumplimiento de las decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos



Fuente: Elaboración propia adaptado de (Rodríguez & kauffman, 2015, pág. 284).

Además, los índices señalan que el nivel de implementación varía dependiendo del órgano y del tipo de procedimiento por medio del cual se llegó a la orden de reparación en cuestión. De los datos que muestran Garavito y Kauffman, se aprecia que con respecto a la Corte, el 29 % de las medidas fueron cumplidas en su totalidad, que el 12 % fueron implementadas parcialmente y que el 59 % fueron incumplidas en su totalidad. Las decisiones de fondo de la CIDH fueron implementadas en su totalidad en el 11 % de los casos, parcialmente en el 18 % de los casos, e incumplidas en su totalidad en el 71 % de los casos. Las tasas de implementación de las medidas resultantes de acuerdos de solución amistosa superan incluso a aquellas relativas a las decisiones de la Corte: el 54 % de las medidas acordadas fueron implementadas en su totalidad, el 16 % parcialmente implementadas y el 30 % presentaron un incumplimiento total (Rodríguez & kauffman, 2015).

**Gráfico 2: Tasas de cumplimiento de las órdenes
por tipo de órgano decisorio**



Fuente: Elaboración propia adaptado de (Rodríguez & kauffman, 2015, pág. 285).

En palabras de García Ramírez, *“No accede a la justicia quien no recibe justicia; puede, eso sí, tener acceso al tribunal, intervenir en diligencias, probar, alegar e impugnar, pero nada de eso, si vemos el asunto con rigor y realismo, es acceso a la justicia”* (García, 2002). Pues lo mismo sucede acá, no basta con que la víctima haya superado todos los obstáculos que se le pudieron haber presentado durante la tramitación en las instancias nacionales e internacionales y después de concluida la odisea, obtener resolución favorable por parte de la Comisión o la Corte, si al final del día el Estado responsable no adopta –o lo hace parcialmente- la decisión emitida.

Ahora bien, si se recordamos que la CoIDH ha establecido que para la obtención de una justicia integral para la víctima, el Estado se encuentra obligado, entre otras cuestiones, a

asegurar que víctima obtenga una adecuada reparación (CoIDH, 1988; párrafo 174), es evidente que la negativa por parte de cualquier Estado a implementar las medidas que implican una reparación del daño para la parte afectada, contraviene ese estándar; así como de aquel que versa en torno al plazo razonable, ya que este plazo no termina al dictarse sentencia favorable, sino que debe de considerarse hasta que la víctima obtenga la última de las medidas de reparación y la justicia haya llegado de manera íntegra.

VI. Propuesta para una posible solución.

Un rediseño institucional.

Como se puede apreciar del apartado anterior, el SIDH cuenta con un diseño que contraviene sus propios estándares que versan en torno al acceso a la justicia, protegido por los numerales 8 y 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Ello debido a que las problemáticas que se estilan en el sistema, ocasionan que se restrinja a las víctimas la posibilidad de acceder de manera rápida y sin obstáculos para que se adopten las medidas encaminadas a la prevención de eventuales violaciones de sus derechos humanos, se realice una investigación sobre los hechos considerados como violatorios, se sancione a los responsables, y obtengan una reparación “plena y efectiva”, “apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias del caso”, a través de las modalidades de reparación convenientes.

Por lo tanto, para mejorar el estado actual del SIDH, es necesario implementar un rediseño institucional con el objeto facilitar a las víctimas, en todas las etapas del procedimiento, el acceso a sus órganos y mecanismos encargados de la impartición de justicia.

En un primer momento, si se desea que los órganos del SIDH, atiendan los estándares que han quedado apuntados en el apartado relativo, invariablemente tendrán que brindar la atención correspondiente a las peticiones individuales respetando el concepto de plazo razonable y no dejarlas pendientes de realizar un estudio inicial por tiempos excesivos. Del mismo modo, el plazo razonable deberá de hacerse patente durante la substanciación de todo el procedimiento a fin de evitar dilaciones innecesarias en el mismo.

Esta modificación, deberá asegurar que la CIDH y CoIDH, ciñan sus actividades a los parámetros que ellos mismos han fijado a través de los estándares internacionales en materia de acceso a la justicia. Pues si bien, esa obligación corresponde a los Estados miembros de la OEA; lo cierto es que el propio SIDH también debería de respetar esos estándares –a través de su normatividad o facultades de actuación de sus organismos-, pues si se parte de la idea de que los estándares internacionales son los “mínimos necesarios” para la satisfacción de los derechos humanos y que esos órganos juegan papeles clave en la salvaguarda de los mismos a nivel internacional, resulta incoherente pensar que el acceso al sistema es tardado, implica la erogación de una gran suma de dinero para su sustanciación, y sus resoluciones no son eficaces.

Sin embargo, al margen del rediseño que se propone, deben de ser tomadas en cuenta tres consideraciones que ayudarán a construir y dar cuenta cómo deberá estar estructurado el nuevo SIDH. En ellas, plasmo algunos de los elementos que estimo necesarios para su rediseño e indico algunos otros que considero no serían una solución viable al problema en cuestión. Esto ayudará a trazar una ruta que lleve a la formulación de una conclusión en la que se tomen en cuenta los elementos que sean útiles y se descarten los que no lo son.

VI.I. Primera consideración: Un acceso directo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estimo que esta propuesta en particular, pudiera llegar a constituirse para muchos, como la solución más sencilla y obvia ante la falta de acceso al régimen interamericano de derechos humanos –puesto que yo mismo en algún momento me decanté por esta opción-; sin embargo, por más sencillo o lógico que pueda parecer proponer un acceso directo al Tribunal de Derechos Humanos para solucionar un problema de falta de acceso a la justicia, a través del tiempo se ha visto reflejado, por varias razones, el efecto contraproducente que ello conlleva.

Me explico.

En primer lugar, de permitir un acceso directo, no sólo a la Corte, sino al SIDH en general, sin agotar los recursos de derecho interno, se rompería completamente con el principio de

“complementariedad” o “subsidiariedad” que indica que todo sistema legal descansa sobre el Derecho Interno de cada país, por lo que se hace exigible al agotamiento de los recursos internos en caso de graves violaciones a los derechos humanos de las personas y solo si fallan esos mecanismos internos, recién entonces se acude al Sistema Interamericano de Derechos humanos (Figueroa, 2009).

Lo antes expuesto nos lleva a una regla de oro en el Sistema Interamericano que tienen directa vinculación con el principio de economía procesal, en el sentido que no podemos acudir al SIDH si previamente no ha procedido una reclamación idónea en el Derecho Interno, salvo las excepciones justificadas y de carácter *clausus* que enumera el artículo 46 inciso 2 de la Convención Americana (Figueroa, 2009).

Por otra parte, cabe destacar que el Sistema Europeo de Derechos Humanos, encuentra sus bases en la Convención Europea de los Derechos Humanos, siendo el sistema de promoción y protección de los derechos humanos más antiguo de todos; además, el TEDH ha emitido resoluciones de gran trascendencia en las que se han establecido estándares sobre multiplicidad de tópicos que han servido de sustento para otros regímenes del mundo – incluido el tema de acceso a la justicia-.

Asimismo, con motivo de la adopción y apertura a la firma en Viena, el día 11 de mayo de 1994, del llamado Protocolo 11, se llevó a cabo una reforma de calado al sistema Europeo. No por supuesto, de los derechos y libertades enunciados -que siguen siendo los mismos-, sino del mecanismo de protección. Los aspectos más destacables del entonces nuevo sistema son la fusión de la Comisión y Tribunal en una sola institución -el nuevo Tribunal-; el funcionamiento permanente del mismo; y el acceso directo a los particulares, del que antes sólo disponía la Comisión (Pastor, 2003).

Una vez explicado lo anterior, se puede entender con mayor facilidad el disenso que existe entre el régimen Europeo y el Interamericano (en cuanto al proceso de atención a peticiones individuales), que básicamente consiste en el grado de accesibilidad que tienen las personas para acudir a sus respectivos Tribunales de Derechos Humanos, pues como se aprecia en el

Sistema Interamericano es muy restringido -por todo el procedimiento previo que se tiene que agotar de manera obligatoria antes de llegar a esa instancia-; mientras que en el Europeo es pleno, ya que las personas acuden de manera directa al Tribunal y sin la necesidad de acudir previamente ante alguna otra instancia.

Como adelanté, en los últimos años se han acentuado las dificultades del TEDH para hacer frente a la carga de trabajo generada por una comunidad de derecho que agrupa a 47 Estados de Europa, a 800 millones de ciudadanos europeos, y que extiende su protección a otros millones de personas que están, incluso más allá de sus fronteras, bajo su jurisdicción (Irurzun, 2012).

Incluso, para hacer frente a la carga excesiva de demandas presentadas ante el TEDH, en el año 2004 se adoptaron una serie de medidas en forma de Protocolo al Convenio, su número 14. Las reformas fundamentales aprobadas se refieren a tres aspectos: I. *Las distintas formaciones judiciales del Tribunal y sus competencias*; II. *La inclusión de un nuevo motivo de inadmisión*; y, III. El tratamiento de las demandas repetitivas (Irurzun, 2012).

No obstante lo anterior, Las estadísticas oficiales del TEDH son preocupantes, puesto que a 31 de diciembre de 2011, se encontraban pendientes de tramitación ante el Tribunal (para admisión o resolución) 151.624 asuntos. Es verdad que el origen de esa carga de trabajo no se reparte por igual entre todos los Estados, ni es proporcional a su población, sino que, más bien, proviene de un número limitado de Estados que son los que aportan el mayor volumen de trabajo (Irurzun, 2012).

Al respecto, José Antonio Pastor Ridruejo, Juez del TEDH, explica que en la actualidad, el Sistema Europeo se encuentra funcionando a velocidad de crucero y éste no puede dar más de sí, puesto que apenas si es posible aumentar la productividad, porque hay que compaginarla con la calidad, que en el campo jurisdiccional significa nada menos que la justicia (Pastor, 2003).

Por lo anterior, si bien pareciera ser una buena alternativa, el acceso directo al Tribunal Interamericano queda descartado del abanico de posibilidades para solucionar el problema

en estudio; pues lo cierto es que con esa medida y sumado al tema del problema presupuestal del SIDH, pudiera incluso agravarse la situación actual en el sistema, ya que aperturar de manera directa el acceso al Tribunal, sin lugar a dudas implicaría la recepción una carga de demandas humanamente imposible de atender respetando los estándares establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana, sobre todo aquel que versa en torno al plazo razonable.

Para finalizar, hago un especial hincapié en aclarar que no considero que la problemática, radique en la existencia de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, puesto que la misma desempeña diversas tareas que resultan imprescindibles para el adecuado funcionamiento de este sistema regional; sino que ésta nace de las problemáticas que han quedado apuntadas, que conllevan a violaciones de los derechos reconocidos en los artículos 8 y 25 de la propia Convención, así como de los estándares internacionales fijados sobre el tema.

Entonces, tampoco es una solución viable la supresión de la Comisión Interamericana en aras de un acceso directo a la Corte –tal y como se hizo en el sistema Europeo-; pues se itera, ésta realiza funciones de vital importancia para el adecuado funcionamiento del sistema.

VI.II. Segunda consideración: Privilegiar los métodos alternos de solución de conflicto.

En otro orden de ideas, el sistema de peticiones individuales ante la Comisión, establece un procedimiento cuya finalidad es determinar la responsabilidad internacional de los Estados por violaciones a los derechos humanos; sin embargo, éste también prevé la posibilidad de que en cualquier etapa del examen de una petición o caso sea posible llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto a los derechos humanos establecidos en la Convención, la Declaración Americana y otros instrumentos regionales de protección de los derechos humanos. Es de resaltar que si bien, la solución amistosa no constituye una decisión sobre el fondo del asunto planteado, el acuerdo de carácter voluntario al que lleguen las partes puede incluir la aceptación y el reconocimiento público de responsabilidad por parte

del Estado, como en efecto ha sucedido en un amplio número de casos (CIDH, 2013; párrafo 3).

Este mecanismo de solución amistosa permite generar espacios de diálogo entre peticionarios y Estados, donde estos pueden alcanzar acuerdos que establecen medidas de reparación beneficiosas para las presuntas víctimas de la situación denunciada y muchas veces la sociedad en su conjunto. Mediante la adopción de un amplio abanico de medidas de reparación, numerosas víctimas de violaciones de derechos humanos han obtenido la restitución plena del derecho vulnerado o su reparación mediante la ejecución de medidas de satisfacción vinculadas a la investigación de los hechos y sanción de los responsables de las violaciones; el pago de una compensación económica; medidas de rehabilitación o tratamiento médico; así como la adopción de medidas de reparación de carácter simbólico, como la celebración de actos de desagravio y la publicación de disculpas públicas. Asimismo, los acuerdos de solución amistosa han contemplado garantías de no repetición con las que se persigue evitar, en el futuro, la comisión de hechos de la misma naturaleza denunciados ante la Comisión. El procedimiento se basa en la voluntad de las dos partes y en consecuencia, el acuerdo de solución amistosa se fundamenta en sus respectivos deseos y necesidades (CIDH, 2013; párrafo 4).

En la práctica, la CIDH se pone a disposición para llegar a una solución amistosa del asunto en las oportunidades siguientes:

- Al trasladar la petición inicial al Estado (Art. 48. 1. f CADH);
- Al trasladar el informe de admisibilidad a las partes (Art. 37. 4 y 40.1 Reglamento CIDH); y,
- Cuando una de las partes solicita los oficios de la CIDH para una solución amistosa (Art. 40.1 Reglamento CIDH) (CIDH, S.f, pág. 10).

La propia Comisión Interamericana, promoventes y Estados, han sido coincidentes en estimar trascendental la utilización del mecanismo de solución amistosa para la resolución

de las peticiones y casos de presuntas violaciones a derechos humanos presentados ante la CIDH.

Un diagnóstico realizado por la CIDH sobre las prácticas implementadas en el marco de los procesos de solución amistosa que se elaboró a partir de un estudio integral de los 106 informes de solución amistosa aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, permitió a la Comisión identificar que la efectividad del procedimiento de solución amistosa depende en gran medida de la información con la que cuenten las partes sobre el mecanismo y las alternativas disponibles para obtener una reparación justa (CIDH, 2018; párrafo 14).

Dado que el procedimiento de solución amistosa sigue desarrollándose y que es importante entender su relevancia e impacto con base en los resultados, la CIDH decidió elaborar el Informe *“Impacto de las Soluciones Amistosas, edición actualizada 2018”*, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 1 de marzo de 2018, para presentar información actualizada sobre los resultados y desarrollos constructivos en materia buenas prácticas.

Sumado a lo anterior, es preciso indicar que con el objetivo de fortalecer el procedimiento de solución amistosa como una alternativa a la tramitación del asunto por la vía contenciosa, la Comisión ha implementado importantes iniciativas, como la creación de una Sección especializada en soluciones amistosas y seguimiento de acuerdos, la elaboración de un diagnóstico de prácticas actuales sobre el proceso de solución amistosa; el entrenamiento del personal de la Secretaría Ejecutiva en resolución alternativa de conflictos; la elaboración de un protocolo para facilitar el procesamiento de las soluciones amistosas; y la publicación de una guía sobre aspectos básicos del mecanismo de solución amistosa (CIDH, 2018; párrafo 12). En ese sentido, una vez que se publica el informe sobre solución amistosa, la CIDH puede tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, como solicitar información a las partes y celebrar audiencias o reuniones para verificar el cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa (artículo 48 del Reglamento) (CIDH, 2018; párrafo 69).

Asimismo, la CIDH realiza el seguimiento de la implementación de los acuerdos de solución amistosa a través de herramientas como reuniones de trabajo, audiencias públicas, solicitudes de información a las partes y la publicación de información detallada sobre los avances y retrocesos en la implementación de sus decisiones en el Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (CIDH, 2018; párrafo 266).

Además, la CIDH en múltiples de sus resoluciones y publicaciones, ha destacado como buenas prácticas para la negociación e implementación de acuerdos de solución amistosa: 1) la adopción de medidas para la búsqueda de justicia, 2) impulso de reformas legislativas como garantías de no repetición, 3) adopción de políticas públicas y capacitación de funcionarios estatales, 4) medidas de rehabilitación médica, psicológica y social, 5) construcción de edificaciones y homenajes en honor a las víctimas, 6) creación de leyes o tribunales ad-hoc para pagos de compensación económica, 7) mecanismos para facilitar el cumplimiento a nivel nacional (CIDH, S.f, págs. 20-24).

Estas prácticas reflejan cómo el mecanismo de solución amistosa se ha ido perfeccionado a través del tiempo y como resultado de esas acciones de monitoreo, de los 137 acuerdos de solución amistosa aprobados y publicados por la CIDH, 117 son objeto de seguimiento público a través del Informe Anual de la CIDH. Según la información recabada durante el 2017, 41 de dichos acuerdos tienen un nivel de cumplimiento total, 74 cuentan con un nivel de cumplimiento parcial, y 2 se encuentran pendientes de cumplimiento (CIDH, 2018; párrafo 267).

Cabe destacar que la aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables de violaciones de derechos humanos constituye una de las medidas de reparación que se incluye con mayor frecuencia en los acuerdos de solución amistosa suscritos ante la CIDH. Un análisis de los informes de solución amistosa aprobados y publicados por la Comisión, revela que el compromiso de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones, también llamado como la “cláusula de justicia” se ha incluido en un 45% de los acuerdos de solución amistosa (CIDH, 2013; párrafo 132). Así, el cumplimiento de la cláusula de justicia envía el mensaje a la sociedad de que hechos similares no pasarán inadvertidos,

previniéndose de esta manera la comisión de futuras violaciones de derechos humanos (CIDH, 2013; párrafo 133).

Sumando a lo anterior, es de considerarse que al ser ésta una instancia anterior a la CoIDH, solucionar el conflicto en esta etapa, implica –aunque sea sólo un poco-, que las erogaciones económicas para la sustanciación del procedimiento para las víctimas sean menores.

Como conclusión, uno de los elementos importantes a considerar en el rediseño al SIDH, sería privilegiar los procedimientos de solución amistosa, en los casos que lo permitan -que son prácticamente aquellos en donde existe la voluntad de llegar a un arreglo entre ambas partes-.

Aquí, la CIDH se deberá asegurar del puntual seguimiento a los estándares internacionales que versan en torno al plazo razonable –pues evidentemente es el apartado más débil en el sistema-, que han fijado los órganos del SIDH.

Es decir, la CIDH deberá vigilar que durante la sustanciación del proceso de los métodos alternos de solución de conflicto, se lleve a cabo una debida diligencia, en aras de conseguir, que la víctima obtenga una reparación “plena y efectiva”, “apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias del caso”, a través de las modalidades de reparación que para el caso ameriten (restitución, rehabilitación, satisfacción, indemnización o compensación, y, garantías de no repetición); pero todo ello, dentro de un plazo razonable y sin dilaciones procesales injustificadas –evidentemente me refiero a dilaciones procesales atribuirles a la Comisión-.

VI.III. Tercera consideración: implementar mecanismos para asegurar el efectivo cumplimiento de las resoluciones que emiten los órganos del SIDH.

La tercera de las consideración versa en torno a la búsqueda del efectivo cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el CIDH y las sentencias de la CoIDH, pues como se ha visto, los índices de cumplimiento por parte de los Estados, no son muy alentadores.

Como anuncié, las estrategias para mejorar la implementación de las decisiones de la Comisión y la Corte relativas a violaciones de los Derechos Económicos Sociales y Culturales

(DESC), que proponen Rodríguez Garavito y Kauffman, resultan muy valiosas porque guardan pertinencia con relación al problema que ellos mismos exponen. Dichas estrategias, se encuentran dirigidas a: 1) la CIDH y CoIDH, 2) los Estados, y 3) actores de la sociedad civil. Estas recomendaciones caen muy bien, en especial para el SIDH, ya que su adopción no implica una erogación económica significativa -dado la problemática económica con la que cuenta-; además, éstas sugieren la participación activa de los Estados, así es que los gastos que pudieran surgir, no se verían soportados únicamente por alguna de las instituciones, sino que se serían repartidos de manera proporcional.

Estrategias para mejorar la implementación de las recomendaciones de la CIDH y sentencias de la CoIDH.

1. Estrategias para la CIDH y CoIDH.

1.1 Análisis de presupuesto.

Esta primera medida se encuentra encaminada a la salvaguarda de los DESC, a través de este tipo de estudios, los investigadores pueden conocer desde un punto de vista cuantitativo el camino que los Estados están adoptando para el cumplimiento de alguna decisión (Amnistía I. citado en Rodríguez & kauffman, 2015; página 303-304). La idea de este mecanismo es combatir los argumentos que refieran que no hay recursos suficientes para la implementación de la decisión.

- Identificar violaciones de DESC cometidas a través de la implementación de medidas regresivas;
- Proveer evidencia sólida para la defensa de los derechos humanos a través de datos objetivos; y,
- Demostrar problemas de asignación de recursos y proveer soluciones o alternativas protectoras de derechos.

Este tipo de herramientas pudieran resultar de suma importancia a organizaciones encargadas de proteger derechos humanos (Rodríguez & kauffman, 2015).

1.2 El uso de indicadores

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos definió los indicadores de derechos humanos como “información específica sobre el estado de un evento, actividad o resultado que puede estar relacionada con normas y estándares de derechos humanos; que borda y refleja preocupaciones y principios de derechos humanos; y que puede ser usada para evaluar y verificar la promoción y protección de derechos humanos” (OACDH citado en Rodríguez & kauffman, 2015; página 304).

Los indicadores también son herramientas útiles para reforzar los reclamos para el cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados, particularmente las relativas a DESC. Los indicadores les permiten a los Estados evaluar su progreso y también proveen información precisa y proporcionan información valiosa para la elaboración de políticas públicas. Estos indicadores pueden catalogarse principalmente en dos clases: los cuantitativos y cualitativos. Los indicadores cuantitativos son numéricos o estadísticos, y los cualitativos cubren un rango amplio de información no numérica que permite revelar el nivel de disfrute de un derecho en específico (Rodríguez & kauffman, 2015).

2. Estrategias para los Estados.

La separación que hacen frecuentemente los Estados entre su política exterior y su política nacional dificulta la implementación de órdenes de tribunales regionales o internacionales. Por ello, resulta importante que los Estados cuenten con mecanismos para vincular oficiales que representan al Estado ante cortes regionales o internacionales, y oficiales nacionales que tengan la capacidad de hacer los cambios de políticas públicas necesarios a nivel doméstico para implementar las decisiones (Rodríguez & kauffman, 2015). Este tipo de medidas pueden ser materializados en diferentes modalidades.

2.1 Leyes y decretos ejecutivos.

Este apartado se refiere a que el derecho doméstico de los Estados establezca disposiciones encaminadas al cumplimiento de las resoluciones de los órganos del SIDH –por ejemplo en el derecho peruano se exige que el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentre en todo momento pendiente de todas las recomendaciones de la CIDH y resoluciones de la CoIDH- (Corasaniti citado en Rodríguez & kauffman, 2015; página 307).

2.2 Mayor coordinación entre actores estatales.

El Estado deberá adoptar mecanismos que impliquen como una condición necesaria, la coordinación entre diferentes agentes estatales para la implementación de las decisiones. Para esta opción, resulta excelente la promulgación de una ley que facilite esta coordinación en aquellas naciones en las que no sea sencillo llegar a un común acuerdo entre los agentes (Rodríguez & kauffman, 2015).

2.3 Comités interministeriales ad hoc.

Ello implica la implementación por parte de los Estados de instituciones que estén involucrados con el caso para proporcionar una reparación efectiva a las violaciones de DESC. Un ejemplo de lo anterior, es el Tribunal Arbitral "ad-hoc", adoptado por el Estado de Argentina, en el que éste determina el monto de las reparaciones pecuniarias, -conforme a los derechos cuya violación se haya tenido por reconocida, y de acuerdo con los estándares internacionales que sean aplicables-. Como paso previo a la constitución del Tribunal Arbitral, el acuerdo de solución amistosa se confirma mediante un Decreto emitido por el Poder Ejecutivo y es homologado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2018; párrafo 181).

2.4 Instituciones gubernamentales de derechos humanos del ámbito nacional.

Estas instituciones gubernamentales de derechos humanos del ámbito nacional pueden tener contacto con otras agencias esenciales del Gobierno, lo que les puede facilitar ejercer presión sobre los procedimientos de implementación.

Además, estas instituciones gubernamentales de derechos humanos deberían estar al tanto de las nuevas decisiones regionales e internacionales y debería informales a los actores estatales relevantes sus responsabilidades relativas a la implementación de estas decisiones. Finalmente, Las instituciones pueden también proponerle a los órganos regionales o internacionales hojas de ruta para asegurar que las recomendaciones u órdenes identifiquen la institución o el actor indicado (Rodríguez & kauffman, 2015).

3. Estrategias para la sociedad civil.

Este último apartado se refiera a la tarea de movilización que debe de tener las sociedades civiles; sin embargo, Rodríguez Garavito y Kauffman apuntan que esas movilizaciones pueden tener diversos matices. Por ejemplo, puede iniciarse una campaña para que las

personas conozcan sus derechos, para crear conciencia sobre los DESC, organizar protestas y marchas, etcétera. Además, las Organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden ser de gran utilidad para la CIDH y la CoIDH al proporcionarles información extraída de los indicadores y de los presupuestos (Rodríguez & kauffman, 2015).

VII. Conclusiones.

Del camino recorrido a lo largo del presente trabajo, puedo decir que los estándares internacionales son herramientas que dotan de un contenido valiosísimo en cuanto a la identificación del alcance real de los derechos humanos. Estos parámetros no sólo sirven a las instituciones encargadas de la impartición de justicia –nacional e internacionalmente-, sino que resultan útiles para los individuos u organizaciones no gubernamentales, para la defensa de estas prerrogativas.

En ese sentido, es necesario que el sistema creado para la tutela de los derechos fundamentales, siga también los estándares que él mismo fija; entonces, el procedimiento para la atención a peticiones de las víctimas de violaciones a derechos humanos, debe de facilitarles su acceso sin imponer ningún tipo de barrera u obstáculo.

Sin embargo, el SIDH cuenta con retos muy importantes en su labor, que le dificultaran su adecuado funcionamiento y por supuesto, el cumplimiento de los parámetros para facilitar el acceso a la justicia a las personas. Estos retos se pueden ver reflejados en: 1) la falta de presupuesto que trae como consecuencia la lentitud en el trámite a las peticiones individuales; 2) la onerosidad del procedimiento que implica barreras para las víctimas y, en muchas ocasiones, significa la imposibilidad para acceder al sistema; y 3) la difícil labor de lograr una adecuada implementación de las decisiones emitidas por parte de los órganos del sistema.

Claro está que existen múltiples razones que abonan a este problema; sin embargo, en lo tocante a las indicadas, es necesario realizar un rediseño institucional al SIDH con el objeto facilitar a las víctimas, en todas las etapas del procedimiento, el acceso a los órganos y mecanismos para la impartición de justicia del régimen interamericano.

Por su puesto que el rediseño deberá de atender a los estándares que han quedado apuntados a lo largo del presente trabajo; sin embargo, este rediseño deberá realizarse al margen de las consideraciones que planteé con anterioridad, es decir: 1) deberá tomarse en cuenta que una solución viable no será la supresión de la Comisión en búsqueda de un acceso

directo a la Corte; 2) deberá darse prioridad a los métodos alternos de solución de conflicto con lo que cuenta el SIDH en aras de que la justicia llegue más rápido y sea menos costosa para las víctimas; y 3) deberán de implementarse estrategias para eficientar la implementación de las decisiones de la CIDH y CoIDH.

Aquí, subsiste un elemento importantísimo que es uno de los principales problemas que subyacen en este tema; la falta de financiamiento del SIDH. Definitivamente estaría totalmente fuera de lugar, proponer con una actitud simplona que la solución para mitigar el problema sería otorgarle más recursos económicos al Sistema Interamericano. No es tan sencillo, se debe de ser realista en este aspecto. Por ello, se insiste en la necesidad de implementar estrategias que no supongan la erogación de grandes sumas de capital económico –con el que por cierto no se cuenta-; por el contrario, éstas deben de requerir el menor costo posible para el SIDH (o en su caso la OEA) y si en ellas existe la cooperación de las Naciones, qué mejor.

Estoy consciente que ninguna de las medidas propuestas como posible solución para mitigar el problema en cuestión, se encuentra exenta de ser falible ni mucho menos, resolverá el problema en su totalidad; sin embargo, en la medida de que los Estados las implementen, se podrá ir reduciendo poco a poco el problema de difícil acceso a la justicia a través del SIDH.

Bibliografía

1. Chueca. (1994). La sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Ruiz Mateos. *Derechos y libertades, revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 553-570.
2. CIDH. (2007). *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. CIDH. washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
3. CIDH. (2011a). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. CIDH. washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
4. CIDH. (2011b). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual: la educación y la salud*. CIDH. washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
5. CIDH. (2013). *Impacto del procedimiento de solución amistosa*. CIDH. washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
6. CIDH. (2015). *Mandato y Funciones de la CIDH*. Recuperado el 16 de Mayo de 2019, de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/funciones.asp>
7. CIDH. (2016). *Estadísticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado el 14 de Mayo de 2019, de www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html
8. CIDH. (2018). *Impacto del procedimiento de solución amistosa (segunda edición)*. washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
9. CIDH. (S.f). *Guía Práctica Mecanismo de Soluciones Amistosas en el Sistema de Peticiones y Casos ante la CIDH*. Recuperado el 17 de Mayo de 2019, de http://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/docs/guia-practica-sa-es.pdf

- 10.CoIDH. (1988). Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras. San José, Costa Rica: Fondo: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 11.CoIDH. (1989). Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. San José, Costa Rica: Indemnización Compensatoria: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 12.CoIDH. (1997). *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_30_esp.pdf
- 13.CoIDH. (2002). Caso Cantos Vs. Argentina . San José, Costa Rica: Fondo, Reparaciones y Costas: Corte Interamericana de Derechos Humanos .
- 14.CoIDH. (2004). *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 15.CoIDH. (2005). Caso Yatama Vs. Nicaragua . San José, Costa Rica: Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas: Corte Interamericana de Derechos Humanos .
- 16.CoIDH. (2006). Caso López Álvarez Vs. Honduras . San José, Costa Rica: Fondo, Reparaciones y Costas: Corte Interamericana de Derechos Humanos .
- 17.CoIDH. (2009). Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. San José, Costa Rica: Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 18.CoIDH. (2016). Caso Duque Vs. Colombia. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, 65. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 19.Donnelly. (2013). *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Tercera ed.). Ithaca, New York, United States: Cornell University Press.

20. Dulitzky. (2015). Muy poco, muy tarde: la morosidad procesal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Buenos Aires, Argentina. Obtenido de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33492.pdf>
21. Figueroa. (2009). Algunas reflexiones sobre el Sistema Interamericano de DD.HH.: retos y exigencias actuales. *Revista virtual IPSO JURE*, 6, 10. Recuperado el 19 de Mayo de 2019, de <https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2011/06/reflexiones-sobre-el-sistema-interamericano-de-dd-hh-pdf.pdf>
22. García. (2002). Acceso de la Víctima a la Jurisdicción Internacional Sobre Derechos Humanos. *Revista IIDH*, 32-33, 223-270.
23. Gozaíni. (2016). *Garantías, principios y reglas del proceso civil* (Primera ed.). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
24. Gozaíni. (2017). *Procedimientos en la Comisión y Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Bogotá, Colombia: Ediciones Nueva Jurídica.
25. Ibáñez. (2014). Artículo 8. Garantías Judiciales. En Steiner, & U. (coordinadores), *Convención Americana Sobre Derechos Humanos Comentada* (págs. 207-254). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer.
26. Irurzun. (2012). ¿Una nueva reforma del Tribunal Europeo de Derechos Humanos? *Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional*, 1-13.
27. Krsticevic. (2007). *Reflexiones sobre la ejecución de sentencias de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos. Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Jurisprudencia, Normativa y Experiencias Nacional*. Washington: Cejil.
28. Molina. (2014). *El acceso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Distrito Federal: IBIJUS.

- 29.Ortega, Robles, García, & Bravo. (2013). *Deberes específicos de prevención, investigación y sanción* (Primera ed.). Distrito Federal, México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- 30.Pastor. (2003). Dos años de singladura del nuevo Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En Ortega(coord), & C. (coord), *Globalización y derecho : reflexiones desde el Seminario de Estudios Internacionales "Luis de Molina"* (págs. 51-60). Cuenca, España: Universidad de Castilla-La Mancha.
- 31.Rodríguez. (1998). El Debido Proceso Legal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En H. Fix-Zamudio, *Liber Amicorum* (pág. 1296). SAN JOSÉ, COSTA RICA: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 32.Rodríguez, & kauffman. (2015). De las órdenes a la práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos. En Barreto, Cárdenas, Cerqueira, Cetra, Chillier, Kauffman, . . . Timo, *Desafíos del Sistema Interamericano de derechos humanos* (pág. 326). Bogotá: Colección Dejuristas.
- 33.Ruiz. (2014). *Manual sobre estándares jurisprudenciales en acceso a la justicia y debido proceso en el Perú* (Primera ed.). (C. H. Pérez, Ed.) Lima, Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- 34.Salazar, & Cerqueira. (2015). Las atribuciones de la comisión interamericana de Derechos humanos antes, durante y después del proceso de fortalecimiento: por un balance entre lo deseable y lo posible. En Barreto, Cárdenas, Cerqueira, Cetra, Chillier, Kauffman, . . . Timo, *Desafíos del sistema interamericano de derechos humanos: nuevos tiempos, viejos retos* (págs. 144-189). Bogotá: Dejusticia.
- 35.Shaver. (2010). *"The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection?"* Whashington: Washington University Global Investigations Law Review.