
INFORME SOBRE ACCIONES ADOPTADAS POR LA CIDH PARA FORTALECER EL SISTEMA DE PETICIONES Y CASOS Y EN MATERIA DE ATRASO PROCESAL DESDE AGOSTO DE 2016

Durante los últimos 2 años, la Comisión ha tomado decisiones para priorizar cambios en el sistema de casos, buscando con ello lograr progresivamente una respuesta cada vez más oportuna y efectiva. A continuación, la CIDH recapitula tales medidas, con indicación del estado actual de implementación y las perspectivas para el corto y mediano plazo. De manera transversal, es importante mencionar que la CIDH ha adoptado medidas por etapa procesal, habiendo empezado en registro y actualmente enfocándose en la etapa de admisibilidad y fondo. Sin perjuicio de ello, y como se detalla a continuación, algunas medidas son de alcance general y tienen un impacto en todas las etapas.

El presente informe está estructurado por etapa procesal. Teniendo en cuenta que la CIDH está actualmente centrando sus esfuerzos de reducción de atraso procesal en las etapas de admisibilidad y fondo, el documento inicia con dichas etapas y luego analiza la etapa de estudio (Registro) y soluciones amistosas. Por último se mencionan aquellas medidas que abarcan dos o más etapas procesales. En cada etapa se detallan las medidas específicas ya adoptadas y las que están en proceso de implementación. Las medidas fueron progresivamente aprobadas por el Pleno de la CIDH.

Con las medidas que se describen a continuación, además de las medidas generales que se describen más abajo y que aplican a todas las etapas, se han producido importantes resultados, aunque el serio desafío del retraso sigue pendiente.

1. ADMISIBILIDAD - Medidas específicas en la etapa de Admisibilidad

El portafolio está compuesto actualmente de 1644 peticiones.

Como resultado de diversas medidas detalladas a continuación, en 2017 la CIDH aprobó 120 informes sobre admisibilidad (114 de admisibilidad y 6 de inadmisibilidad), siendo el mayor número de informes adoptados en la historia. En relación con el año anterior, se registró un aumento del 167%. Además, la CIDH superó en un 95% el promedio de los últimos 10 años y en un 45% el record histórico anterior, que había sido alcanzado en 2010. Además, con las medidas adoptadas, el portafolio en etapa de admisibilidad, que contaba con 1816 peticiones en mayo de 2017, cuenta actualmente con 1644, lo cual representa una reducción de casi el 10% en un año.

1.1 ADMISIBILIDAD - Modificación de los formatos de los informes sobre admisibilidad

En la segunda mitad de 2016, la Comisión decidió efectuar una modificación significativa en los informes de admisibilidad e inadmisibilidad a fin de simplificar la presentación de los elementos relevantes.

Los informes actuales de admisibilidad e inadmisibilidad tienen un formato más breve, salvo en casos excepcionales; se eliminó la repetición de cierta información; y las secciones iniciales relativas al trámite y la competencia se condensaron en un formulario. Además, la Comisión decidió que la extensión máxima sea de 4 páginas, permitiendo excepciones cuando fuere necesario.

Esta medida ha permitido que la redacción, revisión, traducción y aprobación de dichos proyectos sea más expedita con un impacto en la productividad, pero sin arriesgar la rigurosidad en el análisis de los requisitos de admisibilidad.

1.2 ADMISIBILIDAD - Resolución 1/16

En octubre de 2016, la CIDH publicó la Resolución 1/16 mediante la cual dispuso aplicar el artículo 36.3 del Reglamento, esto es, emitir un pronunciamiento conjunto de admisibilidad y fondo, en los siguientes supuestos: i) las peticiones presentadas hasta 2006, inclusive; ii) las peticiones en las cuales no haya respuesta del Estado concernido durante la etapa de admisibilidad; iii) peticiones en las cuales el Estado concernido ha indicado que no tiene objeción a la admisibilidad; iv) peticiones que se encuentran vinculadas con una medida cautelar vigente; v) peticiones relativas a la aplicación de la pena de muerte; y vi) peticiones que por su naturaleza sean susceptibles de decisiones sumarias con base en la aplicación de un precedente de la Comisión y/o de la Corte en casos idénticos.

La Resolución 1/16 constituye, para dicho cúmulo de casos, la “resolución fundada” exigida por el Reglamento para aplicar su artículo 36.3. Esta medida ha permitido que un número significativo de casos en etapa de admisibilidad sean transferidos a la etapa de fondo evitando la necesidad de preparar, traducir y consultar dos informes separados en aquellos casos que requieran de una decisión oportuna por encontrarse en los supuestos detallados en la Resolución.

En 2017 la Unidad de Tramitación (ver abajo explicación sobre su creación), dio continuidad al trabajo que había sido empezado por la Sección de Admisibilidad de tal forma que en total, la Resolución 1/16 ya ha sido aplicada a 360 peticiones. Durante el restante del año de 2018 se estima que la aplicación de la Resolución disminuirá significativamente debido a que ya no quedan muchas peticiones que cumplen con los supuestos de la Resolución.

1.3 ADMISIBILIDAD - Medidas en proceso de implementación y por implementar

- Sistematización de criterios de agotamiento y de admisibilidad en general. Con esta medida se busca asegurar la aplicación consistente de los criterios de admisibilidad y continuar estandarizando los informes con párrafos modelo para diferente escenarios, disponibles en un formato sistematizado. Actualmente la CIDH está consolidando un borrador.

- Seguir, en la medida de lo posible, con la especialización por portafolio de los/as abogado/as que componen la sección.

- En octubre de 2016 se propuso a la Comisión Europea un proyecto de financiamiento para enfrentar el atraso procesal en la etapa de admisibilidad. Dicho proyecto prevé una contribución de 1 millón de euros para un periodo de 3 años. Con este monto, se proyecta contratar un grupo de 6 abogados/as para la Sección de Admisibilidad, lo que aumentará significativamente la producción de informes de admisibilidad e inadmisibilidad. La última información con la que cuenta la Comisión por parte del donante, indica que los fondos podrían ser recibidos a fin del segundo semestre de 2018.

2. FONDO - Medidas específicas en la etapa de Fondo

El portafolio está actualmente compuesto por 881 casos.

Así por ejemplo, en el año 2017 la CIDH adoptó 35 informes sobre el fondo, habiendo superado más del doble de los informes aprobados en el año inmediatamente anterior. Esto representa un aumento del 119%. Asimismo, esta cifra supera en un 84% el promedio de informes de fondo aprobados en los últimos 10 años.

2.1 FONDO - Cambio de formatos y metodologías de informes de fondo para agilizar la redacción de los proyectos

En el año 2017 se consolidó un nuevo formato de informe de fondo con promedio de 20-25 páginas, con excepciones cuando sea necesario, en comparación con informes con un promedio de 50-60 páginas en el pasado. Así: i) se condensaron ciertas secciones (como el Resumen y el trámite); y ii) se redujo al mínimo la sección de posiciones de las partes, limitándola a una o dos páginas por cada parte. Por otra parte, en agosto de 2017 la Comisión decidió que la extensión máxima de los informes sea de 20 páginas, con excepciones permitidas cuando sea necesario, medida que está en proceso de implementación.

También se hicieron cambios importantes en la metodología de la presentación de los hechos probados, simplificando significativamente aquellos hechos que no están en controversia, limitando la citación detallada de la prueba a las cuestiones fácticas controvertidas. Asimismo, la presentación del contexto y marco normativo interno relevante es actualmente apenas el necesario para el análisis. Este es un tema que debe seguir siendo materia de discusión con la Corte Interamericana.

Finalmente, en cuanto al análisis de derecho, los nuevos proyectos de informe incluyen las fuentes normativas y jurisprudenciales necesarias para la fundamentación del análisis del caso, especialmente en temas recurrentes. Sólo en casos en los cuales se abordan temáticas novedosas, la Comisión continúa efectuando análisis jurídicos más detallados en cuanto a las fuentes utilizadas.

2.2 FONDO - Medidas en proceso de implementación y por implementar

2.2.1 Plan piloto de decisiones en serie respecto de debido proceso penal y sancionatorio administrativo

En abril de 2017, en el contexto de la aprobación del Plan de Acción, se identificaron dos temáticas recurrentes en el portafolio de fondo, de manera que, como “plan piloto” se ha asignado personal para dichas temáticas para trabajar en ellas exclusivamente, a fin de incrementar la producción. Estas temáticas fueron debido proceso penal y debido proceso sancionatorio administrativo.

3. REGISTRO - Medidas específicas en la Revisión Inicial

Anualmente se reciben aproximadamente 2700 peticiones.

Si bien no hubo medida novedosas implementadas en los últimos dos años, la última medida fue en 2014 con la creación de un grupo especial compuesto por personal de la Secretaría Ejecutiva (GAP) con el objetivo de abordar el atraso crónico que existía en esta etapa.

Con esta iniciativa, la Comisión logró superar el rezago procesal en la etapa de estudio inicial, habiéndose tomado decisiones sobre todas las peticiones que fueron presentadas hasta el año 2014. Actualmente la Sección de Registro se dedica al estudio inicial de las peticiones en el año calendario inmediatamente posterior al de la recepción de la denuncia. Aún la CIDH se encuentra ejecutando administrativamente las decisiones de apertura a trámite tanto de GAP como de Registro, teniendo pendientes aproximadamente 1100 peticiones.

3.1 REGISTRO - Medidas en proceso de implementación y por implementar

De acuerdo con el Plan Estratégico y mediante el Plan de Acción del programa Especial para el Retraso Procesal de abril de 2017, las medidas que están por implementarse o en implementación son:

- Adoptar medidas con el fin de optimizar y estandarizar la información que se recibe a través del Portal del Sistema Individual de Peticiones de la CIDH, lo que permitiría subsanar la ausencia de información que es necesaria para decidir sobre la tramitabilidad y reducir las solicitudes de información.
- Aplicar medidas tecnológicas para mejorar y automatizar el manejo de peticiones en Registro. Por ejemplo, acuses de recibo automáticos y conteo de plazos para desactivación automática de peticiones.

4. SOLUCION AMISTOSA - Medidas específicas en la etapa de Solución Amistosa

La cartera de la Sección de Soluciones Amistosas cuenta con 119 asuntos en etapa de negociación; 137 asuntos en seguimiento de acuerdos de soluciones amistosas publicados; y 80 expresiones de voluntad o interés en hacer uso del procedimiento de solución amistosa por una u ambas partes.

La Comisión ha considerado incentivar el uso del mecanismo de soluciones amistosas como una vía alternativa para atender el atraso procesal del sistema de peticiones y casos. Lo anterior, se ha venido logrando a través de la celebración de un mayor número de reuniones de trabajo y con el acompañamiento de Comisionados/as en las negociaciones que se desarrollan en los respectivos países, llegando así al record histórico de 57 reuniones de trabajo y 5 visitas de trabajo realizadas en el 2017. Asimismo, la Comisión publicó una guía práctica dirigida a facilitar la negociación y tramitación de acuerdos y promovió el uso del mecanismo a través de la realización de labores de capacitación y difusión.

En enero de 2017 la CIDH aprobó un memorando sobre propuestas en solución amistosa, mediante el cual se reafirmó la necesidad de dar un mayor impulso a través del contacto continuo con las partes, realizar un seguimiento más preciso a través de cartas de solicitud de información, de fortalecer las actividades de seguimiento en terreno para dar conocimiento del mecanismo y de sostener reuniones de trabajo sobre los asuntos de la cartera. También se estableció la emisión de comunicados de prensa anunciando la aprobación de informes de solución amistosa como así también de cierre de seguimiento por cumplimiento total de ASA (Acuerdo de Solución Amistosa).

Por otra parte, se decidió ampliar la disponibilidad del proceso de solución amistosa a la fase de estudio. Sumado a lo anterior, en los últimos dos años la SSA comenzó un registro de las expresiones de voluntad recibidas por las partes de hacer uso de este procesamiento. En el levantamiento de expresiones de voluntad, se contabilizaron en los últimos dos años: 152 expresiones de voluntad, 42 en el año 2016, 97 en el 2017 y 12 al 14 de marzo de 2018. De esas 152 expresiones de voluntad de solución amistosa, 27 han provenido de los Estados, 115 de los peticionarios y en 8 asuntos han sido ambas partes las que han indicado dicho interés, por lo que respecto de esos asuntos se dio inicio formal del proceso. Por otro lado, de esas 152 expresiones, 34 fueron aceptadas por la otra parte, 30 fueron rechazadas, 80 continúan pendiente de respuesta y 8 fueron expresadas conjuntamente por las partes. Asimismo, se dio inicio a la utilización de videoconferencias facilitadas por la SSA con una o ambas partes, previas a la realización de reuniones de trabajo de la CIDH y para explorar de manera informal zonas de posibles acuerdos.

4.1 SOLUCION AMISTOSA – Medidas en proceso de implementación y por implementar

A continuación se presentan algunas de las acciones ya acordadas por la CIDH en su Plan Estratégico 2017-2021 y en el memorando sobre propuestas en solución amistosa aprobado en enero de 2017, que están en implementación o por implementar:

- Consolidar la práctica de visita de trabajo para promover reuniones de trabajo de soluciones amistosas y cumplimiento de SA publicadas.
- Reforzar la práctica de la facilitación del proceso de solución amistosa por medio de Relatores de país, a través de la realización de un mayor número de reuniones de trabajo.
- Continuar realizando talleres y mesas de diálogo con los usuarios del sistema sobre el mecanismo; sus obstáculos y buenas prácticas en países que ya utilizan el mecanismo y en aquellos en los que no son usuarios regulares del PSA.
- Continuar especializando y capacitando al equipo de SSA y personal de la CIDH en mediación, negociación y en resolución alternativa de conflictos

5. Medidas generales que aplican a dos, varias o todas las etapas procesales o más etapas procesales

5.1 La aplicación de las figuras de acumulación y *per curiam*

5.1.1 En cuanto a la acumulación

La Comisión ha decidido utilizar más frecuentemente la figura de acumulación, siempre y cuando existan elementos que permitan considerar que los presupuestos establecidos en el artículo 29.5 del Reglamento se encuentran presentes. En ese sentido, la Comisión ha venido acumulando peticiones y casos - en etapa de admisibilidad y fondo respectivamente - que responden a un mismo contexto normativo, institucional o fáctico; o en los cuales existe similitud entre los hechos alegados; o que involucren a las mismas personas.

Esta medida permite que la Comisión analice de manera conjunta grupos de casos que se encuentran dentro de los supuestos mencionados, lo que tiene un impacto en la reducción progresiva del atraso procesal.

5.1.2 En cuanto a la figura *per curiam*

La Comisión decidió identificar la posibilidad de resolver ciertos casos haciendo referencia a decisiones anteriores de los órganos del sistema sobre una situación idéntica, de manera que no sea necesario efectuar un análisis de fondo completo que repite los mismos elementos. Este tipo de decisiones exige la existencia de un precedente claro y de una determinación fáctica en cada caso que permita concluir que se trata de los mismos supuestos de hecho del precedente que se pretende utilizar como sustento de la decisión.

Dado que en los portafolios existen peticiones que se relacionan con situaciones sustancialmente idénticas a otras ya conocidas por la Comisión y/o la Corte, el uso de este tipo de informes simplificados en los cuales el análisis se limita a citar una decisión previa de algún o de ambos órganos del sistema interamericano, también contribuye a superar el atraso procesal.

5.2 Creación de la Secretaría Ejecutiva Adjunta exclusivamente dedicada a medidas cautelares, soluciones amistosas, peticiones y casos

La nueva estructura de la CIDH ha creado una Secretaría Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Casos, Peticiones y Medidas Cautelares se enfoca en priorizar el sistema de peticiones y casos, soluciones amistosas y medidas cautelares. Las principales innovaciones de esta área son: la integración de la sección de medidas cautelares al equipo del sistema de casos y su fortalecimiento; la creación de una unidad de tramitación, de acuerdo con el Programa 1 del Plan Estratégico, el Programa Especial de Reducción del Retraso Procesal; el fortalecimiento de la sección de soluciones amistosas con una coordinación de dedicación exclusiva, de acuerdo con el Programa 2. La dedicación de una de las dos Secretarías Ejecutivas Adjuntas de la CIDH dedicadas exclusivamente a este tema, refleja la prioridad que se le da al sistema de casos en el Plan Estratégico y a la reducción del retraso procesal.

Asimismo, de acuerdo con el Plan Estratégico, se ha fortalecido el seguimiento de recomendaciones de la CIDH, de manera transversal a todo el trabajo de la Comisión. El seguimiento se desarrollará mediante programas y acciones que fortalezcan una implementación integral de las recomendaciones, en coordinación con las autoridades estatales.

5.3 Creación y puesta en marcha de la Unidad de Tramitación

En febrero de 2017 el Plan Estratégico previó la creación de la Unidad de Tramitación para realizar todo el trabajo administrativo y procesal que en aquel momento era realizado por abogadas y abogados de las secciones de Registro, Admisibilidad y Casos. Esta Unidad fue puesta en marcha efectivamente en septiembre de 2017, con la adopción de la nueva estructura de la Secretaría Ejecutiva y durante los meses de septiembre y octubre se llevó a cabo un periodo de transición mientras que se actualizaban los perfiles de cada integrante del equipo en los sistemas de la CIDH para que cada persona pudiera llevar a cabo sus nuevas funciones. La Unidad asumió las labores administrativas y procesales relacionadas con peticiones y casos en las etapas de estudio, admisibilidad, fondo y, del trámite de los asuntos en un procedimiento de solución amistosa.

La finalidad perseguida con la creación de la Unidad de Tramitación, fue ofrecer las condiciones para que personal legal del área que dedicaba un porcentaje muy significativo de su tiempo a labores de tramitación, esté dedicado la mayor parte de su tiempo a la evaluación de peticiones y redacción de proyectos de informe; y no a tareas administrativas y procesales.

Además de la tramitación del día a día de las peticiones y los casos, entre las principales funciones administrativas y procesales realizadas desde la entrada en funcionamiento de la Unidad de Tramitación se destacan: i) la aplicación de la Resolución 1/16; ii) la aplicación de la política de archivo de la CIDH; iii) las reuniones de revisión de portafolios con los Estados; y iv) la notificación del inicio de trámite a las partes.

Respecto de (iv) la notificación del inicio de trámite a las partes, desde septiembre de 2017, la Unidad ha notificado el inicio de trámite de 192 peticiones. Sin embargo, a pesar del gran número de peticiones notificadas en 2016 y 2017, aún queda pendiente la notificación de aproximadamente 1100 decisiones de abrir a trámite ya adoptadas por el Grupo de Atraso Procesal (GAP) y por la Sección de Registro.

5.4 Aplicación de política de archivos, cambio de metodología y reducción a cuatro años del plazo de inactividad

El artículo 42 del Reglamento de la Comisión establece que se podrá archivar una petición o caso, previa advertencia a la parte peticionaria, en caso de:

(...)

- b) la injustificada inactividad procesal del peticionario constituya indicio serio de desinterés en la tramitación de la petición.

La Comisión había considerado que la inactividad de cinco años por parte de la parte peticionaria constituye un indicio serio de desinterés en los términos reglamentarios. Además de lo anterior, la Comisión decidió no emitir informes de archivo por cada caso individual sino publicar una lista de peticiones y casos archivados anualmente bajo el criterio objetivo de inactividad por un periodo determinado de tiempo o como consecuencia de un desistimiento de la parte peticionaria.

La implementación de esta política de archivo, además de simplificar estas decisiones, permite que la Comisión pueda concentrar sus esfuerzos en aquellas peticiones y casos con actividad y en las cuales se tenga claridad sobre el interés de la parte peticionaria de continuar con su reclamo.

Mediante su comunicado de prensa sobre atraso procesal de Octubre de 2016, la CIDH hizo de conocimiento público que el plazo de inactividad bajaría a **cuatro años**.

La Comisión continuó realizando revisiones periódicas de los portafolios de admisibilidad, fondo y solución amistosa, para identificar peticiones y casos susceptibles de archivo. Desde su creación, la Unidad de tramitación ha consultado a la CIDH sobre el archivo de 109 peticiones y casos.

5.5 Desarrollo tecnológico

Los avances tecnológicos son muy importantes para la Comisión a fin de respaldar el trabajo de muchos usuarios del sistema de peticiones individuales y el acceso a la información tanto para los peticionarios como para los estados. Con el apoyo de la Unidad de Tecnología y Sistemas (UTS), la Comisión ha podido dar pasos importantes para hacer que el sistema de casos individuales sea más eficiente, efectivo y receptivo para sus usuarios. La CIDH contrató a un profesional programador senior para trabajar exclusivamente en el desarrollo de estos avances.

La Unidad de Tecnología y Sistemas analizó, diseñó, desarrolló, puso en línea diferentes sistemas que nos colaboran en recopilar de manera electrónica la información sobre consultas y solicitudes que la CIDH publica sobre diferentes temas, de manera tal que tenemos un punto de entrada sistematizado para recibir la información y tener reportes gerenciales.

Paralelamente, se ha estado trabajando en los requisitos referentes al proyecto de rediseño de los sistemas de la CIDH (DMS y PCMS), el cual es un proyecto de gran envergadura que contemplará mejoras e innovación

para el trabajo de la Secretaría Ejecutiva en el manejo automatizado de documentos y de las peticiones, casos, medidas cautelares y asuntos en corte.

La UTS fue requerida por la Secretaría Ejecutiva para planificar y ejecutar un Plan Integral de Reestructuración Digital que fuese compatible con la nueva estructura organizacional de la CIDH en cuanto a sus sistemas de información y de almacenamiento digital. Luego de un diagnóstico inicial, se estipuló que debían haber actualizaciones y cambios en el sistema de manejo de documentos (DMS), sistema de manejo de peticiones y casos (PCMS), sistemas de almacenamiento de información digital (G drive, I drive y Public Folder) y casillas de correo electrónico institucionales para el envío de información a los usuarios de la CIDH. Estos proyectos de actualización y mejoramiento para compartir información interna de manera segura en la CIDH, conforme a la estructura organizacional actual fueron implementados satisfactoriamente.

En el 167 Período de Sesiones, se implementó por primera vez un Período de Sesiones innovador con documentos digitalizados, para el mejoramiento del flujo de información electrónica para la Comisión. Contando con la facilidad de tener en equipos portátiles toda la información concerniente a las audiencias y sesiones, lo cual antes se trasladaba en grandes cantidades de papel.

En miras de un mejor uso de las soluciones de tecnología de la información y comunicaciones, para aumentar la productividad, reducir costos de trabajo manual y horas de personal en trabajos manuales más propiciar sostenibilidad y apoyo en temas de la Comisión, la UTS está trabajando en el análisis de los requerimientos técnicos y prestando asesoría tecnológica para el estudio de la posible implementación de un Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE) en la Organización. Con el fin de lograr una integración de procesos de trabajo a nivel estratégico, táctico y operacional que permitan a quienes se acercan a la CIDH hacer uso de esta herramienta que traerá grandes ventajas para el seguimiento de recomendaciones del SIDH.