

El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*

*Héctor Faúndez Ledesma***

Al suscribir la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el preámbulo de la misma, los Estados americanos han subrayado que el reconocimiento de los derechos humanos justifica “una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. De manera que, si bien la Convención establece mecanismos de protección de los derechos humanos, contemplando la posibilidad de que, en los términos de los artículos 44 y 45 de la misma, se puedan presentar peticiones o comunicaciones a la Comisión, el artículo 46, N° 1, letra a), requiere que previamente, para que esas peticiones o comunicaciones puedan ser admitidas, “se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”. Así, los Estados americanos han querido dejar suficientemente claro que el sistema instaurado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa. En consecuencia, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos tiene carácter subsidiario, en el sentido de que entra a operar sólo después de haber hecho uso de los recursos jurisdiccionales locales, sin haber obtenido un remedio para la violación que se alega. Es decir, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos es subsidiario, en el sentido de que debe permitir, en primer lugar, que el propio Estado pueda adoptar las medidas correctivas que sea necesario.

Sin embargo, la regla del agotamiento de los recursos internos implica una obligación paralela para los Estados, en cuanto supone la existencia de un aparato judicial que funciona, y que contempla recursos apropiados para proteger a las personas en el ejercicio de sus

* Ponencia ofrecida en el marco del XXV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, 9 al 20 de julio de 2007, San José de Costa Rica.

** Chileno, abogado, Profesor Titular de Derecho Internacional Público; Director del Centro de Estudios de Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela.

derechos humanos; es la inexistencia de recursos internos efectivos lo que coloca a la víctima en estado de indefensión, y lo que justifica la protección internacional¹. En tal sentido, ya en sus sentencias en los primeros casos en contra de Honduras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entendió que la obligación de suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de derechos humanos derivaba de la obligación general asumida por los Estados en el artículo 1 de la Convención, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre sometida a su jurisdicción². En nuestra opinión, también puede afirmarse que ella es el resultado de la otra obligación general asumida por los Estados, de acuerdo con el artículo 2 de la Convención, en el sentido de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades; es esta disposición, en armonía con el artículo 1 de la Convención, la que impone al Estado la obligación de proporcionar recursos jurisdiccionales eficaces.

El derecho correlativo de esta obligación se encuentra reflejado en el artículo 25 de la Convención que, en lo fundamental, dispone que 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 misma Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. La existencia de este derecho hace que la cuestión del agotamiento de los recursos internos no pueda dissociarse enteramente del fondo de la controversia. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha observado que, según la Convención,

los Estados se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1). Por eso, cuando se invocan ciertas excepciones a la regla de no (sic) agotamiento de los

¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 92, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 92, y Caso Godínez Cruz, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 95.

² Cfr. *ibid.*, párrafos 91, 90, y 93, respectivamente.

recursos internos, como son la inefectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal, no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas por la Convención (sic). En tales circunstancias la cuestión de los recursos internos se aproxima sensiblemente a la materia de fondo³.

Esta regla encuentra sus antecedentes en el derecho internacional clásico, como parte de la institución del amparo diplomático, que permite al Estado hacer suyas las reclamaciones de sus nacionales en contra de terceros Estados; sin embargo, la intervención del Estado sólo es posible después que el individuo haya, *inter alia*, agotado los recursos de la jurisdicción interna, momento en el que surgiría la responsabilidad internacional del Estado infractor. En este sentido, la Corte Internacional de Justicia ha sostenido que la norma según la cual los recursos locales deben ser agotados antes de que puedan iniciarse procedimientos internacionales es una regla bien establecida del derecho consuetudinario⁴.

De acuerdo con la Convención⁵, para que una petición o comunicación sea admisible es indispensable que previamente se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos sobre esta materia⁶. Concordante con lo anterior, respecto de los Estados miembros del sistema interamericano que no han ratificado la Convención, el art. 20, letra c), del Estatuto de la Comisión le encomienda a ésta, como medida previa al examen de las comunicaciones que se le dirijan, verificar si los procesos y recursos internos de cada Estado miembro fueron debidamente aplicados y agotados. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 28, letra h), del Reglamento de la Comisión, las peticiones que se le dirijan a ésta deberán indicar, *inter alia*, “las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo”. Además, según el art. 31, N° 1, del Reglamento, con el fin de decidir sobre la admisibilidad del asunto sometido a su consideración, la

³ Ibid., párrafos 91, 90, y 93, respectivamente.

⁴ Cfr. Corte Internacional de Justicia, *Interhandel case (Switzerland v. United States of America)*, (Preliminary objections), sentencia del 21 de marzo de 1959, I.C.J. Reports, 1959, pág. 27.

⁵ Cfr. el art. 46, número 1, letra a), de la Convención.

⁶ Junto con el nacimiento de la institución del ‘amparo diplomático’ —diseñada para que el Estado protegiera a sus nacionales en el exterior— surgió el requisito del agotamiento de los recursos internos, como condición previa a la intervención del Estado haciendo suyas las reclamaciones de sus nacionales frente a otro Estado.

Comisión verificará si se han interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.

No obstante la lógica justificación de este requisito, el agotamiento de los recursos internos es una de las condiciones de admisibilidad que plantea mayores dificultades en su aplicación práctica, y que genera más controversia en cuanto a la interpretación de su naturaleza, alcance, y efectos; porque, al margen de la eficacia de tales recursos, del tiempo que ellos consuman, y de las eventuales trabas para su utilización impuestas por el propio Estado, no es sencillo determinar cuáles eran los recursos disponibles en cada caso, ni tampoco es fácil establecer cuáles eran los recursos que el peticionario estaba efectivamente en la obligación de agotar.

En cierto sentido, esta condición puede entenderse como la contrapartida del derecho de petición individual. En efecto, si bien los Estados han accedido a que los individuos o grupos de individuos puedan presentar ante la Comisión Interamericana peticiones que contengan denuncias de violación de los derechos consagrados en la Convención, ello ha sido a condición de que cualquier eventual reclamante haya agotado previamente la vía interna⁷. Pero esta regla implica, igualmente, la obligación de los Estados partes en la Convención de *suministrar recursos judiciales efectivos* a las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25 de la Convención⁸, sin que algunos de esos recursos –tales como el *habeas corpus* o las garantías judiciales– puedan suspenderse ni aun en estado de emergencia⁹. Según la Corte Interamericana, el derecho de toda persona 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

⁷ Cfr. en este sentido, Antônio Cançado Trindade, “El agotamiento de los recursos internos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, IV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, San José, 18 al 30 de agosto de 1986, citado por Mónica Pinto, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Editores del Puerto S.R.L., Buenos Aires, 1993, pág. 58.

⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 91. También, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 90, y Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 93.

⁹ Cfr. en este sentido, Corte Interamericana de Derechos Humanos, El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987, párrafos 27, 36, y 42. También, Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párrafos 25 y 38.

sus derechos fundamentales 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; por consiguiente, el artículo 25, que contempla el derecho a ese tipo de recursos, se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1 N° 1 de la Convención, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes¹⁰. De acuerdo con la jurisprudencia del tribunal, los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales, o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas¹¹. El propósito de estos recursos es que, mediante ellos, el Estado haga efectivo su deber de proteger y garantizar los derechos consagrados en la Convención, lo cual requiere que las sentencias de los tribunales nacionales sean debidamente acatadas y ejecutadas. En este sentido, en el caso ‘Cinco pensionistas’, al constatar que, durante casi ocho años, el Estado no había ejecutado las sentencias emitidas por sus propios tribunales, la Corte declaró que ese hecho constituía una violación del derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido, que ampare a las personas de actos que violen sus derechos fundamentales, previsto en el art. 25 de la Convención¹². En consecuencia, el agotamiento de los recursos internos también puede percibirse como un elemento previsto en beneficio del individuo, en cuanto un más eficiente funcionamiento del sistema jurídico del Estado pueda garantizarle una pronta reparación del derecho cuya violación se alega, y no como una medida dilatoria o un mero privilegio a disposición del Estado. Lo que no está contemplado, entre los recursos disponibles en el sistema interamericano, es que el individuo disponga de un recurso similar al previsto en el derecho comunitario europeo, que le permita solicitar a los tribunales nacionales que recurran a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sometiéndole a ésta, como cuestión preliminar, la determinación del derecho aplicable.

¹⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein (Baruch Ivcher Bronstein vs. Perú), sentencia del 6 de febrero de 2001, párrafo 135.

¹¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987, párrafo 23, y Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá). Competencia, sentencia del 28 de noviembre de 2003, párrafo 79.

¹² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso ‘Cinco pensionistas’ vs. Perú, sentencia del 28 de febrero de 2003, párrafos 138 y 141.

En el contexto de la Convención Americana, de modo concordante con los objetivos de esta institución en el marco del derecho internacional clásico, el principio del agotamiento previo de los remedios locales es evitar que se sometan a la jurisdicción internacional reclamaciones que podrían ser resueltas en la instancia nacional; en consecuencia, mientras exista una posibilidad de que ellas puedan ser adecuadamente satisfechas conforme al derecho interno estatal, tales reclamaciones no pueden ser consideradas como violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, cuyos mecanismos de protección deben considerarse como meramente *subsidiarios* del derecho interno, para el caso que en éste no haya recursos disponibles, o que los existentes resulten inadecuados o ineficaces.

En el mismo preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se señala que la protección internacional de los derechos humanos es “*coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos*”; esta noción ha sido reiterada y desarrollada por la Corte, al sostener que “la regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, por ser ésta ‘*coadyuvante o complementaria*’ de la interna”¹³. Dentro de este mismo orden de ideas, la Corte ha expresado que “la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, *antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios*”¹⁴. Asimismo, y de modo concordante con el criterio sustentado por la Corte, la Comisión también ha recalcado que “la regla del agotamiento previo de las vías de los recursos internos tiene como efecto que la competencia de la Comisión es esencialmente subsidiaria”¹⁵.

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 61; Caso Godínez Cruz, sentencia del 20 de enero de 1989, párrafo 64; y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia del 15 de marzo de 1989, párrafo 85.

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Asunto Viviana Gallardo y otras, decisión del 13 de noviembre de 1981, párrafo 26. Énfasis agregado.

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución N° 15/89, recaída en la petición presentada por el ex-presidente de República Dominicana, Salvador Jorge Blanco, en contra de República Dominicana, de fecha 14 de abril de 1989, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988-1989, pág. 122.

La naturaleza de esta institución

En segundo lugar –y al margen de que el deber del Estado de proporcionar remedios locales constituya una garantía para el individuo–, la cuestión fundamental que plantea el agotamiento previo de los recursos internos es definir si éste es un *requisito* o *condición* de admisibilidad de la petición o si, por el contrario, es un *derecho* del Estado que puede, por lo tanto, ser renunciado por el Estado interesado en hacerlo valer.

Cuando el párrafo N° 1, letra a), del art. 46 de la Convención dispone que, para que una petición o comunicación sea admitida por la Comisión, se requiere que su autor haya interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, parece estar señalando la existencia de una condición objetiva de admisibilidad de tal petición o comunicación, independientemente de la actitud que ante ella pueda asumir el Estado en contra del cual se ha presentado dicha petición. Pero el hecho que la disposición citada exija interponer y agotar los recursos de la jurisdicción interna “conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos”, ha agregado una dimensión adicional al análisis de este aspecto del problema que nos ocupa, permitiendo considerar si –según esos mismos *‘principios de derecho internacional’*– esta regla no constituye, más que una condición de admisibilidad de la petición o comunicación, un derecho del Estado denunciado y que, si no se desea renunciar al mismo, debe ser invocado en forma explícita.

En el sistema interamericano, la cuestión de la renuncia por parte del Estado a la regla del agotamiento previo de los recursos internos se planteó, por primera vez, en el Asunto Viviana Gallardo y otras, que el gobierno de Costa Rica sometió directamente a la Corte Interamericana, renunciando en forma expresa, entre otras cosas, al cumplimiento de esta condición. En esa oportunidad, la Corte constató y observó que,

según los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos y la práctica internacional, la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios. Se le ha considerado así como un medio de defensa [del Estado] y como tal, renunciable, aun de modo tácito¹⁶.

¹⁶ Decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Asunto Viviana

En respaldo de su tesis, la decisión que comentamos cita la sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos –en el caso De Wilde, Ooms y Versyp–, la cual señala que, una vez producida esta renuncia, ella es irrevocable¹⁷.

Concebida como un derecho del Estado y no como una condición de admisibilidad de la petición, la regla del agotamiento de los recursos internos también fue abordada por la Corte, aunque tangencialmente, en un caso en que se interpuso el recurso de hábeas corpus en favor de una de las víctimas pero no de la otra, a pesar de que en la relación de los hechos en ese recurso se mencionó a “*una joven Carmen*”. En esta ocasión, la Corte señaló que, como el gobierno no había invocado esta circunstancia en su escrito de excepciones preliminares, el tribunal no estaba llamado a pronunciarse sobre el particular, atribuyendo a este silencio el carácter de una renuncia tácita¹⁸. En los casos más recientes, el tribunal ha expresado que, para oponerse válidamente a la admisibilidad de la denuncia interpuesta ante la Comisión, el gobierno del Estado demandado está “obligado a invocar de manera expresa y oportuna la regla de no (sic) agotamiento de los recursos internos”¹⁹.

El momento en que deben haberse agotado los recursos internos

Someter el derecho de petición al agotamiento previo de los recursos de la jurisdicción interna plantea, en primer lugar, la necesidad de definir cuál es el momento crítico en que esos recursos internos deben haber sido agotados. En principio, la regla que comentamos parece indicar que los recursos locales deben haberse ejercido *antes* de acudir ante las instancias internacionales. Sin embargo, el art. 46 N° 1, letra a), de la Convención sólo establece que, para que una petición o comunicación “*sea admitida* por la Comisión se requerirá

Gallardo y otras, del 13 de noviembre de 1981, párrafo 26. La opinión de la Corte en esta decisión fue confirmada en sus sentencias del 26 de junio de 1987, sobre las excepciones preliminares en los casos Velásquez Rodríguez, párrafo 88, Fairén Garbí y Solís Corrales, párrafo 87, y Godínez Cruz, párrafo 90.

17 Cfr. *ibidem*.

18 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caballero Delgado y Santana. Excepciones preliminares, sentencia de 21 de enero de 1994, párrafo 66.

19 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia de 30 de enero de 1996, párrafo 41; y Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996, párrafo 41.

que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción doméstica; esta disposición no exige que tales recursos se hayan agotado antes de presentar la petición, sino que antes de que la Comisión decida admitir dicha petición. Así lo ha entendido la Corte, en un caso en que el Estado objetó que la petición había sido recibida cuando aún estaba pendiente un proceso penal contra las supuestas víctimas; según la Corte, si bien la Comisión recibió la denuncia cuando el procedimiento se hallaba pendiente de resolución definitiva ante la justicia militar, la mera presentación de aquella no motivó que la Comisión iniciara el trámite del asunto; el tribunal observa que el trámite comenzó varios meses después de la presentación de la denuncia, cuando ya existía sentencia definitiva del órgano de justicia militar de última instancia, y que fue entonces cuando la Comisión hizo saber al Perú la denuncia presentada, para que el Estado pudiera aducir en su defensa lo que creyese pertinente²⁰. Según la Corte, “no debiera confundirse el recibo de una denuncia, que deriva de un acto del denunciante, con la admisión y tramitación de aquella, que se concreta en actos específicos de la propia Comisión, como lo es la resolución que admite la denuncia, en su caso, y la notificación al Estado acerca de ésta”²¹.

Aunque no sea frecuente, es posible que, después de introducida la petición ante la Comisión, y ya sea después de que se le haya declarado admisible o, por lo menos, después de que se le haya dado curso a la misma, el peticionario o la víctima pueda interponer algún recurso ante la jurisdicción interna. Si bien dicha circunstancia podría, en principio, constituir un reconocimiento de que había recursos disponibles, ello no supone necesariamente que la petición deba rechazarse como inadmisibile; podría ocurrir que esos recursos versen sobre un hecho nuevo, o que no sean adecuados o efectivos y que, por lo tanto, no sean de aquellos que se tiene la obligación de agotar. En el caso de la Comunidad Mayagna, debido a que, estando el caso en trámite ante la Comisión, los peticionarios habían interpuesto un recurso de amparo y luego una solicitud de ejecución de una sentencia anterior, el Estado alegó que no se habían agotado los recursos internos y que, por lo tanto, la petición debía ser declarada inadmisibile; sin embargo, es interesante observar que, cuando el Estado invocó esta circunstancia, ya había transcurrido casi un mes sin que se resolviera ese recurso de

²⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petrucci y otros. Excepciones preliminares, sentencia de 4 de septiembre de 1998, párrafos 52, 54, y 55.

²¹ *Ibid.*, párrafo 54.

amparo y, respecto de la sentencia que se pedía ejecutar, ella había sido dictada hacía más de un año; en consecuencia, la Corte desestimó estos alegatos del Estado²².

Las características de los recursos que hay que agotar

En primer lugar, los recursos que hay que agotar son los de la jurisdicción interna; es decir, los recursos cuyo conocimiento corresponde a una autoridad judicial, de acuerdo con un procedimiento pre-establecido, y cuyas decisiones poseen fuerza ejecutoria. Por ende, están excluidas las gestiones o peticiones que se puedan interponer ante autoridades administrativas –que ciertamente no son recursos jurisdiccionales– y cuyo examen carece de las características antes referidas, especialmente por el grado de discrecionalidad con que la autoridad puede dar respuesta a las mismas. En el caso Loayza Tamayo, al sustanciar la excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos, el gobierno alegó que la peticionaria tenía acceso a recursos efectivos ante la autoridad competente, entre ellos la posibilidad de acudir al Ministerio Público, a fin de que éste, que era un órgano autónomo del Estado al cual correspondía promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos tutelados por la ley, hiciera valer la acción respectiva para proteger los derechos reconocidos por la Convención²³; aunque la Corte no abordó este punto y se limitó a rechazar la excepción preliminar por no haberse alegado la falta de agotamiento de los recursos internos en forma expresa y oportuna²⁴, en su escrito de observaciones a las excepciones preliminares, la Comisión señaló que el recurso efectivo a que se refiere el art. 25 de la Convención debe ejercerse ante los jueces y tribunales, y que tiene carácter jurisdiccional, por lo que no podría plantearse ante el Ministerio Público pues se convertiría en una petición ante un organismo ajeno al poder judicial²⁵.

Estos recursos deben agotarse en su integridad, no bastando con la decisión de un mero incidente dentro del procedimiento, o con una sentencia interlocutoria que no ponga fin al mismo. En tal sentido,

²² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia del 31 de agosto de 2001, párrafos 23, 24, y 25.

²³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996, párrafo 37, letra a.

²⁴ Cfr. *ibid.*, párrafos 41, 42, 43, 44, 45, y 46 N° 1.

²⁵ Cfr. *ibid.*, párrafo 38, letra d.

en el caso de una denuncia en contra de República Dominicana, la Comisión consideró que los recursos agotados por el reclamante se referían a incidentes que surgen en el curso del procedimiento, y que tienen relación con la cuestión que se considera principal; en opinión de la Comisión, las cuestiones incidentales son obstáculos procesales imprevistos, o elementos indispensables para despejar el acceso lógico al fondo del asunto, y las sentencias interlocutorias tendrían la misma finalidad; pero con ellas no se agotarían los recursos de la jurisdicción interna, pues no habría una decisión final, basada en la autoridad de cosa juzgada²⁶. Sin embargo, si una vez interpuestos los recursos disponibles no hay una decisión de las autoridades judiciales, produciéndose una denegación de justicia, esa sola circunstancia ha bastado para que la Comisión considere agotados los recursos que estaban al alcance de la víctima²⁷.

En todo caso, los recursos que hay que agotar son aquellos que resultan apropiados en el contexto preciso de la violación de derechos humanos que se alega. En tal sentido, en un caso en que a un procesado se le había negado el beneficio de la excarcelación, la Comisión indicó que éste era un incidente dentro del proceso incoado en contra del peticionario, y que, por lo tanto, respecto de ese punto, el agotamiento de los recursos internos se cumplió con la interposición de los petitorios respectivos de excarcelación y las resoluciones denegatorias; además, el reclamante interpuso las apelaciones previstas en el Código de Procedimiento en Materia Penal ante la Corte Suprema de Justicia, las cuales también fueron rechazadas. Con estas providencias, a juicio de la Comisión, quedaron agotadas las acciones que el reclamante podía tomar en el orden interno, quedando así superado el requisito del agotamiento de los recursos internos, sin perjuicio de la continuación de los procesos en que estos incidentes tuvieron lugar²⁸.

²⁶ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución N° 15/89, Caso 10.208, República Dominicana, adoptada el 14 de abril de 1989, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1988-1989, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1989, pág. 124, párrafos 11 y 14.

²⁷ Cfr. por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución N° 18/87, Caso 9.426, Perú, adoptada el 30 de junio de 1987, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1986-1987, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1987, pág. 132, párrafo 7 de la parte considerativa.

²⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución N° 17/89, Informe Caso 10.037, Argentina, adoptado el 13 de abril 1989, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988-1989, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1989, pág. 39 párrafo 6, y pág. 61, segunda conclusión.

Desde luego, los recursos que hay que agotar son los recursos jurisdiccionales del Estado denunciado como presunto responsable de las violaciones de derechos humanos que se alega en la petición. En un caso referido a los reclamos provocados por la acción militar estadounidense que tuvo lugar en Panamá en diciembre de 1989, con el objeto de derrocar y capturar a Manuel Antonio Noriega, el gobierno de los Estados Unidos objetó la admisibilidad de dicha petición, argumentando que no se habían agotado los recursos disponibles en Panamá. La Comisión observó que la obligación de agotar los recursos internos no exige que los peticionarios agoten los recursos disponibles en un Estado contra el cual no se ha interpuesto un recurso; la Convención y el Reglamento de la Comisión indican claramente que los recursos que han de agotarse son aquellos del sistema jurídico del Estado que supuestamente ha cometido la violación; en este caso, el Estado recurrido era Estados Unidos, y la obligación de agotar los recursos internos se refería únicamente a los recursos existentes en el sistema jurídico de los Estados Unidos²⁹.

En segundo lugar, de acuerdo con el art. 46, N° 1, letra a), de la Convención, los recursos que hay que agotar son los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Una de las dudas que frecuentemente plantea la regla del agotamiento de los recursos internos apunta a saber si esos principios del derecho internacional que menciona la Convención se refieren exclusivamente al agotamiento de los recursos ordinarios, o si ella se extiende a la totalidad de los recursos disponibles en el ordenamiento jurídico interno. La jurisprudencia de los tribunales internacionales, particularmente en el caso de los barcos noruegos y en el caso *Ambatielos*, parece inclinarse porque hay que agotar todos los recursos disponibles previstos en el ordenamiento jurídico correspondiente; además, los principios del derecho internacional a que hace referencia la Convención Americana no parecen distinguir entre recursos ordinarios y extraordinarios. En el caso *Lawless*, la hoy desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos sostuvo que debe recurrirse a la totalidad del sistema de protección jurídica, según se encuentre establecido en el derecho interno, sin diferenciar entre recursos ordinarios y extraordinarios, puesto que lo decisivo no es el carácter ordinario o extraordinario de un recurso legal, sino si

²⁹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 31/93, caso 10.573, Estados Unidos, del 14 de octubre de 1993, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1994, págs. 241 y sig., nota N° 20 al pie de página.

éste ofrece o no la posibilidad de un medio efectivo y suficiente de reparación³⁰. En una de sus tempranas decisiones, la Corte Europea de Derechos Humanos pareció apartarse de este criterio y rechazó pronunciarse sobre la tesis del Estado demandado en el sentido de que, si bien nunca se había intentado, a éste le parecía “posible” invocar “por analogía” un recurso de revisión en el caso de una “enmienda transaccional”, porque según el propio derecho belga se trataba de un recurso extraordinario³¹, sugiriendo que sólo habría que agotar los recursos ordinarios. Sin embargo, en su jurisprudencia más reciente, la Corte Europea ha hecho referencia a los “recursos normales” (*normal recourse*), sin distinguir tampoco entre recursos ordinarios y extraordinarios³². Según la Comisión de Derecho Internacional, “la cuestión esencial no es saber si se trata de un recurso ordinario o extraordinario, sino si ofrece un remedio eficaz y suficiente”³³. Como quiera que sea, lo importante es que no existe el deber de agotar aquellos recursos jurisdiccionales que no sean aptos para reparar el daño que se alega; por lo tanto, los recursos extraordinarios sólo habrá que agotarlos en la medida en que ellos sean el recurso idóneo en el caso particular, y ofrezcan la perspectiva de reparar la situación jurídica infringida. Por lo tanto, tampoco existe el deber de agotar absolutamente todos los recursos jurisdiccionales disponibles, incluyendo aquellos de naturaleza extraordinaria que no sean aptos para reparar el daño que se alega. La misma Corte ha distinguido entre recursos ordinarios y extraordinarios, sugiriendo que sólo existe la obligación de agotar los primeros; en efecto, en el caso Cantoral Benavides, la Corte señaló que estaba demostrado que “el señor Cantoral Benavides hizo uso de todos los recursos internos, *incluso uno de carácter extraordinario* como lo es el recurso de revisión”³⁴. En esta misma sentencia, el juez *ad hoc* Vidal Ramírez fue más allá, y sostuvo que el recurso de revisión era un recurso extraordinario, no preclusivo, que de acuerdo con la legislación peruana podía interponerse en cualquier momento, y que no tenía la virtualidad ni la

³⁰ Cfr. Comisión Europea de Derechos Humanos, *Lawless v. Ireland*, Report, 19 de diciembre de 1959.

³¹ Cfr. European Court of Human Rights, *Caso Deweer v. Belgium*, sentencia del 27 de febrero de 1980, párrafo 32.

³² Cfr., por ejemplo, European Court of Human Rights, *Caso Akdivar v. Turkey*, sentencia del 16 de septiembre de 1996, párrafo 66.

³³ Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre protección diplomática, comentario al artículo 8[10].

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cantoral Benavides*. Excepciones preliminares, sentencia de 3 de septiembre de 1998, párrafo 33. Las cursivas son del autor de estas líneas.

eficacia jurídica como para que pudiera ser considerado un recurso de la jurisdicción interna de aquellos que habría que agotar³⁵.

En el caso Herrera Ulloa, en que el Estado alegó que no se había agotado la acción de inconstitucionalidad, la Corte señaló que ésta era de carácter extraordinario, y que ella tenía por objeto el cuestionamiento de una norma y no la revisión de un fallo, por lo que “no p[odía] ser considerada como un recurso interno que d[ebiera] necesariamente ser siempre agotada por el peticionario”³⁶. Sin embargo, la Corte no llega a decir que, de acuerdo con los principios del derecho Internacional generalmente reconocidos, los recursos extraordinarios, como el de inconstitucionalidad, no tienen que ser agotados; muy por el contrario, sugiere que, ocasionalmente, podría ser necesario agotar esa vía.

En tercer lugar, los recursos internos que hay que agotar deben presentar características que permitan considerarlos como un remedio a la situación jurídica infringida. En efecto, de acuerdo con el art. 46, párrafo 1, letra a), de la Convención Americana, se requiere que se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna “conforme a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos”; a juicio de la Corte Interamericana, esos principios no se refieren sólo a la existencia formal de tales recursos, sino que, como se desprende de las excepciones contempladas en el párrafo 2 del art. 46 de la Convención, a que estos recursos también sean “*adecuados*” y “*efectivos*”³⁷. Si bien estas dos condiciones son conceptualmente diferentes, en la práctica, ellas están estrechamente asociadas; para que un recurso sea adecuado, debe ser efectivo, y viceversa.

a. Recursos “adecuados”

El fundamento de esta regla es proporcionar al Estado la oportunidad de reparar, por sus propios medios, la situación jurídica infringida; por consiguiente, los recursos internos deben ser de tal naturaleza que suministren medios eficaces y suficientes para alcanzar ese resultado.

Antes de que la Corte se pronunciara sobre el particular, la misma Comisión ya había tenido oportunidad de señalar su criterio sobre la

³⁵ Cfr. *ibid.*, voto disidente del juez Fernando Vidal Ramírez, párrafo 1.2.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004, párrafo 85.

³⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, del 29 de julio de 1988, párrafo 63, Caso Godínez Cruz, del 20 de enero de 1989, párrafo 66, y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, del 15 de marzo de 1989, párrafo 87. En la jurisprudencia más reciente, Cfr. por ejemplo, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Excepción preliminar, sentencia del 30 de noviembre de 2005, párrafo 4.

naturaleza de los recursos que hay que agotar. En un caso en que el gobierno argentino señaló que la presunta víctima disponía del recurso de revisión, la Comisión observó que éste atendía exclusivamente a las consecuencias del proceso, en función de la reducción de penas o eliminación de figuras delictivas, pero que no atendía a la nulidad del proceso en sí por el cual se llegó a esa condena³⁸. Asimismo, la Comisión rechazó el alegato del gobierno de Colombia de que –en el caso sometido ante la Comisión– todavía no se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna pues el juzgado de instrucción había reabierto la investigación del asesinato de la víctima en este caso; el fundamento de esta decisión fue que, en el aludido proceso judicial, se había excluido expresamente de la investigación y de toda posible declaratoria de responsabilidad y/o penalidad a los militares comprometidos en los hechos del caso³⁹.

De acuerdo con el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que los recursos disponibles sean “*adecuados*” significa:

que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable⁴⁰.

La Corte ha sostenido que, para que tales recursos existan, no basta con que estén previstos por la Constitución o la ley, o con que sean formalmente admisibles, sino que se requiere que sean realmente idóneos para establecer si se ha incurrido en una violación de los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla⁴¹. En

³⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución N° 15/87, Caso 9.635, Argentina, adoptada el 30 de junio de 1987, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1986-1987, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1987, pág. 63, párrafo 7 de la parte considerativa.

³⁹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución N° 1/94, Caso 10.473, Colombia, del 1° de febrero de 1994, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, Washington, D. C., 1994, págs. 116 y sig., párrafo 3 a) de la parte considerativa.

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 64, Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 67, y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrafo 88.

⁴¹ Cfr. por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein, sentencia del 6 de febrero de 2001, párrafo 136, Caso Cantoral

consecuencia, no es necesario agotar *todos* los recursos internos, sino únicamente aquellos que resultan apropiados en la situación particular de que se trate.

Ya en los primeros casos en contra de Honduras, la Corte sostuvo que, en el caso de una persona presuntamente detenida por las autoridades del Estado, normalmente el recurso de exhibición personal o hábeas corpus será el adecuado para hallarla, averiguar si ha sido legalmente detenida y, eventualmente, obtener su liberación; pero si ese recurso exigiera identificar el lugar de detención y la autoridad que la practicó, no sería adecuado para encontrar a una persona detenida clandestinamente por las autoridades del Estado, puesto que, en tales casos, sólo existe prueba referencial de la detención y se ignora el paradero de la víctima⁴²; este criterio fue reiterado en casos recientes, en los que el tribunal señaló que el hábeas corpus representa, dentro de las garantías judiciales indispensables, el medio idóneo tanto para garantizar la libertad, controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, e impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para proteger al individuo contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁴³. Por el contrario, un procedimiento de orden civil, para obtener la declaración de muerte presunta por desaparecimiento (cuya función es permitir a los herederos disponer de los bienes del presunto fallecido, o que el cónyuge viudo pueda volver a contraer matrimonio), no es adecuado para hallar a la persona desaparecida ni para lograr su liberación si ella aún se encuentra con vida y está detenida⁴⁴. No obstante lo anterior, varios años después de esta sentencia, en el caso Durand y Ugarte, el Perú nuevamente alegó que estaba pendiente el trámite ante el fuero militar, y que los peticionarios no acudieron al fuero común e ignoraron los derechos contemplados en el Código Civil y no

Benavides, sentencia del 18 de agosto de 2000, párrafo 164, y Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia del 31 de agosto de 2001, párrafo 113.

42 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 65, Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 68, y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrafo 90.

43 Cfr. por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Durand y Ugarte, sentencia del 16 de agosto de 2000, párrafo 103, Caso Bámaca Velásquez, sentencia del 25 de noviembre de 2000, párrafo 192, y Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia del 7 de junio de 2003, párrafo 122.

44 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 64, Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 67, y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrafo 88.

solicitaron la declaración de muerte presunta o fallecimiento para abrir las correspondientes sucesiones, lo que les hubiera proporcionado una vía expedita para la tramitación de sus intereses en materia sucesoria; la Corte recordó lo que ya había sostenido al referirse a la desaparición forzada de personas, señalando que, en tales casos, la exhibición personal o hábeas corpus sería normalmente el recurso adecuado para hallar a una persona presuntamente detenida por las autoridades, averiguar si lo está legalmente y, llegado el caso, lograr su libertad; en todo caso, el tribunal subrayó que, según su jurisprudencia reiterada, el recurso de hábeas corpus debe ser capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido; la Corte consideró que estos criterios eran aplicables a la desaparición de los señores Durand Ugarte y Ugarte Rivera, y manifestó que los procedimientos mencionados por el Estado (declaración de ausencia y/o muerte presunta) estaban destinados a satisfacer otros propósitos, relacionados con el régimen sucesorio, y no al esclarecimiento de una desaparición violatoria de los derechos humanos, por lo que no eran idóneos para alcanzar el resultado que se pretendía⁴⁵. Teniendo en cuenta la privación de libertad y posterior desaparición de los señores Durand y Ugarte, la Corte consideró que la acción de hábeas corpus interpuesta a favor de ellos constituía el recurso a tener en cuenta para determinar si se había agotado la jurisdicción interna⁴⁶.

Refiriéndose también a la naturaleza de los recursos que hay que agotar en casos de desaparición de personas, en el caso Caballero Delgado y Santana, la Corte sostuvo que tanto ella como la Comisión habían considerado que, “en eventos en los cuales se investiga la desaparición de ciudadanos, el único recurso ‘reparador’ es la exhibición personal y que las demás acciones internas no tienen eficacia suficiente para reparar el eventual daño causado por el Estado”⁴⁷. Además, la Corte indicó que, como el procedimiento ante la Comisión por la desaparición de las víctimas en dicho caso se inició con posterioridad a la interposición y resolución del recurso de hábeas corpus con resultados negativos, debía considerarse que los denunciantes agotaron el recurso interno adecuado y efectivo para asuntos de desaparición forzada de personas, y que todas las demás

⁴⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Durand y Ugarte. Excepciones preliminares, sentencia del 28 de mayo de 1999, párrafos 31 letra b), 34, y 35.

⁴⁶ Cfr. *ibid.*, párrafo 37.

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones preliminares, sentencia del 21 de enero de 1994, párrafo 56.

instancias internas eran materia del fondo del asunto, ya que estaban relacionadas con la conducta que habría observado Colombia para cumplir con sus obligaciones de protección de los derechos consagrados por la Convención⁴⁸. La Comisión había alegado que los peticionarios no habían podido lograr una protección efectiva de los organismos jurisdiccionales internos, y que por ello el Estado no podía alegar el no agotamiento de los recursos de la legislación colombiana, debido a que, como el mismo gobierno lo admitía, la investigación de los hechos denunciados no había tenido efectos⁴⁹; la sentencia de la Corte sugiere claramente que, en casos de desaparición forzada de personas, la investigación penal no es el tipo de recurso que hay que agotar, y que ese procedimiento sería materia de fondo, y estaría relacionado con las obligaciones de protección asumidas por el Estado⁵⁰. En todo caso, al recordar su jurisprudencia anterior, señalando que si un recurso no es adecuado es obvio que no hay que agotarlo, y que la regla del agotamiento de los recursos internos está encaminada a producir un efecto, no pudiendo interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o que su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable, la Corte está indicando que la investigación penal no es el recurso adecuado o idóneo para proteger la situación jurídica infringida en casos de desaparición forzada de personas⁵¹.

Contrariamente, en el caso de las hermanas Serrano Cruz, aunque se interpuso, ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, un recurso de exhibición de personas o hábeas corpus, el cual fue desestimado por la referida Sala, por considerar que no era idóneo para investigar el paradero de las niñas⁵², La Corte pareció inclinarse por la idoneidad del procedimiento penal para determinar la suerte que habían corrido. Dicho procedimiento, que había sido archivado, fue reabierto cuando los peticionarios presentaron la denuncia ante la Comisión, y la misma le fue notificada al Estado⁵³. El Estado alegó que había recursos pendientes, lo cual fue objetado por los peticionarios⁵⁴. En su informe, la Comisión

48 Cfr. *ibid.*, párrafo 67.

49 Cfr. *ibid.*, párrafo 61.

50 Cfr. *ibid.*, párrafo 67.

51 Cfr. *ibid.*, párrafo 63.

52 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, Excepciones preliminares, sentencia del 23 de noviembre de 2004, párrafo 2.

53 Cfr. *ibid.*, párrafos 137 y 138.

54 Cfr. *ibid.*, párrafo 139.

había decidido declarar admisible el caso, aplicando la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46, N° 2, letra c), de la Convención, pues hasta la fecha de adopción del referido informe los recursos internos no habían operado con la efectividad que se requiere para investigar una denuncia de desaparición forzada, y había subrayado que habían transcurrido casi ocho años desde que se presentó la primera denuncia ante las autoridades en El Salvador, sin que se hubiera establecido, de manera definitiva, como sucedieron los hechos⁵⁵. En su sentencia, en cuanto al alegado retardo injustificado en la decisión correspondiente del proceso penal, la Corte no encontró motivo para reexaminar el razonamiento de la Comisión al decidir sobre la admisibilidad del caso, puesto que dicho razonamiento era compatible con las disposiciones relevantes de la Convención y, en consecuencia, desestimó la excepción preliminar de no agotamiento de los recursos internos⁵⁶. Pero es interesante observar que, en este caso de desaparición forzada de personas, la Corte parece admitir que el recurso idóneo es la investigación penal y no el recurso de hábeas corpus. En realidad, el Estado había alegado la falta de idoneidad del recurso de hábeas corpus, limitándose a informar sobre el proceso penal que se instruía por el delito de privación de libertad de las niñas, pero la Corte rechazó este argumento por ser extemporáneo, debido a que el Estado lo interpuso en el procedimiento ante la Corte y no en la etapa de admisibilidad ante la Comisión⁵⁷.

En el caso Las Palmeras, referido a una masacre ocurrida en el poblado del mismo nombre, en la que estaba involucrada la Policía Nacional apoyada por el ejército de Colombia, se iniciaron procesos de carácter disciplinario, administrativo y penal. En el proceso disciplinario, realizado por el Comandante de la Policía Nacional de Putumayo, se falló en cinco días, absolviendo a todos los que participaron en esos hechos. En los dos procesos administrativos que se iniciaron, se reconoció expresamente que las víctimas del operativo armado no pertenecían a ningún grupo armado y que el día de los hechos estaban realizando sus tareas habituales, con lo que se comprobaba que la policía habría ejecutado extrajudicialmente a las víctimas cuando estaban en estado de indefensión. En cuanto al proceso penal militar, después de siete años, éste aún se encontraba en la etapa de investigación, sin que se hubiera acusado formalmente

⁵⁵ Cfr. *ibid.*, párrafo 140.

⁵⁶ Cfr. *ibid.*, párrafo 141.

⁵⁷ Cfr. *ibid.*, párrafo 142.

a ninguno de los responsables de esos hechos⁵⁸. Colombia afirmó que no se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna, presentó una relación de las actuaciones procesales realizadas entre enero y agosto de 1998 que, a su juicio, modificaban sustancialmente la situación, y sostuvo que la acción penal iba evolucionando, de manera satisfactoria, frente a las dificultades probatorias que se habían tenido⁵⁹. La Comisión rechazó la idea de que el cambio de jurisdicción (de la justicia militar a la justicia penal ordinaria) para el trámite de esta causa constituyera una circunstancia que modificara sustancialmente la situación, y sostuvo que los recursos internos interpuestos no habían sido adecuados ni efectivos⁶⁰; la Comisión recordó que los hechos que originaron esta causa ocurrieron el 23 de enero de 1991 y que, hasta marzo de 1998, el proceso se tramitó ante la justicia penal militar, sin que se lograra completar la instrucción; por contraste, en abril de 1993, el Tribunal Contencioso-Administrativo del Departamento de Nariño ya había dictado sentencia sobre la responsabilidad de los miembros de la Policía Nacional, sentencia que fue confirmada por el Consejo de Estado. Asimismo, la Comisión señaló que la justicia penal militar en Colombia no reunía las condiciones para constituir un tribunal independiente e imparcial⁶¹. En su sentencia, aunque la Corte rechazó la excepción de no agotamiento de los recursos internos⁶², no se pronunció sobre cuáles eran los recursos adecuados en este caso, ni consideró si un procedimiento disciplinario o un recurso administrativo podían considerarse adecuados para amparar a las víctimas de una masacre de estas características. A pesar de los planteamientos de la Comisión sobre el particular, la Corte tampoco se pronunció sobre si una investigación penal, adelantada por la autoridad militar, constituía un recurso idóneo en este caso.

En sus observaciones al escrito de excepciones preliminares, en el caso Castillo Páez la Comisión advirtió que el proceso que se tramitaba ante la Primera Sala Penal de la Corte Superior contra dos efectivos policiales por el supuesto delito de abuso de autoridad, violencia y resistencia de autoridad, no constituía un proceso tendiente a identificar a los responsables de la presunta detención y posterior desaparición del señor Castillo Páez, y por lo tanto no era un recurso

⁵⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Las Palmeras, Excepciones preliminares, sentencia del 4 de febrero de 2000, párrafo 2.

⁵⁹ Cfr. *ibid.*, párrafos 35 y 36.

⁶⁰ Cfr. *ibídem.*

⁶¹ Cfr. *ibídem.*

⁶² Cfr. *ibid.*, párrafos 37, 38 y 39.

que debiera agotarse en forma previa a la instancia internacional⁶³; habiendo rechazado la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos por extemporánea⁶⁴, la Corte no se pronunció sobre este argumento que, en todo caso, respondía perfectamente al criterio antes expuesto por ella en los primeros casos en contra de Honduras. En este mismo caso, en que el Estado sostenía que el peticionario debía también haber interpuesto y agotado el recurso de casación, la Comisión alegó que no había obligación de presentar dicho recurso, pues la acción de hábeas corpus intentada en beneficio de la víctima había sido acogida, tanto en primera como en segunda instancia⁶⁵.

En el caso de la Comunidad Mayagna, relacionado con la demarcación de tierras ancestrales de una comunidad indígena y su adjudicación en concesión a la empresa maderera SOLCARSA, se interpusieron diversos recursos: a) de amparo, ante el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa (el cual fue declarado improcedente), b) de amparo por la vía de hecho, ante la Corte Suprema de justicia (solicitando la revisión de la decisión anterior), c) una solicitud ante el Pleno del Consejo Regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), d) dos miembros del Consejo Regional de la RAAN interpusieron un recurso de amparo ante la Corte Suprema en contra de la concesión a SOLCARSA (el cual fue acogido favorablemente por dicho tribunal, declarando la inconstitucionalidad de la concesión), y e) un nuevo recurso de amparo, que interpuso la Comunidad en contra de los miembros de la Junta Directiva que inicialmente habían votado a favor de la concesión y de los miembros que formaron la mayoría del Consejo Regional y aprobaron la concesión referida⁶⁶. Además de alegar la existencia de recursos pendientes, Nicaragua alegó que las víctimas en este caso no utilizaron todos los recursos jurisdiccionales existentes, y que, no obstante haber tenido a su disposición los recursos administrativos y constitucionales para oponerse e impugnar la concesión, omitió hacerlo en su oportunidad procesal, incurriendo en extemporaneidad o dejando precluir su derecho⁶⁷. El Estado sostuvo que la Comunidad no interpuso un recurso de inconstitucionalidad en

⁶³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia de 30 de enero de 1996, párrafo 38, letra b.

⁶⁴ Cfr. *ibid.*, párrafos 41, 42, 43, 44, 45, y 46 N° 1.

⁶⁵ Cfr. *ibid.*, párrafo 38, letra c).

⁶⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, Excepciones preliminares, sentencia del 1 de febrero de 2000, párrafo 2.

⁶⁷ Cfr. *ibid.*, párrafos 40 y 41.

contra de la concesión forestal, siendo éste interpuesto por terceras personas, lo que no habría subsanado el hecho de que la Comunidad no haya agotado los recursos disponibles⁶⁸; según Nicaragua, la Comunidad omitió dirigir una solicitud de titulación de tierras a la autoridad competente, en este caso el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria, y se dirigió, en su lugar, a un órgano incompetente en razón de la materia, el Consejo Regional de la RAAN; tampoco había constancia, en los archivos de la Comisión Nacional de Demarcación, de petición formal alguna de titulación de parte de la Comunidad⁶⁹. Sin embargo, debido a que la excepción de no agotamiento de los recursos internos interpuesta por el Estado fue desestimada por extemporánea, la Corte no consideró necesario pronunciarse acerca de la cuestión de la idoneidad y efectividad de los recursos antes mencionados⁷⁰. En particular, la Corte no se pronunció sobre la idoneidad de un recurso de inconstitucionalidad, ni sobre la idoneidad de un recurso ante una instancia administrativa, como el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria.

La idoneidad del recurso también puede estar relacionada con la imparcialidad del órgano llamado a juzgar. En el caso del Tribunal Constitucional del Perú, la Corte consideró que, dadas las consecuencias del presente caso, el fracaso de los recursos interpuestos contra la decisión del Congreso que destituyó a los magistrados del Tribunal Constitucional se debió a apreciaciones no estrictamente jurídicas, pues estaba probado que quienes integraron el Tribunal Constitucional y conocieron el amparo de los magistrados destituidos fueron las mismas personas que participaron o se vieron involucradas en el procedimiento de acusación constitucional en el Congreso; en razón de lo anterior, de conformidad con los criterios y exigencias esgrimidas por la Corte sobre la imparcialidad del tribunal, podía afirmarse que en la decisión de los amparos en este caso no se reunieron las exigencias de imparcialidad por parte del tribunal que conoció de los mismos; por lo tanto, los recursos intentados por las supuestas víctimas no eran capaces de producir el resultado para el que habían sido concebidos y estaban condenados al fracaso, como en la práctica sucedió⁷¹.

⁶⁸ Cfr. *ibid.*, párrafo 43.

⁶⁹ Cfr. *ibid.*, párrafo 44.

⁷⁰ Cfr. *ibid.*, párrafo 59.

⁷¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú), sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 96.

Es posible afirmar que, hasta diciembre de 2001, la Corte había procurado establecer criterios más o menos estrictos en cuanto a qué recursos podían considerarse idóneos en cada caso particular. Desafortunadamente, toda esa tradición jurisprudencial se tiró por la borda en la sentencia sobre el fondo dictada en el caso Las Palmeras, en el que la Corte aceptó como suficiente la decisión de un tribunal administrativo que declaró responsable a Colombia de la muerte de cinco de las víctimas en dicho caso, condenando al Estado al pago de los daños y perjuicios morales y materiales causados a sus familiares. Dado que estas decisiones judiciales eran conocidas por la Comisión cuando presentó su demanda, la Corte se preguntó qué fin perseguía aquella cuando le solicitó que declarara nuevamente que Colombia era responsable de la muerte de esas personas; en tal sentido, la Corte rechazó que un tribunal interno sólo pudiera declarar la responsabilidad interna del Estado y que la declaración de responsabilidad internacional estuviera reservada a un tribunal internacional⁷². A partir del carácter coadyuvante o complementario de la protección que ofrece el sistema interamericano al derecho interno de los Estados, la Corte sostiene que cuando una cuestión ha sido resuelta definitivamente en el orden interno, según las cláusulas de la Convención, no es necesario someterla a la Corte Interamericana para su aprobación o confirmación; de manera que, como las sentencias del tribunal administrativo colombiano no fueron objetadas por las partes, la Corte entendió que la responsabilidad de Colombia había quedado establecida en virtud del principio de cosa juzgada⁷³. De aceptarse la tesis expuesta por la Corte en esta sentencia, habría que aceptar cualquier decisión de los tribunales nacionales, por fraudulenta que pueda ser, y aunque la misma no sea apropiada para sancionar a los responsables directos de las violaciones a los derechos humanos, como es el caso de las decisiones de un tribunal administrativo, que se limita a conferir indemnizaciones pecuniarias. En este sentido, los jueces Cançado Trindade y Pacheco Gómez, en un voto razonado, manifestaron que era imprescindible que la propia Corte hubiera determinado la responsabilidad internacional del Estado bajo la Convención Americana, sin que fuera necesario hacer un reenvío a decisiones de tribunales nacionales; según ellos, la responsabilidad del Estado en derecho interno no coincide necesariamente con su responsabilidad en derecho internacional; en su opinión, las dos

⁷² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Las Palmeras, sentencia del 6 de diciembre de 2001, párrafo 32.

⁷³ Cfr. *ibid.*, párrafos 33 y 34.

sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado constituyeron un paso positivo al haber declarado la responsabilidad patrimonial del Estado por la muerte de algunas de las víctimas, y la responsabilidad administrativa del Estado por la muerte de otra de las víctimas; sin embargo, a la luz de la Convención, lo decidido por la jurisdicción contencioso administrativo no les pareció suficiente, y aun menos definitivo⁷⁴.

En su informe de admisibilidad en el caso Tibi, frente al alegato del Estado de que aún se encontraba pendiente el proceso penal en contra del señor Tibi y que no se habían agotado los recursos de casación y revisión, la Comisión hizo notar que el señor Daniel Tibi interpuso dos recursos de amparo judicial: el primero fue rechazado, y respecto del segundo no hubo respuesta. La Comisión consideró que el recurso de amparo judicial era suficiente e idóneo para la protección de los derechos previstos en los artículos 5 y 7 de la Convención. En su sentencia, la Corte no encontró motivos para reexaminar los razonamientos de la Comisión, y desestimó la excepción de no agotamiento de los recursos internos⁷⁵. La Corte no se refirió a la idoneidad de los recursos de casación y revisión en este caso, ni tampoco hizo mención a la función de estos recursos.

En el caso Herrera Ulloa, Costa Rica alegó que no se habían agotado los siguientes recursos: a) de inconstitucionalidad, b) de revisión, que, a pesar de ser considerado tradicionalmente como un recurso extraordinario, sería procedente en el derecho costarricense por violaciones al debido proceso, y c) de hábeas corpus, puesto que el cumplimiento de los extremos de la sentencia condenatoria a nivel interno hubiera puesto en peligro la libertad ambulatoria o personal del señor Vargas Rohrmoser, quien no utilizó este remedio⁷⁶. De estos recursos, el único que Costa Rica había planteado oportunamente, durante el procedimiento de admisibilidad ante la Comisión, fue el recurso de inconstitucionalidad⁷⁷; en relación con este recurso, la Corte señaló que la acción de inconstitucionalidad era de carácter extraordinario, y que tenía por objeto el cuestionamiento de una

⁷⁴ Cfr. su voto razonado conjunto en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Las Palmeras, sentencia del 6 de diciembre de 2001, párrafos 2 y 3 del voto razonado.

⁷⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tibi, sentencia del 7 de septiembre de 2004, párrafos 53, 54 y 55.

⁷⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004, párrafo 76.

⁷⁷ Cfr. *ibid.*, párrafos 82 y 84.

norma y no la revisión de un fallo, por lo que “no p[odía] ser considerada como un recurso interno que d[ebiera] necesariamente ser siempre agotada por el peticionario”⁷⁸. De esta forma, la Corte señaló que, en ese caso particular, el recurso de inconstitucionalidad no era el recurso adecuado para subsanar las violaciones cometidas; pero dejó abierta la puerta para considerarlo idóneo en otros casos. En opinión de los representantes de las víctimas, había un elemento adicional para sostener que el recurso de inconstitucionalidad no era el adecuado: en primer lugar, la acción de inconstitucionalidad prevista en el ordenamiento jurídico de Costa Rica, si bien tenía por objeto la declaratoria de nulidad con efectos *erga omnes* de una norma inconstitucional, ella tenía como característica principal la de ser incidental; en segundo lugar, era un recurso extraordinario, regulado en una ley especial, que procedía contra la interpretación o aplicación por las autoridades públicas de una norma legal, y en el caso del señor Herrera Ulloa no era posible conocer cuál sería la interpretación de la ley que violaría la Convención, hasta el momento en que se emitiera la sentencia condenatoria, y el tribunal aplicara la ley al caso concreto; en tercer lugar, las víctimas habían sido absueltas en primera instancia, por lo que no estaban legitimadas para interponer la acción de inconstitucionalidad, y una vez que la Corte Suprema de Justicia dictó el fallo definitivo condenatorio, ya no había lugar a la interposición de la acción de inconstitucionalidad, pues no existía un proceso en curso, como lo exige el derecho costarricense⁷⁹. En cuanto a los recursos de revisión y de hábeas corpus (este último sólo respecto del señor Vargas Rohmoser), la Corte no se pronunció sobre su idoneidad, pues no habían sido alegados oportunamente ante la Comisión; sin embargo, la Comisión observó que el recurso de revisión se podía interponer sólo si hubo una violación al debido proceso o una violación a la defensa en juicio, mientras que en este caso no se alegaba la violación del debido proceso sino que se atacaba una sentencia penal condenatoria, porque establecía una sanción penal incompatible con el artículo 13 de la Convención, la cual no podía haberse impugnado por vía del recurso de revisión⁸⁰. Respecto del recurso de hábeas corpus, en el supuesto de que hubiera sido posible su interposición, la Comisión sostuvo que éste hubiera resultado infructuoso a la luz de la propia jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual había declarado la idoneidad de dicho recurso en el ámbito procesal

⁷⁸ Ibid., párrafo 85.

⁷⁹ Cfr. *ibid.*, párrafo 78, letras e), f), y g).

⁸⁰ Cfr. *ibid.*, párrafo 77, letra e).

penal, pero no así en relación con sentencias penales condenatorias o resoluciones que son mera ejecución de ellas; además, la Comisión agregó que el recurso de hábeas corpus no era idóneo y efectivo para remediar los efectos que hubiera generado el desacato de la orden de ejecución de la sentencia condenatoria dirigida al señor Vargas Rohrmoser⁸¹.

Aunque en los casos Durand y Ugarte, Loayza Tamayo, Cantoral Benavides, y Castillo Petruzzi y otros, se alegó la existencia de recursos pendientes ante el fuero militar, la Corte no examinó si, en el caso de juzgamiento de civiles, el trámite ante esa instancia podía considerarse un recurso adecuado. En el caso Cantoral Benavides, aunque la Comisión argumentó que al momento en que la víctima fue detenida no existía un recurso idóneo que ésta pudiera interponer⁸², la Corte comenzó por advertir que no se había precisado de manera inequívoca el recurso con el cual debía agotarse el procedimiento interno y la efectividad que tendría dicho recurso⁸³, para luego citar las sentencias que se produjeron en el fuero privativo militar, dando por probado que la ejecutoria del Consejo Supremo de Justicia Militar tuvo el efecto de colocar al señor Cantoral Benavides bajo la jurisdicción del fuero común, con el fin de que se le sometiera a un nuevo proceso, y que el proceso penal militar concluyó⁸⁴. Posteriormente, con la decisión de la Corte Suprema se habrían agotado los recursos internos⁸⁵. Sin embargo, la Corte no se pronuncia sobre la idoneidad de la justicia militar en un caso como éste, y en el que es precisamente la justicia militar la que, a pesar de haber dictado sentencia absolutoria, y sin poner en libertad a la víctima, remite el caso a la jurisdicción ordinaria, con el fin de que se le someta a un nuevo proceso.

Por otra parte, si bien es posible que, en líneas generales, existan recursos adecuados para subsanar una situación jurídica infringida, puede ocurrir que, en el caso particular, dichos recursos no estén disponibles. En tal sentido, respecto de una persona privada de su libertad, la Comisión sostuvo ante la Corte que no existía un recurso idóneo que aquella pudiera interponer, pues se le procesó de acuerdo

⁸¹ Cfr. *ibid.*, párrafo 77, letras i) y j). Cfr. también, los alegatos de los representantes de las víctimas, párrafo 78, letras o) y p).

⁸² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cantoral Benavides, Excepciones preliminares, sentencia del 3 de septiembre de 1998, párrafo 29, letra a).

⁸³ Cfr. *ibid.*, párrafo 30.

⁸⁴ Cfr. *ibid.*, párrafo 32.

⁸⁵ Cfr. *ibid.*, párrafos 33 y 34.

con dos decretos leyes que prohibían el ejercicio de la acción de hábeas corpus para los procesados por los delitos de terrorismo o traición a la patria⁸⁶.

En situaciones diferentes, los recursos apropiados que será necesario agotar serán también diferentes. Si se alega la detención arbitraria de una persona, el recurso idóneo a agotar será el recurso de hábeas corpus; pero si lo que se reclama es que esa persona, después de su detención, fue ejecutada sumariamente, el recurso a agotar será la investigación y el procedimiento penal correspondiente, que establezca cuáles fueron los hechos, que identifique a los responsables y que determine las sanciones penales correspondientes. Si lo que se alega es que una persona está siendo torturada, o se encuentra privada de su libertad en condiciones de detención que constituyen una forma de tortura, o de trato cruel o inhumano, el recurso adecuado será el recurso de hábeas corpus; pero si lo que se alega es que esa persona fue torturada, el recurso idóneo será el procedimiento penal que permita establecer los hechos y sancionar a los responsables. Si un funcionario público alega que fue arbitrariamente destituido de su cargo, el recurso apropiado será la vía contencioso administrativa; pero si lo que se reclama es que esa persona fue destituida en virtud de una ley que permite discriminar, por razones políticas o de otro tipo, en el acceso a la función pública, entonces el amparo constitucional es el recurso apropiado.

b. Recursos “efectivos”

La jurisprudencia constante de la Corte Interamericana requiere que, además de adecuados, los recursos internos cuyo agotamiento previo se demanda, sean “*efectivos*”; es decir, que sean capaces de producir el resultado para el que han sido concebidos⁸⁷. En casos de desapariciones forzadas de personas, o de detenciones ilegales o arbitrarias, la Corte ha reiterado que el recurso de hábeas corpus debe ser eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido⁸⁸; de manera que la eficacia deberá reflejarse en

⁸⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cantoral Benavides. Excepciones preliminares, sentencia de 3 de septiembre de 1998, párrafo 29, letra a).

⁸⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, del 29 de julio de 1988, párrafo 66, Caso Godínez Cruz, del 20 de enero de 1989, párrafo 69, y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, del 15 de marzo de 1989, párrafo 91.

⁸⁸ Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia del 30 de enero de 1996, párrafo 40; Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia del 31 de enero de 1996, párrafo 40; Caso Castillo Petruzzi y otros. Excepciones

su capacidad para ubicar a la persona desaparecida, establecer si ella se encuentra legalmente detenida y, en caso necesario, disponer su libertad. Según la Corte, los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas⁸⁹; pero la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten su decisión o sentencia, pues se requiere que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas⁹⁰.

Pero, para ser efectivo, un recurso judicial, en el caso particular, no tiene necesariamente que producir un resultado favorable a las pretensiones de quien lo ha interpuesto. Según la Comisión, el mero hecho de que un recurso interno no produzca un resultado favorable al reclamante no demuestra, por sí solo, la inexistencia o el agotamiento de todos los recursos internos eficaces, pues podría ocurrir –por ejemplo– que el reclamante no hubiera acudido oportunamente al procedimiento apropiado⁹¹.

La Corte ha identificado cuatro situaciones en las que un recurso puede volverse ineficaz: a) si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, b) si, de hecho, carece de virtualidad para obligar a las autoridades, c) si resulta peligroso para los interesados, y d) si no se aplica imparcialmente⁹². Según la jurisprudencia más reciente, no basta que los recursos existan formalmente, sino que, para que estos puedan considerarse efectivos, los mismos deben dar

preliminares, sentencia de 4 de septiembre de 1998, párrafo 63, y Caso Durand y Ugarte. Excepciones preliminares, sentencia del 28 de mayo de 1999, párrafo 34.

⁸⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Durand y Ugarte, sentencia del 16 de agosto de 2000, párrafo 121.

⁹⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá). Competencia, sentencia del 28 de noviembre de 2003, párrafo 79.

⁹¹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 27/93, Caso 11.092, Canadá, adoptado el 6 de octubre de 1993, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1994, pág. 61, párrafo 28.

⁹² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, del 29 de julio de 1988, párrafo 66, Caso Godínez Cruz, del 20 de enero de 1989, párrafo 69, y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, del 15 de marzo de 1989, párrafo 91.

resultados o respuestas a las violaciones de los derechos humanos contemplados en la Convención, y que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país, o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ser ilusorios⁹³; sin embargo, de acuerdo con el tribunal, es el Estado el obligado a crear las condiciones necesarias para que cualquier recurso disponible pueda tener resultados efectivos⁹⁴. En relación con una denuncia sobre violación de derechos políticos, al referirse a la eficacia de los recursos disponibles, la Comisión consideró que la tramitación de los mismos, según habían sido concebidos por la legislación electoral vigente y aplicable al caso en cuestión, así como la propia argumentación del gobierno de México, revestía un carácter en extremo formalista, lo cual podía conducir a la ausencia de resultados, o incluso de investigaciones de las situaciones denunciadas, si se hacía primar el criterio de lo procedimental sobre lo sustantivo; según la Comisión, si bien no puede desconocerse la importancia y la necesidad de la existencia de normas legales que determinen las reglas de procedimiento, no es menos importante que éstas permitan el logro efectivo de resultados, a fin de que los recursos sean adecuados y eficaces, porque de otro modo se desnaturalizaría su carácter y no se cumpliría con el objetivo para el cual fueron establecidos⁹⁵.

⁹³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bámaca Velásquez, sentencia del 25 denoviembre de 2000, párrafo 191, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia del 31 de agosto de 2001, párrafo 114, Caso ‘Cinco Pensionistas’ vs. Perú, sentencia del 28 de febrero de 2003, y Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia del 7 de junio de 2003, párrafo 121.

⁹⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bulacio vs. Argentina, sentencia del 18 de septiembre de 2003, párrafo 127.

⁹⁵ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 14/93, caso 10.956, México, del 7 de octubre de 1993, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1994, pág. 367. En este caso, el denunciante señaló que durante la jornada electoral llevada a cabo el día 11 de noviembre de 1990, se presentaron graves anomalías, a saber: la sustitución deliberada del 80% de las personas propuestas para fungir como funcionarios de las casillas electorales; la reubicación de última hora de más del 20% de las casillas electorales, contraviniendo la ubicación oficial designada para éstas; la falta de garantías para la emisión del voto libre y secreto; la ausencia de mobiliario adecuado para la emisión del sufragio; el bloqueo a las actividades de supervisión y vigilancia de los representantes de los partidos políticos ante las casillas electorales, al obligárseles a permanecer a 5 o 6 metros de la casilla; la práctica de brigadas de votantes múltiples “Operación Carrusel”, mediante la movilización de cientos de personas en medios de transporte colectivo en las que se les trasladaba de casilla en casilla para que sufragaran cuantas veces como fuera posible, y para lo cual se les dotó de credenciales de elector para que pudieran sufragar; y, finalmente, el robo de ánforas conteniendo la votación, al cierre de la jornada electoral.

En el caso Juan Humberto Sánchez, la Corte sostuvo que, al producirse su detención arbitraria como parte del patrón imperante de ejecuciones extrajudiciales, éste no tuvo la posibilidad de interponer, por sus propios medios, un recurso sencillo y efectivo que le permitiera hacer valer su derecho a la libertad personal y eventualmente que le hubiere evitado la conculcación de sus derechos a la integridad personal y a la vida; según la Corte, esta persona estuvo en poder de agentes del Estado y, en consecuencia, era éste el que estaba obligado a crear las condiciones necesarias para que cualquier recurso pudiera tener resultados efectivos⁹⁶. A juicio del tribunal, la falta de efectividad del hábeas corpus en Honduras quedó demostrada por las diferentes pruebas testimoniales y documentales aportadas al expediente, dentro de las que destacaban las propias afirmaciones del entonces Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, quien señaló que, al estar el poder judicial influenciado por las fuerzas militares, usualmente los recursos de exhibición personal carecían de efectividad⁹⁷.

El tribunal estima que, para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo recurso se emita una decisión definitiva, en la cual se declaren derechos y obligaciones, o se proporcione la protección a las personas; es preciso que también existan mecanismos efectivos para ejecutar esas decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados⁹⁸. Según la Corte Interamericana, “la inexistencia de recursos internos efectivos coloca a la víctima en estado de indefensión y explica la protección internacional. Por ello, cuando quien denuncia una violación de los derechos humanos aduce que no existen dichos recursos o que son ilusorios, la puesta en marcha de tal protección puede no solo estar justificada sino ser urgente”⁹⁹. A juicio del tribunal, para que se preserve el derecho a un recurso efectivo, en los términos del art. 25 de la Convención, es indispensable que dicho recurso se tramite conforme a las reglas del debido proceso, consagradas en el art. 8 de la Convención, incluyendo el acceso a la asistencia letrada¹⁰⁰.

⁹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia del 7 de junio de 2003, párrafo 85.

⁹⁷ Cfr. *ibid.*, párrafo 123.

⁹⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá). Competencia, sentencia del 28 de noviembre de 2003, párrafo 82.

⁹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 93. También, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 92, y Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 95.

¹⁰⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire, Constantine

La Corte entiende que la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar; en su opinión, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla; por lo tanto, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país, o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios¹⁰¹. Según la Corte, los recursos son ilusorios cuando se demuestra su inutilidad en la práctica, el Poder Judicial carece de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad, faltan los medios para ejecutar las decisiones que se dictan en ellos, o hay denegación de justicia, retardo injustificado en la decisión, o se impide el acceso del presunto lesionado al recurso judicial¹⁰². En el caso Juan Humberto Sánchez, el tribunal se refirió a la inutilidad de los recursos internos en el contexto de un patrón de violaciones reiteradas y sistemáticas de los derechos humanos, que impide enjuiciar y sancionar a los responsables de las mismas; según la Corte, la muerte de Juan Humberto Sánchez se encuadró dentro de un patrón de ejecuciones extrajudiciales, las cuales se caracterizan por ir a su vez acompañadas de impunidad, en la cual los recursos judiciales no son efectivos, las investigaciones judiciales tienen graves falencias, y el transcurso del tiempo juega un papel fundamental en borrar todos los rastros del delito, haciéndose de esta manera ilusorio el derecho a la defensa y protección judicial en los términos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana¹⁰³.

En todo caso, la eficacia de esos recursos tiene que interpretarse en función de las garantías judiciales a que, de acuerdo con el art. 8 de la Convención, tiene derecho toda persona en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o en la determinación de sus derechos u obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de

y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 148.

¹⁰¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987, párrafo 24.

¹⁰² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein (Baruch Ivcher Bronstein vs. Perú), sentencia del 6 de febrero de 2001, párrafos 136 y 137.

¹⁰³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia del 7 de junio de 2003, párrafo 135.

cualquier otro carácter; en particular, la eficacia de esos recursos debe evaluarse en función del derecho que, según el art. 8 N° 1 de la Convención, tiene toda persona a ser oída con las debidas garantías y “dentro de un plazo razonable”. La Convención no indica cuáles son los límites de lo que se considera “razonable” en la evacuación de un recurso o en la sustanciación de un procedimiento judicial en su integridad; ésta es, sin duda, una circunstancia que los órganos de la Convención tendrán que evaluar en cada caso particular, teniendo en cuenta su complejidad, la actividad procesal del interesado, y la actuación de los órganos del Estado¹⁰⁴; pero, obviamente, si en la evacuación de esos recursos los tribunales nacionales han excedido los plazos indicados en su propia legislación, no puede decirse que esos recursos sean efectivos; muy por el contrario, una dilación indebida en la decisión de un recurso judicial hace que éste pierda la eficacia necesaria para producir el resultado para el que se estableció. En este sentido, en su demanda ante la Corte en el caso Blake, la Comisión alegó que “el derecho a un proceso dentro de un plazo razonable que prevé la Convención Americana se fundamenta, entre otras razones, en la necesidad de evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en una privación y denegación de justicia en perjuicio de personas que invocan la violación de derechos protegidos por la referida Convención”¹⁰⁵. Asimismo, en su sentencia sobre el fondo en el caso de la Comunidad Mayagna, la Corte reiteró que los recursos de amparo resultarán ilusorios e inefectivos si en la adopción de la decisión sobre éstos se incurre en un retardo injustificado¹⁰⁶.

En el caso Ivcher Bronstein, la Corte observó que los tribunales internos que resolvieron los recursos judiciales presentados por el señor Ivcher no satisfacían los requisitos mínimos de independencia e imparcialidad establecidos en el artículo 8 N° 1 de la Convención como elementos esenciales del debido proceso legal, lo que hubiera permitido la obtención de una decisión adecuada a derecho, y que, por lo tanto, dichos recursos no fueron efectivos; según el tribunal, las circunstancias generales de este caso indicaban que los recursos

¹⁰⁴Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Genie Lacayo, sentencia del 29 de enero de 1997, párrafo 77; Caso Suárez Rosero, sentencia del 12 de noviembre de 1997, párrafo 72, y Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 143.

¹⁰⁵Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso 11.219 (Nicholas Chapman Blake), 3 de agosto de 1995, pág. 32.

¹⁰⁶Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia del 31 de agosto de 2001, párrafo 134.

judiciales interpuestos por el señor Ivcher para defender sus derechos accionarios no fueron sencillos y rápidos y que, por el contrario, sólo fueron resueltos al cabo de mucho tiempo, lo que contrastaba con el trámite que recibieron las acciones interpuestas por los accionistas minoritarios de la compañía, que fueron resueltas con diligencia; además, las denuncias civiles y penales de que fueron objeto tanto el señor Ivcher como su familia, funcionarios de sus empresas y abogados, como consecuencia de las cuales se restringió la libertad de algunos y se desalentó la permanencia en el país de otros, reflejaban un cuadro de persecución y denegación de justicia¹⁰⁷.

La Corte Interamericana se ha referido a la existencia meramente formal de recursos que sistemáticamente son rechazados¹⁰⁸, sin llegar a examinar su validez o por razones fútiles, o respecto de los cuales existe una práctica –o una política– ordenada o tolerada por el poder público, cuyo efecto es impedir a ciertas personas la utilización de recursos internos que, normalmente, estarían al alcance de los demás. En tales casos, a juicio de la Corte, el acudir a esos recursos se convierte en una formalidad carente de sentido, y las excepciones previstas en el párrafo 2 del art. 46 serían plenamente aplicables, eximiendo de la necesidad de agotar recursos internos que, en la práctica, no pueden alcanzar su objeto¹⁰⁹. La prueba más palpable de la ineficacia de los recursos de la jurisdicción interna puede ser la existencia de violaciones sistemáticas y generalizadas de los derechos humanos en el país objeto de la denuncia, sin que ellas sean debidamente investigadas y sancionadas por los órganos jurisdiccionales. Un ejemplo de ello es lo que ocurrió en Chile con el recurso de amparo, inmediatamente después del golpe de Estado de Pinochet; este recurso, que hasta ese momento había demostrado ser eficaz para determinar el paradero de una persona detenida ilegalmente y disponer su libertad, podía ser interpuesto por cualquier persona (sin necesidad de patrocinio de abogado), en

¹⁰⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein (Baruch Ivcher Bronstein vs. Perú), sentencia del 6 de febrero de 2001, párrafos 139, 140 y 141.

¹⁰⁸ Por ejemplo, durante la dictadura militar de Augusto Pinochet en Chile, el recurso de amparo, que tradicionalmente había sido eficaz en casos de detenciones ilegales o arbitrarias, dejó de serlo para conocer de la detención de dirigentes políticos, debido a que los tribunales se conformaban con la simple negativa de que dichas personas estuvieran detenidas por autoridades militares o policiales, rechazándolos sin realizar ninguna investigación independiente al respecto.

¹⁰⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 68; Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párrafo 71, y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrafo 93.

cualquier momento (sin que hubiera horas o días inhábiles), y debía ser resuelto dentro de las 24 horas siguientes a su presentación; luego del golpe de Estado, en casos de desapariciones forzadas de personas, los tribunales chilenos se limitaron a solicitar información sobre su paradero al Ministerio del Interior y al Ministerio de Defensa, conformándose con la negativa de que tales personas se encontraban a disposición de esas dependencias, y disponiendo el archivo inmediato del caso, sin practicar, por ejemplo, una inspección ocular al sitio en el que se suponía que estaban las personas ilegal y arbitrariamente detenidas, lo que hubiera permitido salvar la vida y la integridad física de centenares de ellas. La ineficacia de los recursos internos se puede acreditar, por ejemplo, con la jurisprudencia reiterada de los tribunales rechazando esos recursos por meros tecnicismos legales, con recortes de prensa que relatan casos en que no se ha dado cumplimiento a sentencias previas que han acogido esos recursos, con el testimonio de personas que han sido amenazadas o a las que se les ha impedido la utilización de esos recursos, con algún documento que demuestre la interferencia del Poder Ejecutivo en el ejercicio de las funciones del Poder Judicial al resolver esos recursos, o por cualquier otro medio de prueba que permita demostrar esa circunstancia.

En el caso Castillo Páez, respecto de uno de los recursos señalados como disponible por el gobierno y que en su opinión debían haberse agotado, la Comisión alegó, *inter alia*, la falta de eficacia del mismo. En opinión de la Comisión, no había obligación alguna de recurrir al Tribunal de Garantías Constitucionales, por haber sido acogida en primera y en segunda instancia la acción de hábeas corpus en beneficio de la presunta víctima; además, dicho procedimiento habría carecido de eficacia debido a que la Corte Suprema de Justicia del Perú admitió en forma irregular el conocimiento de la acción, al declarar nula la sentencia del Octavo Tribunal Correccional que confirmó la decisión de la juez que había declarado con lugar la acción de hábeas corpus a favor del señor Castillo Páez, pues de acuerdo con la ley el recurso de nulidad contra el fallo de segundo grado sólo procedía contra la denegación del hábeas corpus que, por el contrario, había sido otorgado¹¹⁰. Sin embargo, al rechazar de plano la excepción de no agotamiento de los recursos internos, por extemporánea¹¹¹, la Corte no se pronunció sobre la eficacia de este recurso; en cambio, sí lo hizo en

¹¹⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia de 30 de enero de 1996, párrafo 38, letra c.

¹¹¹ Cfr. *ibid.*, párrafos 41, 42, 43, 44, 45, y 46 N° 1.

el caso Durand y Ugarte, en el que señaló que, en casos de desaparición forzada de personas, el recurso de hábeas corpus normalmente es el adecuado para hallar a una persona presuntamente detenida por las autoridades, averiguar si lo está legalmente y, llegado el caso, lograr su libertad; pero el tribunal se cuidó de señalar que el hábeas corpus también debe ser eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido¹¹².

En el caso del Tribunal Constitucional, el Estado alegó ante la Comisión la inadmisibilidad de la petición pues se encontraban pendientes los recursos de amparo presentados por las víctimas ante los tribunales domésticos¹¹³. Sin embargo, los peticionarios sostuvieron que los recursos disponibles en el derecho interno no eran adecuados ni eficaces, por lo que no estaban obligados a agotarlos; en particular, cuestionaron la independencia de los tribunales encargados de absolver en primera instancia las acciones de amparo, debido a la fuerte injerencia política en el proceso de reorganización de la magistratura emprendida por el gobierno; en segundo lugar, se alegó que esa falta de independencia del poder judicial también se manifestaba en la rotación de que eran objeto los jueces que expedían sentencias contrarias a los intereses del gobierno; además, se señaló que las acciones de garantía iniciadas por las víctimas en la jurisdicción interna debían concluir en el Tribunal Constitucional, cuyos miembros se encontraban impedidos de pronunciarse, de conformidad con las normas procesales, por haber participado en los hechos que motivaron la denuncia; igualmente, se hizo notar que ya habían vencido largamente los plazos para que se resolvieran las acciones de garantía planteadas por las víctimas ante los tribunales nacionales, señalando que los jueces objeto de esta petición habían sido destituidos por el Congreso el 28 de mayo de 1997 y, casi un año después, aún no se dictaba sentencia definitiva en la acción de amparo interpuesta; por último, los peticionarios alegaron que, con la desactivación del Tribunal Constitucional, se había imposibilitado el funcionamiento del órgano de control de la constitucionalidad de las leyes, así como el derecho de contar con un tribunal independiente e imparcial¹¹⁴. Al adoptar su decisión, la Comisión estimó que, de los antecedentes

¹¹² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Durand y Ugarte. Excepciones preliminares, sentencia del 28 de mayo de 1999, párrafo 34.

¹¹³ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 35/98, Caso 11.760, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo de Mur, Perú, 5 de mayo de 1998, párrafo 11.

¹¹⁴ Cfr. *ibid.*, párrafos 13 y 14.

acompañados, se podía concluir que los recursos internos no habían sido ni rápidos ni eficaces en la protección y amparo de los derechos de los magistrados destituidos, habiendo un claro retardo injustificado en la tramitación de los recursos de amparo interpuestos por las víctimas, los que, al no ser resueltos, afectaron tanto a esos magistrados como al funcionamiento de un órgano básico del ordenamiento jurídico peruano, como es el Tribunal Constitucional, razón por la cual declaró el caso admisible¹¹⁵. Tal decisión fue ratificada por la Corte, la cual expresó que el procedimiento que se siguió ante las diversas instancias que conocieron de los amparos en este caso excedió el principio de plazo razonable consagrado en la Convención Americana, y que los recursos de amparo resultarían ilusorios e inefectivos si durante su tramitación se incurre en un retardo injustificado de la decisión¹¹⁶.

La Comisión también ha rechazado la pretendida eficacia de un recurso, señalando que resulta ilógico, y jurídicamente anómalo, exigir a una persona que cuestiona el doble enjuiciamiento al que se le ha sometido, que agote los recursos internos dentro de un procedimiento que dicha persona objeta *ab initio* y en su totalidad¹¹⁷.

Por otra parte, es conveniente observar que aunque no exista –para fines de admisibilidad– la obligación de agotar recursos internos que no reúnan la característica de ser adecuados y efectivos, la Corte ha estimado que la consideración de la existencia y actividad de otras instancias es pertinente para el pronunciamiento sobre el fondo de la petición, ya que ellas están relacionadas con la conducta del Estado denunciado y sirven para determinar si éste ha cumplido con sus obligaciones de protección de los derechos consagrados en la Convención¹¹⁸.

Las excepciones a la regla y su desarrollo jurisprudencial

La regla del agotamiento previo de los recursos internos tampoco puede erigirse en un obstáculo insalvable, que impida el acceso a la

¹¹⁵ Cfr. *ibid.*, párrafo 30.

¹¹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú), sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 93.

¹¹⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cantoral Benavides. Excepciones preliminares, sentencia de 3 de septiembre de 1998, párrafo 29 letra b).

¹¹⁸ Cfr. en este sentido, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caballero Delgado y Santana. Excepciones preliminares, sentencia de 21 de enero de 1994, párrafo 67.

Comisión; en este sentido, la Corte ha señalado que “la fundamentación de la protección internacional de los derechos humanos radica en la necesidad de salvaguardar a la víctima del ejercicio arbitrario del poder público... De ninguna manera la regla del previo agotamiento debe conducir a que se detenga o demore hasta la inutilidad la actuación internacional en auxilio de la víctima indefensa. Esa es la razón por la cual el art. 46.2 establece excepciones a la exigibilidad de la utilización de los recursos internos como requisito para invocar la protección internacional”¹¹⁹.

La Convención Americana, en el párrafo 2 del art. 46, señala que el autor de la comunicación está exento del cumplimiento de este requisito en tres circunstancias: a) si en la legislación interna del Estado de que se trata no existe el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) si no se ha permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o si se le ha impedido agotarlos; y c) si hay retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos, haciendo que ellos sean simplemente dilatorios. Estas excepciones están íntimamente asociadas con las características de *idoneidad* y *eficacia* que, según la Corte, deben presentar los recursos de la jurisdicción interna; la presencia de cualquiera de estas excepciones permite concluir que los recursos existentes se han tornado ineficaces.

Aunque no constituye exactamente una excepción adicional a la regla del agotamiento previo de los recursos internos, también hay que mencionar que, en la práctica de la Comisión, ésta ha considerado que ella no es aplicable cuando se trata de *casos generales* de violación de derechos humanos, en oposición a casos individuales. Esta excepción encuentra su justificación en que el análisis de la situación global de los derechos humanos en un país determinado supone violaciones generalizadas de los derechos humanos, en la que la Comisión no está actuando como una instancia de arreglo internacional, ni está buscando resolver la situación de una persona en particular. Sin embargo, un informe general permite presumir que, en ese contexto descrito por la Comisión, no existe el Estado de Derecho, o no existe el debido proceso legal, o los recursos de la jurisdicción interna son meramente dilatorios, no resultando ni adecuados ni eficaces, por lo que tal

¹¹⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 93. También, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 92, y Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 95.

constatación permitiría argumentar que, en casos individuales, exigir al peticionario el agotamiento de los recursos internos constituiría un trámite meramente dilatorio.

En lo que se refiere a la excepción prevista en el literal b) del art. 46 N° 2 de la Convención, éste contempla dos hipótesis diferentes. Por una parte, el impedir, o no permitir, al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna; por la otra, el que la persona presuntamente lesionada en sus derechos se haya visto impedida de agotar esos recursos.

En todo caso, las únicas excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos son las previstas en la Convención, y no otras. En un caso en que los reclamantes hicieron una vaga referencia a la falta de asesoramiento y a la carencia de recursos económicos, la Comisión consideró que esas circunstancias, *per se*, sin articularlas y sin demostrar que ellas configuraban una de las excepciones específicas, si bien moralmente atendibles, no tenían la virtualidad jurídica de abrogar claras disposiciones de la Convención; por lo tanto, la Comisión estimó que, en tal caso, no era imputable al Estado denunciado, ni por acción ni por omisión, el no haberse impugnado en su oportunidad el acto que los reclamantes señalaban como agravante¹²⁰.

Comentando el art. 46 de la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado esta norma teniendo en mente el principio "*pro homine*" y su función como órgano de protección de los derechos humanos, de manera que las disposiciones de la Convención tengan un efecto útil; en este espíritu, la Corte ha interpretado las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas en el art. 46 N° 2 de una manera muy amplia, que más bien parece sugerir que ellas son meramente ilustrativas –y no taxativas–, dejando abierta la puerta para otras posibles excepciones¹²¹.

Dentro de esta misma interpretación muy liberal del art. 46 N° 2 de la Convención, con motivo de una opinión consultiva emitida por

¹²⁰Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 90/90, Caso 9.893, Uruguay, adoptado el 3 de octubre de 1990, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1991, pág. 93, párrafo 22.

¹²¹Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 87; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 86, y Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 89.

el mismo tribunal, se sostuvo que si un individuo requiere asistencia legal para proteger un derecho garantizado por la Convención y su indigencia le impide obtenerla, queda relevado de agotar los recursos internos¹²²; asimismo, la Corte concluyó que, “cuando existe un miedo generalizado de los abogados para prestar asistencia legal a una persona que lo requiere y ésta no puede, por consiguiente, obtenerla, la excepción del artículo 46.2.b es plenamente aplicable y la persona queda relevada de agotar los recursos internos”¹²³. Similarmente, en los casos de violaciones sistemáticas de los derechos humanos que tienen como raíz un motivo de discriminación, tampoco se requeriría el agotamiento de los recursos internos, pudiendo asumirse que, en esas circunstancias, ellos no serían adecuados ni mucho menos eficaces.

No es improbable que pueda presentarse una combinación de las distintas excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas por la Convención y por el Reglamento de la Comisión. Así se puede apreciar, por ejemplo, en una resolución de la Comisión, que sostiene que la víctima de la violación se vio imposibilitada de agotar los recursos de la jurisdicción interna, por haber acaecido las situaciones contempladas en los incisos b) y c) del número 2 del art. 46 de la Convención; para llegar a esta conclusión, la Comisión consideró que, al extraviarse un expediente sin que se hubiera adoptado ninguna medida para subsanar ese hecho, y al hacer objeto a su abogado de diversas medidas de hostigamiento que obstaculizaron el desempeño de sus actividades como defensor, no se había permitido a la víctima agotar los recursos internos, y dejó implícito que, debido a esas irregularidades, había un retardo injustificado en la decisión de esos recursos¹²⁴.

Las excepciones previstas tanto por la Convención como por el Reglamento de la Comisión están, sin duda, asociadas a las características que, en opinión de la Corte, deben presentar los recursos internos. En este sentido, la ausencia de recursos estaría ligada a la existencia de recursos inadecuados para proteger la situación jurídica infringida, del mismo modo que el impedir el acceso a recursos

¹²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Arts 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. párrafo 31.

¹²³ *Ibid.*, párrafo 35.

¹²⁴ Cfr. la Resolución N° 29/86, Caso 9102, Nicaragua, del 16 de abril de 1986, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1985-1986, Washington, D. C., 1986, págs. 103 y sig.

existentes, así como la dilación injustificada en su decisión, estaría asociada a la ineficacia de tales recursos¹²⁵.

En una supuesta excepción preliminar por falta de agotamiento de los recursos internos, en el caso Yatama, el Estado señaló que en ese caso no existían las situaciones de que tratan las letras a), b) y c) del artículo 46 de la Convención. La Corte decidió que tales argumentos aludían al fondo de las violaciones alegadas a los artículos 8 y 25 de la Convención, y que no exponían hechos que demostraran la falta de agotamiento de los recursos internos¹²⁶.

a. La inexistencia de debido proceso legal

Esta circunstancia no implica necesariamente la ruptura o la ausencia del Estado de Derecho, sino simplemente la ausencia de las garantías judiciales indispensables en el caso particular. Desde luego, la ruptura absoluta del Estado de Derecho, caracterizada –entre otras cosas– por la falta de independencia del Poder Judicial, constituye una situación extrema que obviamente también configura la inexistencia del debido proceso legal. En este sentido, la Comisión ha expresado que la efectiva vigencia de las garantías judiciales se asienta sobre la independencia del Poder Judicial, derivada de la clásica separación de los poderes públicos; porque, si se busca proteger los derechos de los individuos frente a las posibles acciones del Estado, es imprescindible que uno de los órganos de ese Estado tenga la independencia que le permita juzgar tanto las acciones del Poder Ejecutivo como la procedencia de las leyes dictadas, y aun los juicios emitidos por sus propios integrantes; de manera que la independencia del Poder Judicial es un requisito imprescindible para la vigencia práctica de los derechos humanos en general¹²⁷. En un caso en contra de El Salvador, en que los peticionarios habían alegado que no estaban obligados a agotar los recursos internos debido a que, durante el período en que ocurrieron los hechos, la administración de justicia no ofrecía las garantías necesarias para poder cumplir con los requisitos exigidos por la Convención, la Comisión observó que no constaban en el expediente elementos que desvirtuaran el alegato de los peticionarios y que, por el

¹²⁵ Cfr. en este sentido, Mónica Pinto, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, Argentina, 1993, pág. 64.

¹²⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005, párrafos 68, 71 y 72.

¹²⁷ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Séptimo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1983, págs. 67 y sig.

contrario, existían motivos suficientes para coincidir con lo expresado por ellos; la Comisión recordó que en reiteradas oportunidades ella misma se había pronunciado sobre los serios problemas existentes en la administración de justicia de El Salvador durante el período en cuestión, y concluyó que no era procedente aplicar el requisito del agotamiento de los recursos internos, por considerar que era inútil intentar agotarlos¹²⁸.

La Comisión ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre esta excepción a la regla del agotamiento de los recursos internos, previstas tanto en la Convención como en el propio Reglamento de la Comisión, y que supone, fundamentalmente, que en el trámite de dichos recursos no se observan las garantías judiciales inherentes a la administración de justicia; esta circunstancia está estrechamente relacionada con el derecho a ser oído por un tribunal independiente e imparcial, y con las debidas garantías judiciales. Esas garantías judiciales están previstas en el art. 8 de la Convención, y se refieren a las condiciones que debe reunir el tribunal, a las características del procedimiento, y a las demás garantías indispensables para asegurar la adecuada defensa de los derechos u obligaciones que se encuentran bajo consideración judicial. Según la Comisión, la regla del agotamiento de los recursos internos presupone que un Estado no sólo está obligado a ofrecer recursos judiciales efectivos, sino también a garantizar que los mismos puedan sustanciarse con respeto de las normas del debido proceso; la inexistencia del debido proceso en la jurisdicción de un Estado debilita la eficacia de los recursos previstos por la legislación interna para proteger los derechos de los individuos¹²⁹.

En su dictamen sobre *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, el tribunal señaló que, para que exista debido proceso legal, es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, y en condiciones de igualdad procesal

¹²⁸Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 13/96, Caso 10.948, El Salvador, adoptado el 1° de marzo de 1996, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1996, pág. 109, párrafos 9, 10 y 11.

¹²⁹Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 1/95, Caso 11.006, Perú, adoptado el 7 de febrero de 1995, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1995, págs. 85 y 98.

con otros justiciables¹³⁰. Según la Corte, si no existen medios de compensación, difícilmente se podrá decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas¹³¹. En opinión del tribunal, para que en un proceso existan verdaderas garantías judiciales, es preciso que en él se observen todos los requisitos que sirvan para proteger, asegurar, o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho¹³²; es decir, que se observen las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial¹³³. Sin estas garantías no hay debido proceso, y no hay obligación de agotar los recursos internos.

En el ejercicio de sus competencias meramente estatutarias, la Comisión se pronunció sobre la ausencia de recursos que agotar en un caso presentado contra Estados Unidos por una organización no gubernamental, con motivo del bombardeo de un asilo de enfermos mentales en Grenada. En este caso, los peticionarios sostuvieron que no tenían recursos internos que agotar, debido a la naturaleza *ad hoc* del programa de compensación de Estados Unidos, a la evidente omisión del gobierno de ese país de ponerse en contacto con las víctimas incapacitadas por ese incidente, y a la renuencia de dicho gobierno para compensar a esas víctimas con posterioridad al vencimiento del programa *ad hoc* de compensación. La Comisión concluyó que no se podían interponer y agotar los recursos internos, por aplicación de la disposición contenida en el art. 37, párrafo 2, letra a), de su Reglamento, que exige de agotar dichos recursos cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trate el debido proceso legal para la protección de los derechos que se alega han sido violados¹³⁴. De modo semejante, en un caso en contra de Colombia, la

¹³⁰Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Opinión consultiva OC-16/99, del 1 de octubre de 1999, párrafo 117.

¹³¹Cfr. *ibid.*, párrafo 119.

¹³²Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-8/87, del 30 de enero de 1987, párrafo 25.

¹³³Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-9/87, del 6 de octubre de 1987, párrafo 28.

¹³⁴Cfr. la decisión de la Comisión sobre admisibilidad, Caso 9213, presentado por Disabled Peoples' International et al. contra Estados Unidos, en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1986-1987, Secretaría General

Comisión eximió a los peticionarios del deber de agotar los recursos internos, por considerar que resultaba a todas luces evidente que los peticionarios no habían podido lograr una protección efectiva de los organismos jurisdiccionales internos que, pese a las evidencias incontrovertibles puestas a su disposición, exoneraron de todo cargo a los oficiales policiales responsables de los hechos motivo de la denuncia, decretando su sobreseimiento definitivo¹³⁵. Asimismo, en relación con un proceso judicial relativo a la investigación de un asesinato, en el cual se excluyó expresamente de la investigación y de toda posible declaratoria de responsabilidad y/o penalidad a los militares comprometidos en dichos hechos, la Comisión decidió que esta situación configuraba una de las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos, pues no existía, en el presente caso, el debido proceso legal para la protección del derecho que se alegaba que había sido violado¹³⁶.

En su informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú, la Comisión había observado que, el 5 de abril de 1992, el gobierno del Perú procedió a declarar en reorganización al Poder Judicial, al Ministerio Público, y a la Contraloría General de la República; dejó constancia que tropas de las fuerzas de seguridad, apoyadas por tanques, ocuparon el Palacio de Justicia y los locales de otras instituciones, impidiendo el ingreso de personas a los mismos. Según dicho informe, el día 6 de abril de 1992, el Presidente de la República anunció el cese de jueces y vocales, lo cual fue ejecutado el día 9, a través del Decreto Ley 25.423, que destituyó a once vocales de la Corte Suprema de Justicia; mediante el Decreto Ley 25.422 se destituyó a los ocho miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, y mediante el Decreto Ley 25.424 se destituyó a los miembros de los consejos nacionales y distritales de la magistratura. El 8 de abril de ese mismo año, por medio de los decretos leyes 25.419 y 25.420, se destituyó a la Contralora General de la República, al Fiscal de la Nación, y se suspendió el despacho judicial y del Ministerio Público por diez días útiles, quedando sólo los jueces instructores y fiscales de turno. Por

de la Organización de los Estados Americanos, Washington D. C., 1987, pág. 207.

¹³⁵ Cfr. el Informe N° 1/92, Caso 10.235, Colombia, del 6 de febrero de 1992, en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1991, Washington, D. C., 1992, pág. 42.

¹³⁶ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 1/94, Caso 10.473, Colombia, adoptado el 1° de febrero de 1994, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1994, pág. 117, párrafo 3 a) de la parte considerativa.

Decreto Ley 25.445, del 23 de abril de 1992, se destituyó 134 personas entre vocales de las cortes superiores, fiscales superiores, jueces de los distritos judiciales, fiscales provinciales, y jueces de menores de los distritos de Lima y Callao; el mencionado Decreto Ley excluyó de manera expresa la posibilidad de que los jueces utilizaran el recurso de amparo para invalidar esa medida¹³⁷. Dicho informe adquirió especial relevancia en el caso del entonces ex-Presidente del Perú, Alan García, en el que –bajo el subtítulo de “*Falta de imparcialidad e independencia del Poder Judicial*”– la Comisión examinó ampliamente la ausencia del debido proceso legal, en un contexto que –en opinión de quien escribe estas líneas– puede caracterizarse por el quiebre del Estado de Derecho. En ese análisis, la Comisión consideró la violación de las normas internas que establecían la forma de designación y remoción de los magistrados, la circunstancia de que, luego de la destitución masiva de esos magistrados, el Poder Ejecutivo procedió a designar a los nuevos jueces violando los procedimientos previstos en la Constitución, y las presiones externas a que, a partir de ese momento, se veía expuesto el Poder Judicial. Citando su propio informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, la Comisión observó que dicha situación eliminó, en la práctica, la separación de los poderes públicos y, como consecuencia, generó una concentración de funciones en el Poder Ejecutivo que se tradujo en una mayor subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. Según la Comisión, considerando que los magistrados fueron destituidos sin proceso alguno, y que luego fueron nombrados reemplazantes exclusivamente por decisión del Poder Ejecutivo, era razonable afirmar que no existían en el Perú garantías contra presiones externas al Poder Judicial; además, la ausencia de proceso en la destitución de los miembros del Poder Judicial permitía pensar que los jueces que continuaban en sus cargos o aquellos que habían sido designados en reemplazo de los destituidos se encontraban a merced de las decisiones del Poder Ejecutivo. Tales consideraciones llevaron a concluir que la remoción de un número importante de magistrados y la designación de nuevos magistrados omitiendo, en ambos casos, cumplir con los procedimientos constitucionales, había comprometido seriamente la independencia e imparcialidad de sus tribunales y, con ello, el Perú había omitido garantizar, en su jurisdicción, el debido proceso legal. En el caso concreto de Alan García, la Comisión señaló que la falta

¹³⁷ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1993, pág. 20.

de independencia e imparcialidad de los tribunales peruanos fue un obstáculo para lograr la protección de sus derechos en el ámbito de la jurisdicción interna del Estado; después de haber desestimado las acusaciones que se formulaban en su contra, y una vez destituidos el Fiscal de la Nación y la mayoría de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, sus reemplazantes –designados por decisión exclusiva del Poder Ejecutivo– declararon la nulidad de todo lo actuado en dicho proceso e iniciaron una nueva acción penal en contra del peticionario. Esa circunstancia permitió que el mismo órgano, por la sola razón de haberse reemplazado a la mayoría de sus miembros, contradijera su propia decisión en relación al mismo caso, los mismos hechos, y las mismas irregularidades sobre las que ya se había pronunciado. Por consiguiente, el virtual reemplazo de la mayoría de los integrantes del Poder Judicial por decisión exclusiva del Poder Ejecutivo, sumado a cómo esta situación afectó directamente al peticionario, permitieron concluir a la Comisión que la falta de independencia e imparcialidad de los tribunales peruanos había determinado que los medios procesales especialmente diseñados para proteger los derechos individuales carecieran, en la práctica, de efectividad para lograr el resultado para el cual habían sido instrumentados¹³⁸.

En su comunicado de prensa del 10 de marzo de 2003, preocupada por el deterioro progresivo del Estado de Derecho en Venezuela, la Comisión observó con preocupación, entre otras cosas, el estado de provisionalidad de la mayoría de jueces en el Poder Judicial, e indicó que los jueces provisionales son aquellos que no gozan del derecho a la estabilidad en el cargo, lo que afecta seriamente la autonomía e independencia del Poder Judicial; según la información de que en ese momento disponía la Comisión, luego de casi tres años de reorganización del Poder Judicial, más del 70% de los jueces continuaban teniendo carácter provisorio; en ese mismo comunicado de prensa, la Comisión remarcó lo que consideró los aspectos más significativos de la crisis institucional venezolana, destacando en primer lugar la falta de independencia del Poder Judicial. Posteriormente, en el comunicado de prensa del 12 de marzo de 2004, expresando preocupación por el Estado de Derecho en la región, la Comisión volvió a referirse a la fragilidad del sistema judicial

¹³⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 1/95, Caso 11.006, Perú, adoptado el 7 de febrero de 1995, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D. C., 1995, págs. 94 a 100.

venezolano, ocasionada en parte por el hecho de que un 80% de los jueces tienen carácter provisional. A esas circunstancias que apunta la Comisión pueden agregarse otras igualmente relevantes. En primer lugar, esa reestructuración del Poder Judicial a que hace referencia la Comisión significó la remoción, en forma irregular, por vía de jubilaciones forzadas, traslados a zonas alejadas que constituían una forma de despido indirecto, y procedimientos sumarios sin las debidas garantías judiciales (a veces mediante una simple carta del Presidente del Tribunal Supremo de Justicia) de 780 de los 1950 jueces que hoy conforman el sistema judicial venezolano. Los jueces provisorios a que se refiere la Comisión, y que están expuestos a ser removidos en cualquier momento, no gozan de la independencia necesaria como para decidir las causas que se le someten ignorando los intereses políticos del régimen. En ese torbellino de cambios políticos e institucionales generados por lo que el Presidente Hugo Chávez ha denominado la “revolución bolivariana”, uno de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia e integrante de la Sala Constitucional del citado tribunal, el entonces juez Delgado Ocando, en un discurso pronunciado el 11 de enero de 2001, con motivo de la inauguración del año judicial, expresó que la jurisprudencia de la Sala Constitucional debía adherirse a lo que él denominó “el proyecto político progresista.” Adicionalmente, en un programa de radio y televisión, transmitido el domingo 15 de diciembre de 2002, el propio Presidente de la República manifestó que le había ordenado a los militares que no acataran ningún mandato judicial que fuera contrario a sus instrucciones precisas; ese mensaje significó que los pocos jueces que aún se atrevían a dictar sentencias contrarias a los intereses del gobierno fueran destituidos, y que sus sentencias no fueran acatadas. Uno de los casos más notables fue la destitución absolutamente irregular, con fecha 30 de octubre de 2003, de todos los jueces que conformaban la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, ocurrida luego de algunas decisiones claves en contra del gobierno; cinco meses después, aún no se había designado a los reemplazantes de los jueces de la Corte Primera, manteniendo físicamente cerrado dicho tribunal, privando del acceso a la justicia a cualquier persona que tuviera algún reclamo en contra de la administración, y privando del acceso a un recurso efectivo, sencillo y rápido, a todos aquellos que tenían asuntos pendientes en dicho tribunal. Estas circunstancias fueron alegadas ante la Comisión, en una audiencia de admisibilidad en el caso de la petición P-073/03, del General Carlos Alfonso Martínez, celebrada el 4 de marzo de 2004; en su caso particular, a esos elementos se agregaban la arbitrariedad

de su detención, sin que al momento de la audiencia se le informara de las razones de la misma o la autoridad que la había dispuesto, y sin que durante dos meses se le pusiera a disposición de un tribunal competente. La propia Comisión, en su comunicado de prensa del 10 de marzo de 2003, había manifestado que la detención de Carlos Alfonzo Martínez durante más de dos meses, sin que se hubieran formulado acusaciones penales concretas en su contra, era una grave violación del derecho a la libertad personal y al debido proceso. Adicionalmente, en este caso se había dictado un mandamiento de hábeas corpus, disponiendo el cese inmediato de cualquier medida de privación de libertad que pudiera afectar a Carlos Alfonzo; dicha orden judicial no fue acatada, y las autoridades militares encargadas de su detención se negaron incluso a recibirla. Tampoco se acató un mandamiento de amparo que otro tribunal dictó en su favor, disponiendo que se suspendiera un procedimiento disciplinario que se había iniciado en su contra. El 4 de febrero de 2003, el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela dispuso que Carlos Alfonzo debía permanecer detenido durante 30 días más, en espera de que el Fiscal General de la República determinara si había méritos para acusarlo de algún delito. En la audiencia de admisibilidad de este caso, se sostuvo que esas circunstancias, unidas a la falta de independencia e imparcialidad del tribunal, que hacían que el proceso fuera un mero trámite formal, en el que el acusado ya había sido condenado, configuraban la excepción de inexistencia del debido proceso legal. Sin embargo, en su informe sobre admisibilidad la Comisión no se pronunció sobre estos hechos, y prefirió declarar admisible la petición sobre la base del retardo injustificado en la decisión definitiva del proceso penal y en la resolución de los recursos de nulidad y amparo interpuestos por la presunta víctima¹³⁹.

En el caso Castillo Petruzzi y otros, la Corte tuvo ocasión de pronunciarse sobre la aplicación de esta excepción, pero no lo hizo. La Comisión había señalado que, ni siquiera hubiera sido necesario agotar los recursos internos, dado que los decretos leyes 25.659 y 25.708, sobre el delito de traición a la patria y las normas procesales correspondientes, así como su aplicación al caso concreto, no se ajustaban a las normas del debido proceso y que, por lo tanto, de acuerdo con el art. 46, N° 2, de la Convención, los peticionarios

¹³⁹Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Petición 73-03, Admisibilidad, Carlos Rafael Alfonzo Martínez, Venezuela, 15 de marzo de 2006, párrafos 50 al 58.

estaban eximidos de agotar los recursos internos¹⁴⁰. Sin embargo, en esta fase del procedimiento, la Corte no consideró necesario examinar la conformidad del juicio seguido en contra de las víctimas en este caso ante la justicia militar con los principios del debido proceso legal recogidos en la Convención, difiriendo el análisis correspondiente para su pronunciamiento sobre el fondo de la controversia¹⁴¹, y sencillamente desestimó la excepción preliminar de no agotamiento de los recursos internos, porque no había sido alegada ante la Comisión¹⁴². En un voto parcialmente disidente, y con una redacción enigmática, que no indica claramente si el asunto debía resolverse en forma preliminar o si debía unirse al fondo para, eventualmente, constatar y declarar la violación de garantías judiciales, el juez Vicente de Roux manifestó que:

Si la controversia entre las partes gira, con toda fuerza y claridad, en torno a la supuesta inexistencia del debido proceso legal o la presunta imposibilidad de acceder a los recursos de la jurisdicción interna, la Corte debe evitar pronunciarse, en la etapa de excepciones preliminares, sobre el agotamiento de dichos recursos y sobre si se produjo o no una decisión definitiva al respecto. Lo adecuado es, por el contrario, acumular esos extremos con las cuestiones de fondo, acogiéndose a las previsiones de los artículos 46.2.a. y 46.2.b. de la Convención Americana. Y ello entre otras, por una razón, muy pertinente para el presente caso: si se configuraron las condiciones de inexistencia del debido proceso legal (condiciones cuya comprobación es materia de fondo), los reclamantes quedaron eximidos de la obligación de agotar los recursos internos¹⁴³.

Curiosamente, en su sentencia sobre el fondo de la controversia, la Corte manifestó que constituye un principio básico, relativo a la independencia de la judicatura, el que toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales de justicia ordinarios, con arreglo a procedimientos legalmente establecidos, por lo que el Estado no debe crear tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios¹⁴⁴. Para la Corte, el traslado de competencias de la justicia común a la justicia militar y el consiguiente procesamiento de civiles por el delito de traición a la patria en dicho fuero, suponía excluir al juez natural para el conocimiento de estas causas, y que la

¹⁴⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petruzzi y otros, Excepciones preliminares, sentencia del 4 de septiembre de 1998, párrafo 52, letra b).

¹⁴¹ Cfr. *ibid.*, párrafo 53.

¹⁴² Cfr. *ibid.*, párrafos 56 y 57.

¹⁴³ Cfr. *ibid.*, voto parcialmente disidente.

¹⁴⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petruzzi y otros, sentencia del 30 de mayo de 1999, párrafo 129.

jurisdicción militar no sería la naturalmente aplicable a civiles que carecen de funciones militares y que por ello no pueden incurrir en conductas contrarias a deberes funcionales de este carácter; de modo que, según la Corte, cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, *a fortiori*, el debido proceso, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia¹⁴⁵. En opinión de la Corte, en este caso las propias fuerzas armadas inmersas en el combate contra los grupos insurgentes, eran las encargadas del juzgamiento de las personas vinculadas a dichos grupos, lo que minaba considerablemente la imparcialidad que debe tener el juzgador; de conformidad con la Ley Orgánica de la Justicia Militar, el nombramiento de los miembros del Consejo Supremo de Justicia Militar, máximo órgano dentro de la justicia castrense, era realizado por el ministro del sector pertinente; además, los miembros del Consejo Supremo Militar eran quienes, a su vez, determinaban los futuros ascensos, incentivos profesionales y asignación de funciones de sus inferiores, lo que ponía en duda la independencia de los jueces militares¹⁴⁶. Por las consideraciones anteriores, la Corte concluyó que los tribunales militares que habían juzgado a las víctimas en este caso no satisfacían los requerimientos inherentes a las garantías de independencia e imparcialidad establecidas por el artículo 8.1 de la Convención Americana, como elementos esenciales del debido proceso legal. Además, la circunstancia de que los jueces intervinientes en procesos por delitos de traición a la patria fueran jueces “sin rostro”, determinaba la imposibilidad para el procesado de conocer la identidad del juzgador y, por ende, valorar su competencia, situación que se veía agravada por el hecho de que la ley prohibía la recusación de dichos jueces. En consecuencia, la Corte declaró que el Estado había violado el artículo 8, N° 1, de la Convención¹⁴⁷. Pero es interesante observar que estas mismas consideraciones hubieran permitido dar por establecida la inexistencia del debido proceso legal, como excepción a la regla del previo agotamiento de los recursos internos.

b. La falta de acceso a los recursos disponibles

El art. 46 N° 2 de la Convención, en su literal b), menciona dos excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos, y

¹⁴⁵ Cfr. *ibid.*, párrafo 128.

¹⁴⁶ Cfr. *ibid.*, párrafo 130.

¹⁴⁷ Cfr. *ibid.*, párrafos 132, 133 y 134.

se refiere, en primer lugar, a que, en el caso concreto, no se le haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna. Esta circunstancia implica la existencia de un acto del Estado, que físicamente no permite al individuo tener acceso a los recursos internos, o de circunstancias objetivas o subjetivas que no hacen posible acceder a los mismos.

En un caso en el que se denunciaba ejecuciones extrajudiciales, en el cual el gobierno había informado a la Comisión que las víctimas eran terroristas asesinadas por terroristas, y que el caso ya no era objeto de investigación y que se consideraba cerrado, la Comisión decidió que, al cerrarse la investigación, el reclamante no había podido tener acceso a los recursos de la jurisdicción interna, estando por tanto facultada para aplicar la excepción prevista en el art. 37, inciso 2, literal b), de su Reglamento y proceder al examen de la denuncia¹⁴⁸.

En el caso del asesinato de Myrna Mack, la Comisión constató que la investigación que desarrolló el organismo policial presentó deficiencias evidentes en la conservación y recopilación de la prueba tendiente al esclarecimiento del hecho y a la identificación de sus autores; las pruebas que la policía no recopiló ni protegió podrían haber aclarado la participación de los otros supuestos autores –aparte de Noel de Jesús Beteta Álvarez–, en el primer proceso judicial, y habrían proveído más elementos para juzgarlos ahora en el segundo proceso. La acusadora privada hizo constantes solicitudes a las autoridades gubernamentales y judiciales para tener acceso a la prueba, sustentando sus peticiones en las leyes de Guatemala e interponiendo todo recurso adecuado para conseguir las pruebas documentales y de otro tipo que guardaban los oficiales del Estado Mayor Presidencial y del Ejército; sin embargo, sus solicitudes fueron rechazadas con formalismo y sin mayores argumentos por las autoridades judiciales; aún después de dictada una orden de la Corte de Apelaciones requiriendo finalmente que se suministraran las pruebas pedidas, el gobierno rehusó de nuevo suministrar algunas pruebas; además, el testimonio de al menos cinco testigos considerados por los peticionarios como de vital importancia ya no podía ser utilizado, porque algunos habían abandonado el país, y otros se negaron a ratificar lo previamente declarado. En estas circunstancias, la Comisión consideró que no se aplicaba el requisito

¹⁴⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución N° 19/87, Caso 9.429, Perú, del 30 de junio de 1987, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1986-1987, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1987, págs. 134 y ss., párrafos 3 y 6 de la parte expositiva, y párrafo 7 de la parte considerativa.

del agotamiento de los recursos internos, porque los peticionarios demostraron no haber tenido acceso efectivo a los mismos¹⁴⁹.

En uno caso en que la peticionaria no realizó una denuncia ante los tribunales internos pues, como práctica, en Perú las mujeres que han sido víctimas de violación por miembros de las fuerzas de seguridad o de la policía no tienen posibilidad de obtener un remedio a las violaciones de sus derechos, “fundada en la credibilidad de los hechos denunciados,” la Comisión presumió que la víctima no había tenido acceso a un recurso efectivo que remediase las violaciones a los derechos humanos de que había sido víctima¹⁵⁰.

En el caso de Alan García, después de que tropas del ejército allanaron su domicilio con el propósito de arrestarlo, su esposa intentó en varias oportunidades interponer un recurso de hábeas corpus a favor del entonces ex-mandatario peruano, pero sus intentos se vieron frustrados por la presencia de tropas del ejército en el Palacio de Justicia, las cuales le impidieron ingresar al mismo o mantener contacto con los magistrados de turno. La Comisión concluyó que, en este caso, se impidió a Alan García el acceso a un recurso sencillo y rápido a los efectos de evitar la vulneración de sus derechos. Según la Comisión, la obligación de garantizar el acceso a un recurso rápido y efectivo –como el hábeas corpus y el amparo, particularmente para proteger la libertad individual– no se limita a los períodos de estabilidad política, sino que también resulta exigible en situaciones de emergencia¹⁵¹.

Por otra parte, la Comisión también ha admitido peticiones en que la víctima no ha podido disponer de los recursos establecidos dentro del sistema jurídico interno, debido a un elemento de carácter subjetivo –el temor fundado a interponer una denuncia por la violación de

¹⁴⁹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 10/96, Sobre admisibilidad, Caso 10.636, Guatemala, adoptado el 5 de marzo de 1996, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1996, págs. 143 y sig., párrafos 41, 42 y 45.

¹⁵⁰ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 5/96, Caso 10.970, Perú, adoptado el 1° de marzo de 1996, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D. C., 1996, págs. 192 y 205.

¹⁵¹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 1/95, Caso 11.006, Perú, adoptado el 7 de febrero de 1995, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1994, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D. C., 1995, págs. 87 a 89.

derechos de que fue víctima–, y otro eminentemente objetivo, como es la inoperancia del Poder Judicial para resolver su situación. A juicio de la Comisión, el aspecto subjetivo era evidente, pues la víctima no sólo tenía el temor fundado de padecer una experiencia más del tipo de la ya vivida en el proceso por el que fue detenido, torturado, interrogado, amenazado, remitido a un juzgado militar, y finalmente consignado por éste, sino que además se vio impedido de volver a su domicilio, mismo que fue allanado, y en su caso fue cateado, arrojando su ropa a un lote baldío; en relación con la inoperancia del poder judicial, la Comisión mencionó como los problemas más graves la corrupción existente en dicho poder público y su falta de independencia. En las circunstancias descritas de temor fundado a interponer una denuncia, así como el cuestionamiento sobre la independencia y la corrupción del poder judicial, hacían llegar a la conclusión de que eran aplicables las excepciones al agotamiento de los recursos internos, previstas en el art. 46 N° 2¹⁵², aunque sin especificar cuál de ellas, pues dicha disposición contempla dos hipótesis diferentes: una, la falta de acceso a los recursos disponibles, que ya hemos comentado en esta sección, y la otra, la imposibilidad de agotar los recursos disponibles, que examinaremos a continuación.

c. La imposibilidad de agotar los recursos disponibles

En lo que concierne a la imposibilidad de agotar recursos internos, la Comisión ha declarado admisibles casos en que se encomendó a la policía militar la investigación de hechos en los cuales se acusaba a ese mismo núcleo militar de perpetrar las violaciones objeto de la denuncia, pudiendo deducirse razonablemente –a juicio de la Comisión– que la inercia militar en éste y otros casos demostraba claramente falta de voluntad para investigar, procesar y castigar a los culpables de las violaciones, y que –por esas razones– a los denunciados les fue imposible agotar los recursos internos¹⁵³.

En el caso de varias personas de nacionalidad haitiana que habían sido detenidas arbitrariamente, torturadas y sometidas a malos tratos

¹⁵² Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 5/94, Caso 10.574, El Salvador, adoptado el 1° de febrero de 1994, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D. C., 1994, págs. 187 y sig., párrafo 5, literales f, g, h e i.

¹⁵³ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución N° 19/89, Caso 10.117, Surinam, del 27 de septiembre de 1989, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988-1989, pág. 136. También, las resoluciones N° 20/89, Caso 10.118, y 21/89, Caso 10.119, todas contra Surinam y de la misma fecha que la anterior, en el informe citado, págs. 137 y ss.

por parte de las Fuerzas Armadas de Haití, la Comisión recordó que en su informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití, de 1992, había señalado que la práctica institucionalizada e impune de la violencia y la corrupción, originada por los integrantes del ejército y la policía, cuya función es precisamente proteger las garantías de los ciudadanos, había generado una serie de abusos en contra de la población haitiana, y que las autoridades judiciales no habían mostrado eficiencia ni decisión en resolver las investigaciones sobre esas violaciones. Según la Comisión, esos hechos configuraban la existencia de una práctica o política ordenada o tolerada por el poder público, cuyo efecto era el de impedir la utilización de los recursos internos y, por lo tanto, no resultaba aplicable el requisito del agotamiento de los recursos internos establecido en el art. 46 de la Convención¹⁵⁴.

Si bien no en el contexto de los recursos que hay que agotar de acuerdo con el art. 46 N° 1, letra a), de la Convención, sino en relación con los artículos 8 y 25 de la Convención, en el caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, la Corte observó que, aunque, de manera formal, en el ordenamiento jurídico del Estado se encontraba consagrado el derecho a intentar una acción constitucional, en el caso de algunas de las víctimas en este caso, se les “impidió el empleo de este recurso en cuanto el Estado no proporcionó a los inculpados asistencia jurídica a fin de que pudieran ejercitarlo efectivamente, y de esta forma constituyó un recurso ilusorio para aquellos”¹⁵⁵.

La destitución de los jueces de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de Venezuela, ocurrida el 30 de octubre de 2003, sin que, a la fecha de escribir estas líneas –abril de 2004– hubieran sido sustituidos, además de la violación de los derechos de esos jueces –que habrían sido destituidos por un órgano distinto del previsto por la ley, sin forma de juicio, y sin las debidas garantías judiciales–, también plantea importantes problemas de acceso a la justicia. En efecto, al haber destituido a los jueces de ese tribunal sin sustituirlos dentro de un plazo razonable, se impidió que los asuntos que estaban pendientes

¹⁵⁴Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 9/94, Casos 11.105, 11.107, 11.110, 11.111, 11.112, 11.113, 11.114, 11.118, 11.120, 11.122, y 11.102, Haití, adoptado el 1° de febrero de 1994, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1994, págs. 312 y sig., párrafos 5, 6 y 7.

¹⁵⁵Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 152, letra b).

en dicho tribunal pudieran ser resueltos oportunamente, negándose a los demandantes la posibilidad de agotar esos recursos; además, al cerrar físicamente el único tribunal con competencia para conocer de disputas entre los particulares y los órganos de la administración del Estado, se impidió a los primeros acceder a un tribunal que existía legalmente pero que, de hecho, había sido eliminado. Esa circunstancia significó que muchos recursos en contra de los actos de los órganos de la administración del Estado prescribieran sin culpa de quienes se sentían afectados por dichos actos.

No obstante lo anterior, es importante hacer notar que la ausencia voluntaria del territorio del Estado por parte del peticionario no podría, por sí sola, esgrimirse como una circunstancia que le impida el agotamiento de los recursos internos.

d. El retardo injustificado en la decisión

Ya en los primeros casos en contra de Honduras, la Corte señaló que de ninguna manera la regla del previo agotamiento de los recursos internos debe conducir a que se detenga o se demore hasta la inutilidad la actuación internacional en auxilio de la víctima indefensa; esa es la razón por la cual el art. 46 N° 2 de la Convención establece excepciones a la exigibilidad de la utilización de los recursos internos como requisito para invocar la protección internacional, precisamente en situaciones en las cuales, por diversas razones, dichos recursos no son efectivos¹⁵⁶.

La Comisión no ha definido los criterios que permiten asumir un retardo injustificado en la decisión de un recurso, cuestión que habrá que determinar en cada caso concreto, apreciando las circunstancias particulares del mismo. Sin embargo, sobre la base de su apreciación, y aunque sin indicar el lapso transcurrido desde la interposición de los recursos respectivos, la Comisión ha eximido de agotar los recursos de la jurisdicción interna en casos de dilación injustificada, sosteniendo que, agotados o no los recursos de la jurisdicción interna, cuando la investigación interna del caso haya sufrido un retardo injustificado, éstos no pueden ser alegados en favor del gobierno para suspender la

¹⁵⁶Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 152, letra b).¹⁵² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 93, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 92, y Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 95.

tramitación de una petición ante la Comisión¹⁵⁷. Según la Comisión, no procedía esperar el agotamiento de los recursos internos –tal como lo pedía el Estado– en un caso en que, desde que ocurrieron los hechos, la lentitud de la investigación y su falta de resultados configuraba un claro caso de retardo injustificado en la administración de justicia que, de hecho, implicaba una denegación de justicia¹⁵⁸. En un caso en el que la Comisión consideró que había un “*retraso injustificado*” en el procedimiento interno, ésta sostuvo que el mero hecho de que los recursos internos estén en trámite no puede significar que la Comisión no esté facultada para analizar el caso, porque esto permitiría al Estado conducir investigaciones y procesos judiciales internos no eficaces y no efectivos, prolongándolos irrazonablemente con el objeto de evitar la intervención de los órganos del sistema interamericano; cuando no hay acceso efectivo a los recursos de la jurisdicción interna y hay retardo de justicia, el requisito del previo agotamiento de los recursos internos no puede impedir que un caso en el que se aleguen violaciones de los derechos humanos llegue a la Comisión¹⁵⁹.

El concepto de “*retardo injustificado*” puede, sin embargo, ser demasiado subjetivo o ambiguo, por lo que se requiere disponer de algunos elementos que lo hagan más tangible. En primer lugar, la duración del trámite de un recurso judicial, considerado aisladamente, puede ser excesiva si supera el plazo previsto por el derecho interno para la decisión del mencionado recurso. En segundo lugar, en relación con la duración razonable del proceso, reiterando los criterios expuestos por la Corte Europea de Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha señalado que deben tomarse en consideración los siguientes aspectos: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del propio interesado, y c) la conducta de las autoridades judiciales¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 1/92, Caso 10.235, Colombia, del 6 de febrero de 1992, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1991, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1992, pág. 42.

¹⁵⁸ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución N° 17/87, Caso 9.425, Perú, del 28 de marzo de 1987, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1986-1987, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1987, pág. 127, párrafo 6 de la parte considerativa.

¹⁵⁹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 10/96, Sobre admisibilidad, Caso 10.636, Guatemala, adoptado el 5 de marzo de 1996, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1995, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1996, págs. 143 y sig., párrafos 43, 44 y 45.

¹⁶⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Genie Lacayo, sentencia

Desde luego, la Comisión no tuvo ninguna dificultad en admitir una petición en que se sostenía que las presuntas víctimas llevaban seis años y cuatro meses procesadas, y dos años y cuatro meses después de haber sido absueltas por un consejo de guerra sin haber sido puestas en libertad en espera de la consulta al tribunal superior, concluyendo que se había producido un retardo en la administración de justicia¹⁶¹. Asimismo, en un caso en que la Comisión constató que, dos años después de ocurridos los hechos, el gobierno se había limitado a señalar que el asunto aún se encontraba en la etapa de instrucción, no procedía esperar el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna –como lo pedía el gobierno– puesto que, desde que ocurrieron los hechos, la lentitud de la investigación y su falta de resultados configuraba un claro caso de retardo injustificado en la administración de justicia que implicaba una denegación de la misma, impidiendo el esclarecimiento de los hechos¹⁶². En el mismo sentido, en el caso de 21 campesinos asesinados o desaparecidos en la provincia de Chumbivilcas en el Perú, la Comisión constató que varias denuncias se habían interpuesto ante el Ministerio Público, en atención a su rol protector de los derechos ciudadanos y a su rol acusatorio como titular de la acción penal ante el órgano jurisdiccional, y que, pese a que las investigaciones habían establecido que tales ejecuciones eran atribuibles a una patrulla del ejército peruano, después de haber transcurrido más de cinco años, no se había formalizado la denuncia fiscal, entre otras razones porque las autoridades militares, dependientes del Poder Ejecutivo, se negaban a identificar a los responsables; con estos antecedentes, la Comisión resolvió que el tiempo transcurrido, sin que se hubiera impulsado la investigación a cargo de las autoridades del Estado peruano, configuraba la situación de retardo injustificado en la decisión de los mencionados recursos¹⁶³. Asimismo, la Comisión, en un caso en contra de Colombia, afirmó que no podía tomar en consideración el alegato de que no se habían agotado los recursos de la jurisdicción

del 29 de enero de 1997, párrafo 77, Caso Suárez Rosero, sentencia del 12 de noviembre de 1997, párrafo 72, y Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 143.

¹⁶¹ Cfr. la Resolución N° 2/84, en el Caso N° 9058 en contra de Venezuela, del 17 de mayo de 1984, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1984-1985, Washington, D. C., 1985, págs. 137 y sig.

¹⁶² Cfr. la Resolución N° 17/87, en el Caso N° 9425 en contra de Perú, del 28 de marzo de 1987, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1986-1987, Washington, D. C., 1987, pág. 127.

¹⁶³ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 1/96, Caso N° 10.559, Perú, adoptado el 1° de marzo de 1996, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995, Secretaría General de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1996, pág. 156.

interna y que estos continuaban en pleno desarrollo, ya que habían transcurrido más de cinco años desde la realización de la masacre, sin que las investigaciones internas efectuadas, pese a las evidencias que se habían puesto de manifiesto contra los agentes gubernamentales involucrados, hubiera permitido que recayera alguna sanción en su contra, lo que constituía un retardo injustificado en la administración de justicia, siendo de aplicación la teoría del recurso inacabable e ineficaz¹⁶⁴. En el caso de la confiscación de unos libros en Grenada, aunque los peticionarios habían recurrido ante la Corte Suprema de ese país impugnando la constitucionalidad de la Ley Colonial Británica de 1951 en virtud de la cual los libros fueron prohibidos, el gobierno no alegó que los recursos internos no habían sido agotados ni que ellos se encontraban pendientes de decisión; pero manifestó que la facultad para prohibir la importación de determinadas publicaciones estaba consagrada en la ley, y acompañó copia de las disposiciones legales que otorgaban facultades a determinados funcionarios encargados de hacer efectivo el cumplimiento de la ley, y de las que establecen los recursos internos y los procedimientos pertinentes. Sin embargo, la Comisión consideró que los peticionarios habían agotado los recursos internos, toda vez que había habido un retardo injustificado por parte de la Corte Suprema de Justicia de Grenada para dictar una sentencia final de la demanda presentada –siete años antes– el 26 de marzo de 1989¹⁶⁵.

En el caso Las Palmeras, referido a una masacre ocurrida en el poblado del mismo nombre, después de siete años de ocurridos los hechos, el proceso penal militar aún se encontraba en la etapa de investigación, sin que se hubiera acusado formalmente a ninguno de los responsables de esos hechos¹⁶⁶. Colombia había mencionado los avances que ocurrieron desde que la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación tomó a su cargo esa causa; pero, para la Corte, el tema no era lo que había sucedido en 1998, sino en los primeros años a partir de los hechos, durante los cuales el trámite

¹⁶⁴ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 2/94, Caso N° 10.912, Colombia, adoptado el 1° de febrero de 1994, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, Secretaría General de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1994, pág. 158, párrafo 3, literales c), d) y e), de la parte considerativa.

¹⁶⁵ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 2/96, Caso N° 10.325, Grenada, adoptado el 1° de marzo de 1996, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1995, Secretaría General de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1996, pág. 128, párrafos 2, 3 y 5.

¹⁶⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Las Palmeras, Excepciones preliminares, sentencia del 4 de febrero de 2000, párrafo 2.

procesal no pasó de la etapa indagatoria¹⁶⁷. La Comisión recordó que los hechos que originaron esta causa ocurrieron el 23 de enero de 1991 y que, hasta marzo de 1998, el proceso se tramitó ante la justicia penal militar, sin que se lograra completar la instrucción; por contraste, en abril de 1993, el Tribunal Contencioso-Administrativo del Departamento de Nariño ya había dictado sentencia sobre la responsabilidad de los miembros de la Policía Nacional, sentencia que fue confirmada por el Consejo de Estado¹⁶⁸. En su sentencia, la Corte se refirió a las excepciones que admite la regla del agotamiento de los recursos internos, entre las que mencionó el retardo injustificado en la decisión; según el tribunal, el Estado no habría dado ninguna explicación satisfactoria acerca del trámite procesal desarrollado entre el momento en que se originaron los hechos (enero de 1991) y el inicio de 1998, por lo que, no habiéndose proporcionado ninguna explicación convincente para justificar la demora en este caso, rechazó la excepción preliminar de no agotamiento de los recursos internos¹⁶⁹. Aunque la Corte no indicó cuál sería el recurso adecuado en un caso como éste, o si la investigación por la justicia militar podía considerarse como tal, de la sentencia se desprende que ésta desestimó que ese recurso fuera el contencioso administrativo.

En el caso Tibi, durante el trámite de admisibilidad, el Estado alegó que se encontraba pendiente el proceso penal en contra del señor Tibi; en su informe de admisibilidad, del 5 de octubre de 2000, la Comisión indicó, entre otras cosas, que este caso había estado bajo consideración de la Comisión desde 1998, por lo que declaró que, en la especie, había retardo injustificado, resultando aplicable la excepción prevista en el art. 46, N° 2, letra c, de la Convención. La Corte no encontró motivos para reexaminar los razonamientos de la Comisión, por considerar que eran consecuentes con las disposiciones relevantes de la Convención, y desestimó la excepción preliminar de no agotamiento de los recursos internos¹⁷⁰. En cuanto al agotamiento de los recursos pertinentes para obtener la recuperación de sus bienes, en armonía con el art. 21 de la Convención, la Comisión también entendió que existía un retardo injustificado, cuestión en la que su decisión fue igualmente avalada por la Corte¹⁷¹.

¹⁶⁷ Cfr. *ibid.*, párrafo 38.

¹⁶⁸ Cfr. *ibídem.*

¹⁶⁹ Cfr. *ibid.*, párrafos 37, 38 y 39.

¹⁷⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tibi, sentencia del 7 de septiembre de 2004, párrafos 53 y 55.

¹⁷¹ Cfr. *ibid.*, párrafos 54 y 55.

Reforzando la práctica de la Comisión, a partir del principio del plazo razonable consagrado en la Convención Americana, la Corte ha sostenido que los recursos de amparo resultarán ilusorios e inefectivos si en la adopción de la decisión sobre éstos se incurre en un retardo injustificado¹⁷². Ese retardo injustificado, además de constituir una violación de la Convención, exonera al peticionario de tener que agotar los recursos internos como condición de admisibilidad de la petición. El tribunal consideró que en el caso Juan Humberto Sánchez se había producido un retardo injustificado en la decisión sobre los recursos internos, ya que, si bien se habían iniciado las investigaciones en sede penal en octubre de 1992, a la fecha de su sentencia –junio de 2003– aún no se había sancionado a los responsables materiales e intelectuales de la ejecución extrajudicial del señor Sánchez; según la Corte, en la jurisdicción internacional lo esencial es que se preserven las condiciones necesarias para que los derechos procesales de las partes no sean disminuidos o desequilibrados, y para que se alcancen los fines para los cuales han sido diseñados los distintos procedimientos¹⁷³. En todo caso, la Corte considera que corresponde al Estado exponer y probar la razón por la que se ha requerido más tiempo que el que, en principio, sería razonable para dictar sentencia definitiva en un caso particular¹⁷⁴.

El caso de las hermanas Serrano Cruz plantea problemas particularmente relevantes en cuanto a la oportunidad en que se deben agotar los recursos internos y en cuanto al retardo injustificado en decidir sobre los mismos. En la demanda de la Comisión se señala que, a partir del 2 de junio de 1982, se habría producido la supuesta captura, secuestro y desaparición forzada de Ernestina y Erlinda Serrano Cruz, dos niñas de 7 y 3 años de edad respectivamente, cuando fueron capturadas por integrantes del Ejército salvadoreño, durante un operativo militar. Sin embargo, debido a que “los hechos ocurrieron en momentos en que los recursos judiciales internos resultaban inoperantes”, recién el 30 de abril de 1993 se presentó, por la madre de las presuntas víctimas, una denuncia ante el Juzgado de Primera Instancia de Chalatenango, por la supuesta desaparición de Ernestina y Erlinda; según la Comisión, la madre de las niñas

¹⁷² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia del 31 de agosto de 2001, párrafo 134.

¹⁷³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia del 7 de junio de 2003, párrafo 67.

¹⁷⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 145.

interpuso la denuncia “un mes y medio después de que se renovaran las esperanzas de la población salvadoreña en su Poder Judicial”, debido a que el 15 de marzo de 1993 se publicó el informe de la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas. Asimismo, el 13 de noviembre de 1995 se interpuso, ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, un recurso de exhibición de personas o hábeas corpus, el cual fue desestimado por la referida Sala, por considerar que no era idóneo para investigar el paradero de las niñas¹⁷⁵. El 27 de mayo de 1998, el Juzgado de Primera Instancia de Chalatenango resolvió archivar el expediente penal, pues no se había establecido quién o quiénes secuestraron a las menores. Cuando los peticionarios presentaron la denuncia ante la Comisión, el proceso penal se encontraba archivado; posteriormente, cuando la petición se encontraba en trámite ante la Comisión, se reabrió la investigación penal, mediante un escrito fiscal en el que se solicitaba una certificación completa del expediente, por “instrucciones del fiscal superior para un análisis más detallado y profundo” de la causa, y se sustituyó al fiscal que se encontraba a cargo de la investigación¹⁷⁶. El Estado alegó que había recursos pendientes, a lo que los peticionarios manifestaron que, luego de reabierto la investigación (a causa de la notificación de la Comisión de la denuncia interpuesta en contra de El Salvador), la única diligencia que se practicó, en nueve meses, fue pedir al Comité Internacional de la Cruz Roja que informara a qué personas les fueron entregadas dichas menores¹⁷⁷. En su informe, la Comisión decidió declarar admisible el caso, aplicando la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46, N° 2, letra c), de la Convención, pues hasta la fecha de adopción del referido informe los recursos internos no habían operado con la efectividad que se requiere para investigar una denuncia de desaparición forzada, y subrayó que habían transcurrido casi ocho años desde que se presentó la primera denuncia ante las autoridades en El Salvador, sin que hasta la fecha de adopción del informe se hubiera establecido, de manera definitiva, como sucedieron los hechos¹⁷⁸. En su sentencia, en cuanto al alegado retardo injustificado en la decisión correspondiente del proceso penal, la Corte no encontró motivo para reexaminar el razonamiento de la

¹⁷⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Excepciones preliminares, sentencia del 23 de noviembre de 2004, párrafo 2.

¹⁷⁶ Cfr. *ibid.*, párrafos 137 y 138.

¹⁷⁷ Cfr. *ibid.*, párrafos 139.

¹⁷⁸ Cfr. *ibid.*, párrafo 140.

Comisión al decidir sobre la admisibilidad del caso, puesto que dicho razonamiento era compatible con las disposiciones relevantes de la Convención y, en consecuencia, desestimó la excepción preliminar de no agotamiento de los recursos internos¹⁷⁹.

En el caso de Carlos Rafael Alfonzo Martínez, ante el alegato del Estado sobre la inexistencia de una decisión definitiva en el proceso penal, al declarar admisible la petición, la Comisión expresó que la determinación de la razonabilidad de los plazos debe analizarse en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias particulares del mismo. En este caso específico, la Comisión observó tres elementos que merecían ser analizados para determinar la existencia o no de un retardo injustificado: a) la naturaleza abreviada del proceso penal contra la presunta víctima; b) la falta de actuación procesal desde julio de 2005, y c) las reiteradas ocasiones en que se difirió la decisión sobre los recursos de nulidad y amparo pendientes. Según la Comisión, las circunstancias de cada uno de los elementos particulares de este caso eran suficientes para establecer que la demora en la decisión definitiva del proceso penal y en la resolución de los recursos de nulidad y amparo interpuestos por la presunta víctima era injustificada y, en consecuencia, era aplicable la excepción a la regla de agotamiento de los recursos internos consagrada en el artículo 46, N° 2, letra c), de la Convención Americana¹⁸⁰.

No obstante, el que el peticionario esté exonerado de agotar los recursos internos no libera al Estado de su obligación de proporcionar recursos efectivos, sencillos y rápidos, ni impide a la Comisión –antes de pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición– solicitarle información sobre el estado en que se encuentran los procedimientos judiciales relativos al caso en la jurisdicción interna¹⁸¹.

El trámite y el pronunciamiento sobre la objeción de no agotamiento de los recursos internos

El pronunciamiento de la Comisión (o, eventualmente, de la Corte) sobre el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna requiere examinar: a) si dicha objeción se ha presentado oportunamente,

¹⁷⁹ Cfr. *ibid.*, párrafo 141.

¹⁸⁰ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Petición 73-03, Admisibilidad, Carlos Rafael Alfonzo Martínez, Venezuela, 15 de marzo de 2006, párrafos 50 al 58.

¹⁸¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los ‘Niños de la Calle’), sentencia del 19 de noviembre de 1999, párrafo 24.

de manera clara, en forma expresa e incontrovertible; b) la prueba aportada por las partes; c) la determinación de la instancia competente para pronunciarse sobre esta objeción, y d) la relación que existe entre el agotamiento de los recursos internos y los méritos de la petición.

a. La oportunidad para alegarla

La Corte ha sostenido que, de acuerdo a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos, a los cuales se refiere la regla del agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, la excepción del no agotamiento de los recursos internos debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual se presume la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado¹⁸².

La Corte ha interpretado que un alegato extemporáneo del no agotamiento de los recursos internos puede entenderse como una renuncia tácita a esta regla¹⁸³, y que una mera alusión al desarrollo de procesos pendientes es insuficiente para tener por interpuesta la excepción respectiva, ya que ella puede ser renunciada expresa o tácitamente¹⁸⁴. Por otra parte, ya sea porque esta es una condición de admisibilidad de la petición o porque la instancia competente para conocer de ella es la Comisión, la Corte ha señalado que el Estado debe alegar el cumplimiento con la misma, de manera clara, en las primeras etapas del procedimiento ante la Comisión¹⁸⁵. Según el Tribunal, al no alegar ante la Comisión la falta de agotamiento de

¹⁸² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia del 30 de enero de 1996, párrafo 40; Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia del 31 de enero de 1996, párrafo 40; Caso Castillo Petruzzi y otros. Excepciones preliminares, sentencia del 4 de septiembre de 1998, párrafo 56, y Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni. Excepciones preliminares, sentencia del 1 de enero de 2000, párrafo 53.

¹⁸³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia de 30 de enero de 1996, párrafo 43; y Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996, párrafo 43. Más recientemente, cfr. Caso Tibi, sentencia del 7 de septiembre de 2004, párrafo 49; Caso de las Hermanas Serrano Cruz. Excepciones preliminares, sentencia del 23 de noviembre de 2004, párrafo 135; Caso de la Comunidad Moiwana, sentencia del 15 de junio de 2005, párrafo 49; Caso de las Niñas Yean y Bosico, sentencia del 8 de septiembre de 2005, párrafos 60 y 61, y Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, sentencia del 30 de noviembre de 2005, párrafo 5.

¹⁸⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia de 30 de enero de 1996, párrafo 44, y Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996, párrafo 44.

¹⁸⁵ Cfr. por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni. Excepciones preliminares, sentencia de 1 de febrero de 2000, párrafo 55.

los recursos internos, el Estado está prescindiendo de *un medio de defensa* que la Convención establece en su favor¹⁸⁶.

En el caso de la Comunidad Mayagna, Nicaragua declaró que había planteado a la Comisión la excepción de no agotamiento de los recursos internos “*desde los mismos inicios*” del procedimiento ante ella, específicamente, en su respuesta al memorándum de entendimiento presentado por los peticionarios dentro del marco de solución amistosa y en otros escritos a lo largo del trámite del caso, evidenciando que nunca había renunciado, en forma tácita o expresa a su derecho a hacer valer dicha excepción¹⁸⁷. Sin embargo, según la Comisión, aún si el Estado hubiera evitado la renuncia tácita por silencio, su respuesta al informe por ella elaborado no planteaba excepción alguna, sino que se dedicaba a responder las recomendaciones de la Comisión, aceptando así su responsabilidad y renunciando a cualquier excepción de no agotamiento de los recursos internos que hubiera intentado anteriormente¹⁸⁸. La Corte consideró que, si bien en los escritos presentados por Nicaragua ante la Comisión se señaló el desarrollo de los procesos seguidos ante los tribunales internos, resultaba evidente que el Estado no opuso la excepción de no agotamiento de los recursos internos de manera clara, en las primeras etapas del procedimiento ante la Comisión, por lo que concluyó que, al no hacerla valer oportunamente ante la Comisión, renunció tácitamente a interponer dicha excepción¹⁸⁹. Además, la Corte observó que, en su escrito de contestación al informe emitido por la Comisión, Nicaragua expresó de qué manera se encontraba dando cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión, y nuevamente dejó de alegar la falta de agotamiento de los recursos internos, por lo cual estaba impedida para plantearla ahora ante la Corte, por *estoppel*¹⁹⁰. En su voto concurrente, el juez *ad hoc* Montiel Argüello subrayó que, en efecto, la excepción del no agotamiento de los recursos internos fue opuesta por el Estado en una etapa muy avanzada del procedimiento ante la Comisión, que de ninguna manera podía ser considerada como una de las primeras etapas del procedimiento, pero observó que existía

¹⁸⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petruzzi y otros. Excepciones preliminares, sentencia de 4 de septiembre de 1998, párrafo 56.

¹⁸⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Excepciones preliminares, sentencia del 1 de febrero de 2000, párrafo 49.

¹⁸⁸ Cfr. *ibid.*, párrafo 51.

¹⁸⁹ Cfr. *ibid.*, párrafos 54, 55, y 56.

¹⁹⁰ Cfr. *ibid.*, párrafo 57.

imprecisión en la expresión “primeras etapas”, la cual no había sido definida¹⁹¹.

En su jurisprudencia más reciente, la Corte ha corregido lo observado por Montiel Argüello en el caso de la Comunidad Mayagna, y ha interpretado que el momento oportuno para alegar que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna es en la etapa de admisibilidad del procedimiento ante la Comisión, o sea, antes de cualquier consideración en cuanto al fondo de la controversia¹⁹². Pero el Estado debe indicar, en esa misma oportunidad, todos los recursos que considera que están pendientes; no puede alegar unos y, posteriormente, agregar otros. En tal sentido, en el caso Tibi, la Corte sostuvo que el Estado no podía alegar por primera vez, en el escrito de interposición de excepciones preliminares, contestación de la demanda y observaciones a las solicitudes y argumentos, presentado ante esa instancia, que no habían sido agotados los recursos de apelación, hábeas corpus constitucional, y la acción civil sobre indemnización de daños y perjuicios contra los magistrados, jueces, funcionarios, y empleados de la función jurisdiccional; al no haberlo alegado durante el procedimiento ante la Comisión, el Estado renunció tácitamente a ese medio de defensa¹⁹³. Si el Estado no ha demostrado que haya tenido algún impedimento, o que haya sido privado de la posibilidad de interponer esta excepción ante la Comisión, la Corte entiende que el Estado ha renunciado tácitamente a valerse de ella¹⁹⁴.

Tratándose de un derecho que se puede renunciar incluso tácitamente¹⁹⁵, debe suponerse que hay una oportunidad para ejercerlo, y que esa oportunidad no es otra que la fase de admisibilidad de la petición o comunicación ante la Comisión; en consecuencia, si

¹⁹¹ Cfr. *ibid.*, párrafos 2 y 3 de su voto concurrente.

¹⁹² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tibi, sentencia del 7 de septiembre de 2004, párrafo 49. Cfr. también, Caso de las Hermanas Serrano Cruz. Excepciones preliminares, sentencia del 23 de noviembre de 2004, párrafo 135; Caso de la Comunidad Moiwana, sentencia del 15 de junio de 2005, párrafo 49; Caso de las Niñas Yean y Bosico, sentencia del 8 de septiembre de 2005, párrafos 60 y 61; Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, sentencia del 30 de noviembre de 2005, párrafo 5, y Caso Acevedo Jaramillo y otros, sentencia del 7 de febrero de 2006, párrafo 124.

¹⁹³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tibi, sentencia del 7 de septiembre de 2004, párrafos 51 y 52.

¹⁹⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, sentencia del 30 de noviembre de 2005, párrafos 5 y 9.

¹⁹⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caballero Delgado y Santana. Excepciones preliminares, sentencia de 21 de enero de 1994, párrafo 66. También, Caso Castillo Petrucci y otros. Excepciones preliminares, sentencia de 4 de septiembre de 1998, párrafo 56.

por negligencia, descuido, o ignorancia de sus abogados, el Estado denunciado no alega la falta de agotamiento de los recursos internos en esta etapa del proceso, estaría admitiendo tácitamente la inexistencia de dichos recursos o el oportuno agotamiento de éstos, y estaría impedido de hacer valer posteriormente este alegato, ya sea ante la propia Comisión o ante la Corte. La circunstancia de que la Comisión se pueda pronunciar sobre la admisibilidad de una petición o comunicación en cualquier etapa del procedimiento ante ella, como consecuencia de informaciones o pruebas sobrevinientes¹⁹⁶, no altera la conclusión anterior, pues tal facultad podría ejercerla únicamente respecto de aquellas condiciones de admisibilidad que son independientes de la conducta o de la voluntad del Estado denunciado, y cuya ausencia impide la consideración de esta petición o comunicación en términos absolutos. En este sentido, debe recordarse una vez más que, según la jurisprudencia constante de la Corte, la regla del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna ha sido prevista en beneficio del Estado, y éste puede renunciar a ella, incluso tácitamente¹⁹⁷.

b. La carga de la prueba

Un aspecto que puede ser decisivo a la hora de determinar si, en efecto, se agotaron los recursos de la jurisdicción interna, es definir a quién corresponde la carga de la prueba, y quién debe probar qué, en cuanto a la existencia de recursos internos, a su eficacia, y al agotamiento de los mismos, o a la posible existencia de una circunstancia que exima de agotarlos.

El peso de la prueba relativa al agotamiento previo de los recursos internos ha sido distribuido equitativamente entre la parte actora y el Estado demandado. Corresponde al peticionario demostrar el agotamiento de los recursos internos o la existencia de alguna de las excepciones previstas por la Convención. No obstante, si el peticionario ha recurrido a esta instancia internacional es porque considera haber agotado los recursos internos, sin éxito, o porque se le ha impedido o ha estado imposibilitado de agotarlos, o porque estima que tales recursos son inexistentes, o porque no existe dentro de la legislación interna del Estado de que se trate el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados, o porque considera que ha transcurrido un tiempo excesivo sin que se haya adoptado una

¹⁹⁶ Cfr. el art. 48, N° 1, letra c) de la Convención.

¹⁹⁷ Cfr. por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petrucci y otros. Excepciones preliminares, sentencia de 4 de septiembre de 1998, párrafo 56.

decisión, haciendo que tales recursos se vuelvan meramente dilatorios. De haberse agotado los recursos internos, al momento de presentar su petición o comunicación, el peticionario debe suministrar una copia de las sentencias respectivas; pero cualquiera de las otras hipótesis no es fácil de probar, y puede que el autor de la petición no esté en capacidad de presentar evidencia concluyente sobre el particular. Por consiguiente, el Reglamento ha previsto que si el Estado alega que no se han agotado los recursos internos, le corresponde a éste demostrar tanto la existencia como la eficacia de tales recursos. En este sentido, el párrafo 3 del art. 31 del Reglamento dispone que, cuando el peticionario alegue la imposibilidad de comprobar el cumplimiento del requisito del agotamiento de los recursos internos, corresponderá al Estado en cuestión demostrar que los recursos internos no han sido agotados, a menos que ello se deduzca claramente del expediente. En consecuencia, en el curso de la tramitación de una petición, en ausencia de otros elementos de juicio, la falta de respuesta del Estado a las solicitudes de información formuladas por la Comisión, ha permitido presumir que no había recursos internos que agotar¹⁹⁸. Ya se ha señalado que, si el Estado no ha alegado oportunamente la falta de agotamiento de los recursos internos, la Corte ha deducido que éste a renunciado tácitamente a su agotamiento; pero, del silencio del Estado sobre este particular, también sería razonable deducir que no hay recursos internos que agotar.

De la respuesta del Estado, indicando que el caso había sido esclarecido a partir de la teoría de la muerte en enfrentamiento, la Comisión ha concluido que los recursos internos ya habían sido agotados¹⁹⁹; asimismo, de la respuesta del Estado, admitiendo que consideraba improbable que los peticionarios pudieran prevalecer en el ámbito de sus tribunales, ya que la doctrina de la inmunidad soberana les impide conocer de demandas en contra de un tercer

¹⁹⁸ Cfr. por ejemplo, la resolución de la Comisión en el caso N° 7473, en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1981-1982, Washington, D. C., 1982, págs. 36 y 37; también, el Informe N° 9/91, del 15 de febrero de 1991, que dispone la publicación de varios informes en contra del Perú, en los que se expresa que la falta de respuesta a las solicitudes de información formuladas por la Comisión hacen presumir que no hay recursos de jurisdicción interna que deban ser agotados. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990-1991, Washington D. C., 1991, págs. 277 y ss.

¹⁹⁹ Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 3/94, Caso 10.242, El Salvador, del 1° de febrero de 1994, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1994, pág. 170, párrafo 5 a) de la parte considerativa.

Estado, la Comisión concluyó que los tribunales internos de Panamá y los Estados Unidos eran foros que no estaban a disposición de los peticionarios para tramitar sus reclamos²⁰⁰. En el caso Tibi, durante el trámite de admisibilidad, el Estado alegó que se encontraba pendiente el proceso penal en contra del señor Tibi, y que no se habían agotado los recursos de casación y revisión; en su informe de admisibilidad, del 5 de octubre de 2000, la Comisión señaló que el reclamo del Estado se refería a un proceso por narcotráfico en el que se había dictado sobreseimiento provisional, y observó que el Estado no había especificado qué instancias no habían sido agotadas, ni en qué instancia se encontraba el proceso; en su sentencia sobre este caso, la Corte no encontró motivos para reexaminar los razonamientos de la Comisión, por considerar que eran consecuentes con las disposiciones relevantes de la Convención, y desestimó la excepción preliminar de no agotamiento de los recursos internos²⁰¹. Como quiera que sea, en presencia de un sobreseimiento temporal, correspondería al Estado demostrar que la puesta en libertad de la víctima estaba sujeta a un trámite o recurso adicional.

A juicio de la Corte Interamericana, el agotamiento de los recursos internos no es –en principio– un requisito cuya concurrencia deba comprobar la Comisión, sino que tiene que ser alegado por el Estado, señalando concretamente cuáles son los recursos que deben agotarse²⁰². Aplicando el criterio sustentado por la Corte, en un caso en que el gobierno del Estado denunciado no había impugnado la admisibilidad de la denuncia por falta de agotamiento de los recursos internos, la Comisión consideró que debía estimar que el Estado había renunciado tácitamente a hacerlo²⁰³; asimismo, y en lo que concierne a la oportunidad para alegar esta circunstancia, la Comisión ha expresado que cuando el gobierno no hace valer la excepción de

²⁰⁰Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 31/93, Caso 10.573, Estados Unidos, del 14 de octubre de 1993, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C., 1994, págs. 238 y sig.

²⁰¹Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tibi, sentencia del 7 de septiembre de 2004, párrafos 53 y 55.

²⁰²Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 88; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 87, y Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 90.

²⁰³Cfr. el Informe N° 11/92, Caso 10.284, El Salvador, del 4 de febrero de 1992, en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1991, Washington, D. C., 1992, pág. 139.

no-agotamiento de los recursos internos ante la Comisión, no puede hacerlo posteriormente ante la Corte por ser extemporáneo²⁰⁴.

Sin embargo, la Corte ha sostenido que si el Estado prueba la existencia de determinados recursos internos que deberían haberse utilizado, el peso de la prueba se invierte y corresponde al autor de la petición o comunicación demostrar que esos recursos fueron agotados o que el caso cae dentro de alguna de las excepciones del art. 46, número 2, de la Convención; en este sentido, en una advertencia claramente dirigida a la atención que la Comisión debe brindar al trámite de admisibilidad, en los primeros casos que le tocó conocer, la Corte señaló que “no se debe presumir con ligereza que un Estado Parte en la Convención ha incumplido con su obligación de proporcionar recursos internos eficaces”²⁰⁵. Según este criterio expuesto inicialmente por la Corte, una vez que el Estado ha probado la disponibilidad de recursos internos para el ejercicio de un derecho protegido por la Convención, la carga de la prueba se traslada al reclamante, a quien corresponde demostrar que es aplicable alguna de las excepciones contempladas en el número 2 del artículo 46 de la Convención²⁰⁶; sin embargo, sus decisiones más recientes sugieren que el Estado también debe probar la eficacia de los recursos alegados. En el caso Castillo Petruzzi y otros, el Tribunal observó que el Estado demandado no explicó la aplicabilidad del hábeas corpus y del amparo al caso bajo consideración, ni demostró la eficacia de esos recursos en asuntos como el que se analizaba; no demostró que los mismos fuesen adecuados y operasen en la realidad; en opinión de este alto Tribunal, corresponde al Estado acreditar la efectividad de los recursos internos cuya aplicabilidad sostiene²⁰⁷.

Consecuente con lo anterior, la Corte ha requerido del Estado, como prueba para mejor resolver, información sobre el trámite de

²⁰⁴Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gangaram Panday. Excepciones preliminares, sentencia del 4 de diciembre de 1991, párrafos 39 y 40.

²⁰⁵Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 60; Caso Godínez Cruz, de 20 de enero de 1989, párrafo 63, y Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrafo 84.

²⁰⁶Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párrafo 41.

²⁰⁷Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petruzzi y otros. Excepciones preliminares, sentencia de 4 de septiembre de 1998, párrafo 63. También, Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia de 30 de enero de 1996, párrafo 40; Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996, párrafo 40, y Caso Tibi, sentencia del 7 de septiembre de 2004, párrafo 49.

los recursos disponibles. En tal sentido, en el caso Durand y Ugarte, el Presidente de la Corte solicitó al Estado toda la documentación relativa a los recursos de hábeas corpus tramitados a favor de las víctimas en este caso, así como el expediente iniciado en contra de ellos por el delito de terrorismo²⁰⁸. El Estado presentó únicamente el pronunciamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales respecto del recurso de casación interpuesto por Virginia Ugarte Rivera contra la resolución de la Primera Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, documentación referente a las gestiones realizadas y a las dificultades que habría tenido para localizar las actuaciones referidas a los recursos de hábeas corpus y el proceso sobre terrorismo, y documentación proporcionada por la Sala Penal Corporativa Nacional para casos de Terrorismo²⁰⁹; la Corte reiteró al Estado la solicitud de presentar la documentación referente a los recursos de hábeas corpus interpuestos en este caso, así como el expediente del proceso por terrorismo, solicitados como prueba para mejor resolver, sin que, a la fecha de la sentencia de excepciones preliminares, fueran presentados por el Estado²¹⁰. En cualquier caso, no debe perderse de vista que los órganos de la Convención no operan como una cuarta instancia y que el propósito que tiene el solicitar esta documentación no es examinar los méritos de lo que se pide en dicho recurso, ni la justicia de lo que se haya decidido por los tribunales nacionales, sino que, únicamente, constatar que los recursos domésticos fueron interpuestos y agotados.

c. Las instancias competentes

Según la Corte, la falta de agotamiento de los recursos internos es una cuestión de pura admisibilidad, y el Estado que la alega debe indicar los recursos internos que es preciso agotar, así como acreditar que esos recursos son efectivos²¹¹. En principio, corresponde a la Comisión pronunciarse sobre la circunstancia de si se han agotado o no los recursos internos. Sin embargo, eventualmente la Corte puede adquirir competencia para conocer de esta materia, ya sea porque

²⁰⁸ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Durand y Ugarte. Excepciones preliminares, sentencia del 28 de mayo de 1999, párrafo 21.

²⁰⁹ Cfr. *ibid.*, párrafo 24.

²¹⁰ Cfr. *ibid.*, párrafo 25.

²¹¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni, Excepciones preliminares, sentencia de 1 de febrero de 2000, párrafo 53; Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004, párrafo 81; Caso Tibi vs. Ecuador, sentencia del 7 de septiembre de 2004, párrafo 49, y Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, Excepciones preliminares, sentencia del 23 de noviembre de 2004, párrafo 135.

a) existen discrepancias en torno al criterio de la Comisión, o b) porque –por cualquier razón– ésta ha omitido pronunciarse al respecto, o c) porque el Estado no interpuso oportunamente ante la Comisión la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos, o no lo hizo de manera suficientemente explícita y la plantea posteriormente ante la Corte.

Según el criterio expuesto inicialmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

la cuestión de saber si se han cumplido o no los requisitos de admisibilidad de una denuncia o queja ante la Comisión es un tema que concierne a la interpretación o aplicación de la Convención, en concreto de sus artículos 46 y 47, y, en consecuencia, *ratione materiae*, competencia de la Corte. Sin embargo, como estamos en presencia de requisitos de admisibilidad de una queja o denuncia ante la Comisión, en principio corresponde a ésta pronunciarse en primer término. Si posteriormente en el debate judicial se plantea una controversia sobre si se cumplieron o no los requisitos de admisibilidad ante la Comisión, la Corte decidirá, acogiendo o no el criterio de la Comisión, que no le resulta vinculante del mismo modo que tampoco la vincula su informe final²¹².

De acuerdo con el criterio de este mismo tribunal, aun cuando el agotamiento de los recursos internos es un requisito de admisibilidad que debe cumplirse en el trámite ante la Comisión, la determinación de si tales recursos se han interpuesto y agotado, o si se está en presencia de una de las excepciones a la exigibilidad de dicho requisito, es una cuestión relativa a la interpretación o aplicación de la Convención que, como tal, cae dentro de la competencia contenciosa de la Corte, la cual puede resolver este asunto ya sea como excepción preliminar o junto con el fondo de la controversia²¹³.

Esta tesis no ha sido compartida por el juez Antônio Cançado Trindade, quien sostiene –*inter alia*– que, en la distribución de competencias hecha por la Convención, corresponde a la Comisión, y no a la Corte, decidir sobre la admisibilidad de las peticiones o comunicaciones, decisión que sería definitiva en cuanto al agotamiento de los recursos internos; en segundo lugar, según Cançado Trindade, el propósito de la regla de agotamiento de los recursos internos es

²¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Asunto Viviana Gallardo y otras, Decisión del 13 de noviembre de 1981, párrafo 27.

²¹³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 84; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 83, y Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 86.

ofrecer al Estado –en la etapa de admisibilidad– una oportunidad de remediar la presunta violación antes de que el órgano internacional entre a conocer sobre los méritos de la denuncia²¹⁴. Desde luego, un procedimiento que permite reexaminar la admisibilidad de una petición parece incompatible con el fin último de la Convención, que es la protección de la persona humana; además, tampoco es una exageración afirmar que la reapertura y reconsideración por la Corte de una cuestión de pura admisibilidad, ya examinada y decidida por la Comisión, acarrea una división del proceso en una suerte de “*compartimentos estancos*” que le restan agilidad y transparencia²¹⁵. Adicionalmente, con ello se estaría confirmando al Estado una ventaja inaceptable, al proporcionarle una segunda oportunidad para obtener que se revise la decisión de la Comisión en materia de agotamiento de los recursos internos, oportunidad que no tendría el peticionario si la petición ha sido declarada inadmisibile, quedando en una posición de desigualdad procesal frente al Estado.

Hay que convenir en que, cuando la Comisión ha rechazado esta excepción sobre la base de la inexistencia de recursos disponibles en la esfera interna, o ha dado por establecido que las autoridades del Estado han impedido el acceso a los mismos y esta excepción se une a la cuestión de fondo planteada por la denuncia, es difícil pretender que la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre esta materia y reexaminar lo decidido por la Comisión. Con sus sentencias en los casos Castillo Páez y Loayza Tamayo, en que la Corte rechazó de plano la excepción preliminar de falta de agotamiento de los recursos internos por extemporánea²¹⁶, sin entrar a considerar los recursos que estaban disponibles según el gobierno, y sin pronunciarse sobre si tales recursos eran adecuados o efectivos, el tribunal dio un vuelco

²¹⁴ Cfr. voto razonado del juez *ad hoc* Antônio Cançado Trindade, especialmente párrafos 6 y 7, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Gangaram Panday. Excepciones preliminares, sentencia de 4 de diciembre de 1991. También, su voto disidente en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Genie Lacayo, Resolución del 18 de mayo de 1995 (art. 54.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafos 12 a 14, y sus votos razonados en el Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia de 30 de enero de 1996, y en el Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996.

²¹⁵ Cfr. el voto disidente de Antônio Cançado Trindade, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Genie Lacayo, Resolución del 18 de mayo de 1995 (Art. 54.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 14.

²¹⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia de 30 de enero de 1996, párrafos 41, 42, 43, 44, 45, y 46 N° 1, y Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996, párrafos 41, 42, 43, 44, 45 y 46 N° 1.

radical en su anterior posición, asumiendo de manera decidida la tesis tesoneramente defendida por el juez Cançado Trindade. La Corte ha mantenido esta misma posición en casos posteriores, señalando que si el Estado no planteó la cuestión del agotamiento de los recursos internos ante la Comisión, “está impedido (*estoppel*) para hacerla prevalecer ante este Tribunal”²¹⁷. Compartiendo el criterio expuesto por Cançado Trindade, creemos que el enfoque adoptado por el tribunal en los casos antes citados puede fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos, evitando que la Corte se convierta en un tribunal de recursos o apelaciones de decisiones de admisibilidad de la Comisión, y permitiendo que se pueda concentrar más en el examen de cuestiones de fondo para poder cumplir con mayor celeridad y seguridad su papel de interpretar y aplicar la Convención, determinando la ocurrencia o no de violaciones de la Convención y sus consecuencias jurídicas²¹⁸. Sin embargo, en su reciente sentencia en el caso Juan Humberto Sánchez, la Corte dio un nuevo giro, al señalar “la facultad inherente que tiene de ejercer su jurisdicción *in toto* en el procedimiento que se siga ante los órganos que componen el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, sin que esto suponga revisar el procedimiento que se llevó a cabo ante la Comisión sobre un caso que ha sido sometido a la Corte”²¹⁹. Según el tribunal, éste es competente para decidir si se ha producido una violación a alguno de los derechos y libertades reconocidos por la Convención Americana y para adoptar las medidas apropiadas derivadas de semejante situación, pero también lo es para juzgar sobre los presupuestos procesales en que se fundamenta su posibilidad de conocer del caso, y para verificar el cumplimiento de toda norma de procedimiento en que esté envuelta la interpretación o aplicación de la Convención²²⁰.

d. La relación con los méritos de la petición

En el caso de la masacre de Mapiripán, en su informe de admisibilidad, la Comisión decidió que, respecto del agotamiento de los

²¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Durand y Ugarte. Excepciones preliminares, sentencia del 28 de mayo de 1999, párrafo 38.

²¹⁸ Cfr. voto razonado del juez Antônio Cançado Trindade, en particular párrafos 3 y 9, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez. Excepciones preliminares, sentencia de 30 de enero de 1996, y Caso Loayza Tamayo. Excepciones preliminares, sentencia de 31 de enero de 1996.

²¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia del 7 de junio de 2003, párrafo 64.

²²⁰ Cfr. *ibid.*, párrafo 65.

recursos internos, procedía aplicar la excepción del art. 46, N° 2, letra c), de la Convención, relativa al retardo injustificado en la decisión, por considerar que la determinación de si las excepciones a la mencionada regla resultan aplicables al caso en cuestión “debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquel utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención”²²¹. Desde luego, el pronunciamiento sobre la admisibilidad de una petición no prejuzga sobre la posible violación de la Convención. En su sentencia, la Corte no confirma ni contradice expresamente el criterio de la Comisión; no obstante, la Corte señaló que, al haber efectuado un reconocimiento de responsabilidad en el presente caso, el Estado había aceptado implícitamente la plena competencia de la Corte para conocer del caso, por lo cual la excepción del no agotamiento de los recursos internos opuesta por el Estado habría perdido el carácter de cuestión preliminar y que, en todo caso, “el contenido de dicha excepción preliminar se encuentra íntimamente relacionado con el fondo del presente asunto, en particular en lo referente a la supuesta violación de los artículos 8 y 25 de la Convención”²²², por lo que desestimó dicha excepción preliminar y decidió continuar con el conocimiento del fondo del caso. Sin embargo, el que, para los efectos de admisibilidad, el agotamiento de los recursos internos esté sometido a un estándar distinto al que se requiere para la determinación de una eventual violación de los artículos 8 y 25 de la Convención, no impide que, para los efectos del pronunciamiento sobre el fondo, se puedan examinar ambos extremos.

De acuerdo con el criterio de la Corte Interamericana, en la esfera del derecho internacional de los derechos humanos, la regla del agotamiento previo de los recursos internos también tiene ciertas implicaciones respecto de los Estados, obligándolos a suministrar

²²¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la “Masacre de Mapiripán”. Excepciones preliminares y reconocimiento de responsabilidad, sentencia del 7 de marzo de 2005, párrafo 5. Asimismo, en el caso de Carlos Rafael Alfonzo Martínez, la Comisión sostuvo que el artículo 46.2 de la Convención Americana, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo, *vis á vis* las normas sustantivas de la Convención. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas en dicha norma resultan aplicables al caso en cuestión debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención. Cfr. Petición 73-03, Admisibilidad, Carlos Rafael Alfonzo Martínez, Venezuela, 15 de marzo de 2006, párrafo 58.

²²² Cfr. *ibid.*, párrafo 30.

recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos, los cuales deben corresponder a las exigencias del debido proceso legal y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención; por consiguiente, la Corte considera que “cuando se invocan ciertas excepciones a la regla de no agotamiento (*sic*) de los recursos internos, como son la ineffectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal, no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas por la Convención (*sic*). En tales circunstancias la cuestión de los recursos internos se aproxima sensiblemente a la materia de fondo”²²³, debiendo ser examinada junto con éste. Es por ello que, en opinión de la Corte, el derecho de toda persona 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, constituye uno de los pilares básicos no sólo de la Convención Americana sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática, y que este derecho se encuentra íntimamente ligado con la obligación general asumida por los Estados en el art. 1 N° 1 de la Convención, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados²²⁴. En este sentido, en el caso Bulacio, aunque el tribunal dio por establecido que a la fecha de su sentencia no existía un pronunciamiento firme por parte de las autoridades judiciales argentinas sobre el conjunto de los hechos investigados, también observó que nadie había sido sancionado como responsable de esos hechos, y que la impunidad que subsistía en este caso seguía causando sufrimiento a los familiares de la víctima²²⁵. En

²²³ Sentencia de la Corte Interamericana en el Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, del 26 de junio de 1987, párrafo 91. También, sentencia de la Corte en el Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, del 26 de junio de 1987, párrafo 90, y la sentencia de la Corte en el Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, del 26 de junio de 1987, párrafo 93. Parece innecesario hacer notar el *lapsus* en que incurre la sentencia de la Corte en cuanto a que la regla a que ésta hace referencia requiere el “*agotamiento*” de los recursos internos, y no su “*no agotamiento*”; asimismo, debe observarse que –en el marco de esta Convención, o de cualquier otra– quienes contraen obligaciones internacionales son los Estados partes en ella, y no “*la Convención*”.

²²⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Páez, sentencia del 3 de noviembre de 1997, párrafos 82 y 83; Caso Suárez Rosero, sentencia de 12 de noviembre de 1997, párrafo 65; Caso Blake, sentencia de 24 de enero de 1998, párrafo 102; Caso Paniagua Morales y otros, sentencia del 8 de marzo de 1998, párrafo 164, y Caso Castillo Petrucci y otros, sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 184.

²²⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bulacio vs. Argentina, sentencia del 18 de septiembre de 2003, párrafo 69, letra C, N° 6 y letra D N° 9.

esta misma causa, en relación con los daños materiales, la Comisión indicó que si bien se tramitaba una causa civil sobre las compensaciones económicas debidas por las violaciones sufridas por la víctima, aquella dependía de una causa penal en la que, al cabo de doce años, aún no se había dictado sentencia, por lo que no se había logrado satisfacer los requerimientos de la justicia²²⁶. En el caso Acevedo Jaramillo y otros, la Corte observó que la sentencia de amparo tenía siete años y medio de encontrarse en la etapa de ejecución de sentencia y que, debido a que podría haber un retardo injustificado en esta fase del proceso, la cuestión del agotamiento de los recursos internos se encontraba íntimamente relacionada con el fondo del caso, por lo cual sería analizada junto con las alegadas violaciones de la Convención²²⁷; al entrar en el examen del fondo del asunto, en relación con un supuesto “*hecho nuevo*” alegado por el Estado para desvirtuar la legitimidad de las sentencias que se alegaban incumplidas y su autoridad de cosa juzgada, la Corte consideró que una sentencia con carácter de cosa juzgada tenía que ser necesariamente cumplida, debido a que en ella se adopta una decisión de forma definitiva, otorgando certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto, y que tiene como uno de sus efectos el de la obligatoriedad²²⁸. Parece innecesario destacar que el incumplimiento de una sentencia priva de eficacia a los recursos de la jurisdicción interna y que, ante esa circunstancia, no hay ningún recurso que agotar.

La unión del examen del agotamiento de los recursos internos con la cuestión de fondo es también el criterio que ha sostenido el juez de Roux, en un voto disidente en el caso Cantoral Benavides. Según el citado magistrado, los reproches planteados en la demanda por los procesos penales a que se sometió al señor Cantoral Benavides tenían una vasta cobertura, no habiendo prácticamente ningún aspecto de dichos procesos que no hubiera sido objeto de crítica e impugnación; la cuestión del debido proceso se encontraba en el centro mismo de este caso contencioso, y las propias actuaciones que constituirían “*recursos de la jurisdicción interna*” para los efectos de este caso, estaban siendo cuestionadas en la demanda, a la par que estaban siendo defendidas por el Estado demandado; tampoco se habían recibido ni valorado los elementos que permitieran esclarecer el contenido y la

²²⁶Cfr. *ibid.*, párrafo 82.

²²⁷Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Acevedo Jaramillo y otros, sentencia del 7 de febrero de 2006, párrafo 127.

²²⁸Cfr. *ibid.*, párrafos 158 al 167.

adecuación a la Convención de las decisiones judiciales adoptadas en este caso y de los recursos interpuestos contra ellas. De modo que, a juicio del juez de Roux, lo pertinente hubiera sido acumular la excepción del no-agotamiento de los recursos internos con la cuestión de fondo porque, de haberse configurado la inexistencia del debido proceso legal, el reclamante estaba eximido de agotar los recursos de la jurisdicción interna, y porque bajo estas condiciones era muy difícil pronunciarse sobre estos extremos en la fase de excepciones preliminares²²⁹.

La Corte Interamericana ha justificado el unir la consideración de esta excepción junto con la materia de fondo planteada por la petición, señalando que es precisamente la inexistencia de recursos internos efectivos la que coloca a la víctima en estado de indefensión y explica la protección internacional. En opinión de este alto tribunal,

cuando quien denuncia una violación de los derechos humanos aduce que no existen dichos recursos o que son ilusorios, la puesta en marcha de tal procedimiento (de protección internacional) puede no sólo estar justificada sino ser urgente. En esos casos no sólo es aplicable el artículo 37.3 del Reglamento de la Comisión, a propósito de la carga de la prueba, sino que la oportunidad para decidir sobre los recursos internos debe adecuarse a los fines del régimen de protección internacional. De ninguna manera la regla del previo agotamiento debe conducir a que se detenga o se demore hasta la inutilidad la actuación internacional en auxilio de la víctima indefensa. Esa es la razón por la cual el artículo 46.2 (de la Convención) establece excepciones a la exigibilidad de la utilización de los recursos internos como requisito para invocar la protección internacional, precisamente en situaciones en las cuales, por diversas razones, dichos recursos no son efectivos. Naturalmente cuando el Estado opone, en tiempo oportuno, esta excepción, la misma debe ser considerada y resuelta, pero la relación entre la apreciación sobre la aplicabilidad de la regla y la necesidad de una acción internacional oportuna en ausencia de recursos internos efectivos, puede aconsejar frecuentemente la consideración de las cuestiones relativas a aquella regla junto con el fondo de la materia planteada, para evitar que el trámite de una excepción preliminar demore innecesariamente el proceso²³⁰.

²²⁹Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cantoral Benavides. Excepciones preliminares, sentencia de 3 de septiembre de 1998, voto disidente del juez Carlos Vicente de Roux Rengifo. Dadas estas circunstancias, en opinión del juez disidente la decisión de la Corte en el sentido de que la víctima “hizo uso de todos los recursos internos, incluso uno de carácter extraordinario como lo es el recurso de revisión” (párrafo 33 de la sentencia), estaría sometida a demasiadas sombras e incertidumbres.

²³⁰Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 93; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 92, y Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 95.

Según la jurisprudencia más reciente del tribunal, la protección activa de los derechos consagrados en la Convención se enmarca en el deber estatal de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, y requiere que éste adopte las medidas necesarias para castigar las violaciones a los derechos humanos, así como para prevenir que se vulnere alguno de estos derechos por parte de sus propias fuerzas de seguridad o de terceros que actúen con su aquiescencia; de acuerdo con la Corte, el derecho a la tutela judicial efectiva exige a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos²³¹. De manera más categórica, en casos recientes, la Corte ha sostenido que una demora prolongada en el procedimiento puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales²³²; asimismo, el tribunal ha observado que el esclarecimiento de si el Estado ha violado o no sus obligaciones internacionales por virtud de las actuaciones de sus órganos judiciales, puede conducir a que el tribunal deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos y, citando a la Corte Europea de Derechos Humanos, señala que la función del tribunal internacional es determinar si la integralidad de los procedimientos, así como la forma en que fue producida la prueba, fueron justos y estuvieron ajustados a las disposiciones internacionales²³³.

En cualquier caso, la cuestión preliminar tiene que ser decidida antes de pronunciarse sobre el fondo de la controversia. En el caso Durand y Ugarte, ante una petición en este sentido formulada por el Estado, la Corte señaló que “la decisión sobre el fondo del asunto... en ningún caso, puede emitirse antes de resolver las excepciones preliminares interpuestas por el Estado”²³⁴. Pero los argumentos esgrimidos en favor de un examen conjunto de la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos y de los méritos de la denuncia son igualmente válidos tanto en el procedimiento ante la Comisión como en el que se sigue ante la Corte.

²³¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bulacio vs. Argentina, sentencia del 18 de septiembre de 2003, párrafos 111 y 115.

²³² Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros, sentencia del 21 de junio de 2002, párrafo 145.

²³³ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”), sentencia del 19 de noviembre de 1999, párrafo 222; Caso Bámaca Velásquez, sentencia del 25 de noviembre de 2000, párrafo 188, y Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras, sentencia del 7 de junio de 2003, párrafo 120.

²³⁴ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Durand y Ugarte. Excepciones preliminares, sentencia del 28 de mayo de 1999, párrafo 18.

Tratándose de una medida como ésta, que se aparta de lo normal y que puede tener consecuencias negativas para la presunta víctima de la violación de derechos humanos que se alega, la acumulación de la excepción preliminar al examen de la cuestión de fondo sólo se justifica excepcionalmente y debe estar muy bien fundamentada²³⁵; lo contrario implicaría desconocer el principio “*pro homine*”, que debe orientar la interpretación de la Convención, y le restaría agilidad y transparencia al proceso, en perjuicio del individuo.

Cuando se alega alguna de las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos, previstas en el art. 46 N° 2 de la Convención, se está imputando al Estado una violación adicional de los derechos consagrados en la Convención, que debe ser examinada junto con la que es motivo de la denuncia. Según la Corte, el art. 1 de la Convención obliga a los Estados Partes no sólo a respetar los derechos y libertades que ella consagra sino que también a garantizar su libre y pleno ejercicio, lo cual implica remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que les reconoce la Convención; por consiguiente, la tolerancia del Estado frente a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del art. 1, párrafo 1, de la Convención²³⁶. Pero no debe perderse de vista que el agotamiento de los recursos internos es una cuestión de pura admisibilidad, que requiere ser tratada de manera distinta a la determinación de si el Estado ha cumplido con su obligación de proporcionar recursos que, en los términos del artículo 25 de la Convención, amparen a las personas contra actos que violen sus derechos constitucionales o legales, o los derechos previstos en la misma Convención, y si esos recursos han sido tramitados conforme a las reglas del debido proceso.

Conclusión

Puesto que la regla del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna constituye una barrera para el acceso del individuo a la Comisión, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos

²³⁵ Cfr. en este sentido, la opinión del juez Antônio Cançado Trindade en su voto disidente en el caso *Genie Lacayo*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Genie Lacayo*, Resolución del 18 de mayo de 1995 (Art. 54.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrafo 13.

²³⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Excepciones al agotamiento de los recursos internos* (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párrafo 34.

Humanos ha contribuido notablemente a precisar la naturaleza de esta regla, el tipo de recursos que hay que agotar, el momento en el que su inobservancia se debe alegar y el efecto de no hacerlo en forma oportuna, y el alcance de las excepciones a la regla. En tal sentido, en la medida en que la Convención requiere que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, “conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”, la Corte ha sostenido que esta referencia a los “*principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos*” es relevante no solamente para determinar en qué situaciones se exime al peticionario del agotamiento de los remedios locales, sino también al tratar problemas relativos a la forma cómo debe probarse el no-agotamiento de los recursos internos, o a quién tiene la carga de la prueba o, incluso, qué debe entenderse por *recursos internos*²³⁷.

Una aplicación demasiado rigurosa e inflexible de la regla del previo agotamiento de los recursos internos, que no tenga debidamente en cuenta la naturaleza precisa de los recursos que hay que agotar y las excepciones a esa regla, podría anular la eficacia de las peticiones internacionales como último recurso para proteger los derechos consagrados en la Convención. Como ha expresado Edmundo Vargas, con la exigencia del agotamiento de los recursos internos “se trata de conciliar la soberanía del Estado con la efectiva protección internacional. Si se prescinde enteramente de ella, se viola la soberanía estatal; pero si se ponen obstáculos demasiado rígidos para la admisibilidad de la queja, se hace inoperante el rol del órgano internacional llamado a defender los derechos humanos”²³⁸; en consecuencia, esta regla no puede interpretarse de una manera que permita a los Estados eludir sus obligaciones internacionales, y que impida al individuo el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención²³⁹.

Afortunadamente, el efecto que esta condición de admisibilidad –o derecho del Estado denunciado– pueda tener en el ejercicio del

²³⁷ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 87; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 86, y Caso Godínez Cruz. Excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987, párrafo 89.

²³⁸ OEA, “Algunos problemas que presentan la aplicación y la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Organización de Estados Americanos, Washington, D. C., 1980, págs. 160 y sig.

²³⁹ Cfr. el art. 29, letra a, de la Convención.

derecho de petición se ve substancialmente reducido, debido a las excepciones previstas por la propia Convención y a los requisitos que, en opinión de la Corte, deben reunir los recursos de la jurisdicción interna para que sea necesario agotarlos. En consecuencia, éste no constituye un obstáculo insalvable para el ejercicio del derecho de petición ante la Comisión. Una vez constatada la falta de agotamiento de los recursos internos, nada impide que esa petición sea introducida y admitida posteriormente, una vez que efectivamente se haya agotado la jurisdicción interna. De acuerdo con el criterio sustentado por la propia Comisión, “cuando una demanda ha sido declarada inadmisibile por la falta del agotamiento de los recursos internos, es siempre posible al reclamante comparecer posteriormente ante la Comisión si comprueba el agotamiento de dichas vías”²⁴⁰.

²⁴⁰Resolución 15/89, Caso 10.208, contra República Dominicana, del 14 de abril de 1989, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1988-1989, Washington, D. C., 1989, pág. 126.