

EL AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS EN LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

FLORABEL QUISPE REMÓN

Doctoranda en Derecho Internacional de los Derechos Humanos
(Universidad Carlos III de Madrid)

INTRODUCCIÓN

El derecho internacional de los derechos humanos es uno de los sectores del Derecho Internacional contemporáneo donde el fenómeno del regionalismo tiene una presencia más acusada, donde los derechos humanos han alcanzado un mayor desarrollo. La experiencia histórica del sistema interamericano de protección de los derechos humanos hasta la fecha ha demostrado que es posible fortalecer la posición de los particulares en el ámbito internacional a través de órganos de protección de sus derechos. Permitir a un individuo acudir a la justicia a nivel internacional representa una verdadera revolución jurídica. Es el medio jurídico que sitúa en sus justos términos el funcionamiento del sistema internacional de protección a los derechos humanos.

Sin embargo, existen ciertos requisitos de admisibilidad para acudir ante un órgano internacional, los cuales deben ser cumplidos por el denunciante al momento de presentar la denuncia. En el presente trabajo abordaremos brevemente uno de estos requisitos –el agotamiento de los recursos internos– en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, el cual desde nuestro punto de vista se trata no sólo de una cuestión procesal, planteada como condición de admisibilidad, sino también de una cuestión relacionada a la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en el sistema de protección de derechos humanos.

La razón de este requisito es brindar la oportunidad al Estado de poder reparar, en el ámbito de su propio ordenamiento jurídico interno, la supuesta violación de los derechos involucrados en el caso, antes de que el órgano internacional pueda pronunciarse sobre la responsabilidad. El trabajo contendrá una referencia a los antecedentes

del sistema interamericano de derechos humanos, el agotamiento de recursos internos en el sistema universal, europeo y africano, la regulación de dicho requisito en la Convención Americana de Derechos Humanos o llamada también Pacto de San José de Costa Rica y en el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, teniendo en cuenta la gran labor de la Corte Interamericana en la protección de derechos humanos mencionaremos alguna jurisprudencia referida al tema materia del presente trabajo.

I. ANTECEDENTES DEL SISTEMA AMERICANO

El sistema regional americano de promoción y protección de los derechos humanos supone, al igual que el europeo, una forma política común, aceptada como consecuencia de una tradición jurídicamente reconocida por todos los Estados partes en el sistema¹. La Convención Americana sobre Derechos Humanos se inspiró en la Europea, su desarrollo ha sido progresivo y ambas se coadyuvan y en ocasiones comparten jurisprudencia.

La afirmación de la necesidad de la promoción y protección internacional de los derechos humanos en el sistema interamericano fue la consecuencia de la proclamación de la existencia de una democracia común y solidaria en el continente. Algunos autores señalan que la preocupación por los derechos humanos en América aparece ligada al fenómeno del panamericanismo.

Así, la protección de los derechos humanos tiene lugar bajo el impulso de la Organización de los Estados Americanos (OEA), creada el 2 de mayo de 1948 en Bogotá en ocasión de la Novena Conferencia Interamericana, donde los Estados americanos aprobaron dos importantes instrumentos jurídicos en materia de derechos

humanos: **La Carta de la Organización de los Estados Americanos**², aprobada por unanimidad sin reserva alguna por veintiún países³, y **la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, aprobada en dicha fecha, siete meses antes de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos por la Organización de Naciones Unidas.

Es preciso mencionar que los instrumentos antes indicados tuvieron importantes antecedentes que fueron adoptados en anteriores reuniones y conferencias interamericanas. Destacaremos alguno de ellos, como la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz que se desarrolló en la ciudad de México en 1945, cuando el mundo se encontraba inmerso todavía en la segunda guerra mundial. Los Estados americanos, que de un modo u otro padecían las consecuencias de la guerra, comenzaron a examinar los problemas de la misma y a prepararse para la Paz. En esta Conferencia se adoptaron, entre otras, dos resoluciones de mucha importancia sobre el desarrollo del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos: la Resolución XXVII, sobre libertad de información, y la Resolución XL, sobre la Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre. Esta última proclamó “la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios consagrados en el Derecho internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre”, y se pronunció a favor de un sistema de protección internacional de los mismos, señalando en su preámbulo que “para que esa protección sea llevada a la práctica se requiere precisar tales derechos y los deberes correlativos en una Declaración adoptada en forma de Convención por los Estados⁴. Esta segunda resolución fue la predecesora de la Declaración Americana. La Conferencia consecuentemente encomendó al Comité Jurídico Interamericano la redacción de un anteproyecto de declaración que debía ser sometido a los gobiernos. También encomendó al Consejo Directivo de la Unión Panamericana “la convocatoria de la Conferencia Internacional de Jurisconsultos Americanos a fin de que la declaración encomendada sea adoptada en forma de convención por los Estados del Continente”. Así el proyecto encargado en 1945, que fue aprobado en 1948 como primer instrumento internacional de su tipo, no se adoptó como Convenio, sino como Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La Declaración, además de un preámbulo, comprende 38 artículos donde se definen los derechos protegidos, así como los deberes correlativos. Para la Declaración, los derechos del hombre no nacen del hecho de ser nacional de un

determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, reconociendo los derechos que existían antes de la formación del Estado.

Posteriormente, en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que se llevó a cabo en Santiago de Chile en 1959, se adoptaron importantes resoluciones respecto al desarrollo y fortalecimiento del sistema, siendo la resolución más importante la referida a “Derechos Humanos”. En ella, se declaró que dados los progresos alcanzados en materia de derechos humanos después de once años de proclamada la Declaración Americana y los avances que paralelamente se experimentaron en el seno de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa en la reglamentación y ordenación de la materia, “se halla preparado el ambiente en el hemisferio para que se celebre una convención”. Así, en la Parte I de la resolución se encomendó al Consejo interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto de convención sobre derechos humanos y de un proyecto de convención para la creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos. Asimismo, en la Parte II de la resolución mencionada, la Quinta Reunión de Consulta creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya función sería promover el respeto de los derechos humanos.

El Proyecto elaborado por el Consejo interamericano de Jurisconsultos fue remitido al Consejo de la Organización para que estudiara y oyera la opinión de los gobiernos de los países miembros de la organización y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH). El estudio del proyecto respectivo, junto con las reuniones para su revisión, condujeron a que el Consejo de la OEA convocara a una Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, la cual se llevó a cabo en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969. Sobre la base de las observaciones realizadas, la Conferencia aprobó el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), que también se acordó denominarla como Pacto de San José de Costa Rica, el cual enriquece de manera sustantiva la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El Pacto de San José reconoce derechos llamados de primera generación (civiles y políticos), e incluye algunos que no están establecidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH), como el derecho de rectificación y reparación por denegación de justicia, el derecho al nombre y a la nacionalidad o los derechos del

niño. Aunque permite la suspensión de las obligaciones en el supuesto de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad de los Estados partes, pero también reconoce la existencia de derechos inderogables, de “*ius cogens*”⁵, derechos que constituirían el núcleo duro de los derechos y bajo ninguna circunstancia pueden ser suspendidos (art.27.2 CADH)⁶. Es preciso indicar que la Convención refuerza los organismos de protección de los derechos humanos al crear una Corte Interamericana de Derechos Humanos, que viene a ser un órgano jurisdiccional “*stricto sensu*”⁷ que tiene competencia contenciosa y consultiva⁸.

Finalmente, cabe indicar que en los últimos años se han ido aprobando Protocolos adicionales a la Convención Americana, sean relativos a los derechos económicos, sociales y culturales (1988) y a la abolición de la pena de muerte (1990). Asimismo, se han aprobado convenios de protección de alcance sectorial, como la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura de 1989, la Convención interamericana sobre la desaparición forzada de personas de 1994, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, de 1994 y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación, de 1999.

II. AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS EN LOS SISTEMAS UNIVERSAL, EL EUROPEO, Y EL AFRICANO

a. Sistema universal

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, con los dos Protocolos facultativos de este último, conforman la conocida como Carta Internacional de los Derechos Humanos, que describe el reconocimiento y protección de los derechos humanos. No obstante, como la Declaración Universal fue aprobada mediante un instrumento cuyo valor jurídico no era obligatorio, hoy en día la gran mayoría de los derechos que contiene tienen naturaleza jurídica consuetudinaria y alcance “*erga omnes*”, por lo que su respeto y cumplimiento es exigible a todos los Estados.

Los contenidos de la Declaración Universal tienen un valor programático de gran impacto dentro

y fuera del Sistema de las Naciones Unidas. Esto se observa en la continua referencia a la Declaración en otros pronunciamientos, en las resoluciones de la Asamblea General, y de otros órganos de la ONU. Lo mismo se puede decir de la adopción en otros sistemas. Esta permanente invocación a la Declaración, por organizaciones internacionales o por los Estados, ha ido conformando la convicción sobre la obligación de respetar y hacer efectivos los derechos contenidos en ella. Se ha convertido así en la inspiradora y propulsora de la protección y promoción de los derechos humanos a escala internacional, y en un estándar internacional para medir el grado de respeto de los derechos humanos.

Dentro de las Naciones Unidas existen procedimientos convencionales y extra convencionales que protegen los derechos humanos. Entre los primeros se encuentra el Comité de Derechos Humanos, que puede verse facultado para conocer comunicaciones de particulares que aleguen ser víctimas de violaciones o derechos reconocidos por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, cumpliendo para ello los requisitos establecidos, como el agotamiento de los recursos internos. Dentro de los procedimientos extra-convencionales (Resol. 1235 y Resol. 1503), está la Comisión de los Derechos Humanos, que a partir de 1967 puede conocer las comunicaciones de los particulares relativas a violación de derechos humanos. Las comunicaciones no se toman en cuenta por si mismas, sino en cuanto contribuyan a definir una situación manifiesta de violación sistemática de derechos humanos. Por consiguiente, el objeto del control es la situación y no los supuestos individuales de violación, donde no cabe dar respuesta a denuncias concretas, excepto detenciones arbitrarias y acciones urgentes. En estos procedimientos, se exige el agotamiento de recursos internos únicamente cuando éstos son ágiles y eficaces; caso contrario, la Comisión muestra cierta flexibilidad e inicia la investigación de lo ocurrido sin tener en cuenta el agotamiento de los recursos internos como requisito de admisibilidad.

b. Sistema europeo

El continente europeo ha sido uno de los principales actores de internacionalización de los derechos humanos, pues se institucionaliza el primer sistema de protección a partir de la adopción por el Consejo de Europa de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950, instrumento adoptado por los Estados miembros del Consejo de Europa en Roma, el 4 de noviembre de 1950 y cuya sede se encuentra en Estrasburgo, Francia.

Se encuentra en íntima relación con la protección de un conjunto de valores entre los que ocupan un lugar central la democracia y la garantía de los derechos humanos.

Pese a incluir diversos derechos, se ven además completados con dos derechos de orden procesal que se conciben como garantías globales del sistema, a saber: a) el principio de la no discriminación en el disfrute de los derechos, y b) el derecho de interponer recursos ante la jurisdicción nacional para defender cualquiera de los derechos reconocidos.

Establece un sistema de control en el que se incluye la petición individual en su artículo 34, cuando señala que el Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Con la entrada en vigor del Protocolo 11 el 1 de noviembre de 1998, la Corte Europea de Derechos Humanos tiene competencia para recibir y examinar peticiones individuales que contengan denuncias de violaciones de derechos consagrados en la Convención por cualquiera de los Estados partes, sin necesidad de ninguna declaración adicional por parte de los Estados.

El individuo que recurre ante el Tribunal debe cumplir condiciones de admisibilidad (art. 35), entre ellas el agotar las vías internas, tal como se entiende según los principios de derecho internacional generalmente reconocidos y en el plazo de seis meses, a partir de la fecha de la resolución interna definitiva. (Art.35.1). Finalmente, cabe señalar que en el sistema europeo el derecho de petición individual se encuentra limitado por la exigencia de que el peticionario sea la víctima de la supuesta violación. En este aspecto el Sistema Interamericano es mucho más amplio.

c. Sistema africano

Es el sistema regional menos desarrollado comparativamente con los otros dos sistemas.

El organismo básico es la Organización para la Unidad Africana (OUA), creada en 1963, que proclama el derecho a la libre determinación de los pueblos, instrumento necesario en el proceso de descolonización que se vivía en aquellos años. La existencia del Estado como el único baluarte y agente del sistema, significa una fuerte estatalización de los modelos de actuación y toma de decisiones que se proyecta incluso en el plano de los derechos humanos, con consecuencias muy negativas. De forma que la OUA no ha podido reaccionar frente a

graves violaciones de derechos humanos que de forma masiva y sistemática han venido azotando al continente africano, llegando en muchos casos a guardar silencio sobre la base del principio de no-intervención en los asuntos internos de los Estados.

Frente a este hecho surge la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, adoptada el 26 de junio de 1981 y que entró en vigor el 21 de octubre de 1996. Concebida como instrumento básico de la OUA para la promoción y protección de los derechos humanos, su característica es ser fuertemente colectivista y comunitaria, pues establece un paralelismo absoluto entre los derechos reconocidos al individuo y los deberes que se le imponen en tanto miembro de la comunidad. Cabe señalar también el reducido papel atribuido al mecanismo de protección, en el cual la denuncia individual ocupa un lugar marginal, y cuya eficacia depende de un órgano político: la Asamblea de Jefes de Estado o de Gobierno.

El sistema africano cuenta con una Comisión Africana de Derechos Humanos y los Pueblos, órgano creado para promover los derechos humanos y de los pueblos y asegurar su protección en África. Conforme a la Carta, esta Comisión ejerce sus funciones de forma confidencial. Empero, su reglamento interno ha introducido una modificación que le permite celebrar sesiones públicas, salvo cuando analiza denuncias de presunta violación de derechos humanos.

La principal competencia de la Comisión es la calificación de las denuncias intergubernamentales que se presenta por un Estado parte contra otro, y que debe cumplir ciertos requisitos establecidos, fundamentalmente *agotar los recursos internos previamente* en el Estado denunciado. Por su parte, la Comisión ejerce sus funciones de control conforme a un procedimiento contradictorio y a puerta cerrada y elabora un informe en el que constarán los hechos y las conclusiones sobre la presunta violación, incluyendo recomendaciones dirigidas a la Asamblea sobre medidas a adoptar. El informe es confidencial y sólo es público si la Asamblea de Jefes de Estado o de Gobierno así lo decide.

Otra función, asumida en la práctica, es el control consistente en el estudio de las otras comunicaciones distintas a las presentadas por los Estados, entre las que se incluyen las denuncias individuales, que no están expresamente reconocidas en la Carta Africana. Estas comunicaciones están sometidas a condiciones de admisibilidad más rigurosas que las interestatales, pero no precisan el agotamiento de recursos

internos. Faúndez Ledesma señala que la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, a pesar de ser mucho más reciente que cualquiera de los otros dos sistemas regionales, y permitir el examen de comunicaciones procedentes de fuentes distintas a los Estados, no consagra el derecho de petición individual como medio de garantizar los derechos reconocidos en la misma. Simplemente, ésta contempla un procedimiento no compulsivo semejante al previsto en la Resolución 1503 del Consejo Económico y Social de la ONU, que le permite a la Comisión decidir discrecionalmente qué comunicaciones procedentes de fuentes no estatales serán consideradas.

III. EL AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

El sistema regional americano de protección de los derechos humanos no puede comprenderse si no se le relaciona con el sistema universal en la materia. Universalismo y regionalismo en materia de protección internacional de los derechos humanos no son formas antitéticas u opciones contrapuestas, sino fórmulas que deben coordinarse y armonizarse en función del objetivo de lograr el imperio del derecho y la mejor defensa y garantía de los derechos humanos⁹. Esta coordinación se presenta con mucha frecuencia entre los sistemas regionales, especialmente entre el sistema americano y europeo de protección de los derechos humanos, donde en ocasiones la jurisprudencia europea es recogida por la americana y viceversa.

Cómo se ha mencionado, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, respecto a los aspectos institucionales y a los medios de garantía establecidos en la Convención de 1969, cuenta con la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera tiene competencia bajo la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), es el órgano que tiene el primer contacto con el individuo cuyo derecho presuntamente ha sido violado, es el órgano protector de los derechos humanos de la Convención y de la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA), ello le faculta para actuar incluso en contra de Estados que no están sometidos a la jurisdicción de la Corte; su competencia es *cuasi jurisdiccional*. La segunda tiene competencia bajo la CADH, y conoce de casos que los Estados Partes¹⁰ y la Comisión le someten, en los cuales el individuo es parte procesal; sin embargo,

el derecho aplicable no se limita a la Convención, sino a los demás tratados que otorgan competencia a la Corte, su competencia es jurisdiccional. Ambos son los encargados de la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano¹¹.

Los mecanismos de garantía son tres: a) los informes periódicos presentados por los Estados, b) las comunicaciones o denuncias intergubernamentales y c) las denuncias de particulares. A efectos de llegar al tema materia de análisis nos detendremos en el último, las denuncias individuales, figura a la que el profesor Antônio Cançado Trindade define como el mecanismo de protección internacional más dinámico, al atribuir la iniciativa de acción al propio individuo (la parte ostensiblemente más débil frente al poder público), a diferencia del ejercicio *ex officio* de otros métodos (como investigaciones e informes) por parte de los órganos de supervisión Internacional, y el que mejor refleja la especificidad del derecho internacional de los derechos humanos, en comparación con otras soluciones propias del derecho internacional público.

Las denuncias individuales son obligatorias para los Estados partes que pueden ser denunciados ante la Comisión por cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental legalmente reconocida, conforme lo dispone el artículo 44 de la CADH, y constituyen la técnica de control por excelencia en el sistema convencional interamericano. El acceso del individuo a los mecanismos de protección, el derecho de permitir al individuo acudir y participar ante un órgano internacional es una conquista definitiva del derecho Internacional de los derechos humanos, es la piedra angular y constituye la mejor garantía que pueden tener las personas de que sus derechos serán reconocidos y respetados, es una renovación del derecho internacional –en el sentido de su humanización– abriendo una gran brecha en el dominio reservado de los Estados o competencia nacional exclusiva, definitivamente sobrepasada. El individuo es elevado así a la categoría de sujeto en el derecho internacional, dotado de capacidad procesal¹², este logro ha sido producto de una lucha constante y hoy en día no cabe duda que dentro del continente americano el individuo cada vez tiene mayor participación¹³ ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), y la jurisprudencia de esta Corte es cada día más innovadora, progresista y acorde a la realidad.

De lo dicho anteriormente tenemos que existe la *legitimatío ad causam* de los peticionarios ante instancias internacionales, y para el caso del sistema interamericano dicha petición se realiza ante la

Comisión, órgano encargado de resolver sobre la admisión de las demandas de Estados contra Estados y de particulares contra Estados. El procedimiento que deben seguir ante la Comisión es el mismo para ambos: la Comisión primero establece su competencia para conocer el caso y seguidamente la admisibilidad del caso que se le ha sometido, estudiando el cumplimiento de los requisitos, entre ellos, el agotamiento de recursos internos. La Comisión actúa como un filtro para realizar una primera selección de aquellos casos, que en su opinión tienen un fundamento sustentado y merecen ser examinados por ella misma.

Sin embargo, ni la Convención ni el Reglamento de la Comisión prevén la adopción de una decisión sobre la apertura del caso, como un requisito indispensable antes de dar curso a la petición. Al precisar las condiciones de admisibilidad, no indican en qué momento la Comisión debe pronunciarse sobre la admisibilidad de la petición (Art.46). En otros términos, no hay disposiciones que prevean la existencia de dos etapas del procedimiento: una sobre el examen de la admisibilidad y la otra sobre el examen de fondo. Pero sí se hace referencia a la inadmisibilidad en el artículo 47 de la CADH, cuando dispone que *la Comisión declarará inadmisibile toda petición o comunicación que no reúna las condiciones establecidas*. Este hecho permite que la Comisión considere a veces la admisibilidad de la petición o comunicación conjuntamente con la cuestión de fondo que ella plantea. Para que la petición o comunicación pueda ser admitida como trámite, la Comisión debe establecer, en forma expresa o tácita, la presencia de los requisitos exigidos antes de dar curso a dicha petición, pero puede excepcionalmente sufrir una modificación.¹⁴

Dentro de los requisitos que la Convención establece para que la Comisión conozca un caso y sea admisible, se requiere que previamente se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna. El artículo 61.2 de la CADH señala claramente: *para que la Corte pueda conocer un caso necesita que sean agotados ante la Comisión los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 de la convención* y condiciona la posibilidad de ejercer, por su parte, la competencia contenciosa. Pero como, a su vez, la Comisión no puede admitir una petición o comunicación sin que se hayan agotado los recursos de jurisdicción interna, resulta que estos dos extremos determinan la posibilidad de la actuación de la Corte y son así condiciones de admisibilidad de un caso a la Corte Interamericana. La propia Corte los ha denominado “presupuestos procesales”.

El agotamiento de los recursos internos 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 agotado los recursos de jurisdicción interna, momento en que surgirá la responsabilidad internacional del Estado infractor.

En el contexto de la Convención Americana, el agotamiento de los recursos internos o locales se propone evitar el sometimiento a una jurisdicción internacional de casos que podrían ser resueltos en instancia nacional. En tanto se logre solucionar un caso a nivel nacional, dichas violaciones no podrán ser consideradas como violaciones del derecho internacional de los derechos humanos. Así, este requisito debe ser considerado como una cuestión subsidiaria a ser ejercida en casos donde las garantías de protección de los derechos humanos sean ineficaces o inadecuadas en el ámbito nacional. La Comisión en ningún caso reemplaza los sistemas jurídicos penales, civiles o administrativos de los Estados miembros de la OEA.

El agotamiento de los recursos internos permite que el Estado, antes de verse envuelto en un proceso internacional, pueda remediar con sus propios medios la o las violaciones ocurridas dentro de su jurisdicción; y a la vez obliga a los Estados partes en la Convención a suministrar protección judicial a través de recursos efectivos a las víctimas (Art.25) para resolver el problema según su derecho interno.

El agotamiento de los recursos internos puede percibirse también como un beneficio del individuo, en cuanto a un más eficiente funcionamiento del sistema jurídico del Estado que puede garantizarle una pronta reparación del derecho cuya violación se alega, y no como una medida dilatoria o un mero privilegio a disposición del Estado¹⁵.

En la práctica este requisito plantea dificultades y genera más controversia en cuanto a la interpretación de su naturaleza, alcance y efectos. Porque, a pesar de que la Comisión es bastante flexible respecto al cumplimiento del requisito de la materia de análisis, no es fácil determinar cuáles son esos recursos, y hasta dónde se pueden considerar agotados ya que ello dependerá del contexto en que suceden los hechos. Al margen de que el deber del Estado de proporcionar recursos locales constituya una ventaja 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*¹⁶. Asimismo, en la práctica, respecto a la competencia de quién debe conocer sobre el agotamiento de recursos internos se observa que la Corte también conoce al respecto, a pesar de que la Convención otorga competencia a la Comisión sobre la admisibilidad de las peticiones.

Respecto al ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte con relación al agotamiento de los recursos internos, Faúndez Ledesma se plantea dos cuestiones. Primero: saber si un Estado puede renunciar al agotamiento de los recursos para que su caso pueda ser considerado por la Comisión y luego por la Corte. Segundo: si la Corte puede, en la etapa procesal en que ella actúa, revisar el criterio de la Comisión respecto al agotamiento de los recursos internos, o si está ligada necesariamente por el pronunciamiento de la Comisión al respecto.

Referente al primer punto, sostiene que el Estado puede renunciar válidamente a exigir que se hayan agotado los recursos internos para que la Comisión, y luego la Corte, puedan llegar a conocer de un caso. La regla del agotamiento de los recursos internos está impuesta en interés del Estado, ya que busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputan antes de haber tenido la ocasión de remediarlos por sus propios medios. Es un medio de defensa y, como tal, renunciante. Producida la renuncia, ésta es irrevocable.

En lo que respecta al segundo punto, considera que la Corte tiene el poder de revisar la decisión de la Comisión sobre el agotamiento de los recursos internos. Sería ilógico disponer que el agotamiento de estos recursos sea un requisito de admisibilidad de cualquier caso ante la Corte y negarle a este órgano jurisdiccional la competencia para decidir sobre el asunto¹⁷.

A efectos de aclarar los puntos mencionados, haremos alusión a algunas características de los recursos internos a los que hace referencia el Art. 46 de la Convención que en la letra a) de su párrafo primero requiere que se hayan agotado los recursos de la jurisdicción interna conforme a los principios de Derecho Internacional generalmente reconocidos. Los recursos a los que se refiere son los de jurisdicción interna, cuyo conocimiento corresponde a la autoridad judicial conforme a los procedimientos pre-establecidos y cuyas decisiones poseen fuerza ejecutoria. Debe quedar claro que no se trata de agotar todos los medios de reparación disponibles bajo la jurisdicción del Estado, sino

solamente los judiciales. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso peruano Loayza Tamayo recalcó que el agotamiento versa exclusivamente sobre recursos jurisdiccionales¹⁸. A juicio de la Corte Interamericana, esos principios a los que hace mención el Art. 46 no se refieren sólo a la existencia de tales recursos, sino que, como se infiere de las excepciones señaladas en el párrafo 2 del artículo mencionado, a que éstos sean adecuados y efectivos.

Entiende la Corte por recursos *adecuados*: “*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 razonable*”.

Además de que sean adecuados, requiere la Corte Interamericana que los recursos internos cuyo agotamiento previo se demanda sean *efectivos*, vale decir, capaces de producir el resultado para el que han sido concebidos. En opinión de la Corte un recurso puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable. En efecto, en situaciones antidemocráticas será difícil utilizar los recursos internos, e intentarlo o lograr cumplir con ese requisito será un imposible.

La exigencia del agotamiento de recursos internos como requisito de admisibilidad da testimonio de la interacción entre el derecho internacional y el derecho interno en el contexto de protección de los derechos humanos, orientado esencialmente hacia las víctimas, y dirigido a los derechos de los seres humanos y no de los Estados. Asimismo, se advierte el carácter variable de la exigencia de agotar recursos internos, según los casos. Existen resoluciones que han declarado que los actos relatados en los casos constituyen *prima facie* violaciones de derechos humanos, o han decidido archivar los casos hasta que se conocieran los resultados de las investigaciones en curso. La Comisión ha demostrado que aquel requisito de admisibilidad no es sacrosanto, inmutable o absoluto, y ha sido aplicado -a la luz del criterio de la eficacia de los recursos internos- con mucha más flexibilidad en el contexto de protección internacional de los derechos humanos. Aquí los recursos internos forman parte integrante del propio sistema de protección internacional de los derechos

humanos, con énfasis en el elemento de reparación y no en un agotamiento mecánico de recursos¹⁹.

La Corte Interamericana, se pronunció en muchas oportunidades sobre casos referentes al agotamiento interno de recursos, así, en un asunto²⁰ donde el gobierno de Costa Rica dirigió una petición a la Corte para determinar si había habido violación de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana en el caso de la muerte de Viviana Gallardo en una prisión y de las lesiones sufridas por sus compañeras de celda, y para tal efecto el gobierno de Costa Rica había renunciado formalmente al procedimiento ante la Comisión y al requisito previo de agotamiento de recursos internos de la jurisdicción interna. Señaló la Corte primero: Respecto al procedimiento ante la Comisión, que no había sido concebido en interés exclusivo del Estado y no era renunciable. Respecto al agotamiento de la jurisdicción interna, recordó que de acuerdo con la jurisprudencia internacional y según los principios del derecho internacional generalmente reconocido y la práctica internacional, la regla que exige el agotamiento previo de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pero busca dispensarlo 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 y como tal, renunciable, aún de modo tácito. La cuestión de saber si se habían cumplido los requisitos de admisibilidad de una petición ante la Comisión, corresponde a la Comisión-añadió la Corte-, es un tema que concierne a la propia interpretación o aplicación de la Convención (artículos 46-47) y, por ello, de competencia *ratione materie* de la Corte. En el caso concreto le correspondía, en principio, a la Comisión pronunciarse en primer lugar, y como esto no había ocurrido, la Corte, evitó pronunciarse acerca del alcance y valor de la renuncia del gobierno de Costa Rica a la regla del previo agotamiento de recursos internos²¹. La demanda no fue admitida y el caso fue remitido para examen de la Comisión, sin que ello pudiese interpretarse como una decisión de la Corte acerca de la competencia de la Comisión.

En otro caso²² el Estado objetó que la petición había sido recibida por la Comisión cuando aún estaba pendiente un proceso penal contra las supuestas víctimas. La Corte, al respecto, señaló que, 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. 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 fue entonces cuando la Comisión hizo saber al Estado la denuncia presentada, para que pudiera ejercer su defensa.

La Corte ha advertido que hay una diferencia entre la mera presentación de la denuncia ante la Comisión y el inicio del trámite ante ella, señalando que, en rigor, *"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 Comisión, como lo es la resolución que admite la denuncia, en su caso, y la notificación al Estado en su caso"*.

La Corte agregó que, al no alegar ante la Comisión, el Estado peruano, la falta de agotamiento de los recursos internos, el Estado está prescindiendo de un medio de defensa que la Convención establece en su favor.

EXCEPCIONES:

La Convención hace una excepción a la regla en aras de proteger de una manera efectiva los derechos humanos y teniendo en cuenta las diversas circunstancias que puedan surgir en un determinado momento e impidan realmente ejercer los derechos en el ámbito nacional, la Convención hace tres excepciones a la regla del agotamiento de recursos internos (Art.46.2). Tales excepciones están relacionadas con la idoneidad y eficacia que, según la Corte, deben presentar los recursos internos:

- 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. Al respecto, la Comisión se ha pronunciado en diversos casos eximiendo a los peticionarios del deber de agotar los recursos internos pues resultaba a todas luces evidente que los peticionarios no habían podido lograr una protección efectiva de los organismos jurisdicciones internas por la inexistencia del Estado de derecho, o pronunciándose sobre la no-existencia de legislación interna.²³
- 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. En lo que se refiere a la imposibilidad de agotar los recursos internos, ésta puede ser provocada por terceros o de carácter económico. Al respecto, tanto la Comisión como la Corte se han pronunciado. La Comisión declaró admisibles casos en los que se encomendó a la policía militar la investigación de hechos en los

cuales se acusaba al núcleo militar de perpetrar las violaciones denunciadas. Es lógico pensar en la falta de voluntad de los investigadores del caso cuando son jueces y partes.

En todo caso, la ausencia voluntaria del territorio del Estado por parte del peticionario no podría, por sí sola, esgrimirse como una circunstancia que le impide el agotamiento de los recursos internos²⁴.

La naturaleza especial de los tratados e instrumentos de derechos humanos, los imperativos de protección de la persona humana, la naturaleza y gravedad de ciertas violaciones de derechos humanos, constituyen importantes factores que han sido correctamente tenidos en consideración por los órganos de supervisión internacionales con el fin de evitar consecuencias injustas y asegurar con este propósito una aplicación necesariamente flexible de la regla de los recursos internos en el presente contexto²⁵.

En una Opinión Consultiva la CIDH²⁶, ha reiterado *que el artículo 1 de la Convención obliga a los Estados Partes no solamente a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, sino a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta disposición contiene un deber positivo para los Estados. Garantizar implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce*²⁷. En esta opinión consultiva la Corte observó que el artículo 46.2 de la Convención Americana no hacía ninguna referencia a si el requisito se aplicase a un indigente que, en razón de circunstancias económicas es incapaz de hacer uso él mismo de los recursos internos, y si el requisito del agotamiento se aplicaría a un peticionario individual que por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente, no puede hacer uso de los recursos internos. En cuanto al primer punto, la posición de la Corte fue que si la asistencia legal era necesaria para proteger eficazmente un derecho garantizado por la Convención y el peticionario era incapaz de obtener tal asistencia en razón de su indigencia, estaba dispensado del requisito de agotamiento interno de los recursos internos²⁸; respecto al segundo punto la Corte sostuvo que los mismos principios básicos aplicables al primer punto también regían la situación en que un individuo era incapaz de obtener la asistencia legal necesaria debido a una situación de temor generalizado que llevaba a los abogados a no aceptar casos que a su juicio pondrían en riesgo sus vidas. De este modo, si una persona era

impedida, por esta razón, de hacer uso de los recursos internos para vindicar un derecho garantizado por la Convención, tampoco se le podría exigir el agotamiento de los recursos internos, sin perjuicio de la carga de la prueba en caso de que el Estado demuestre la disponibilidad de los recursos internos. Es decir, si un Estado prueba la disponibilidad de recursos internos, corresponde al reclamante demostrar que se aplicaban las excepciones del artículo 46.2 y que se vio impedido de obtener la asistencia legal necesaria para la protección de los derechos reconocidos en la Convención.

C) Si hay retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos. Realmente, es difícil definir los criterios que permiten asumir un retardo injustificado. Empero, la Comisión, como con otros requisitos y excepciones de agotamiento de los recursos internos, se pronuncia de acuerdo a cada caso concreto valorando las circunstancias particulares del mismo. En muchos casos, la Comisión ha eximido de agotar los recursos de la jurisdicción interna cuando la investigación interna del caso haya sufrido un retardo injustificado. Al respecto, es preciso señalar que para cada proceso existen plazos prudenciales dentro del sistema nacional, y si estos se han excedido en demasía, se puede entender como retardo injustificado. Es evidente la existencia de estos casos en países anti democráticos, donde se “impide” al agraviado acudir a una instancia internacional para vindicar sus derechos conculcados.

Otro aspecto importante es definir a quién corresponde la carga de la prueba, quién debe probar la existencia de recursos internos, su eficacia y su agotamiento. Se tiene de la práctica de la Comisión, que puede solicitar información tanto al gobierno reclamado o a los particulares reclamantes o a ambos. Así, la carga de la prueba corresponde a ambos. En caso de que el reclamante sostenga haber agotado los recursos internos sin éxito por la inexistencia de los recursos, al momento de presentar la denuncia o por la ineficacia de ésta, el autor de la misma no tiene que presentar evidencia concluyente del agotamiento previo de los recursos internos. Por el contrario, si el Estado alega que no se han agotado los recursos internos, le corresponde demostrar tanto la existencia como la eficacia de los recursos²⁹ cuya aplicabilidad sostiene.

La falta de respuesta del Estado a las solicitudes de información formuladas por la Comisión, en el curso de la tramitación, permite presumir la no existencia de recursos que agotar. Para la Corte Interamericana, el agotamiento de los recursos

internos no es, en principio, un requisito cuya concurrencia debe comprobar la Comisión, sino que tiene que ser alegado por el Estado, indicando cuales son los recursos que deben ser agotados.

De la experiencia de la Comisión se tiene que el momento para que un Estado plantee la excepción de falta de agotamiento de recursos internos es ante la Comisión. De no hacerlo, se considera que el Estado ha renunciado tácitamente a hacerlo, ya que posteriormente no podrá plantearlo. Al respecto, existe jurisprudencia que deja claro que la excepción de no agotamiento de recursos internos, debe plantearse, para que sea oportuna, en la etapa de la admisibilidad del procedimiento ante la comisión, antes de cualquier consideración referido al fondo; de no ser así, existe la presunción de que el Estado renuncia tácitamente a valerse de ella³⁰

Así como señalamos que el Estado debe probar la existencia de recursos internos, también la Corte dice que en el caso en que el Estado prueba la existencia de recursos internos que pudieron haber sido agotados, la carga de la prueba se invierte y corresponde al denunciante demostrar que esos recursos fueron agotados o que el caso se encuentra dentro de las excepciones del artículo 46.2 de la Convención.

Faúndez Ledesma señala que conviene observar que una aplicación rigurosa e inflexible de estos criterios podrá anular la eficacia de las peticiones internacionales como último recurso para proteger los derechos consagrados en la Convención.

IV. REGULACIÓN DEL REQUISITO DE AGOTAMIENTO EN LA CONVENCION INTERAMERICANA Y EN EL REGLAMENTO DE LA COMISION

El artículo 46 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que, para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45³¹ sea admitida por la Comisión exige que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos; que sea presentado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva; que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma

de la persona o del representante legal de la entidad que somete la petición.

El artículo 46.2 se refiere a las excepciones estudiadas en el punto anterior:

Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:

1. no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
2. no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
3. haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos

RESPECTO A LAS PETICIONES EL REGLAMENTO DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SEÑALA:

Que las peticiones dirigidas a la Comisión solicitando su atención respecto a un caso, deberán contener el nombre, nacionalidad, profesión u ocupación, dirección postal o domicilio y la firma de la persona o personas denunciantes; o en el caso de que el peticionario sea una entidad no gubernamental, su domicilio o dirección postal, el nombre y la firma de su representante o representantes legales; se exige también una relación del hecho o situación que se denuncia, especificando el lugar y fecha de las violaciones alegadas, y si es posible, el nombre de las víctimas de las mismas, así como de cualquier autoridad pública que haya tomado conocimiento del hecho o situación denunciada; por otra parte es preciso la indicación del Estado aludido que el peticionario considera responsable, por acción u omisión, de la violación de alguno de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el caso de los Estados partes en ella, aunque no se haga una referencia específica al artículo presuntamente violado, y una información sobre la circunstancia de haber hecho uso o no de los recursos de jurisdicción interna o sobre la imposibilidad de hacerlo, este último requisito para efectos de que la Comisión decida la aplicación o no de las excepciones.

El artículo 35 hace referencia a las cuestiones preliminares, donde la Comisión seguirá con el examen del caso, pronunciándose, ya sea señalando el agotamiento de los recursos de jurisdicción

interna, pudiendo determinar las providencias que considere necesarias para aclarar las dudas que subsistan; otras materias relacionadas con la admisibilidad de la petición o su improcedencia manifiesta, que resulten del expediente o que hayan sido planteada por las partes; y en caso de que existan o subsistan la dudas puede ordenar archivar el expediente.

Por otro lado el artículo 37 hace referencia expresamente al agotamiento de los recursos internos, señalando que para que una petición pueda ser admitida por la Comisión, se requerirá que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.

Al igual que en la Convención, también el reglamento hace mención a las excepciones señalando no se aplicarán las exigencias mencionadas anteriormente, cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal, para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados; también cuando no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y cuando haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Respecto a este último punto el artículo 39 del Reglamento³² de la Comisión, señala que del examen de una petición se puede presumir que los hechos en ella relatados son verdaderos si, en un plazo máximo de 120 días, el Estado denunciado no suministra las informaciones pertinentes solicitadas por la Comisión.

La Comisión, con base en este artículo, ha aplicado tal presunción en numerosos casos³³. Se tiene también que cuando el peticionario afirme la imposibilidad de comprobar el requisito señalado, corresponderá al Gobierno, en contra del cual se dirige la petición, demostrar a la Comisión que los recursos internos no han sido previamente agotados, a menos que ello se deduzca claramente de los antecedentes contenidos en la petición.

El reglamento hace mención en su artículo 38 al plazo para la Presentación de Peticiones, indicando que la Comisión se abstendrá de conocer aquellas peticiones que se presenten después del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos ha sido notificado de la decisión definitiva, en caso de agotamiento de los recursos internos.

El plazo de petición a la Comisión para las circunstancias que establece el artículo 37, párrafo 2 del reglamento³⁴, será un periodo de tiempo

razonable, a criterio de la Comisión, a partir de la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos, considerando las circunstancias de cada caso concreto. Criterio bastante ambiguo, ya que el "tiempo razonable" es difícil de determinar por el recurrente, debido a que no existen criterios específicos para ello, existiendo una amplia discrecionalidad al respecto en la Comisión.

El Reglamento de la Comisión no prevé el pronunciamiento expreso sobre la admisibilidad o in admisibilidad de una petición o comunicación como una etapa ineludible. En materia de admisibilidad, como se ha venido diciendo, no se ha recurrido a soluciones rígidas e inflexibles. El Art. 33 del Reglamento dispone que, cuando se observe que la petición está incompleta, se debe notificar al peticionario, para que complete los requisitos omitidos en la petición.

Asimismo, conforme lo precisa el Art. 34, párrafo 1, letra c, del Reglamento de la Comisión, ésta puede aceptar provisionalmente la admisibilidad de la petición, sin prejuzgar sobre la decisión definitiva.

V. CONCLUSIONES

Los sistemas regionales de protección de los derechos humanos se caracterizan por una mayor juridificación y tecnificación, tanto de los instrumentos jurídicos como de los mecanismos de control. A este respecto, baste con destacar que es en el ámbito regional donde se ha establecido la fórmula de los tribunales internacionales de derechos humanos, representados en el Tribunal Europeo y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el más reciente Tribunal Africano de Derechos Humanos.

Uno de los logros importante del sistema americano de protección de los derechos humanos, es permitir la participación directa del individuo para hacer valer los derechos que considere vulnerados. Reconoce la petición individual contra un Estado, lo que permite hablar de un reconocimiento de auténticos derechos subjetivos a favor del particular. Este derecho constituye uno de los pilares básicos del mecanismo de protección internacional de los derechos humanos, al igual que la jurisdicción obligatoria de los Tribunales Internacionales de derechos humanos. El reconocimiento de la petición individual mantiene la esperanza de alcanzar justicia en el ámbito Internacional cuando ha sido negada por la justicia nacional o cuando ésta no ha sido lo suficientemente efectiva.

La protección jurisdiccional es la forma más evolucionada de salvaguardia de los derechos

humanos, y la que mejor atiende a los imperativos del derecho y de la justicia.

Podemos decir que los sistemas Internacionales tienen un carácter subsidiario, debido a que sólo entran en función cuando falla el sistema interno. Debe quedar claro que no se trata de una instancia más. Por ello la exigencia, por parte de los órganos internacionales antes de conocer el caso, del cumplimiento de ciertos requisitos como el agotamiento de los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional general reconocidos. La CADH exceptúa de esta exigencia cuando 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 alegan han sido violados; no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos existentes de la jurisdicción interna o se le impide agotarlos. Por otro lado la jurisprudencia amplía la excepción a casos de indigencia o temor generalizado de abogados, vale decir, si un reclamante ante la Comisión por razones de indigencia o temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente, se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele su agotamiento.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos no precisa el plazo de presentación de denuncias, o los elementos de juicio que la Comisión debe considerar para formar un criterio al respecto. No sería justo que se castigue con la declaración de in admisibilidad de su petición a una persona que por alguna circunstancia o razón ajena a su voluntad no haya llegado a la instancia Internacional, aunque sus derechos hayan sido violados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al pronunciarse sobre la admisibilidad de peticiones, toma una decisión más bien administrativa que propiamente judicial. Probablemente este hecho haya permitido que actúe con flexibilidad, evitando rechazos inmediatos de peticiones con base en condiciones de admisibilidad tales como el agotamiento de recursos internos. En muchos casos, la Comisión estudia la cuestión de admisibilidad al mismo tiempo que el fondo del asunto. Tal vez este hecho haya permitido que conozca mayor cantidad de casos sobre cuya admisibilidad no se haya pronunciado con anterioridad. Asimismo, la Comisión tuvo resultados positivos en situaciones graves o de emergencia, donde sin prejuzgar sobre la admisibilidad de una denuncia, realiza las gestiones necesarias ante el gobierno referido.

Comparto plenamente la opinión del profesor Cançado Trindade cuando señala que el propósito de la regla de agotamiento de recursos internos es ofrecer en la etapa de admisibilidad una oportunidad al Estado de remediar la presunta violación antes de que el órgano internacional conozca, y que 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; y 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 transparencia. Existe duplicidad de esfuerzos, que a la larga atentan contra los principios de celeridad y economía procesal.

BIBLIOGRAFÍA

CANÇADO TRINDADE, A., *Los Derechos Humanos En América, Una Perspectiva de Cinco Siglos*, Cortes de Castilla y León, 1994.

CANÇADO TRINDADE, A., *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao 1998.

CANÇADO TRINDADE, Antonio A. "El acceso directo del individuo a los Tribunales Internacionales de derechos humanos", Universidad de Deusto, Bilbao, 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, Tomo I, San José-Costa Rica, 2001.

FAUNDEZ LEDESMA, H., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Segunda edición*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José-Costa Rica, 1999.

GROS ESPIELL, "Universalismo y regionalismo en la protección Internacional de los Derechos Humanos", Los Tratados sobre Derechos Humanos y legislación mexicana, UNAM, México, 1981.

GROS ESPIELL, H., *Estudios sobre Derechos Humanos*, Civitas, Madrid, 1988.

OEA, *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2000.

PECES-BARBA MARTINEZ, G., LLAMAS CASCON, A, FERNÁNDEZ LIESA, C. "Textos básicos de derechos humanos", Aranzadi, Madrid, 2001.

PACHECO GOMEZ, Máximo, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, Tomo I, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

TRUYOL Y SERRA, A., *Los Derechos Humanos*, Tecnos, Madrid, 2000.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-11/90, excepciones al agotamiento de recursos internos del 10 de Agosto de 1990.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Nº. 107

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Comunidad de Mayagna (Sumo) Awas Tigni. Excepciones Preliminares, Sentencia de 1 de febrero de 2000. Serie C Nº. 66.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petruzzi y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de setiembre de 1998. Serie C Nº. 41.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Loayza Tamayo. Excepciones Preliminares. Sentencia de 31 de enero de 1996. Serie C Nº. 25.

NOTAS

1. GROS ESPIELL, H., *Estudios sobre Derechos Humanos*. Civitas, Madrid, 1998, pág. 128.
2. La Carta de la OEA, suscrita el 30 de abril de 1948, adquirió vigencia a partir del 13 de diciembre de 1951, esto es, cuando alcanzó los dos tercios de ratificaciones.
3. A la fecha, la Carta ha sufrido reformas mediante la aprobación del Protocolo de Buenos Aires, de 1967, el Protocolo de Cartagena de Indias, de 1985, el Protocolo de Washington de 1992 y el Protocolo de Managua de 1993.
4. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*, Secretaría General, Washington, 1998, Pág.6.
5. Por responder al mínimo jurídico esencial que la comunidad internacional precisa para su pervivencia como tal, así como a las necesidades morales de nuestro tiempo, incluyendo entre ellos unos derechos fundamentales de la persona que todo Estado debe de respetar y proteger. Tal es así que la Declaración Americana de los Derechos Humanos se considera como norma internacional obligatoria, que no tiene un nivel de tratado, viene a ser una norma de ius cogens que no requiere ratificación por unanimidad de todos.
6. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva Nro. 8/87 señaló al habeas corpus y al amparo como garantías judiciales que tienen la calidad de indispensable para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el art. 27.2, y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática.
7. PECES-BARBA MARTINEZ, G., LLAMAS CASCON, A., FERNÁNDEZ LIESA, C. *Textos básicos de derechos humanos*, Aranzadi, 2001, Pág.600.
8. Respecto a la función contenciosa, sólo la Comisión y los Estados partes de la Convención que hubieran declarado reconocer la competencia de la Corte, están autorizados para someter a su decisión un caso relativo a la interpretación o aplicación de la Convención a condición de cumplir con los requisitos establecidos. Esta función se ha visto restringida en su mayor parte por el número limitado de Estados partes que han reconocido su jurisdicción, y por ausencia de una legitimación activa del individuo para acudir ante ella (Art. 61). En lo referente a la función consultiva, la Convención señala en su artículo 64 que cualquier Estado podrá consultar a la Corte acerca de la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos.
9. GROS ESPIELL, *“Universalismo y regionalismo en la protección Internacional de los Derechos Humanos”*, Los Tratados sobre Derechos Humanos y legislación mexicana, UNAM, México, 1981.
10. Si bien, el Estado cuenta con la facultad de poder presentar ante la Corte una denuncia contra otro Estado, a la fecha esto no ha ocurrido no precisamente porque no hayan en el sistema interamericano Estados donde se violan los derechos humanos, sino por intereses políticos, relaciones diplomáticas o “solidaridad”. En materia de derechos humanos no debería primar ningún interés que no sea el respeto y el reconocimiento efectivo de estos derechos, siendo ello así esperamos que un Estado pueda ser lo suficientemente valiente y denunciar hechos de violación de los derechos humanos que pudiera estar cometiendo otro Estado.
11. Estos órganos tienen una composición similar conforme se desprende del Estatuto de la Comisión Interamericana, art. 2; y el Estatuto de la Corte Interamericana, art. 4. Son 7 comisionados y 7 jueces. Los Comisionados son elegidos por todos los Estados miembros (34), mientras que los jueces son elegidos sólo por los Estados parte (21 Estados). El mandato en la Comisión es por 4 años y en la Corte por 6, renovables. Máximo 8 años en la comisión y 12 en la Corte.
12. CANÇADO TRINDADE, Antonio A. *“El acceso directo del individuo a los Tribunales Internacionales de derechos humanos”*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2001, pp. 30.
13. El Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, inicialmente no autorizaba la participación de las víctimas durante el proceso, en el tercer reglamento se introdujo la participación de éstas en la etapa de reparaciones y en el cuarto reglamento aprobado por la Corte en su XLIX período ordinario de sesiones celebrado del 16 al 25 de noviembre de 2000,

- amplía dicha participación a todo el proceso, al señalar en el Artículo 23, Participación de las presuntas víctimas, después de admitida la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representante debidamente acreditados podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso.
14. El Art. 48, Nro. 1, letra c, de la Convención, permite declarar inadmisibles o improcedentes una petición o comunicación en una fase posterior del procedimiento, sobre la base de informaciones o pruebas sobrevinientes o, simplemente, debido a una reconsideración de los hechos.
 15. FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1999, segunda edición, pp. 229.
 16. *Ibidem*.
 17. GROS ESPIELL, Héctor, *“Estudios sobre Derechos Humanos II”*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 158.
 18. El gobierno peruano planteó la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos, alegando 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 convención. Al respecto, 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 ajena al Poder Judicial.
 19. CANÇADO TRINDADE, Antonio, *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, pp.52, San José de Costa Rica 1995.
 20. Uno de los primeros pronunciamientos de la CIDH sobre este tema fue en el Asunto VIVIANA GALLARDO Y OTRAS, decisión de 13 de noviembre de 1981, párrafos 20-25.
 21. Informe anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1981, Párr.11 y 1982, Párr.18-19.
 22. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso CASTILLO PETRUZZI Y OTROS, Sentencia de 4 de setiembre de 1998.
 23. Como en el caso presentado contra Estados Unidos por una Organización no gubernamental, con motivo del bombardeo de un asilo de enfermos mentales en Grenada, donde los peticionarios sostuvieron la no-existencia de recursos internos que agotar, debido a la naturaleza ad hoc del programa de Compensación de Estados Unidos, a la evidente omisión del gobierno de los EE.UU. de ponerse en contacto con las víctimas incapacitadas por ese incidente, y a la renuncia de dicho gobierno para compensar a esas víctimas con posterioridad al vencimiento del programa ad hoc de compensación. De ahí que la Comisión concluyó que no podían interponer y agotar los recursos internos, por aplicación de la disposición contenida en el Art. 37, párrafo 2, letra a), de su Reglamento. El agotamiento de los recursos internos no será exigible cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal, para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados.
 24. FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Aspectos Institucionales y Procesales*, segunda edición Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999., Pp. 239.
 25. CANÇADO TRINDADE, A., *Los Derechos Humanos en América*, Una perspectiva de Cinco Siglos, Cortes de Castilla y León, 1994, pp. 340.
 26. 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)”. OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A N 11, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
 27. *Idem*, Párrafo 34. Véase a PACHECO GÓMEZ, Máximo, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*, Tomo I, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 85.
 28. Este Criterio es contrario a lo que sobre el particular ha señalado la Corte Europea, pero ello se explica por las condiciones propias de nuestro continente y porque en Europa existe un fondo al que las personas de bajos recursos económicos pueden acceder para sufragar los gastos de su defensa.

29. Artículo 37.3 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos..
30. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C N°. 107, Párr.81; Caso de la Comunidad de Mayagna (Sumo) Awas Tigni. Excepciones Preliminares, Sentencia de 1 de febrero de 2000. Serie C N°. 66, Párr. 40; Caso Castillo Petruzzi y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de setiembre de 1998. Serie C N°. 41, Párr. 56; y Caso Loayza Tamayo. Excepciones Preliminares. Sentencia de 31 de enero de 1996. Serie C N°. 25, Párr. 40.
31. Referidos a la competencia, el primero a la competencia individual: que cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de la Convención por un Estado parte; y el Art. 45 a la competencia de los Estados.
32. El reglamento de la Comisión interamericana de derechos humanos fue aprobada el 8 de abril de 1980.
33. Entre otros, el caso N°. 7739, CIDH, Informe anual 1980-1981.
34. Referido específicamente a la no existencia del debido proceso legal, al retardo injustificado, y a la afirmación del denunciante sobre la imposibilidad de comprobar el requisito donde le corresponderá al Estado demostrar que los requisitos no han sido previamente agotados.