

## CAPÍTULO II

# LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

“Acuérdate: el tiempo es un ávido jugador que siempre gana y sin trampas; esa es la ley.

El día declina y la noche se aproxima”.

CHARLES BAUDELAIRE

Como ya se expresó en el capítulo anterior, nuestro estudio excluye el análisis del contenido de los derechos humanos reconocidos en la Convención (parte sustantiva); solo nos ocuparemos de la parte instrumental (o procesal), circunscrita específicamente a los *órganos y procedimientos* internacionales para la protección de los derechos humanos, con el objeto de estudiar exclusivamente las medidas provisionales y cautelares que se tramitan ante esos órganos que tienen competencias distintas.

Sin embargo, es de indudable importancia presentar la estructura de la Convención con sus contenidos (82 artículos), en los siguientes términos:

—*Preámbulo*. Contiene los *principios y valores* (desde el punto de vista filosófico), que iluminan el texto de la Convención. En su segundo considerando se afirma que el reconocimiento de los derechos esenciales del hombre tiene como fundamento los atributos de la persona humana, “razón por la cual justifican una *protección internacional*, de naturaleza convencional *coadyuvante o complementaria*<sup>1</sup> de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. Es claro que la protección se logra con *órganos internacionales* competentes (complementarios a los tribunales y jueces internos de los Estados), lo que permite inferir que la *parte procesal* de la Convención se ilumina con esos principios y valores que nutren la actividad de los órganos internacionales encargados de verificar el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por los Estados, en relación con los derechos humanos enumerados en la parte sustantiva.

<sup>1</sup> Esta es la base del *principio de subsidiariedad* del sistema interamericano de derechos humanos. Ver *infra*, págs. 49, 193 y 262.

—*Parte sustantiva.* La parte I trata de los *Deberes de los Estados y derechos protegidos*, distribuida en capítulos, así: Capítulo I, De las *obligaciones internacionales de respetar* los derechos reconocidos en la Convención y de *garantizar* su libre y pleno *ejercicio* a toda persona (*obligaciones de no hacer*), y de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos tales derechos (*obligaciones de hacer*). El Capítulo II trata de los *Derechos civiles y políticos* (arts. 3 al 25), en el que se reconocen los derechos humanos de primera generación, entre otros, el derecho a la propiedad privada. En el Capítulo III se consagran las obligaciones internacionales de los Estados en relación con el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 26), mas no las reconoce ni las enumera<sup>2</sup>.

—*Parte procesal.* Siguiendo a FIX-ZAMUDIO y ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, podemos afirmar que es la parte del tratado en que se crea el *órgano jurisdiccional* (Corte Interamericana) y se establece el *procedimiento* que debe seguirse ante él para la protección de los derechos humanos reconocidos en la primera parte (sustantiva) del instrumento institucional. Además, se *reorganiza* la Comisión Interamericana, con *status convencional*.

En la Convención Americana, la Parte II es de contenido *procesal* y se titula *Medios de protección*, y está distribuida en los siguientes capítulos: VII, sobre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 34 al 51) y VIII, sobre la Corte Interamericana de Derechos Humanos (arts. 52 a 69).

## 1. JURISDICCIÓN INTERNACIONAL

Recordemos a ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, quien precisa los conceptos de *jurisdicción* y *competencia*, en el ámbito internacional, en los siguientes términos:

“Jurisdicción internacional es la que se ejerce respecto de Estados que se enfrentan en posición de partes”<sup>3</sup>.

“Se puede entender por jurisdicción internacional todo órgano cuya función sea la de dirimir conforme a derecho, mediante decisión obligato-

<sup>2</sup> El 17 de noviembre de 1988, en San Salvador (El Salvador), en la Asamblea General de la OEA, se adoptó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, “Protocolo de San Salvador” (se reconocen los derechos humanos de segunda generación).

<sup>3</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, ob. cit., pág. 101.

ria y en nombre de los sujetos en litigio, todo diferendo que las partes le sometan a dicha instancia”<sup>4</sup>.

Según estas definiciones, se trata de una *relación jurídica material* en cuyos extremos se halla un Estado como sujeto, en un conflicto jurídico internacional determinado. En tratándose del derecho internacional de los derechos humanos, la *relación jurídica material* se configuraría, por un lado, con la persona humana (presunta víctima), y, por el otro, con el Estado (violador de los derechos humanos). En esta hipótesis, los tratados internacionales de derechos humanos han creado una Comisión y una Corte (Tribunal) para su protección, comúnmente denominado órganos internacionales de protección de los derechos humanos; la Corte es un órgano judicial y la Comisión es un órgano cuasi-jurisdiccional, o administrativo y político, según sea el sistema internacional de protección (europeo o interamericano).

En este orden de ideas existe una *jurisdicción internacional de los derechos humanos*. La Corte Interamericana se refirió en los siguientes términos a una jurisdicción especializada, calificándola de “coadyuvante o complementaria” de la jurisdicción interna, en la sentencia de fondo de 29 de julio de 1968, en el Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras.

Es importante recavar que “la justicia internacional [...], tiene su fundamento indiscutible en el libre consentimiento expresado por los Estados”<sup>5</sup>. Esto implica que las sentencias que dicta la Corte Interamericana producen efectos jurídicos vinculantes, por la elemental razón de que los Estados han aceptado este órgano jurisdiccional. No solo cobija los fallos sino también las decisiones que, por ejemplo, toma la Corte Interamericana cuando decreta medidas provisionales, o medidas urgentes por su Presidente, según el caso.

## 2. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

“[...] asocio ambos conceptos, porque al tratarse de una jurisdicción con un único Tribunal, prácticamente los dos conceptos cubren la misma área”<sup>6</sup>. La razón es evidente, porque si por *competencia* se entiende “la medida en que se distribuye la jurisdicción entre las distintas autoridades

<sup>4</sup> ALONSO GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, “El estado actual de la jurisdicción internacional y el futuro de la misma”, en *Temas selectos de derecho internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pág. 128.

<sup>5</sup> ALONSO GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, “El estado actual de la jurisdicción internacional y el futuro de la misma”, en *Temas selectos de derecho internacional*, ob. cit., pág. 130.

<sup>6</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, ob. cit., págs. 81 y 82.

judiciales”<sup>7</sup>, tratándose de un sistema internacional de protección de los derechos humanos, por ejemplo, en el sistema europeo o el sistema interamericano, existe solo un Tribunal o una Corte de Derechos Humanos, respectivamente, es obvio concluir que no hay distribución de la jurisdicción. Es decir, las dos instituciones procesales —*jurisdicción y competencia*—, se identifican y confluyen en el mismo órgano jurisdiccional, la Corte o el Tribunal Internacional de Derechos Humanos.

### 3. LOS ÓRGANOS DE PROTECCIÓN EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

A continuación examinaremos cuáles son los medios de protección, o sea, los órganos internacionales que tienen como misión la protección de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana. Concretamente su parte II se refiere a los *medios de la protección*, y el artículo 33 se relaciona con los “órganos competentes”, en los siguientes términos:

“Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en esta Convención:

”a. la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante Comisión, y

”b. la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte”.

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO critica la norma, y dice: “Con dudosos aciertos, la Parte II del Pacto de San José, en vez de hablar de «Órganos de la protección», lo hace de «Medios»”<sup>8</sup>.

En materia procesal internacional se estudian tres temas básicos: la organización e integración de los *órganos*, las *competencias* que se les asignan y los *procedimientos* que se deben seguir ante ellos. De los procedimientos forman parte las medidas provisionales y las medidas cautelares, según el caso, mas debe aclararse —en nuestro concepto—, que corresponde a un *aspecto procesal aledaño* porque, entre otras razones, no en todas las violaciones o amenazas a los derechos humanos proceden las medidas, por cuanto para su formulación deben reunirse ciertos requisitos esenciales, a fin de que se apliquen las normas que consagran las medidas. Estos temas se ampliarán en los capítulos v y vi.

Empecemos por el primer órgano internacional de protección:

<sup>7</sup> LUIS MATTIROLO, *Tratado de derecho judicial civil*, tomo I, Madrid, Editorial Reus, 1930, pág. 3.

<sup>8</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, ob. cit., pág. 170.

## A) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

El capítulo vii de la Convención se ocupa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Su Estatuto y Reglamento la definen como “un órgano de la Organización de los Estados Americanos”<sup>9</sup> (art. 1).

¿Cuál es su naturaleza jurídica? JUAN CARLOS HITTERS<sup>10</sup> responde de la siguiente forma: “PIZA ESCALANTE<sup>11</sup> [...] ha puntualizado que se trata de un organismo de naturaleza administrativa, en opinión compartida por GROS ESPIELL<sup>12</sup>, mientras que BUERGENTHAL<sup>13</sup> lo ve como una primera instancia judicial”. Sin embargo, FAÚNDEZ LEDESMA sostiene que es un órgano de carácter judicial o quasi judicial, en tratándose de los Estados Parte en la Convención<sup>14</sup>. En efecto, la Comisión no es un órgano judicial y por tanto, sus decisiones no son actos jurisdiccionales y no producen efectos jurídicos-procesales vinculantes, como lo sostienen algunos autores. Oportunamente nos referiremos a este punto<sup>15</sup>.

1) *Integración y organización.* Los artículos 34 a 40 regulan su integración y organización en los siguientes términos: “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos” (art. 34). Esta “Comisión representa a todos los miembros que integran la Organización de los Estados Americanos” (art. 35). “Los miembros de la Comisión serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros. Cada uno de dichos gobier-

<sup>9</sup> La Carta de la OEA, en el art. 53 en la enumeración de los órganos principales de la organización incluye a la Comisión (lit. e).

<sup>10</sup> JUAN CARLOS HITTERS, *Derecho internacional de los derechos humanos*, tomo II, Sistema Interamericano, Buenos Aires, Ediar, s. f., pág. 254.

<sup>11</sup> RODOLFO PIZA ESCALANTE, *La jurisdicción contenciosa del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos*, ob. cit., pág. 86.

<sup>12</sup> HÉCTOR GROS ESPIELL, “Procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, Montevideo, Uruguay, 1995, págs. 113 y ss.

<sup>13</sup> THOMAS BUERGENTHAL, *The Advisory Jurisdiction of Inter-American Court of Human Rights. Contemporary Issues in International Law*, Essays in Honor of Louis B. Sohn, MP Engel, Strasbourg, 1984, pág. 35.

<sup>14</sup> Cfr. FAÚNDEZ LEDESMA, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3<sup>a</sup> ed., San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, págs. 52, 151 a 154.

<sup>15</sup> Ver *infra*, capítulo vi, págs. 252, 253 y 256.

nos puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los proponga o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente” (art. 36). “Los miembros de la Comisión serán elegidos por cuatro años y solo podrán ser reelegidos una vez, pero el mandato de tres de los miembros designados en la primera elección expirará al cabo de dos años. Inmediatamente después de dicha elección se determinarán por sorteo en la Asamblea General los nombres de estos tres miembros. No puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado” (art. 37). “Las vacantes que ocurrieren en la Comisión, que no se deban a expiración normal del mandato, se llenarán por el Consejo Permanente de la Organización de acuerdo con lo que disponga el Estatuto de la Comisión” (art. 38).

2) *Competencia.* La sección 3 del capítulo vii se intitula, equivocadamente, “*Competencia*”, pues los artículos 44 a 47 no se refieren a ellas, sino que lo hacen a: *i) legitimación*, o sea, quienes podrán presentar peticiones ante la Comisión; *ii) comunicaciones*, que un Estado formula otro Estado ante la Comisión; *iii) requisitos* de las peticiones o comunicaciones, y *iv) improcedencia* de las peticiones y comunicaciones.

En la sección 2 del capítulo vii (con el título *Funciones*), el artículo 41 de la Convención Americana enumera las competencias de la Comisión, así:

“La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

”a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;

”b. formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;

”c. preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;

”d. solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;

"e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que estos le soliciten;

"f. actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y

"g. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos".

Los artículos 42 y 43 en esencia no son reglas de competencia sino de procedimiento, porque se refieren al *cuándo* y a la *forma* en que los Estados deben remitir informes y estudios a la Comisión. En relación con el tema de las medidas cautelares y la competencia de la Comisión, es importante aclarar que esta está facultada para *solicitar* a todos los Estados Miembros de la OEA y que no sean Estados Parte de la Convención, en aplicación de la Declaración Americana, que adopten medidas cautelares, y a los demás Estados que sí son Parte en la Convención, se les aplicará esta y en igual forma podrá solicitárseles que adopten medidas cautelares.

3) *Procedimiento*. En la sección 4 del capítulo vii, los artículos 48 a 51 de la Convención establecen el *procedimiento*, lo que permite inferir "que la Comisión es fundamentalmente un órgano de *conciliación*, su actividad no es estrictamente jurisdiccional y culmina en un *informe*, de contenido positivo o negativo"<sup>16</sup>. En efecto, el artículo 48 enumera las etapas procesales que estructuran el procedimiento, cuando la Comisión recibe una petición o comunicación. El artículo 49 trata de la solución amistosa y de su procedimiento, y el artículo 50 del trámite cuando no se llegare a esta solución (art. 51).

Adviértese que en el articulado de la Convención, relacionado con la Comisión Interamericana, no se encuentra una norma que expresamente consagre las *medidas cautelares*.

De vital importancia para nuestro estudio es el artículo 39 que establece: "La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su propio Reglamento". Este es el acto creador de las medidas cautelares y que regula, además, su procedimiento.

El Estatuto se refiere a la composición y estructura de la Comisión; sede y reuniones; funciones y atribuciones, y en el artículo 19 literal c) asigna la competencia de la Comisión para "solicitar a la Corte Interamericana de

<sup>16</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, ob. cit., pág. 173.

Derechos Humanos que tome las medidas provisionales que considere pertinentes en asuntos graves y urgentes que aún no estén sometidos a su conocimiento, cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas". El Reglamento de la Comisión equivale al Código de Procedimiento Internacional que la Comisión debe observar para el trámite de las *peticiones* que contengan denuncias o quejas y *asuntos*, así como también de las solicitudes de *medidas cautelares*.

Para FIX-ZAMUDIO el procedimiento ante la Comisión "no tiene carácter jurisdiccional [...] se sigue una investigación preliminar [...]. La culminación del procedimiento, cuando no se ha llegado a una solución amistosa, no consiste en una resolución, sino en uno o dos informes"<sup>17</sup>.

Como corolario de lo anterior, podemos adelantar que la decisión de la Comisión por la cual se solicita al Estado el decreto de las medidas cautelares, no es una decisión de carácter jurisdiccional.

#### B) *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*

El capítulo VIII de la Convención se ocupa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; este capítulo se subdivide en tres secciones: Sección 1. *Organización* (arts. 52 a 60); Sección 2. *Competencia y funciones* (arts. 61 a 65), y Sección 3. *Procedimiento* (arts. 66 a 69).

El Estatuto de la Corte la define como "una institución judicial autónoma", definición que ha sido criticada con razón por HÉCTOR GROS ESPIELL, pues se trata de un órgano judicial<sup>18</sup>.

En efecto, la Corte es el órgano jurisdiccional internacional de la Convención. "Esto es así, en los tres sentidos que definen normalmente todo órgano jurisdiccional:

"1. En el *orgánico*, ya que la Convención la crea y la organiza como un *tribunal* (*o Corte*), y lo constituye además por jueces.

"2. En el *formal o procesal*, porque en su actividad externa debe ajustarse en general a procedimientos típicamente procesales (introducción de las instancias, principios de contradicción, impulsión del proceso, alegatos y audiencias, recepción de pruebas, sentencias, ejecución y, *mutatis mutandi*, lo mismo en el ejercicio de sus funciones arbitral y consultiva).

<sup>17</sup> HÉCTOR FIX-ZAMUDIO, "Lineamientos procesales de los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, 1994, San José de Costa Rica, Editor Rafael Nieto Navia, pág. 163.

<sup>18</sup> HÉCTOR GROS ESPIELL, *Estudios sobre derechos humanos II*, Madrid, Civitas, I.I.D.H., 1988, págs. 145 y 188.

"3. En el *material o sustantivo* porque debe dirimir en sentencia (o como si lo hiciera) los conflictos planteados respecto de la interpretación y aplicación de las normas de la Convención, o la de otros instrumentos internacionales de derechos humanos, con características semejantes"<sup>19</sup>.

"22. (...) la Corte representa, además, el órgano con mayor poder comunitario para garantizar la efectiva aplicación de la Convención"<sup>20</sup>.

1) *Integración y organización.* "La Corte se compondrá de siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la Organización, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos. No debe haber dos jueces de la misma nacionalidad" (art. 52).

En cuanto a la elección de los jueces, el artículo 53 preceptúa: "Los jueces de la Corte serán elegidos, en votación secreta y por mayoría absoluta de votos de los Estados Parte en la Convención, en la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por esos mismos Estados. Cada uno de los Estados Parte puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente".

El período de los jueces está previsto en el artículo 54: "Los jueces de la Corte serán elegidos para un período de seis años y solo podrán ser reelegidos una vez. El mandato de tres de los jueces designados en la primera elección, expirará al cabo de tres años. Inmediatamente después de dicha elección, se determinarán por sorteo en la Asamblea General los nombres de estos tres jueces. El juez elegido para reemplazar a otro cuyo mandato no ha expirado, completará el período de este. Los jueces permanecerán en funciones hasta el término de su mandato. Sin embargo, seguirán conociendo de los casos a que ya se hubieran abocado y que se encuentren en estado de sentencia, a cuyos efectos no serán sustituidos por los nuevos jueces elegidos".

<sup>19</sup> Cfr. PIZA ESCALANTE, "La jurisdicción contenciosa del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos", en obra colectiva *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, ob. cit., págs. 187 y 188.

<sup>20</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, "Otros tratados", Objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Sobre el particular, BUERGENTHAL comenta que “las normas que regulan el funcionamiento de la Corte son contenidas en tres instrumentos. Estos son, en orden jerárquico, la Convención, el Estatuto de la Corte y las reglas”<sup>21</sup>.

2) *Competencia*<sup>22</sup>. Es importante señalar los alcances jurídicos que la Corte ha fijado, en relación con su competencia:

“La Corte, como todo órgano con funciones jurisdiccionales, tiene el poder inherente de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence/ Kompetenz-Kompetenz*)”<sup>23</sup>.

“La competencia de la Corte no puede estar condicionada por hechos distintos a sus propias actuaciones. Los instrumentos de aceptación de la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria (art. 62.1 de la Convención) presuponen la admisión, por los Estados que la presentan, del derecho de la Corte a resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción. Una objeción o cualquier otro acto interpuesto por el Estado con el propósito de afectar la competencia de la Corte es inocuo, pues en cualesquier circunstancias la Corte retiene la *compétence de la compétence*, por ser maestra de su jurisdicción”<sup>24</sup>.

Antes de enumerar las competencias de la Corte es importante advertir que esta es *optativa*. El artículo 62 de la Convención contiene la denominada *cláusula facultativa*. El texto es del siguiente tenor:

“1. Todo Estado Parte *puede*, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

”2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización

<sup>21</sup> BUERGENTHAL, ob. cit., pág. 50.

<sup>22</sup> Ver *infra*, págs. 217 y 256.

<sup>23</sup> Corte IDH, Casos Hilaire, Constantine y otros contra Trinidad y Tobago, excepciones preliminares, sentencia de 1º septiembre 2001, párrafo 69.

<sup>24</sup> Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional. Competencia, sent. de 24 septiembre 1999, párrafo 33 y Caso Ivcher Bronstein. Competencia, sent. de 24 septiembre 1999, párrafo 34.

y al Secretario de la Corte”<sup>25</sup> (lo resaltado en cursivas fuera del texto). La aceptación de la competencia se basa en el *principio del consentimiento del Estado*.

En otras palabras, la competencia de la Corte depende de dos requisitos que deben cumplir los Estados Miembros de la OEA: a) que el Estado sea Parte en la Convención (art. 62), y b) que el Estado reconozca expresamente como obligatoria la competencia de la Corte, bien por declaración especial, o por convención especial<sup>26</sup> (art. 62).

Este reconocimiento podrá hacerse “a través de una declaración separada especial e (i) incondicionalmente, (ii) bajo condición recíproca, (iii) por un período específico o (iv) para un caso específico”<sup>27</sup>, porque “no se considera que un Estado haya aceptado su jurisdicción por el solo hecho de haber ratificado la Convención”<sup>28</sup>.

“En este sentido resulta claro del texto de la Convención que un Estado puede ser parte en ella y reconocer o no la competencia obligatoria de la Corte”<sup>29</sup>.

“45 (...). Al someterse a esa cláusula queda el Estado vinculado a la integridad de la Convención, y comprometido por completo con la garantía de protección internacional de los derechos humanos consagrado en dicha Convención. (...).

”52. A pesar de su carácter facultativo, la declaración de aceptación de la competencia contenciosa de un tribunal internacional, una vez efectuada, no autoriza al Estado a cambiar posteriormente su contenido y alcance como bien entienda”<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> “A través de los instrumentos de aceptación de la jurisdicción obligatoria (art. 62.1 de la Convención), adoptados soberanamente, los Estados, como lo hizo Venezuela, reconocen el derecho de la Corte a resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción”. Corte IDH. Caso Liliana Ortega y otras contra Venezuela, Resolución de 4 de mayo de 2004, de medidas provisionales.

<sup>26</sup> Competencia *ratione personae*.

<sup>27</sup> RAFAEL NIETO NAVIA, “Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: teoría y praxis”, en *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, ob. cit., pág. 305.

<sup>28</sup> FAÚNDEZ LEDESMA, *El sistema interamericano de protección de derechos humanos*, ob. cit., pág. 607.

<sup>29</sup> Corte IDH. Caso Cantos contra Argentina, sent. de 7 septiembre 2001 (excepciones preliminares), párrafo 34.

<sup>30</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional, Competencia, sent. de 24 septiembre 1999, párrafos 45 y 52.

Además, la competencia se relaciona con el conocimiento de hechos internacionalmente ilícitos ocurridos con posterioridad a la fecha en que el Estado haya aceptado dicha competencia<sup>31</sup>. Así mismo, la Comisión deberá presentar la demanda ante la Corte, en un término de tres meses, contados a partir de la remisión al Estado del *Informe* de que trata el artículo 51 de la Convención. La demanda también podrá presentarla el Estado.

Con fundamento en la Convención, el artículo 2 del Estatuto de la Corte establece la regla general de competencia de la Corte, de la siguiente manera:

“La Corte ejerce función jurisdiccional y consultiva:

”1. Su función jurisdiccional se rige por las disposiciones de los artículos 61, 62 y 63 de la Convención.

”2. Su función consultiva se rige por las disposiciones del artículo 64 de la Convención”.

La anterior norma distingue las dos competencias de la Corte, a saber:

a') *Competencia contenciosa*. Tiene por objeto *interpretar y aplicar* la Convención Americana.

Sobre la competencia contenciosa de la Corte, el artículo 62 de la Convención, consagra: “3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención<sup>32</sup> que le sea sometido [...]. Se exceptúan de esta regla, los casos en que otra Convención, ratificada por el Estado, confiere competencia (...) a la Corte Interamericana para conocer de violaciones de los derechos protegidos por dicha Convención, como, por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas”<sup>33</sup>.

“Solo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte” (art. 61.1).

¿En qué lugar sucedió el Caso?, o mejor, ¿Dónde se realizó el hecho internacionalmente ilícito que generó la violación de los derechos huma-

<sup>31</sup> Competencia *ratione temporis*. Se trata de la aplicación del principio de no retroactividad de las normas internacionales consagrado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en el derecho internacional general. Corte IDH, Caso Alfonso Martín del Campo Dodd contra México, sent., de 3 septiembre 2004, excepciones preliminares, párrafo 85.

<sup>32</sup> Competencia *ratione materiae* significa que la materia se relaciona con los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana que la Corte interpreta y aplica.

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso Las Palmeras contra Colombia, sent. de 4 febrero 2000 (excepciones preliminares), párrafo 34.

nos reconocidos en la Convención? El lugar debe hallarse dentro de la jurisdicción del Estado demandado y, a su vez, la presunta víctima de la violación debe estar “sujeta a su jurisdicción”. En otras palabras, el territorio del Estado dentro del cual este ejerce jurisdicción, debe ser el ámbito espacial en el que ocurrió el hecho<sup>34</sup>.

En efecto “[...] el procedimiento contencioso ante la citada Corte Interamericana [...] pertenece claramente [...] a los lineamientos del proceso jurisdiccional [...], es un trámite de carácter contradictorio, en el cual intervienen dos partes con intereses contrapuestos”<sup>35</sup>.

El vocablo *contencioso* se deriva de la expresión *contención*, que a su vez, proviene de *contentio*, ‘lucha’, ‘contienda’, ‘conflicto’, ‘litis’<sup>36</sup>; esa contienda se desenvuelve entre dos *partes* con intereses contrapuestos, que en el ámbito internacional que estudiamos son: la presunta víctima (legitimación por activa) y el Estado (legitimación por pasiva) y, solo procesalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>37</sup>. Cuando el secretario de la Corte notifica la demanda a las *partes* mencionadas se traba la *relación jurídico-procesal* y se origina un *proceso* internacional conocido como “el Caso”.

Mientras esta relación jurídica no se configure, se tratará de un asunto que podrá estar en conocimiento de la Corte o de la Comisión. De la primera hipótesis, como ejemplo, sería —por denominación de la misma Corte—, el *asunto Viviana Gallardo y otras contra Costa Rica* (Decisión de 13 de noviembre de 1981), para el que se tramitó un *procedimiento*, porque no se trabó la relación jurídico-procesal, es decir, no existió un proceso (Caso).

Aunque el tema del procedimiento que se sigue ante la Corte (según la Convención), se estudiará más adelante, por el momento debemos destacar que el *proceso contencioso*<sup>38</sup> pasa por dos grandes etapas procesales,

<sup>34</sup> Competencia *ratione loci* (por razón del lugar en que sucedió el hecho internacionalmente ilícito). El art. 1.1 de la Convención, expresa: “Los Estados [...] se comprometen a respetar los derechos [...] y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción [...]”.

<sup>35</sup> FIX-ZAMUDIO, “Lineamientos procesales de los procedimientos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *La Corte y el sistema interamericanos de derechos humanos*, ob. cit., pág. 164.

<sup>36</sup> GERMÁN CISNEROS FARÍAS, *Diccionario de frases y aforismos latinos*, México, UNAM, 2003, págs. 176 y 879.

<sup>37</sup> La expresión “*partes en el caso*” significa la víctima o la presunta víctima, el Estado y, solo procesalmente, la Comisión; es la definición que contiene el artículo 2, num. 23 del Reglamento de la Corte.

<sup>38</sup> Ver *infra* págs. 16 y 220.

que el Reglamento de la Corte denomina: *procedimiento escrito* (cap. II) y *procedimiento oral* (cap. III). Veamos:

1. *Procedimiento escrito.* Se inicia con la presentación de una demanda ante la Corte, por un Estado Parte en la Convención o por la Comisión; admitida la demanda, por secretaría se comunicará al Estado<sup>39</sup> para que la conteste y proponga las excepciones preliminares, en un solo escrito, dentro del plazo de cuatro meses; también se les comunicará la demanda a la presunta víctima, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados<sup>40</sup>, para que en un plazo de dos meses presenten autónomamente a la Corte sus solicitudes, argumentos y pruebas; entre otros, solicitud directa de medidas provisionales en la hipótesis que la Comisión no las haya formulado conjuntamente con la demanda, porque esta se le ha notificado al Estado demandado y, por ende, existiría el Caso.

2. *Procedimiento oral.* El presidente de la Corte señalará la fecha de la apertura del procedimiento oral y fijará las audiencias que fueren necesarias, dispone el artículo 40 del Reglamento reformado. De acuerdo con la opinión de LORENA GONZÁLEZ VOLIO, “el número de audiencias que se realicen dependerá de cada caso en particular. Sin embargo, podríamos clasificar las audiencias en: a) audiencias para discutir las excepciones preliminares; b) audiencias para la presentación de pruebas; c) audiencias sobre el fondo del caso, y d) audiencias sobre medidas provisionales”<sup>41</sup>.

Debemos precisar que practicadas las pruebas en audiencia pública y a continuación presentados los alegatos, la Corte procederá a dictar la *sentencia de fondo* y en ella declarará que el Estado violó los derechos humanos, individualizándolos con las respectivas normas de la Convención Americana; declarará, además, que el Estado incumplió las obligaciones del artículo 1.1 de este tratado internacional y el pronunciamiento sobre las reparaciones y costas, si procede.

El artículo 57 del Reglamento de la Corte, que trata de la *sentencia de reparaciones*, preceptúa: “Cuando en la sentencia de fondo no se hubiere decidido específicamente sobre reparaciones, la Corte fijará la oportunidad para su posterior decisión y determinará su procedimiento”.

<sup>39</sup> Competencia *ratione personae*.

<sup>40</sup> ¿Cuál es el papel procesal que cumple la presunta víctima? Obviamente que el de *parte*, porque si bien no presenta la demanda, lo cierto es que la sentencia dispondrá que a la víctima se le garantice el goce de sus derechos humanos y se le repare el daño, y no a la Comisión o al Estado que formalmente figuran como “demandante”.

<sup>41</sup> LORENA GONZÁLEZ VOLIO, “La competencia de la Corte Interamericana a la luz de su jurisdicción y su nuevo reglamento”, en la Revista *Gaceta* 9, septiembre de 2002, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México, pág. 87.

El tema de las reparaciones se abordará en el próximo capítulo, al estudiar la responsabilidad internacional de los Estados.

b') *Competencia consultiva*. Es aquella que tiene por objeto *interpretar en abstracto* la Convención Americana y, además, “coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA”<sup>42</sup>.

El artículo 64 de la Convención, preceptúa acerca de esta competencia, lo siguiente:

“1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en los que les compete, los órganos enumerados en el capítulo x de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

”2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”.

De lo anterior se desprende que esta competencia podrá ser para la:

1. Interpretación de la Convención Americana<sup>43</sup>;

2. Interpretación de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos<sup>44</sup>;

3. Interpretación de leyes internas<sup>45</sup>.

“31. (...) la competencia consultiva de la Corte viene dado por la circunstancia de que solo puede conocer, dentro de esta función, sobre la interpretación de tratados en que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado Miembro del sistema interamericano”<sup>46</sup>.

En relación con las diferencias existentes entre las dos competencias mencionadas, la Corte Interamericana, en opinión consultiva OC-3/83, ha manifestado lo siguiente:

<sup>42</sup> MANUEL E. VENTURA y DANIEL ZOVATTO, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Madrid, Edit. Civitas, I.I.D.H., 1989, pág. 27.

<sup>43</sup> Véase art. 60 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>44</sup> Véase art. 61 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>45</sup> Véase art. 62 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>46</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-1/82, “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte, párrafo 31.

“En un procedimiento contencioso, la Corte debe no solo interpretar las normas aplicables, establecer la veracidad de los hechos denunciados y decidir si los mismos pueden ser considerados como una violación de la Convención imputable a un Estado Parte, sino también, si fuera del caso, disponer «que se garantice al lesionado el goce de su derecho o libertad conculcados» (art. 63.1 de la Convención), en el entendido de que los Estados Parte en este proceso están sujetos a cumplir obligatoriamente el fallo de la Corte (art. 68.1 de la Convención). En cambio, en materia consultiva, la Corte no está llamada a resolver cuestiones de hecho para verificar su existencia sino a emitir su opinión sobre la interpretación de una norma jurídica. La Corte, en este ámbito, cumple una función asesora, de tal modo que sus opiniones «no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa»”<sup>47</sup>.

3) *Función autónoma: medidas provisionales.* La medida provisional no es una institución procesal que exclusivamente forme parte de la competencia contenciosa de la Corte, porque en su ejercicio aunque se podrá decretar dicha medida (cuando el *caso* se encuentre en conocimiento de la Corte), también podrán tomarse cuando se trata de un *asunto* sometido al conocimiento de la Comisión; por ello consideramos que la institución es un aspecto procesal aledaño al procedimiento y, que, por ende, constituiría una *función autónoma* de la Corte, con prescindencia del hecho de que conozca de un *Caso* o un *asunto*<sup>48</sup>. Desde esta perspectiva nos referimos al artículo 63 que consagra el fundamento jurídico de las *medidas provisionales* en los siguientes términos:

“2. En casos de *extrema gravedad y urgencia*, y cuando se haga necesario evitar *daños irreparables* a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”<sup>49</sup>.

Recuérdese que ya se anotó que las medidas provisionales tienen base convencional, y que se decretan por medio de una resolución. Se trata del

<sup>47</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-3/83 de septiembre 8 de 1983, Restricción a la pena de muerte, párrafo 32.

<sup>48</sup> Ver *infra*, págs. 217 a 219.

<sup>49</sup> De los *travaux préparatoires* de la Convención Americana se desprende que la voluntad de los Estados, en relación con las medidas provisionales, fue “[...] que la Corte pudiera actuar en situaciones graves y de emergencia, cosa que consideraron que era común en todos los tribunales del mundo”. (OEA/Ser. K/XVI/I.2, Doc. 83, 22 de noviembre de 1969, pág. 361).

ejercicio de una función autónoma de la Corte, esencialmente jurisdiccional y que se concreta en un *acto jurisdiccional (resolución)*.

“La expresión ‘asuntos que esté conociendo’ hay que interpretarla como referida a casos contenciosos en trámite ante la Corte”<sup>50</sup>.

4) *Procedimiento.* Como se expresó, la Convención en la Sección 3 trata del *Procedimiento* (arts. 66 a 69). De la lectura de esta preceptiva se infiere que tan solo se refiere al fallo, su notificación, el cumplimiento del mismo por el Estado demandado y la exclusión del recurso de apelación, lo que indica que no abarca todo el tema del procedimiento.

Al respecto, EDMUNDO VARGAS CARREÑO comenta lo siguiente:

“Las normas de la Convención relativas al procedimiento ante la Corte son extremadamente breves y necesitarán, por lo tanto, ser desarrolladas en el Estatuto.

“Sin embargo, es necesario también tener presente que el Estatuto no podrá entrar en detalles en cuanto al procedimiento, ya que parece preferible que algunos aspectos relativos a esa materia sean confiados al reglamento, que es más fácil de modificar, y que puede tomar en consideración la experiencia incial de la Corte”<sup>51</sup>.

El artículo 60 de la Convención expresa: “La Corte preparará su Estatuto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su Reglamento”.

La Corte tiene un Estatuto (igual ocurre con la Comisión) que se relaciona con su composición, mandato de los jueces, elección y jueces *ad hoc*, estructura de la Corte, derechos, deberes y responsabilidades, incompatibilidades, impedimentos de los jueces, funcionamiento de la Corte, sesiones ordinarias y extraordinarias. Merece especial atención el artículo 25 del Estatuto que se titula *Reglamento y normas de procedimiento*. El numeral 1, preceptúa: “La Corte dictará sus normas procesales” y el numeral 3: “La Corte dictará también su Reglamento”. Estas normas permiten aseverar que la Corte tiene su Código de Procedimiento Internacional, expedido por medio de Reglamento, que regula los trámites procesales para los Casos, solicitudes de opiniones consultivas, medidas provisionales y medidas urgentes, etc. Como se advirtió, de estas medidas nos ocuparemos oportunamente.

<sup>50</sup> RAFAEL NIETO NAVIA, “Las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: teoría y praxis”, en *La Corte y el sistema interamericanos de derechos humanos*, ob. cit., pág. 386.

<sup>51</sup> EDMUNDO VARGAS CARREÑO, ob. cit., pág. 167.

Con fundamento en la preceptiva internacional anteriormente transcrita, GROS ESPIELL comenta: “El artículo 60 de la Convención Americana dispone que la Corte preparará su Estatuto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General.

”El sistema, fundado en un Estatuto y en un Reglamento, relativos a la integración, organización, financiamiento de la Corte y a los procedimientos que se deben seguir ante ella, se inspiró en el de la Corte Internacional de Justicia, caso en el que también existe un Estatuto y un Reglamento [...].

”Para estudiar el procedimiento ante la Corte Interamericana es preciso recurrir también a otras normas de la Convención y a las disposiciones pertinentes del Estatuto y del Reglamento del Tribunal, cuya existencia está prevista en el Pacto de San José (art. 60) [...].

”Es decir, que aunque el Estatuto de la Corte Interamericana trata diversos puntos relativos al ‘funcionamiento de la Corte’ [...], ha dejado al Reglamento lo relativo al procedimiento *strictu sensu* [...].

”De tal modo el Estatuto y el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo pertinente, así como los estatutos y los reglamentos de otros tribunales internacionales, cumplen en cuanto al derecho procesal internacional un papel análogo al de los Códigos de Procedimiento (Civil, Penal, Administrativo, Laboral, etc.), en el derecho interno de los países europeos continentales y de los países latinoamericanos”<sup>52</sup>.

Por otra parte, el numeral 1 del artículo 68 de la Convención Americana, expresa lo siguiente: “Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Al respecto, la Corte Interamericana, afirma: “La obligación convencional de los Estados Partes de dar pronto cumplimiento a las decisiones de la Corte vincula a todos los poderes y órganos estatales”<sup>53</sup>.

Este articulado merece las siguientes observaciones: 1) el artículo 63 de la Convención no se relaciona específicamente con la competencia, sino que se refiere al contenido del fallo; por tanto, debería formar parte del final del procedimiento. 2) Por las mismas razones expresadas, el artículo 65 debería ser el último de la sección 3 del procedimiento, por tratar del informe que rinde la Corte a la Asamblea General de la OEA, sobre los Estados que no cumplen con sus fallos.

<sup>52</sup> HÉCTOR GROS ESPIELL, *La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis comparativo*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1991, págs. 169, 179, 180 y 181.

<sup>53</sup> Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros contra Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003, párrafo 60.

Para finalizar este aparte, es importante resaltar el alcance de las obligaciones, la competencia y los procedimientos de los órganos de protección internacionales. En relación con estos temas la Corte ha manifestado:

“102. Al constituirse como Estado Parte de la Convención, el Perú admitió la competencia de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, y por ende se obligó, también en ejercicio de su soberanía, a participar en los procedimientos ante la Comisión y la Corte y asumir las obligaciones que se derivan de estos y, en general, de la aplicación de la Convención”<sup>54</sup>.

En esta forma podemos dar por concluido el tema de los órganos de protección, y en especial de la Corte que ejerce función jurisdiccional internacional por violaciones a los derechos humanos atribuibles a los Estados. Debemos referirnos, así sea brevemente, al *principio de subsidiariedad*, también conocido como *principio de complementariedad*, indispensable para comprender la naturaleza jurídica de dicha jurisdicción complementaria (“la justicia internacional no desplaza a la justicia nacional, sino que la complementa”<sup>55</sup>).

#### 4. LA JURISDICCIÓN INTERNACIONAL Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En la Convención, el *principio de subsidiariedad*<sup>56</sup> está contemplado en dos apartes: en el Preámbulo, de manera genérica, cuando consagra que la “[...] protección internacional” es “*de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria*”, y en la parte procesal en el artículo 46, que expresa: “1. Para que una *peticIÓN*<sup>57</sup> (...) sea admitida por la Comisión, se requerirá:

<sup>54</sup> Corte IDH, Caso Castillo Petrucci contra Perú, sentencias de excepciones preliminares, 4 de septiembre de 1998.

<sup>55</sup> SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, “El principio de complementariedad en el Estatuto de Roma”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, IV-2004, UNAM, pág. 149.

<sup>56</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987. Corte IDH, Caso Godínez Cruz, excepciones preliminares, sentencia de 26 de junio de 1987. Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros), excepciones preliminares, sentencia de 11 de septiembre de 1997).

<sup>57</sup> Cualquier persona o grupo u ONG podrá presentar a la Comisión Interamericana una *peticIÓN* que contenga una denuncia o queja, por un hecho internacionalmente ilícito atribuible a un Estado, miembro de la OEA, que constituya violación a los derechos humanos (Convención Americana, art. 44).

"a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos".

En relación con los antecedentes, encontramos jurisprudencia de Cortes internacionales. Veamos:

En la Corte Internacional de Justicia, en el Caso Interhandel —Suiza contra Estados Unidos (1959)—, se estableció la institución del "previo agotamiento de los recursos internos", en los siguientes términos: "es una regla de Derecho Internacional consuetudinario bien establecida [...] que asegura que el Estado en donde ocurrió la violación tenga la oportunidad de repararla por sus propios medios, dentro del marco de su propio sistema jurídico interno".

En el Tribunal Europeo de Derechos Humanos este principio consiste en que "[...] solamente se puede acudir a los cuerpos supranacionales luego de haber transitado y agotado las vías domésticas, ya que el Estado debe ser el primero en tener la posibilidad de satisfacer los intereses de sus *súbditos* antes de que intervengan los cuerpos regionales o universales"<sup>58</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana ha manifestado 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"<sup>59</sup>.

En concordancia con lo expuesto podemos concluir, en primer lugar, que el principio de subsidiariedad se predica de la jurisdicción internacional en relación con la jurisdicción doméstica, es decir, que no se podrá acudir a aquella mientras esta no se agote. Esto significa que la mencionada regla permite al Estado resolver la controversia según el derecho interno antes de ser demandado ante un órgano internacional.

Es importante señalar que la regla del previo *agotamiento de los recursos de jurisdicción interna*, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, tiene implicaciones específicas y concretas, pues existe el deber jurídico de los Estados de proporcionar recursos efectivos en los términos que plantea la Convención; la Corte se ha pronunciado en tal sentido, como sigue:

<sup>58</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Handyside, sent., de 7 diciembre 1976.

<sup>59</sup> Corte IDH, Asunto Viviana Gallardo y otras contra Costa Rica, Decisión de 13 noviembre 1981, párrafo 26.

“La regla del previo agotamiento de los recursos internos en la esfera del derecho internacional de los derechos humanos, tiene ciertas implicaciones que están presentes en la Convención. En efecto, según ella, los Estados Parte 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 agotamiento de los recursos internos, *como son la ineffectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal*, no solo 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*. En tales circunstancias la cuestión de los recursos internos se aproxima sensiblemente a la materia de fondo”<sup>60</sup>.

La Corte señala en este pronunciamiento que los Estados Parte deben adecuar el ordenamiento jurídico, para adoptar una estructura eficaz que debe evitar violaciones de derechos humanos, pero si estas se consuman, para satisfacer a las víctimas el derecho a defenderse de conformidad con los estándares internacionales. Al mismo tiempo establece que la responsabilidad internacional de un Estado puede verse comprometida cuando no exista en su ordenamiento interno dicha estructura.

Es importante anotar que la Corte —en atención a las implicaciones de esta regla en el derecho internacional de los derechos humanos—, ha desarrollado una valiosa jurisprudencia, en la que establece el sentido y los alcances de la regla del *agotamiento de los recursos de jurisdicción interna* al señalar cuáles deben ser las características de dichos recursos:

“63. Esos principios no se refieren solo a la existencia formal de tales recursos, sino también a que estos sean *adecuados y efectivos*, como resulta de las excepciones contempladas en el artículo 46.2.

“64. Que 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 produ-

<sup>60</sup> Corte IDH, Caso Garbí y Solís Corrales contra Honduras, sentencia de excepciones preliminares, 26 de junio de 1987, párrafos 90 y 92.

cir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable. Por ejemplo, un procedimiento de orden civil, expresamente mencionado por el gobierno, como la presunción de muerte por desaparecimiento, cuya función es la de que los herederos puedan disponer de los bienes del presunto muerto o su cónyuge pueda volver a casarse, no es adecuado para hallar la persona ni para lograr su liberación si está detenida.

”[...].

”66. Un recurso debe ser, además, *eficaz*, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido (...)”<sup>61</sup>.

Lo expuesto nos permite concluir que el previo *agotamiento de los recursos de jurisdicción interna* es uno de los temas más complejos en el derecho internacional, porque de él depende la admisibilidad de una *peticIÓN*. En otras palabras, se trata del primer presupuesto sustancial de admisibilidad de la petición. Sin embargo, para la procedibilidad de una solicitud de medidas cautelares no se requiere el agotamiento de estos recursos<sup>62</sup>, aspecto que ampliaremos en el último capítulo<sup>63</sup>.

El segundo presupuesto de admisibilidad es el de la *presentación oportuna de la petición*, previsto en la Convención por el artículo 46, numeral 1, literal b, que preceptúa: “que sea presentada 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”.

Por ejemplo, que la presunta víctima presente la *peticIÓN* internacional ante la Comisión Interamericana, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la *sentencia definitiva* proferida por un órgano judicial.

Como se observa, “la regla de los seis meses está íntimamente asociada con el agotamiento de los recursos internos”<sup>64</sup>.

El tercer presupuesto de admisibilidad, según la Convención, es el de “que la materia de la petición [...] no esté pendiente de otro procedimiento

<sup>61</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, sent. de 29 julio 1988.

<sup>62</sup> La Comisión Interamericana en respuesta a un informe del Estado venezolano, claramente precisó que “La Convención Americana no requiere que la persona en riesgo haya agotado los recursos internos (...), porque dada la naturaleza misma de las medidas provisionales, las normas y procedimientos señalados, en especial el objeto, no se puede condicionar la protección de los derechos fundamentales a la exigencia del agotamiento de los recursos internos”, Resolución de medidas provisionales, 4 de mayo de 2004, Corte IDH.

<sup>63</sup> Ver *infra*, págs. 271 y 273.

<sup>64</sup> FAÚNDEZ LEDESMA, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, ob. cit., pág. 347.

de arreglo internacional” (art. 46 num. 1, lit c), conocido como “ausencia de *litis pendencia* o pleito pendiente”, o de duplicidad de procedimientos o duplicación de peticiones; por ejemplo, que la petición se presente ante el Comité de Derechos Humanos (ONU), por violaciones al derecho al debido proceso reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 14), y por las mismas violaciones se peticione a la Comisión Interamericana (OEA), invocando el artículo 8 de la Convención Americana.

Los anteriores son los tres presupuestos sustanciales<sup>65</sup> de admisibilidad de una petición para que la Comisión declare abierto el caso, previa la adopción del *Informe de admisibilidad*<sup>66</sup>. De esta forma se accederá al sistema interamericano; distinto es el acceso a la *jurisdicción* internacional de la Corte Interamericana, pues para lograrlo “es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículo 48 a 50” de la Convención Americana, reglados para la Comisión Interamericana. En esta hipótesis, se cumple con el *principio de subsidiariedad*.

Es importante analizar el *principio de subsidiariedad* en relación con las medidas cautelares, a fin de establecer su procedibilidad; lo anterior se debe a los vacíos normativos que existen en el sistema interamericano, porque se suscitan interrogantes respecto de si es necesario el previo agotamiento de los recursos de jurisdicción interna, para que la Comisión provea y solicite al Estado que adopte las medidas, sin que pueda exigir el cumplimiento de este requisito. La respuesta es negativa; no se exige el agotamiento de los recursos de jurisdicción interna, precisamente porque se trata de una situación de urgencia y gravedad que no espera, por cuanto se podría derivar un daño irreparable para los derechos humanos de una persona. Simplemente se presenta un escrito con la solicitud de las medidas cautelares que cumpla con los requisitos formales, previstos por el artículo 25 del Reglamento de la Comisión, sin formular una petición. En esta hipótesis no tendrá aplicabilidad el *principio de subsidiariedad*, como se explicará en el capítulo vi<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Ver *infra*, cap. vi, pág. 271.

<sup>66</sup> Reglamento de la Comisión, art. 37.

<sup>67</sup> Ver *infra*, pág. 262.