

ESTÁNDARES DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN RELACIÓN AL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO ¹

INTER-AMERICAN SYSTEM'S STANDARDS IN RELATION TO THE RIGHT TO AN EFFECTIVE
REMEDY

Por *Martha Elba Dávila Pérez*^(*)

RESUMEN: La actividad jurisdiccional se revela como aquella dirigida a resolver las controversias que surgen entre particulares o entre particulares y entes públicos. Esta actividad tiene dos finalidades: el aseguramiento del orden jurídico; y, la realización de dos valores, la seguridad y la justicia. El derecho a un recurso efectivo previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es un derecho en sí mismo y un instrumento para ejercer la defensa de otros derechos y ha sido materia de frecuentes pronunciamientos por parte de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta jurisprudencia conviene que sea sistematizada para establecer los requisitos mínimos con los que debería contar un recurso para que pueda ser considerado efectivo para la protección de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVES: Recurso efectivo – Protección judicial – Estándares Interamericanos – Sistema Interamericano de Derechos Humanos – Corte Interamericana de Derechos Humanos – Comisión Interamericana de Derechos Humanos

ABSTRACT: Jurisdictional activity is revealed as that aimed at resolving disputes arising between individuals or between individuals and public bodies. This activity unlocks two purposes: the insurance of legal order; and, the realization of two values: security and justice. The right to an effective remedy as provided by article 25, American Convention on Human Rights it's a right in itself and an instrument to exercise the defense of other rights, which has been the subject of frequent pronouncements by the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights. This jurisprudence should be systematized to establish the minimum requirements that a remedy should complement so that it can be considered effective for the protection of human rights.

KEY WORDS: Effective remedy – Judicial protection - Inter-American Standards - Inter-American Human Rights System - Inter-American Court of Human Rights - Inter-American Commission on Human Rights

¹ Artículo recibido el 30 de junio de 2020 y aprobado para su publicación el 15 de julio de 2020. El presente es una adaptación de la tesis doctoral de la autora, intitulada *El Derecho a un Recurso Efectivo en Materia Administrativa en México – Recepción del corpus juris interamericano y asignaturas pendientes-*, que resultara presentada, en el año 2016, en la UNED, España.

(*) Doctora en Derechos Humanos, catedrática de la materia de derechos humanos en diversas universidades, directora y codirectora de tesis en el Doctorado Interinstitucional en Derechos Humanos por la Universidad de Guanajuato. Premio Nacional de Investigación en materia laboral en México en el año 2000 y distinción al mérito jurisdiccional 2020 recibido de la Comisión de Igualdad de Género del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar.
© Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/rdm.2020\(3\)06](http://dx.doi.org/10.22529/rdm.2020(3)06)

I. INTRODUCCIÓN

Según el desarrollo convencional, doctrinal y jurisprudencial de los Derechos Humanos, en un Estado democrático, los Derechos Humanos se erigen como objetivo, parámetro y forma de control de la actuación de los órganos del Estado y, a su vez, al oponerse al Estado limitan y controlan al poder público.

Fernando Savater³ sostiene que los Derechos Humanos no pueden reducirse a aspiraciones morales, pues en ellos existe un propósito institucional que trasciende el nivel básico de virtud y perfección individual constituido por la cuestión ética. Sin embargo, tampoco son sólo aspiraciones jurídicas que sirven para valorar códigos o para ser utilizados como preámbulos a las legislaciones positivas. Los Derechos Humanos, expresa, pertenecen demasiado al área de la moral para poder ser solamente derechos positivos y tienen demasiada vocación de institucionalización jurídica para que puedan ser llamados sin reduccionismo morales. De esta dicotomía entre moralidad y juridicidad de los Derechos Humanos surgen tres dimensiones en su aplicación práctica, a las que es posible llamar: a) de contenido; b) de valoración; y, c) de limitación.

La dimensión de contenido se traduce en que los Derechos Humanos son principios o máximas de estimativa jurídica que se expresan como criterios supremos que deben ser obedecidos y desenvueltos prácticamente en la elaboración del derecho positivo, tanto por el legislador como por los órganos jurisdiccionales; la de valoración en que los Derechos Humanos representan la proyección de lo humano sobre el mundo del derecho que, implicados con la idea de justicia, se constituyen como la piedra de toque fundamental para determinar si un cierto orden jurídico puede considerarse como justificado o no. En consecuencia, si el régimen de un país reconoce como valores supremos los enunciados en las máximas de los derechos básicos del hombre, es posible considerar dicho régimen como justificado, civilizado y digno de que se le preste obediencia.

³ SAVATER, Fernando, “Fundamento y Disputa de los Derechos Humanos” en *Ética como amor propio*, Conaculta-Mondadori, México, 1991, págs. 160-191.

La dimensión de limitación implica que “en la protección de los Derechos Humanos está necesariamente comprendida la restricción al ejercicio del poder estatal”. Esta restricción se puede expresar como obligación negativa, al respetar los derechos civiles y políticos; o, como positiva, al realizar acciones para el efectivo goce de los derechos económicos, sociales y culturales, pues ambas ajustan el ejercicio del poder público al principio de legalidad, es decir, de la observancia absoluta a las disposiciones legales. Esta dimensión hace obligatoria la existencia de reglas a las que debe someterse el poder público, las cuales deben comprender mecanismos para la protección y garantía de los Derechos Humanos y que, en su conjunto, constituye y hace posible el estado de derecho y un régimen democrático.

Históricamente se ha demostrado que no es suficiente la consagración dogmática de los Derechos Humanos en las constituciones para asegurar su respeto, sino que su realización efectiva requiere la adopción de un marco jurídico que incluya la creación de instituciones que se erijan en garantías de su ejercicio. En este contexto adquieren gran relieve los límites jurídicos a la actividad de los órganos del poder público.

En la concepción actual del Estado es trascendental la sumisión del poder al derecho, lo cual únicamente es posible si existen los instrumentos legales necesarios para hacer efectivo el ejercicio de los Derechos Humanos, lo que se hace realidad mediante el control de la legalidad de los actos de los órganos que ejercen el poder. Según el principio de legalidad, ninguna autoridad puede realizar un acto para el cual no se encuentre expresamente facultado por la ley, lo que a su vez supone una garantía para los particulares. Según Pedro Nikken, ex Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, las garantías de respeto a los Derechos Humanos comportan, en primer lugar, que todo ciudadano disponga de medios judiciales sencillos y eficaces para la protección de sus derechos y, en consecuencia, que las violaciones a los Derechos Humanos sean reputadas como ilícitas por el derecho interno, a procurar el restablecimiento del derecho violentado mediante la reparación de los daños causados, así como la investigación de los hechos para el establecimiento de la verdad y la

identificación y sanción de los servidores públicos causantes de la violación.⁴

En esta tesitura, el distinguido constitucionalista Héctor Fix-Zamudio, señala que no es suficiente la consagración de los Derechos Humanos en los textos constitucionales para que su eficacia quede asegurada en la práctica, sino que se requiere del establecimiento de instrumentos procesales para prevenir o reparar la violación de los derechos.⁵

Esta idea es compartida por Norberto Bobbio⁶ al sostener que el problema de fondo relativo a los Derechos Humanos no es hoy tanto el de justificarlos, como el de protegerlos, lo que se traduce en un problema no filosófico, sino político y agrega que: “...*El problema real que se nos presenta es el de las medidas pensadas y pensables para su efectiva protección. Es inútil decir que nos encontramos en un camino inaccesible y en el que, además, se encuentran por lo menos dos tipos de caminantes: los que ven claro pero tienen los pies atados y los que tendrían los pies libres pero ¡ay!, tienen los ojos vendados. Ante todo me parece que es preciso distinguir dos órdenes de dificultades, una de naturaleza propiamente más jurídico-política y otra sustancial, es decir, inherente el contenido de los derechos en cuestión*”.

II. LAS OBLIGACIONES GENERALES DE LOS ESTADOS DE RESPETAR, GARANTIZAR, REPARAR Y ADOPTAR MEDIDAS INTERNAS.

Las obligaciones generales de los Estados a que se refieren los artículos 1º y 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷, consisten en respetar los derechos

⁴ Cfr. NIKKEN, Pedro, “El Concepto de Derechos Humanos” en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1994, págs. 1-6 en <http://www.disaster-info.net/desplazados/Venezuela/documentos/konrad/recopdh03concepto.htm>.

⁵ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Avances y perspectivas de la protección procesal de los derechos humanos en Latinoamérica” en *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*. Estudios Comparativos, CNDH, segunda edición, México, 1999, pág. 26.

⁶ BOBBIO, Norberto: *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991, pág. 61, citado por GUERRERO, Ana Luisa, *Filosofía política y derechos humanos*, UNAM, México, 2002, pág. 20.

⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 1º. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

consagrados en los diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, garantizar su pleno y libre ejercicio y adoptar medidas internas para hacerlos efectivos. La obligación de respetar, implica acciones de *no hacer*, el Estado debe evitar tomar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los Derechos Humanos y no debe violarlos por acción o por omisión. Esta obligación deriva del reconocimiento de que el ejercicio de la función pública tiene límites que derivan de los Derechos Humanos

Garantizar, por otra parte, conlleva a acciones de *hacer* pues el Estado debe organizar el aparato gubernamental de manera que sea capaz de asegurar el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos, remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutarlos y proteger a las personas en contra de los actos efectuados tanto por autoridades como por particulares. Esta obligación importa cuatro subtipos de obligaciones: prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos y sus consecuencias. El Estado debe prevenir las posibles violaciones a los Derechos Humanos mediante programas y acciones sociales; investigar aquellas violaciones que hayan ocurrida lo que conlleva a establecer los medios para aclarar los hechos, sancionar y juzgar a los responsables. Esta obligación se vincula con el derecho a la verdad. Es una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio, sino por omisiones en su verificación. También el Estado se obliga a hacer cesar las consecuencias de la violación y reparar aquellas que se hayan producido.

Por último, la no discriminación incluye efectos tanto positivos, como negativos; la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y adaptabilidad de los derechos deben hacerse sin distinción alguna por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La última de las obligaciones generales, consagrada en el artículo 2.1 de la Convención, consiste en adoptar disposiciones de derecho interno. Ésta implica, en su máxima expresión, adecuar su normativa interna a las disposiciones convencionales con el fin de posibilitar el cumplimiento de las obligaciones convenidas en relación con cada derecho humano protegido por la Convención. Se cumple esta obligación general tanto con la expedición de normas,

como mediante la revisión o derogación de leyes o prácticas que sean contrarias a los Derechos Humanos y con el desarrollo de las que resulten conducentes para la observancia efectiva de los derechos y libertades. El Estado debe establecer todo tipo de medidas para suprimir las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a los Derechos Humanos.

Ante el incumplimiento de adecuar el derecho interno, el Poder Judicial representa la última oportunidad para remediar una violación, puesto que los jueces, en un ejercicio de control de convencionalidad, se encuentran obligados a aplicar la normatividad convencional y jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este ejercicio hace posible interpretar las disposiciones nacionales conforme al Pacto de San José y el *corpus juris* interamericano, así como *no aplicar* aquellas que contravengan la Convención, evitando que el Estado resulte internacionalmente responsable por violar compromisos adquiridos en materia de Derechos Humanos.⁸

En la jurisprudencia constante del Sistema Interamericano se ha sostenido la relación existente entre el derecho a un recurso efectivo con las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2, ambos de la Convención de garantizar el libre y pleno ejercicio de los Derechos Humanos y de adoptar disposiciones en el orden interno para hacerlos efectivos. Esta asociación se hace patente en la sentencia del caso Castañeda Gutman vs. México, en la que la Corte declaró infundado la violación al derecho sustancial alegado por el peticionario – derecho a votar y ser votado -, pero fundada la violación de no proveer los recursos efectivos y, por ello, la obligación de garantía prevista en el párrafo 1.1 de la Convención. En este paradigmático caso sustentado contra México la Corte expresó que independientemente de si la autoridad judicial declarara infundado el reclamo de la persona que interpone el recurso (por no estar cubierto por la norma que invoca o por no encontrar una violación del derecho que se alega vulnerado), el Estado está obligado a proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus Derechos

⁸ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y PELAYO MOLLER, Carlos María, “La obligación de “respetar” y “garantizar” los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, Análisis del artículo 1º del pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano” en *Estudios constitucionales*, Año 10, N° 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago, 2012, págs. 141–192, en <http://www.revistasconstitucionales.unam.mx/pdf/3/art/art4.pdf>.

Humanos previstos en la Convención, la Constitución o las leyes. Agregó que el artículo 25 de la Convención Americana establece el derecho a la protección judicial de los derechos consagrados por la propia convención, la constitución o las leyes, el cual puede ser violado independientemente de que exista o no una violación al derecho reclamado o de que la situación que le servía de sustento se encontrara dentro del campo de aplicación del derecho invocado.⁹

El deber de un Estado de introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones internacionales asumidas constituye una norma consuetudinaria del derecho internacional de los Derechos Humanos. Esta posición ha sido sostenida por la Corte IDH, tanto en uso de su facultad contenciosa, como en la consultiva. Este tribunal ha señalado que el principio de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los Derechos Humanos se encuentra relacionado con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención. Entonces, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye en sí misma una trasgresión.¹⁰

III. EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO – CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El derecho a un recurso efectivo constituye el derecho humano para acceder a cualquier mecanismo establecido en ley para la protección de los derechos o libertades que se consideran violentados. Carlos M. Ayala Corao expresa que la justicia como derecho sustancial, es un derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido, o a cualquier otro recurso efectivo, ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Este recurso debe existir aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. En su contenido,

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 6 de agosto de 2008, serie C, número 184, párrafos 101-103 y 131.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.1, 25 y 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*, opinión consultiva OC-9/87, de 6 de octubre de 1987, serie A, número 9, párrafo 24.

el Derecho a un Recurso Efectivo involucra el de toda persona a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.¹¹

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha definido al Recurso Efectivo como mecanismo de acceso a la justicia como “la posibilidad de que cualquier persona, independientemente de su condición, tenga la puerta abierta para acudir a los sistemas de justicia si así lo desea... a sistemas, mecanismos e instancias para la determinación de derechos y la resolución de conflictos”.¹² Esta definición pone de manifiesto las diversas dimensiones incluidas en su concepción ya que se constituye como un derecho en sí mismo, en garantía de protección y cumplimiento de otros Derechos Humanos e implica un deber a cargo del Estado de establecer los medios para hacerlo efectivo.

En este orden, el derecho de acceso a la justicia puede identificarse con las siguientes concepciones: Es un valor constitucional conforme a la convivencia social y pacífica de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico, jurídico y social justo, mediante la regulación estatal de las relaciones de la persona con un trasfondo axiológico que conlleve a satisfacer esta cualidad. Por otra parte, representa la obligación a cargo del Estado de prestar un buen servicio al administrar justicia en un proceso en el que se esté en la posibilidad de hacer uso de las herramientas procesales previstas por la ley, que se cautele provisionalmente y que concluya con un pronunciamiento razonado y en breve plazo que solucione el conflicto planteado. Y, también, se traduce en un concepto estructural y organizacional relativo a los órganos que administran justicia, lo que implica un

¹¹ AYALA CORAO, Carlos, “La independencia de la Justicia y los Procesos Constituyentes en la Región Andina” en Estudios Constitucionales, año 6, número 1, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, Santiago, 2008, pág. 346.

¹²Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Guía informativa, XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2000, pág. 17 citado por SAGÜÉS, María Sofía, “El acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Proyección en la Jurisdicción Constitucional” en FERRER MAC GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo IX, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional - Marcial Pons, México-Madrid, 2008, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2562/27.pdf>.

conjunto de instancias, recursos y organismos en que se tramitan los procesos, así como también la provisión de los servicios jurídicos gratuitos de asesoría legal y la posibilidad de dirimir las controversias en mecanismos alternos de solución.¹³

Según Sánchez Gil, el derecho a un recurso efectivo consiste en “la facultad que tienen las personas de recurrir a los órganos jurisdiccionales para obtener de ellos la tutela de sus derechos y no quedar desprotegidos ante su violación”.¹⁴ Implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona ejercite los mecanismos legalmente previstos para la protección y el restablecimiento de los derechos consagrados tanto en las constituciones locales, como en tratados internacionales.

Según Miguel Carbonell, el derecho a un recurso efectivo tiene un carácter adjetivo, no sustantivo, ya que no protege directamente algún interés de la persona en particular, sino que les concede la posibilidad de tener una vía jurisdiccional mediante la cual puede lograr el respeto de sus intereses de cualquier índole, que pueden estar protegidos por normas de diferente rango jerárquico.¹⁵ En contradicción a esta postura, la jurisprudencia constante del Sistema Interamericano, con una visión más moderna y garantista, considera que el derecho a un recurso efectivo tiene el carácter de autónomo, cuyo incumplimiento genera per se una violación a los Derechos Humanos, por lo que se constituye como un derecho subjetivo en sí mismo.

También la evolución interpretativa del derecho a un recurso efectivo en la jurisprudencia de la Corte Europeo de Derechos Humanos ha derivado en reconocer que el Estado de Derecho no puede estar desasociado del imperio de la ley en una sociedad democrática, del cual forma parte integrante el derecho a un recurso efectivo. El contenido material de éste lo distingue como un derecho subjetivo y autónomo, caracterizado, además, además de representar como una herramienta indispensable en la protección de los derechos

¹³ARAÚJO-OÑATE, Rocío Mercedes, “Acceso a la justicia efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado” en *Revista de Estudios Socio-jurídicos*, número 13, enero-junio, Universidad del Rosario, Bogotá, 2011, págs. 247-291.

¹⁴SÁNCHEZ GIL, Rubén, “El derecho de acceso a la justicia y el amparo mexicano” en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Construcción*, año V, núm. 4, julio-diciembre, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2005, pág. 240.

¹⁵CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, CNDH-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004, pág. 726.

del hombre.¹⁶ Cuando se ejercita el derecho a la tutela judicial efectiva (*lato sensu*) mediante la interposición de un recurso efectivo (*stricto sensu*), se puede distinguir entre el derecho que se pretende hacer valer (subjetivo material) y el derecho mediante el cual se hace valer (derecho procesal o adjetivo). El derecho a un recurso efectivo anteriormente era considerado como un derecho adjetivo y ahora se puede decir que tiene el carácter de derecho subjetivo procesal,¹⁷ pero es innegable que tiene substancia por sí mismo. Este derecho humano tiene, además, el carácter de *ius cogens* puesto que las normas que lo rigen son de índole imperativo e independientes de la voluntad de las partes, por lo que no es posible su derogación de un orden jurídico y no puede ser modificado voluntariamente y, por tanto, todo compromiso en contrario representa *per se* una violación.¹⁸

Ayala Corao expresa que la justicia es al mismo tiempo un “poder” del Estado y un “derecho” fundamental y tiene una doble fuente: las normas del poder y las de los derechos de los ciudadanos. Como poder es una función constitucional y esencial del Estado y como derecho, es una situación jurídica que corresponde a todas las personas y se encuentra reconocida tanto en la Constitución, como en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, por lo que la justicia igualmente está sometida a esas mismas condiciones.¹⁹ La Convención Americana concibe al amparo como un derecho fundamental en sí mismo y no sólo como una garantía adjetiva. La Convención consagra que toda persona “tiene derecho” a un recurso, lo que no puede traducirse, apunta, en que únicamente tenga derecho a una específica garantía adjetiva que se concretiza en un solo recurso o en una acción de amparo, de tutela o de protección específica. Contrario a ello, el derecho se concibe en los términos más amplios, como derecho a la protección constitucional de los derechos o al amparo de los mismos, caracterizándose como un derecho fundamental de rango internacional y

¹⁶ HARRIS, David (*et. Al*), *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, Londres, 1995, pág. 461.

¹⁷ TOSCANO LÓPEZ, Fredy Hernando, “Una aproximación conceptual al acceso efectivo a la administración de justicia a partir de la teoría de la acción procesal (A Conceptual Approach to the 'Effective Access to Justice' in the Procedural Action Theory)” en *Revista de Derecho Privado*, número 24, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2013 en <http://ssrn.com/abstract=2306296>.

¹⁸ MARABOTTO LUGARO, Jorge A., *Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003 en Biblioteca Jurídica Virtual <http://juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr16.pdf>.

¹⁹ AYALA CORAO, Carlos, “La independencia de la Justicia y los Procesos Constituyentes en la Región Andina”, Ob. Cit., pág. 345.

constitucional, traducido en el derecho a tener a su disposición los medios judiciales efectivos, rápidos y eficaces de protección.²⁰

Este mismo autor esgrime que la justicia es un derecho inherente a toda persona que emana de su propia dignidad como ser humano y sustancial en sí mismo, pero también un derecho instrumental para la defensa de los demás derechos.²¹ Entonces, la posibilidad jurídica de hacer valer un recurso ante una violación de los Derechos Humanos permite asegurar el máximo grado de disfrute de ese derecho,²² así “Tomar en serio lo dispuesto por el artículo 25 de la Convención Americana nos llevaría a establecer la obligatoriedad de que se dispongan de recursos judiciales efectivos y que en esos recursos se vigile no sólo el cumplimiento de las leyes, sino también lo dispuesto por la Constitución, del país que se trate, y de la propia Convención Americana. Se trata del derecho a la garantía de los derechos fundamentales”.²³

El derecho de acceso a la justicia tiene también un carácter instrumental, pues a través de su ejercicio es factible la exigencia de respeto a otros Derechos Humanos, es decir, de éste derivan los mecanismos mediante los cuales los segundos son justiciables y, en este sentido, representa el mecanismo que sirve para asegurar, proteger y dar certeza a todos los derechos reconocidos en determinado orden nacional. Este carácter lleva consigo a que el derecho a un recurso efectivo se constituya como el medio de protección a los Derechos Humanos en contra de cualquier acto que de alguna manera los afecte y representa la posibilidad de dirimir el cumplimiento de derechos y obligaciones recíprocas con el Estado.

Este carácter de derecho-garantía cobra especial importancia dentro de un modelo de control de convencionalidad. El control de convencionalidad es, en palabras de la propia

²⁰ BREWER CARÍAS, Allan R., “El control de convencionalidad, con particular referencia a la garantía del derecho a la protección judicial mediante un recurso sencillo, rápido y efectivo de amparo de los Derechos Humanos”, en BREWER CARÍAS Allan R. Y SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Control de convencionalidad y responsabilidad del Estado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, págs. 26 y 27.

²¹ AYALA CORAO, Carlos, “La independencia de la Justicia y los Procesos Constituyentes en la Región Andina” en Ob. Cit., pág. 346.

²² CASTILLA JUÁREZ, Karlos Artemio, *Acceso Efectivo a la Justicia, elementos y caracterización*, Editorial Porrúa, México, 2012, pág. 45.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, (Excepciones preliminares, fondo y reparaciones), sentencia de 30 de enero de 2014, serie C, número 276, voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párrafo 71.

Corte Interamericana, “una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal”.²⁴ Este instrumento permite que los jueces nacionales se erijan como efectivos garantes de los Derechos Humanos, lo que conlleva que la violación de los Derechos Humanos encuentre su remedio en la sede interna de los Estados y no lleguen continuamente casos sobre el mismo tema a la Corte Interamericana.

IV. LOS ESTÁNDARES DEL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Sobre la utilidad de los estándares fijados por el Sistema Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, además de servir como líneas de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para los tribunales nacionales, pueden contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales, a fortalecer los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, como en los mecanismos de participación y vigilancia, tanto en la observancia de los derechos civiles y políticos, como de las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales y constituyen un diagnóstico de los principales problemas regionales en materia de acceso a la justicia, recurso efectivo y garantías judiciales.²⁵ Al respecto, Ferrer Mac Gregor ha sostenido que la proyección de la eficacia interpretativa de las resoluciones de la Corte Interamericana consiste en la obligación por todas las autoridades nacionales de aplicar no sólo la norma convencional sino la norma convencional interpretada (*res interpretata*); es decir, el criterio interpretativo que como estándar mínimo fijó el Tribunal Interamericano sobre el Pacto de San José y, en general, sobre el *corpus juris* interamericano a fin de resolver una

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gelman Vs. Uruguay*. (Supervisión de Cumplimiento de Sentencia), resolución de 20 de marzo de 2013, serie C, número 221, párrafo 65.

²⁵ Cfr. Organización de Estados Americanos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Ob. Cit., párrafo 4.

controversia. Así, se busca asegurar la efectividad mínima de la norma convencional.”²⁶

También, Diego García Sayán, Ex Presidente de la Corte Interamericana, expresa que la tarea de interpretación que realiza la Corte, dota de contenido los derechos fundamentales establecidos en la Convención Americana, lo que realiza a un ritmo paulatino y consciente de que los tratados humanos son instrumentos vivos. Como tales, su interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales pues, mediante sus sentencias, la Corte ha ido edificando un patrimonio jurídico propio, estableciendo los parámetros a seguir en materia de estándares de protección de los derechos locales.²⁷ Por tanto, la jurisprudencia evolutiva de los órganos del sistema interamericano constituye una rica fuente a la cual acudir para desentrañar el contenido del Derecho a un Recurso Efectivo.

El Derecho a un Recurso Efectivo ha sido materia de frecuentes pronunciamientos por parte de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos pues, precisamente, uno de los requisitos²⁸ para acceder a la justicia interamericana es el previo agotamiento de los recursos previstos en el orden jurídico interno.²⁹

Con esta exigencia se blindan las características de subsidiaridad y complementariedad del sistema, otorgando la oportunidad-obligación a los órganos de justicia nacionales de juzgar y corregir las posibles violaciones a los Derechos Humanos en sede interna. En el preámbulo

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Gelman Vs. Uruguay, Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de 20 de marzo de 2013, voto razonado del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, párrafo 43.

²⁷ GARCÍA-SAYÁN, Diego, “Prefacio” en STEINER, Christian y URIBE, Patricia: *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Comentada)*, Fundación Konrad Aduener –Programa Estado de Derecho para Latinoamérica- y Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014, pág. XI.

²⁸ Convención Americana de Derechos Humanos: artículo 46.1, inciso a).

²⁹ La falta de cumplimiento del agotamiento de los recursos internos es una cuestión de admisibilidad sobre la que tanto la Comisión como, en su caso, la Corte, deben pronunciarse cuando el Estado denunciado interpone la excepción correspondiente. En estos casos, el Estado tiene la obligación de hacer mención de los recursos que el peticionario debió agotar, así como la carga de acreditar que esos recursos son efectivos. Una vez transmitido la petición al Estado denunciado, éste debe rendir un informe especificando los recursos internos que aún no hayan sido agotados y demostrar que estos recursos se encontraban disponibles y eran adecuados, idóneos y efectivos y con estos elementos la Comisión estará en la posibilidad de estudiar la procedencia y admisibilidad de la petición conforme a lo dispuesto en los artículos 46 o 47 de la Convención Americana. El Estado demandado puede renunciar a oponer la excepción de falta de agotamiento de los recursos en forma expresa, por haberlo manifestado, o tácita. Esta regla tiene antecedente en la figura del amparo diplomático del Derecho Internacional clásico por la que un Estado puede hacer suyas las reclamaciones de sus nacionales en contra de otros Estados; esta intervención se encuentra restringida a que sus nacionales hayan, *inter alia*, agotado los recursos de la jurisdicción interna. (LEDESMA FAÜNDEZ, Héctor, *El agotamiento de los recursos internos en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, Ob. Cit.)

de la Convención Americana que establece que la protección internacional se contiene que la justicia interamericana es coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos. La regla del previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, al dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos posiblemente violatorios de Derechos Humanos, sin antes de haber tenido la ocasión de remediarlo.³⁰En la interpretación que la Comisión Interamericana realiza sobre el artículo 25 de la Convención, la palabra recurso debe entenderse “en un sentido amplio y no limitado al significado que esta palabra tiene en la terminología jurídica propia de las legislaciones de los Estados”.³¹

De conformidad con el artículo 46.1 de la Convención, para que una petición o comunicación presentada sea admitida por la Comisión, es requisito que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna. Esta regla general de procedencia de la acción internacional admite las excepciones que prevista en el artículo 46.2 del mismo ordenamiento, que establece que no se aplicará este requisito 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 alega han sido violados; 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, haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

En la opinión consultiva titulada “Excepciones al agotamiento de los recursos internos”, la Corte Interamericana efectúa un análisis sobre estas excepciones y expresa que el primer inciso se refiere a las situaciones en que la ley interna de un Estado Parte no contempla el debido proceso legal para proteger los derechos violados; el segundo, es aplicable a aquellos casos en los cuales existen los recursos de la jurisdicción interna, pero su acceso se niega al individuo o se le impide agotarlos, es decir, cuando los recursos internos no pueden ser agotados porque no están disponibles ya sea por una razón legal o por una situación de hecho; y, el último inciso se refiere a casos en los que al momento de la presentación de la petición en

³⁰Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*, Ob. Cit. voto concurrente del Juez FERRER MAC GREGOR, Eduardo, párrafo 15.

³¹OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Raquel Martí de Mejía v. Perú*, Caso 10.970, Informe No. 5/96, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.91 Doc. 7 en 157, 1 de marzo de 1996.

sede internacional no se ha recibido la decisión final en el recurso interno por existir demora excesiva en su resolución.³²

Carlos Ayala³³ apunta que la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el ámbito americano ha configurado la consagración y reconocimiento de un derecho humano al amparo que tiene toda persona, a fin de obtener la protección o tutela de sus derechos, es decir, de un derecho-garantía, con los siguientes elementos integrantes: Un recurso sencillo, rápido y efectivo; Ante los tribunales o jueces competentes que en los términos de dichos instrumentos deben gozar de la condición de independencia; El acto violatorio o lesivo pues estar constituido indistintamente por actos privados o del poder público. Ello diferencia al amparo latinoamericano del europeo, el cual está circunscrito a los actos del poder público; El objeto tutelado son, precisamente, todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, la ley o en los pactos o convenciones internacionales; La efectividad del recurso comprende la reparabilidad de la violación a través de la garantía de cumplimiento por las autoridades competentes, de toda sentencia en que se haya estimado procedente el recurso; Los Estados han asumido una obligación de hacer, consistente en desarrollar las medidas legislativas y de otra naturaleza, las posibilidades del amparo o del recurso en definitiva equivalente. Esas características, añade el autor en cita, constituyen un “estándar mínimo común” para los Estados partes de la Convención Americana que consiste en la obligación de garantizar la protección judicial de los derechos consagrados en la propia Convención, mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos. Observa que este derecho es una determinación específica de la obligación internacional asumida por los Estados partes de la Convención de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.³⁴

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Excepciones al agotamiento de los recursos internos* (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b *convención americana sobre derechos humanos*), Opinión Consultiva OC-11/90, de 10 de agosto de 1990, serie A, número 11, párrafo 17.

³³ AYALA CORAO, Carlos M., *El Amparo Constitucional y El Amparo Interamericano como Institutos para la Protección de los Derechos Humanos*, Caracas, San José, 1998, pág. 56.

³⁴Cfr. Supra Ídem.

Este estándar mínimo se compone de un cúmulo de condiciones con las que el Estado debe cumplir en el diseño normativo del recurso y en las condiciones de organización estadual para que pueda cumplir su objeto protector y reparador que los órganos del Sistema Interamericano han expresado en las resoluciones dictadas en los muy diversos asuntos que se han puesto a su consideración. Estas características pueden y deben sistematizarse en cuanto resulten aplicables a un recurso administrativo para facilitar su estudio a la comunidad jurídica.

El contenido del derecho a la tutela judicial efectiva es muy amplio y puede analizarse a partir de tres momentos distintos: al acceder a la justicia; durante el desarrollo del proceso; y, finalmente, con motivo de la ejecución de la sentencia³⁵. Daniel O'Donnell realiza una sistematización de la jurisprudencia del Sistema Interamericano sobre el contenido del artículo 25 de la Convención e identifica, al menos, cinco modalidades de violación del derecho a un recurso:³⁶a) Los vacíos o disposiciones legislativos que privan de competencia a los tribunales para examinar recursos para un determinado tipo de violación; b) La obstaculización de la acción de la justicia por la vía de los hechos; c) El rechazo de recursos por razones procesales; d) La denegación de un recurso por razones arbitrarias, discriminatorias o contrarias a los derechos fundamentales de la persona; y, e) El incumplimiento de una decisión de la autoridad competente.

A. DEBE EXISTIR EL RECURSO

El artículo 25 de la Convención establece tanto el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que lo ampare contra actos violatorios de sus Derechos Humanos; así como la correlativa obligación de los Estados Partes a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal

³⁵ PERRINO, Pablo Esteban, "El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva y el Acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa" en *Revista de Derecho Público*, Rubinzal-Culzoni, Proceso administrativo, tomo I, Buenos Aires, 2003, págs. 257-294.

³⁶ O'DONNELL, Daniel, *Derecho internacional de los derechos humanos*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Tomo II, Bogotá, 2004, pág. 481.

recurso; a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.³⁷

Desde las primeras oportunidades que tuvo la Corte Interamericana de pronunciarse sobre este tema ha sostenido que es la inexistencia de recursos internos efectivos lo que coloca a la víctima en estado de indefensión y justifica la protección internacional y que esta obligación de suministrar recursos judiciales efectivos deriva de la obligación general a cargo de los Estados que se desprende del artículo 1 de la Convención³⁸ que establece el compromiso de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre sometida a su jurisdicción. A su vez, se relaciona con el deber del Estado, establecido en el artículo 2 convencional, de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la Convención para garantizar los derechos en ella consagrados. Obligación que incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención.³⁹

La Corte también ha señalado que aun y cuando la regla del agotamiento de los

³⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos: Artículo 25. Protección Judicial.

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

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* (Excepciones Preliminares), sentencia del 26 de junio de 1987, serie C, número 1, párrafo 92 y *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras* (Excepciones Preliminares), sentencia de 26 de junio de 1987, serie C, número 3, párrafo 95.

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Castillo Páez Vs. Perú* (Fondo), sentencia de 3 de noviembre de 1997, serie C, número 34, párrafo 82; *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006, serie C, número 149, párrafo 192; y *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C, número 151, párrafo 131.

recursos internos es una cuestión de admisibilidad,⁴⁰ también es una cuestión que tiene que ver con el fondo del asunto planteado, puesto que “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 sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas por la Convención. En tales circunstancias la cuestión de los recursos internos se aproxima sensiblemente a la materia de fondo”.⁴¹

En la opinión consultiva OC-9/87 la Corte IDH sostuvo que “[...] la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado parte en el cual semejante situación tenga lugar...”.⁴² También en el Caso Castañeda Gutman la Corte expuso tres criterios de gran importancia en relación con la existencia de los recursos internos. Sostuvo que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante que determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo. Expresó que no es, en sí mismo, incompatible con la Convención Americana que un Estado limite el recurso de amparo a algunas materias, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos Derechos Humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo. En todo caso, lo importante es considerar que el recurso judicial sea idóneo para combatir la violación, y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente.⁴³ Por

⁴⁰ El artículo 28, inciso h), del Reglamento de la Comisión Interamericana establece como requisito de las peticiones, el indicar las gestiones emprendidas para agotar los recursos de la jurisdicción interna o la imposibilidad de hacerlo.

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras (Excepciones Preliminares) y Caso Godínez Cruz Vs. Honduras (Excepciones Preliminares)*, Ob. Cit. párrafos 91 y 93, respectivamente.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 80, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-9/87, Ob. Cit., párrafo 24.

⁴³ La Corte analizó los recursos que el Estado Mexicano indicó resultaban procedentes y concluyó: 1. En el juicio para la protección de los derechos político-electorales seguido ante el Tribunal Federal Electoral, éste, a partir de

último, que la violación al derecho a la protección judicial puede verificarse independientemente de que exista o no una violación al derecho protegido.⁴⁴

En el caso *Claude Reyes y otros vs Chile*,⁴⁵ la Corte Interamericana se pronunció ante la falta de un recurso idóneo para garantizar que ante una denegatoria de información bajo el control estatal exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo en que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente su entrega. La Corte estimó que en este ámbito,⁴⁶ relativo al derecho al acceso a la información pública, el recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en la materia. Se concluyó sosteniendo que, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2 de la Convención, si el Estado no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho de acceso a la información, tiene que crearlo.

B) SENCILLO, RÁPIDO; IDÓNEO Y EFECTIVO

la jurisprudencia de la Suprema Corte de mayo de 2002, no tenía competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes a efecto de dejar de aplicarlas en casos concretos. Por lo tanto, el TRIFE no podría resolver una controversia planteada contra un acto o resolución de alguna autoridad electoral cuando su resolución implicara pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley en la que se fundamentó dicho acto o resolución. 2. A partir de la reforma constitucional de 1996, la única vía para impugnar una ley federal electoral era la acción de inconstitucionalidad. Éste es un recurso extraordinario y de restringida legitimidad activa, pues sólo están legitimados activamente determinadas fracciones parlamentarias federales o locales, el Procurador General de la República y, a partir de la reforma constitucional de 1996, los partidos políticos registrados, de forma que los individuos no pueden interponerlo.

Por tanto, dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana (Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*(*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*) Ob. Cit. párrafos 128 a 131).

⁴⁴ Supra Ídem, párrafos 92, 100 y 101.

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Claude Reyes y otros vs Chile* (*Fondo, Reparaciones y Costas*), Ob. Cit., párrafo 138

⁴⁶ La Corte Interamericana hace referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión. Ésta es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. (Supra ídem, párrafo 85).

La ex Jueza de la Corte, Cecilia Medina Quiroga, en diversos votos disidentes y parcialmente disidentes, hace un análisis contextual del Derecho a un Recurso Efectivo y sostiene que la Convención consagra el derecho a un recurso *sencillo y rápido*, pero agrega *o a cualquier otro recurso efectivo* lo que, considera, genera la duda de si la obligación del Estado se cumple con el establecimiento de un recurso efectivo, aunque no sea sencillo y rápido. Reseña que en su formulación original el artículo 25 de la Convención se leía “[t]oda persona tiene derecho a un recurso efectivo, sencillo y rápido [...]”, pero que el Gobierno de la República Dominicana expresó que podían darse casos en que la protección fuera efectiva, aunque no sencilla y rápida y propuso el texto aprobado en la versión definitiva. Entonces, según esta autora, hay dos maneras de leer el artículo 25 de la Convención y en ambas debe leerse que independientemente de su tipo (tanto el sencillo y rápido, como el que no es ni sencillo, ni rápido) el recurso debe ser efectivo, es decir, debe ser “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”.⁴⁷

La Corte no se ha pronunciado sobre estas características en forma aislada, sino que ha sostenido que los tres calificativos (sencillez, rapidez y eficacia) deben existir en forma conjunta.⁴⁸ Tampoco existe una jurisprudencia constante en relación con la sencillez y rapidez que debe tener el recurso, ni una definición legal clara respecto a la característica de sencillez en el ámbito jurídico. Sencillo puede ser simple y conlleva a la idea de simplificar el trámite judicial de manera que pueda ser comprensible.⁴⁹

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso López Álvarez Vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 1 de febrero de 2006, serie C, número 141, voto disidente de la Jueza Cecilia Medina Quiroga; *Caso Gómez Palomino Vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 22 de noviembre de 2005, serie C, número 136, voto concurrente de la Jueza Cecilia Medina Quiroga; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 8 de julio de 2004, serie C, número 110, Voto Parcialmente Disidente de la Jueza Cecilia Medina Quiroga; y, *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia* (Fondo, Reparaciones y Costas) sentencia de 5 de julio de 2004, serie C, número 109, voto parcialmente disidente de la Jueza Cecilia Medina Quiroga.

⁴⁸ MEDINA QUIROGA, Cecilia, *La Convención Americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y Centro de Derechos Humanos, Chile, 2003, págs. 369 y 370, en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23072.pdf>.

⁴⁹ GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, “El debido proceso constitucional. Reglas para el control de los poderes desde la magistratura constitucional” en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 7, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/7/ard/ard2.htm>.

La Real Academia Española define sencillo como: “(adjetivo) lo que no tiene artificio, ni composición; que carece de ostentación y adornos; que no ofrece dificultad; dicho de estilo: que carece de exornación y artificio, y expresa ingenua y naturalmente los conceptos”,⁵⁰ Acorde con esta idea, la Corte ha mencionado que “cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata constituye una violación del derecho al acceso a la justicia, bajo la modalidad consagrada en el artículo 25 de la Convención Americana”.⁵¹ Entonces, el Tribunal identifica el término sencillo con la claridad y simplicidad en las condiciones de acceso al recurso y considera que por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, sean de carácter judicial o de cualquier otra índole. Así, si bien los recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, tampoco puede exigirse que siempre y en cualquier caso, se deba resolver el fondo del asunto que les es planteado, “sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado”.⁵²

Para la Corte, la existencia y aplicación de causales de admisibilidad de un recurso resulta compatible con la Convención Americana.⁵³ Empero, el Derecho a un Recurso Efectivo tampoco puede sujetarse a condiciones excesivas que atenten contra su esencia o impidan o restrinjan, sin justificación, su admisión, ni tampoco es válido el desechamiento del medio de defensa por defectos que pueden ser subsanados, sin dar la oportunidad de

⁵⁰ Real Academia Española “Sencillo, lla” en Diccionario de la Lengua Española, 2012 en <http://lema.rae.es/drae/?val=sencillo>

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Cantos Vs. Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 28 de Noviembre de 2002, serie C, número 97, párrafo 57.

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaró y otros) Vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 24 de noviembre de 2006, serie C, número 158, párrafo 66; y *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 21 de noviembre de 2007, serie C, número 170, párrafo 126.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Ob. Cit. párrafo 94

ello.⁵⁴Esta postura es ratificada en el Caso Cayara Vs. Perú, con relación a los presupuestos para acceder a los medios de protección del Sistema Interamericano. Según este criterio, la Corte debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los Derechos Humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional. De esta forma, no es posible iniciar o continuar un proceso estando de por medio infracciones manifiestas a las reglas procedimentales establecidas en la propia Convención, pues ello acarrearía la pérdida de la autoridad y credibilidad indispensables en los órganos encargados de administrar el sistema de protección de Derechos Humanos.⁵⁵Según la Corte, “Los requisitos de admisibilidad tienen que ver, obviamente, con la certeza jurídica tanto en el orden interno como en el internacional. Sin caer en un formalismo rígido que desvirtúe el propósito y el objeto de la Convención, es necesario para los Estados y para los órganos de la Convención cumplir con las disposiciones que regulan el procedimiento, pues en ellas descansa la seguridad jurídica de las partes”.⁵⁶

La Comisión Interamericana también se ha pronunciado sobre la compatibilidad de requisitos procesales con el Derecho a un Recurso Efectivo y sostiene que es lícito que la legislación establezca requisitos para la admisibilidad de recursos, sin embargo, “...la incertidumbre o falta de claridad en la consagración de estos requisitos de admisibilidad constituye una violación a dicho derecho fundamental”. También que la finalidad del artículo 25 de la Convención se traduce en impedir “...que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio *pro actione*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la

⁵⁴ APONTE NÚÑEZ, Emercio, “Alcance de la tutela judicial efectiva reconocida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” en *Revista de la Maestría en Derecho Procesal*, Universidad Católica de Perú, San Miguel Lima, 2010, en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/2087>

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Cayara Vs. Perú (Excepciones preliminares)*, sentencia del 3 de febrero de 1993, serie C, número 14, párrafo 63.

⁵⁶ *Supra* Ídem, párrafos 42 y 63.

jurisdicción” pues el principio de la seguridad jurídica impone una mayor claridad y especificidad en los obstáculos para acceder a la justicia.⁵⁷

En el caso *Narciso Palacios Vs. Argentina* tramitado ante la Comisión Interamericana se acreditó que la demanda contencioso-administrativa promovida el 23 de agosto de 1985, fue desechada por no haberse agotado la vía administrativa. La Comisión observó que la interpretación adecuada de la norma aplicable (ordenanza general número 207 del 12 de octubre de 1977) consideraba la vía administrativa como facultativa. Empero, en el año de 1986, una vez presentada la demanda, la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires, cambió su criterio para exigir el agotamiento de los recursos administrativos y con tal base, se rechazó la demanda presentada por no haber ejercido los recursos administrativos pertinentes. La Comisión concluyó que la falta de agotamiento de la instancia administrativa no podía ser imputada al peticionario, pues éste hizo valer su derecho conforme a la interpretación correcta y autorizada de las normas vigentes que le eran aplicables, las que al momento de interposición de la demanda, le permitiría acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa sin necesidad de agotar los recursos administrativos. Entonces, el no haber dado cumplimiento a este requisito no se trató de una omisión negligente, sino de un cambio en la interpretación de la normativa que las cortes aplicaron retroactivamente en su perjuicio. Apunto como línea jurisprudencial que el alcance del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva permite evitar que un nuevo criterio jurisprudencial se aplique a situaciones o casos anteriores.⁵⁸

En la misma línea la Corte ha considerado que la existencia de requisitos legales que en la realidad resulten innecesarios para el trámite del recurso, pueden ocasionar su ineficacia. Así, se configura una violación al artículo 25 de la Convención cuando los recursos son rechazados sin llegar al examen de la validez de los mismos, o por razones fútiles. El tribunal interamericano ejemplifica esta situación expresando que un recurso de exhibición de personas puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, como en Honduras que se exigía identificar el lugar de detención y la autoridad respectiva, lo

⁵⁷ OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Narciso Palacios v. Argentina*, Caso 10.194, Informe N° 105/99, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 rev. en 355, 29 de septiembre de 1999, párrafos 58, 61 y 62.

⁵⁸ *Supra* Ídem, párrafos 59 a 63.

que es imposible tratándose de una persona detenida clandestinamente por las autoridades del Estado, puesto que, en estos casos sólo existe prueba referencial de la detención y se ignora el paradero de la víctima.⁵⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “(...) la formalidad del acceso a los recursos judiciales no es suficiente por sí sola para satisfacer la garantía del artículo 25. El estándar mínimo de la Convención es el de una protección judicial efectiva”.⁶⁰ También la Corte, desde la primera oportunidad que tuvo para pronunciarse sobre este derecho, expresó que no basta con la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser adecuados y efectivos para hacer cesar la violación de los Derechos Humanos.⁶¹ Así, el artículo 25.1 de la Convención contiene lo que se ha denominado el principio de efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar el goce de los Derechos Humanos.⁶²

Para la Corte Interamericana el término efectivo significa que el recurso debe ser capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.⁶³ Ello no implica, necesariamente, que deba resultar favorable a quien lo interpone pero si debe existir la seria posibilidad de que prospere.⁶⁴ En este aspecto, en la OC 9/87, la Corte sostuvo que para que un Estado cumpla con el deber de protección previsto en el artículo 25 de la Convención, no basta con que el recurso esté previsto en los ordenamientos internos, sino que se requiere que sea idóneo para determinar la existencia de una violación a los Derechos Humanos y proveer lo necesario para

⁵⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras (Fondo)*, Ob. Cit. párrafos 65 y 66.

⁶⁰ OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Winston Sapadajora v. Panamá*, Caso 9726, Resolución N° 25/87, Inter-Am. C.H.R., 174, 175, OEA/Ser.L./V/II.74.doc. 10 rev 1, 23 de septiembre de 1987 en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1987-1988, OEA/Ser.L./V/II.74, doc. 10, rev. 1, pág. 238.

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Velásquez Rodríguez (Fondo)*, Ob. Cit. párrafo 63 y *Caso Godínez Cruz (Fondo)*, sentencia de 20 de enero de 1989, serie C, número 5, párrafo 66.

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 80, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-9/87, Ob. Cit. párrafo 24.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras (Fondo)*, Ob. Cit., párrafo 66.

⁶⁴ Supra Ídem, párrafos 67 y 68.

remediarla.⁶⁵ La Jueza Cecilia Medina Quiroga opina que para la Corte la efectividad del recurso guarda relación con su capacidad potencial, *de ius y de facto*, para producir el resultado que se requiere para proteger el derecho humano vulnerado, pero también se relaciona con el debido proceso, ya que tiende a considerar que se ha infringido el artículo 25 de la Convención cuando están ausentes uno o más elementos de los señalados en el artículo 8 de la misma.⁶⁶

Christian Courtis,⁶⁷ Oficial de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, sistematiza el concepto de *efectividad* en dos aspectos:

- a. Un aspecto normativo, relacionado con la idoneidad. Este término hace referencia a la capacidad para determinar si se ha incurrido en una violación a los Derechos Humanos y proveer lo necesario para remediarla. También a la posibilidad de dar resultados o respuestas a las violaciones de Derechos Humanos. Este aspecto se identifica con el diseño normativo del recurso.
- b. Otro aspecto, empírico, que guarda relación con la realidad del país. Es decir, con las condiciones políticas e institucionales que hacen posible que un recurso previsto normativamente pueda cumplir con su objeto u obtener el resultado para el que fue concebido. Así, el recurso no es efectivo cuando es ilusorio, gravoso para la víctima o cuando el Estado no asegura su debida aplicación por parte de sus autoridades judiciales.

Esta clasificación también ha sido expresada por la Corte Interamericana en el Caso Castañeda Gutman, al precisar que la controversia entre las partes se restringía a dos de las mencionadas características relacionadas con la efectividad del recurso: a) si la presunta víctima tenía acceso a un recurso; y b) si el tribunal competente tenía las facultades necesarias para restituir a la presunta víctima en el goce de sus derechos, si se considerara que éstos habían

⁶⁵Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Garantías judiciales en estados de emergencia* (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva 9/87 de 6 de Octubre de 1987, serie A, número 9, párrafo 24.

⁶⁶ MEDINA QUIROGA, Cecilia, *La Convención Americana: vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Ob. Cit. pág. 373.

⁶⁷ COURTIS, Christian, “Derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo” Ob. Cit.

sido violados. A la primera característica la Corte se referirá como *accesibilidad del recurso* (según su diseño normativo) y a la segunda como *efectividad del recurso*.

C) AMPLIA LEGITIMACIÓN DE ACCESO

En relación con el tema de acceso a la justicia, surge el de legitimación activa para interponer un recurso en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La Comisión Interamericana ha observado que las funciones sociales del Estado se han ampliado a áreas tales como salud, vivienda, educación, trabajo, seguridad social, consumo o promoción de la participación de grupos sociales desaventajados. Esto se ha efectuado mediante el otorgamiento de facultades discrecionales o no regladas o en forma de programas asistenciales, provisión de servicios públicos o planes sociales focalizados. Sin embargo, este reparto de funciones no ha ido acompañado de la instrumentación de los medios de defensa para garantizar el buen funcionamiento de la administración pública y el respeto a los derechos de los ciudadanos.⁶⁸

El Derecho a un Recurso Efectivo exige que los Estados brinden mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de cualquier tipo de derecho. Así lo ha reconocido la Corte al expresar que “...la defensa de los derechos humanos no sólo atiende a los derechos civiles y políticos; esta labor abarca necesariamente las actividades de denuncia, vigilancia y educación sobre derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia reconocidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana, la Carta Democrática Interamericana y por este Tribunal en su jurisprudencia”.⁶⁹

Sin embargo, las acciones de tipo jurisdiccional en el orden interno de los Estados, han sido organizadas con miras a la protección de los derechos civiles y políticos clásicos, pero no resultan efectivas para tutelar derechos económicos, sociales y culturales. Este tipo de derechos tienen clara dimensión colectiva y su vulneración suele presentarse, sin excluir la posibilidad de

⁶⁸ Organización de Estados Americanos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Ob. Cit., párrafo 96.

⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 3 de abril de 2009, serie C, número 196, párrafo 147.

la violación individual), como afectación de grupos o colectivos. La incidencia colectiva de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales provoca problemas de legitimación activa, que no se limitan a la etapa de formulación de la acción, sino que se prolongan durante las diferentes etapas del proceso, ante la ausencia de mecanismos de participación adecuada de los sujetos colectivos o de grupos numerosos de víctimas en las diferentes diligencias e instancias procesales.⁷⁰ La Convención regula un derecho que se debe garantizar a “toda persona”, sin distinción de ningún tipo, por lo que el derecho interno corresponde a las personas naturales y jurídicas o morales; nacionales o extranjera; hábiles y no hábiles; de derecho público y de derecho privado.⁷¹

Para Antonio Gidi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, la tutela colectiva abarca dos clases de intereses o derechos: los esencialmente colectivos, que se pueden subdividir en difusos y colectivos; y, los antológicamente individuales, pero que son tutelados colectivamente por razones de estrategia en el tratamiento de conflictos, que se pueden denominar como individuales homogéneos.⁷² Los derechos colectivos son aquellos de los que se beneficia un grupo de personas, organizadas jurídicamente o no, en virtud de intereses comunes relativos a su convivencia, *inter alia*, grupo de profesionistas, vecinos, gremios. Estos intereses son de tipo transindividual, pues superan el carácter personal del interés. Los intereses difusos es aquel en donde sus intereses no pueden ser particularizados por una relación o vínculo jurídico entre ellos de manera clara, a pesar de que el interés o derecho es axiomático, no se puede definir a ciencia cierta la titularidad porque pertenece por propagación a un colectivo infinito, de allí el término difuso.⁷³ La diferencia entre ellos está en la vinculación existente entre los miembros de la comunidad o de la colectividad titular del derecho respectivo, ya que la comunidad titular de un derecho difuso está compuesta por personas ligadas por circunstancias de hecho,

⁷⁰ Organización de Estados Americanos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: (2007) *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Ob. Cit., párrafo 237.

⁷¹ BREWER CARÍAS, Allan R., “El control de convencionalidad, con particular referencia a la garantía del derecho a la protección judicial mediante un recurso sencillo, rápido y efectivo de amparo de los Derechos Humanos” Ob. Cit., págs. 26 y 27.

⁷² GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo: *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, México, 2003, págs. 3 y 34

⁷³ Cfr. KORODY TAGILAFERRO, Juan Esteban, *El amparo constitucional y los intereses colectivos y difusos*, Sherwood, Venezuela, 2004, pág. 38.

mientras que la colectividad titular de un derecho colectivo está compuesta por personas ligadas entre sí como parte contraria por una relación jurídica-base.

La mayoría de los casos planteados ante el sistema se refieren a violaciones a los derechos civiles y políticos, pero es posible obtener algunos que muestren el ejercicio de acciones colectivas. Christian Courtis⁷⁴ expresa que un ejemplo de titularidad colectiva es el derecho a la tierra ancestral de los pueblos y comunidades indígenas. Ese derecho pierde completamente el sentido si se lo subdivide en porciones de propiedad asignadas a individuos: la condición para la preservación de la identidad del pueblo o comunidad es la titularidad y goce común del derecho a la tierra. Otro caso de derechos colectivos es el de la lengua nativa pues su preservación requiere su uso colectivo pues la consideración individual del derecho a expresarse en una lengua sin considerar su dimensión interactiva o colectiva parece absurda. También el derecho a la huelga tiene un enfoque grupal, pues la noción de *huelga individual* no tendría sentido. En estos casos para poder reclamar tutela judicial es indispensable invocar la afectación grupal o colectiva, y no sólo la afectación individual. De lo contrario, el recurso no es efectivo.

En el Caso Awas Tingni⁷⁵ la Corte reconoció que entre los indígenas existe una tradición sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Añadió que la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica, pues su la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras. Así, la Corte entendió que el artículo 21 debía interpretarse en el sentido de incluir también la protección de la propiedad colectiva de una comunidad indígena. La titularidad colectiva de la

⁷⁴ COURTIS, Christian. “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos” en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, número 5, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2006, págs. 33-65 en http://newnaildesigns.com/revistas/5/pdf/47_79.pdf

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. (Fondo Reparaciones y Costas)*, sentencia de 31 de agosto de 2001, serie C, número 79, párrafo 149.

tierra supone, necesariamente, la posibilidad de tratar ese bien como bien colectivo y no meramente como agregado de bienes individuales.

La Comisión Interamericana retomó estos planteamientos de la Corte en el caso Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo, en que los peticionarios alegaron la vulneración de derechos del pueblo Maya, porque el Estado de Belice otorgó concesiones madereras y petroleras en sus tierras. La Comisión consideró que la protección de estos derechos requería el dictado de una resolución en la que se declarara la existencia y naturaleza de los intereses mayas en la tierra, derechos protegidos por la Constitución del Estado de Belice, así como el reconocimiento de las violaciones de esos derechos al haberse otorgado licencias de explotación maderera dentro de las tierras tradicionales mayas, así como su cancelación.

En un ejemplo de vulneración de derechos económicos, sociales y culturales de aplicación colectiva, en el Caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay,⁷⁶ la Corte apreció las condiciones de hacinamiento e inseguridad en el Instituto Panchito López, en el que se mezcló a niños en conflicto con la ley y a adultos. La situación precaria del instituto como centro de detención de niños fue denunciada por varias organizaciones nacionales e internacionales, así como por individuos ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el Embajador del Paraguay en Washington D.C., y el Ministerio de Justicia y Trabajo. El 12 de noviembre de 1993, la Fundación Tekojojá interpuso un recurso de *habeas corpus* genérico con el propósito de reclamar las condiciones de reclusión del instituto y de ubicar a los internos en lugares adecuados. En la Sentencia dictada, el Juez ordenó al Estado que tomara las medidas necesarias para que los internos fueran ubicados en locales adecuados. Pese a ello, los internos favorecidos por dicho *habeas corpus* permanecieron en el Instituto. En los años de 2000 y 2001 se produjeron tres incendios a raíz del cual fallecieron nueve internos y otros sufrieron heridas o quemaduras. Después del incendio de 25 de julio de 2001 el Estado cerró definitivamente el

⁷⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" Vs. Paraguay (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 2 de septiembre de 2004, serie C, número 112, párrafos 133 a 134. 39, 250 y 251.

Instituto. En la sede internacional, la Corte Interamericana consideró vulnerado el Derecho a un Recurso Efectivo. El tribunal interamericano en relación con el recurso *habeas corpus* interpuesto, aludió que al haber retardo en su resolución, en violación a la garantía de plazo razonable, probablemente ya no se encontraban los internos que interpusieron el recurso. No obstante, aquellos amparados por el recurso siguieron sufriendo las mismas condiciones insalubres y de hacinamiento, sin la atención adecuada a la salud, mal alimentados, bajo la amenaza de ser castigados, en un clima de tensión, violencia, vulneración, y sin el goce efectivo de varios de sus Derechos Humanos. Tanto es así que con posterioridad a haber sido resuelto el *habeas corpus* genérico se produjeron los tres incendios referidos. En otras palabras, el incumplimiento de la decisión del mencionado recurso, ya violatoriamente tardía, no condujo al cambio de las condiciones de detención degradantes e inhumanas en que se encontraban los internos, por lo que lo consideró no efectivo en relación con los 239 internos en el Instituto al momento de la emisión de la sentencia en que se dio lugar al mismo.

D) EL PLAZO RAZONABLE

Sobre la característica de rapidez, la Comisión Interamericana ha sostenido que la obligación de conducir los procesos de manera rápida y ágil recae en los órganos encargados de administrar justicia. También ha indicado que el criterio relevante a fin de evaluar el plazo razonable de los procesos, no es la cantidad de los actos que se plasmen en el expediente, sino su eficacia y que el plazo de los procesos debe comenzar a contarse desde el inicio de las actuaciones administrativas (no desde la llegada del caso a la etapa judicial) y hasta lograr la total ejecución de las sentencias. En este punto ha observado que, en una amplia gama de los procedimientos que se llevan a cabo ante la administración pública en materia de seguridad social, los trámites de ejecución de sentencias se han visto seriamente demorados y obstaculizados por normas de emergencia y defensas dilatorias a favor de los Estados.⁷⁷

⁷⁷ Organización de Estados Americanos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: (2007) *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Ob. Cit., párrafos 24 y 25.

Tanto la Corte, como la Comisión Interamericana han establecido los siguientes parámetros a fin de evaluar la razonabilidad del plazo de un proceso de conformidad con la Convención:⁷⁸ a) La complejidad del asunto; b) La actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades judiciales; c) La finalidad del procedimiento judicial respectivo; y, c) La naturaleza de los derechos en juego.⁷⁹

Así, se ha considerado que es posible la existencia de *recursos efectivos* que no sean *sencillos y rápidos*, en virtud de que se haya hecho valer frente a situaciones de gran complejidad fáctica o probatoria, o de situaciones que requieran un remedio complejo. En estos casos, las características de rapidez y sencillez, podrían sacrificarse para asegurar la efectividad del recurso, siempre y cuando ello no conlleve a consumir el daño al derecho de que se trate.⁸⁰

Al analizar la complejidad se debe determinar si el asunto en cuestión, ya sea penal, civil o administrativo, es resuelto en plazos similares a casos de similar especie o en utilización de parámetros de derecho comparado. En relación con la actividad procesal del interesado, se debe verificar si éste ha sido diligente en el impulso del proceso, en cuanto a las actuaciones cuyo impulso procesal le correspondan; y, al estudiar la conducta de las autoridades judiciales, se verifica si el Estado ha atendido a los plazos que regulan la actuación.⁸¹ Estos parámetros fueron utilizados en forma constante por los órganos del sistema para analizar la razonabilidad en los plazos de resolución de procesos judiciales y el control judicial en las detenciones de individuos hasta el año de 2009. La Corte Interamericana, en el caso Valle Jaramillo Vs. Colombia, incorporó un nuevo elemento, referente a la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica del individuo. Este Tribunal también ha evaluado la rapidez de los recursos desde otros puntos de vista, ya sea en relación con la garantía judicial

⁷⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 29 de enero de 1997, serie C, número 30, párrafo 767.

⁷⁹ Este criterio fue adoptado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos del utilizado por la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 6 de Convenio Europeo de Derechos Humanos en los casos *Motta Vs. Italia*, resolución de 19 de febrero de 1991, serie A, número 195-A, párrafo 30 y *Ruiz Mateos Vs. España*, resolución de 23 de junio de 1993, serie A, número 262, párrafo 30.

⁸⁰ COURTIS, Christian: "El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos" Ob. Cit.

⁸¹ TRUJILLO ARIZA, Eduardo: *El Plazo Razonable. Análisis interpretativo del criterio usado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Valle Jaramillo Vs. Colombia* en <http://148.226.12.104/bitstream/123456789/36386/1/vozppn2p40.pdf>

del plazo razonable o en relación con los parámetros fijados para la resolución del recurso en el derecho interno.

En el Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, la Corte consideró como parámetro para considerar la violación al artículo 25, el trato desigual a las partes en el proceso y concluyó que “los recursos judiciales interpuestos por el señor Ivcher para defender sus derechos accionarios no fueron sencillos y rápidos”, sino que “solo fueron resueltos al cabo de mucho tiempo”, en contraste con el trámite que recibieron las acciones interpuestas por los accionistas minoritarios de la Compañía, que fueron resueltas con diligencia.⁸² En el caso *Cantos Vs. Argentina*, se valoró la conducta procesal del recurrente para no tener por configurada la violación al Derecho a un Recurso Efectivo, sencillo y rápido. En principio se hizo mención de que los diez años que transcurrieron entre la presentación de la demanda del señor Cantos ante la Corte Suprema de Justicia de Argentina y la emisión de la última sentencia, implican una violación de la norma sobre plazo razonable por parte del Estado. Sin embargo, la Corte expresó que tanto el Estado como el demandante incurrieron en comportamientos que incidieron en la prolongación de la actuación judicial interna y que si la conducta procesal del propio interesado contribuye a dilatar el proceso, no se puede configurar una violación por parte del Estado a la norma sobre plazo razonable.⁸³ Bajo otra óptica, en el caso del Tribunal Constitucional *Vs. Perú*, la Corte evaluó el incumplimiento a la característica de rapidez conforme al plazo máximo de veinte días previsto en el derecho interno de Perú para la tramitación del recurso de amparo. En estos términos sostuvo que el dictado de la sentencia después de seis meses de la interposición del recurso violaba el artículo 25 de la Convención Americana.⁸⁴

⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C, número 74, párrafo 140.

⁸³ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Cantos Vs. Argentina* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 28 de Noviembre de 2002, serie C, número 97, párrafo 57.

⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas), *Tribunal Constitucional Vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 31 de enero de 2001, serie C, número 71, párrafo 91.

Resulta también ilustrativa la resolución al caso *Yakye Axa vs Paraguay*,⁸⁵ en la que se analizó el procedimiento para reclamar las tierras tradicionales de esta comunidad. La Corte apuntó que “Desde esta fecha hasta la fecha de emisión de la presente Sentencia, han transcurrido 11 años 8 meses y 12 días, y aún no se ha dado una solución definitiva al reclamo de los miembros de la Comunidad Yakye Axa”. También expuso que una demora prolongada constituye en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales, pero que puede ser justificada por el Estado en razón con la complejidad del caso o con la conducta procesal de las partes. La Corte estudió los antecedentes sobre los hechos del caso y reconoció que se trataba de un caso complejo. No obstante, también observó que la demora en el proceso no se produjo por su complejidad, sino por la conducta omisiva del Estado, tanto de los órganos administrativos que conocieron del procedimiento, como de aquellas autoridades que omitieron rendir los informes que les fueron requeridos. La conclusión a la que se arribó en la sede internacional fue que el proceso administrativo seguido desconoció el principio del plazo razonable consagrado en la Convención Americana y se mostró abiertamente inefectivo para atender las solicitudes de reivindicación de las tierras que los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa consideran como su hábitat ancestral y tradicional.

E) LA REPARACIÓN A LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

La característica de idoneidad del recurso hace referencia a que en todos los Estados existen múltiples ordenamientos jurídicos que prevén la existencia de diversos tipos de recursos pero, a decir de la Corte, no todos son aplicables para resolver todas las circunstancias, por lo que es necesario el análisis, en cada caso, de la posibilidad razonable de obtener el remedio.⁸⁶ Entonces, lo efectivo del recurso dependerá, según su diseño normativo, de las hipótesis de procedencia y causales de improcedencia. Así, si no es procedente el recurso para algunas materias o situaciones, no será idóneo para proteger la vulneración a Derechos Humanos en el caso específico.

⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Ob. Cit, párrafos 85 a 97.

⁸⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Velásquez Rodríguez (Fondo)*, Ob. Cit. párrafo 64.

En el caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, relativo a la detención y posterior desaparición de Ángel Manfredo Rodríguez, el Tribunal Interamericano se pronunció sobre recursos no idóneos para resolver la situación infringida. En este caso, el Gobierno Hondureño planteó la excepción de no agotamiento de los recursos internos y mencionó diversos recursos que pudieron haber sido utilizados por los familiares de la víctima (apelación, casación, extraordinario de amparo, *ad effectum videndi*, denuncias penales contra los eventuales culpables y la declaratoria de muerte presunta).⁸⁷ La Corte resolvió señalando que “si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo”. Indicó que las normas están encaminadas a producir un efecto y no pueden interpretarse en el sentido de que no produzcan ninguno o que su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable. *Inter alia*, un procedimiento de orden civil como la presunción de muerte por desaparición, 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 detenida⁸⁸ y, por tanto, resultaría inadecuado para resolver la desaparición de la víctima.

En este aspecto también resulta de particular importancia el pronunciamiento de la Corte Interamericana sobre el caso Castañeda Gutman Vs. México. En esta sentencia, sobre el diseño normativo de los recursos, la Corte estimó que no es, *per se*, incompatible con la Convención que un Estado limite el recurso de amparo a algunas materias, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos Derechos Humanos que no sean de conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo.⁸⁹ Sin embargo, esta exclusión del amparo como vía para la protección de los derechos políticos⁹⁰ resultaba en que

⁸⁷ Supra Ídem, párrafos 50 a 53.

⁸⁸ Supra Ídem, párrafo 64.

⁸⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*(*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), Ob. Cit. párrafo 92.

⁹⁰ El artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo anterior (fue reformada mediante decreto publicado el 14 de julio de 2014) preveía como causal de improcedencia el que se haya interpuesto contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral. Además, existía jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señalaba (con el rubro DERECHOS POLÍTICOS) que el amparo tiene por objeto reparar las violaciones que las autoridades cometan contra las garantías individuales, pero no contra derechos políticos, como son los de desempeñar cargos públicos y gozar las prerrogativas inherentes a esas funciones, entre las cuales se encuentra la de percibir los emolumentos respectivos al cargo que se sirve. (Época:

no era un recurso idóneo para resolver la situación infringida en el caso concreto, por la exclusión de la materia electoral de su ámbito de competencia. También analizó que el denominado Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, del que conocía el Tribunal Federal Electoral, tampoco resultaba idóneo pues este órgano carecía de competencia para declarar la inaplicabilidad del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que el artículo 10 de la Ley de General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral prevé expresamente la improcedencia consistente en que se pretenda impugnar la no conformidad de leyes federales o locales con la Constitución Federal. Así, la Corte concluyó que dado que los recursos existentes resultaban inadecuados, “dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución”, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana (a través de una candidatura independiente).⁹¹

En los casos contra México relativos a las violaciones de Derechos Humanos cometidos por militares en agravio de Radilla Pacheco, Fernández Ortega, Cabrera y Montiel, la Corte Interamericana también se pronunció sobre la falta de recursos idóneos para permitir a las víctimas y sus familiares de las víctimas impugnar la competencia de la jurisdicción militar para conocer de asuntos que, por su naturaleza, debe corresponderá a las autoridades del fuero ordinario, es decir las violaciones consistentes en la detención y posterior desaparición forzada del Señor Radilla Pacheco, la violación sexual de la señora Fernández Ortega y tortura de los señores Cabrera y Montiel. En la época en la que ocurrieron las violaciones la Ley de Amparo entonces vigente reservaba el ejercicio de la acción penal para la víctima del delito únicamente tratándose de algún acto relacionado “directa e inmediatamente con la reparación del daño”.

Quinta Época, Registro: 320128, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo C, Materia(s): Administrativa, Tesis: Página: 1026).

⁹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Ob. Cit. párrafo 132.

Así la Corte resolvió que “la participación de la víctima en procesos penales no está limitada a la mera reparación del daño sino, preponderantemente, a hacer efectivos sus derechos a conocer la verdad y a la justicia ante tribunales competentes”, lo que implica el deber del Estado de proveer recursos adecuados y efectivos a través de los cuales la víctima esté en posibilidad de impugnar la competencia de las autoridades judiciales.⁹²

F) VIABILIDAD.

La efectividad guarda relación con las condiciones políticas e institucionales en un país como puede ser la organización de los sistemas de impartición de justicia. La Corte denomina a los recursos no efectivos *ilusorios* y los describe como aquellos que, previstos en la legislación, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, no producen los resultados para los que fueron concebidos.⁹³ Este tipo de recursos no son de interposición obligatoria previo a acudir a la justicia interamericana pues, a decir de la Corte, el acudir a ellos se convierte en una formalidad que carece de sentido y, por tanto, las excepciones previstas en el artículo 46.2 serían plenamente aplicables y eximirían de la necesidad de agotar recursos internos pues, en la práctica, no pueden alcanzar su objeto e incluso puede ser peligroso para los interesados intentarlo.⁹⁴

Ejemplos de recursos ilusorios se presentan “(...) cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el órgano jurisdiccional carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión”; cuando el acceso a la justicia sea gravoso para la víctima o cualquier otro motivo que impida al presunto lesionado el

⁹² Corte Interamericana de Derechos Humanos: Casos *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos* (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), Ob. Cit., párrafos 294, 297 y 298; *Fernández Ortega Vs. Estados Unidos Mexicanos* (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), Ob. Cit., párrafos 166 y 167; *Cabrera y Montiel Vs. Estados Unidos Mexicanos*, Ob. Cit. párrafo 204.

⁹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (*Arts. 27.2, 25 Y 8 Convención Americana Sobre Derechos Humanos*), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de Octubre de 1987, serie A, número 9, párrafo 24.

⁹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Velásquez Rodríguez* (*Fondo*), Ob. Cit., párrafo 66.

acceso al recurso judicial.⁹⁵ También cuando “...se comprueba la existencia de una práctica o política ordenada o tolerada por el poder público, cuyo efecto es el de impedir a ciertos demandantes la utilización de los recursos internos que, normalmente, estarían al alcance de los demás”.⁹⁶

A diferencia de la falta de idoneidad de un recurso para resolver una situación precisa, la falta de efectividad de los recursos es a menudo el producto de una situación y no de un caso puntual. *Inter alia*, cuando en un Estado existen violaciones a Derechos Humanos en forma masiva y sistemática, ya que “la inefectividad de los recursos es, en realidad, un elemento de la situación”; cuando los afectados están impedidos por las circunstancias para interponerlos, como en los casos de desaparición forzada de personas y detenciones clandestinas; y, cuando los agentes del Estado obstaculizan la posibilidad de su interposición o tramitación mediante la adulteración de registros o pruebas.⁹⁷ También puede encuadrarse en esta tipología los casos en que se comprueba que existe un miedo generalizado de los abogados para prestar asistencia legal a una persona que lo requiere y ésta no puede, por consiguiente, obtenerla o cuando los recursos no pudieron ser agotados por no contar con asistencia legal.⁹⁸

En una gama muy diversa de casos, la Corte ha analizado diversos contextos históricos, sociales y políticos que le permiten situar los hechos alegados como violatorios de la Convención Americana en el marco de las circunstancias específicas en que ocurrieron. Ese contexto ha permitido encuadrar los hechos como parte de un patrón sistemático de violaciones a los Derechos Humanos que ha servido para determinar la responsabilidad internacional del Estado.⁹⁹

La existencia de una situación de violación sistematizada y generalizada de Derechos Humanos fue identificada en México, durante la denominada Guerra Sucia, por la Corte

⁹⁵Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva 9/87, Ob. Cit., párrafo 24.

⁹⁶Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras (Fondo)*, Ob. Cit., párrafo 68.

⁹⁷MEDINA QUIROGA, Cecilia, *La Convención Americana: Vida, Integridad Personal, Libertad Personal, Debido Proceso y Recurso Judicial*, Ob. Cit., pág. 374.

⁹⁸Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b convención americana sobre derechos humanos)*, Opinión Consultiva OC-11/90, Ob. Cit., párrafo 35.

⁹⁹Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, sentencia de 28 de agosto de 2014, serie C, número 282, párrafo 154.

Interamericana en el caso Radilla Pacheco. Con relación a la imposibilidad de interponer recursos, la Corte consideró que “...uno de los objetivos de la desaparición forzada es impedir el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes, cuando una persona ha sido sometida a secuestro, retención o cualquier forma de privación de la libertad con el objetivo de ocasionar su desaparición forzada, si la víctima misma no puede acceder a los recursos disponibles, resulta fundamental que los familiares u otras personas allegadas puedan acceder a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces como medio para determinar su paradero o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva”.¹⁰⁰

En una segunda ocasión, la Comisión Interamericana observó una situación de ausencia de un recurso efectivo en el marco de violación sistematizada de Derechos Humanos en México, pero ahora en el ámbito administrativo. En el informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México con motivo de la visita *in loco*, en 1996, se expresa a manera de recomendación: “Que revise las denuncias de expulsiones arbitrarias en los casos de extranjeros que residen legalmente en el territorio mexicano, a fin de adecuar tales decisiones estrictamente a las normas del debido proceso previstas en la legislación interna y en los instrumentos internacionales vigentes”.¹⁰¹

En este marco se presenta el caso Loren Laroye Riebe Star vs México, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuyo informe este órgano analiza el contexto político y social exponiendo que “...A partir de enero de 1994, en que hizo su aparición el movimiento armado disidente Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), han aumentado de manera ininterrumpida las convulsiones y conflictos violentos. Igualmente, el incremento sostenido de la presencia militar en la zona ha sido acompañado de denuncias sobre graves violaciones de los derechos humanos, cometidas principalmente por grupos paramilitares, en algunos casos con la tolerancia de agentes del Estado y a veces con su participación directa”. También la Comisión analiza la actividad y situación de los defensores de derechos humanos al exponer que a partir de 1995 fueron expulsados numerosos extranjeros que actuaban como observadores y defensores de derechos humanos, entre los que se

¹⁰⁰ Supra Ídem, párrafo 141.

¹⁰¹ OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Ob. Cit., párrafo 672.

encontraban los sacerdotes Riebe Star, Barón Guttlein e Izal Elorz quienes, incluso, participaron en la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), dirigida por el Obispo Samuel Ruiz García, de reconocida trayectoria como defensor de los derechos humanos de los indígenas. Esta comisión fue creada como parte del proceso de pacificación que fracasó y después de su disolución en junio de 1998, un enfrentamiento armado en la localidad de El Bosque, Chiapas, concluyó con la muerte de siete campesinos y un policía. También expone la Comisión que “...ha recibido numerosas denuncias acerca del hostigamiento a los defensores de derechos humanos en Chiapas, incluyendo a sacerdotes y trabajadores sociales de la Iglesia Católica. Al mismo tiempo, se sigue agravando el problema del desplazamiento de los indígenas de sus comunidades, por temor a la represión y a los ataques paramilitares”.¹⁰²

El 22 de junio de 1995, los sacerdotes Loren Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, representantes de la diócesis católica de San Cristóbal de las Casas en el estado de Chiapas, México, fueron conducidos por la fuerza al aeropuerto de Tuxtla Gutiérrez y trasladados en un avión del Gobierno al aeropuerto de la Ciudad de México, donde fueron sometidos a un interrogatorio por parte de autoridades mexicanas de inmigración sin haber sido asistidos por un abogado, no se les dieron a conocer los cargos en su contra, las pruebas, ni los nombres de quienes los acusaron. Se les informó que serían expulsados por “realizar actividades no permitidas por su status migratorio”. Fueron escoltados por agentes de migraciones e instalados en un vuelo que despegó a las 8:40 a.m. del 23 de junio de 1995, con destino a Miami, Estados Unidos, en donde recibieron un comunicado de la Secretaría de Gobernación de México, en el cual les hacían saber las causas de la deportación y las imputaciones hechas por las autoridades migratorias de México. Las órdenes de aseguramiento y ejecución, conforme a la denuncia, fueron dadas a conocer a los sacerdotes una vez que estaban fuera del territorio mexicano, a pesar de que la fecha que aparece en tales órdenes es el 21 de junio de 1995.¹⁰³

De la narración de los hechos del caso se desprende claramente que los sacerdotes no

¹⁰²OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Loren Laroye Riebe Star et al. v. México*, Caso 11.610, Informe No. 49/99, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. en 724, 13 de abril de 1999, párrafos 3, 4 y 5.

¹⁰³ Supra Ídem, párrafos 6 a 11.

tuvieron la oportunidad real de interponer recurso alguno previo a la ejecución de la expulsión por lo que la Comisión resolvió que los sacerdotes extranjeros fueron arrestados arbitrariamente y que el procedimiento administrativo ejecutado en el aeropuerto de la capital mexicana no cumplió con el derecho de audiencia que correspondía. Los amparos presentados en forma posterior a los hechos fueron resueltos por sentencias de fecha 9 de julio de 1996, en las que no se amparó a los religiosos contra los actos reclamados. Estas sentencias fueron confirmadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Penal en el Distrito Federal, en fecha 30 de enero de 1997. La Comisión consideró que el recurso judicial no cumplió con los requisitos de sencillez, rapidez y efectividad y que, además, en la decisión se resolvió, sin la mayor fundamentación en derecho. También expresó que las actuaciones de los funcionarios gubernamentales se ajustaron a la ley, convalidando las violaciones a los Derechos Humanos de los demandantes y permitiendo la impunidad de los violadores, en transgresión de la garantía de la tutela judicial efectiva. Así, se concluyó que el Estado mexicano violó el derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25 de la Convención Americana, en perjuicio de los sacerdotes Loren Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz.¹⁰⁴

G) FACULTADES PARA EJECUTAR LA SENTENCIA

Según la tipología desarrollada por la Corte Interamericana también existe un recurso inefectivo cuando su inutilidad ha quedado demostrada por la práctica porque el órgano jurisdiccional carece de los medios para ejecutar sus decisiones.¹⁰⁵ En la jurisprudencia del Tribunal Interamericano se reconoce que el derecho a la protección judicial sería ilusorio si el orden jurídico de un Estado permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes.¹⁰⁶ También que “la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho

¹⁰⁴ Supra Ídem, párrafos 79 a 82.

¹⁰⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 80, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87, Ob. Cit. párrafo 24.

¹⁰⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 7 de febrero de 2006, serie C, número 144, párrafo 219.

pronunciamiento.¹⁰⁷ Este extremo se evidencia de la redacción del artículo 25, párrafo 2, inciso c), de la Convención Americana que establece como compromiso estatal, dentro del marco del desarrollo normativo del recurso efectivo, el garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Los Estados tienen la responsabilidad de asegurar el acceso a recursos efectivos y el respeto a las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes. Sin embargo, no se puede considerar que la responsabilidad estatal concluya con el dictado de la decisión o sentencia. Para una debida protección se requiere que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas.¹⁰⁸ Uno de los efectos que se atribuyen a la cosa juzgada es su obligatoriedad. La ejecución de las sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso al recurso que abarque el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. La Corte expresó que suponer lo contrario conllevaría a la negación misma de este derecho.¹⁰⁹

En el caso *Acevedo Jaramillo Vs. Perú*, el Estado expresó que para dar cumplimiento a las sentencias dictadas en los recursos nacionales, debía esperar a la existencia de plaza y presupuesto. La Corte resolvió que tratándose de sentencias que resuelven acciones de garantía, por la especial naturaleza de los derechos protegidos, el Estado debe darles cumplimiento en el menor tiempo posible, adoptando todas las medidas necesarias para ello. Agregó que el retraso en la ejecución de la sentencia no puede ser tal que permita un deterioro a la esencia misma del Derecho a un Recurso Efectivo y, por consiguiente, también cause una afectación al derecho protegido en la sentencia, por lo que las normas de presupuesto no pueden justificar la demora durante años en el cumplimiento de las sentencias.¹¹⁰

La Comisión Interamericana considera que el cumplimiento de las sentencias es una obligación del Estado, por lo que no se requiere que el impulso procesal de los afectados, ya sea en el ámbito penal, civil o administrativo y que la obligación a que se refiere el artículo 25.2.c) de la Convención de “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de

¹⁰⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá (Competencia)*, sentencia de 28 de noviembre de 2003, serie C, número 104, párrafo 73.

¹⁰⁸ *Supra* Ídem, párrafo 79.

¹⁰⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Ob. Cit. párrafo 225.

¹¹⁰ *Supra* Ídem.

toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”, implica que los Estados deben hacer cumplir las sentencias con base en los principios de inmediatez y buena fe, sin dar lugar a que los afectados tengan que intentar acciones adicionales de cumplimiento, de responsabilidad penal, administrativa o de otra índole, ni ningunas otras acciones similares que, denotan dilaciones en el cumplimiento inmediato de la sentencia favorable a derechos fundamentales.¹¹¹

Entonces, esta obligación de garantía del cumplimiento de las sentencias impacta en tres dimensiones al Estado. Primeramente, en el diseño del recurso a las autoridades que ejerzan la función formalmente legislativa al dotar, en la legislación o reglamentación aplicable, a los órganos jurisdiccionales de las medidas necesarias para hacer cumplir sus determinaciones. En segundo lugar, exige de las autoridades que conozcan del recurso de ejercer tales medidas y no descuidar el cumplimiento de las sentencias. Finalmente, cuando los demandados en un juicio son también autoridades del Estado (como en los juicios de amparo o contenciosos administrativos), o particulares con actividad autorizada o tolerada por el Estado, de no postergar y dar cumplimiento a las sentencias.

Este último punto fue desarrollado por la Comisión Interamericana en el Caso César Cabrejos Bernuy , en que se estimó que el Estado dio cumplimiento a la sentencia emitida en la sede interna al haber reincorporado al peticionario a su cargo de Coronel de la Policía Nacional del Perú, para retirarlo en forma inmediata, reproduciendo el acto administrativo previamente declarado nulo. En el caso en análisis, la Comisión destacó las particularidades de un proceso de ejecución de sentencia cuando quien debe acatarla es el mismo Estado. Advirtió que la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales adquiere singular relevancia cuando quien debe cumplir la sentencia es un órgano estatal (poder ejecutivo, legislativo o judicial; estatal o municipal; de la administración centralizada o descentralizada, de empresas o institutos públicos u órganos autónomos, así como cualquier otro órgano similar). Sin embargo, no debe pasar desapercibido que los órganos estatales suelen tener privilegios legales, *inter alia* la inembargabilidad de sus bienes. Observó la Comisión que las autoridades

¹¹¹ OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Fernández, Reymer Bartra Vásquez and Maximiliano Gamarra Ferreytra v. Perú*, Caso 12.034, Informe No 89/99, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 3 rev. en 263, 27 de septiembre de 1999, demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafos 75, 85, 98.

del Estado pueden tener una inclinación a usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales. En este sentido, de acuerdo con la Comisión, “cuando un órgano del Estado no quiere cumplir una manda judicial que le ha sido desfavorable puede tratar de desconocer el mandato judicial mediante su inobservancia pura y simple, u optar por métodos más o menos elaborados que conduzcan al mismo objetivo de incumplir la sentencia, pero tratando de darle cierta apariencia de validez formal a su proceder”. Un ejemplo de este proceder es el conocido como la reproducción o reedición del acto administrativo, que consiste en la reproducción formal por parte de la Administración, de actos administrativos idénticos a aquellos que han sido objeto de anulación definitiva o suspensión cautelar por el juez contencioso administrativo.¹¹²

En el informe a este caso, la Comisión citó el diverso sobre el incumplimiento de sentencias por parte de la Administración Estatal de Perú, elaborado por el Defensor del Pueblo del Perú, quien expresó que “si el cumplimiento de las sentencias queda librado a la discrecionalidad de la Administración, se vulnera la noción misma del Estado de Derecho y se crean condiciones para un régimen de arbitrariedad e imprevisibilidad, contrario a principios constitucionales como la separación de poderes y la autonomía del Poder Judicial. A su vez, se rompe notoriamente el derecho de igualdad que debe asistir a las partes en el proceso, al supeditarse la ejecución de la sentencia a la voluntad de una de éstas, paradójicamente la parte derrotada”.¹¹³ De ahí que uno de los estándares más importantes de las jurisprudencia de la Corte Interamericana, relativos al derecho a un recurso en sede administrativa, tiene que ver con la dotación de medidas a la autoridad que conozca del recurso, para hacer efectiva la resolución que a éste recaiga.

V. CONCLUSIÓN

La tendencia constante en América Latina de concentración del poder y

¹¹² OEA: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *César Cabrejos Bernuy v. Perú*, caso 11.800, informe número 110/00, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 20 rev. en 1175, 4 de diciembre de 2000, párrafos 31, 33 y 34.

¹¹³ Defensoría del Pueblo, *Incumplimiento de Sentencias por parte de la Administración Estatal*, Lima, Octubre de 1998, pág. 5 citado por *Supra Ídem*, párrafo 32.

discrecionalidad en el ejercicio del gasto público con la consecuente administración paternalista de los derechos económicos sociales y culturales, ha llevado a que los recursos para la defensa de los derechos humanos se diseñen legalmente sin el cumplimiento de estos estándares internacionales. Así, es común las causales de improcedencia de los medios de defensa para evitar la impugnación de actos de interés público como puede ser el nombramiento de funcionarios anticorrupción o de jueces y magistrados a fin de favorecer la cooptación del poder público.

Para que un derecho sea respetado no basta que se encuentre contenido en una constitución, legislación o declaración de derechos; sino que es necesario un marco legal de protección a esos derechos y libertades que incluya los instrumentos para hacerlos efectivos. De esta forma, la correcta instrumentación del Derecho a un Recurso Efectivo resulta de gran trascendencia en cuanto constriñe al Estado a desarrollar todas aquellas condiciones para asegurar una adecuada defensa de los ciudadanos, cuyos derechos pueden ser afectados por una decisión del poder público.