

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



OEA/Ser.L/V/II.129
Doc. 4
7 septiembre 2007
Original: Español

**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**

2007

Internet: <http://www.cidh.org>

E-mail: cidhoea@oas.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

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 = Access to justice as a guarantee of economic, social and cultural rights : a review of the standards adopted by the Inter-American system of human rights / [por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].

p. ; cm. (OEA Documentos Oficiales. OEA/Ser.L/V/II) (OAS Official Records Series. OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 0-8270-5154-9

1. Justice, Administration of--America. 2. Human rights--America. 3. Civil rights--America. I. Abramovich, Víctor. II. Title. III Series.

OEA/Ser.L/V/II Doc. 4

Aprobado por la Comisión el 7 de septiembre de 2007

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

MIEMBROS

Dr. Evelio Fernández Arévalos

Dr. Clare Kamau Roberts

Dr. Paulo Sérgio Pinheiro

Dr. Freddy Gutiérrez

Dr. Florentín Meléndez

Dr. Paolo Carozza

Dr. Víctor Abramovich

* * * * *

Secretario Ejecutivo: Dr. Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Dra. Elizabeth Abi-Mershed

**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**

ÍNDICE

	Página
RESUMEN EJECUTIVO	1
I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. EL DERECHO DE ACCEDER A LA JUSTICIA Y LA OBLIGACIÓN DE REMOVER OBSTÁCULOS ECONÓMICOS PARA GARANTIZAR DERECHOS SOCIALES.....	9
A. La obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita	9
B. Los costos del proceso, la localización de los tribunales y el derecho a acceder a la justicia.....	14
C. Situaciones de exclusión sistemática en el acceso a la justicia.....	18
D. Conclusiones	20
III. DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y GARANTÍA DE DERECHOS SOCIALES	21
A. El debido proceso legal en la esfera administrativa	22
B. Límites a la discrecionalidad Estatal	31
C. Elementos que componen el debido proceso legal en sede administrativa	36
1. La garantía de una audiencia de determinación de derechos. El derecho a la representación legal	37
2. La notificación previa sobre la existencia del proceso	39
3. El derecho a contar con una decisión fundada	40
4. La publicidad de la actuación administrativa	41
5. El derecho al plazo razonable del proceso administrativo	42
6. El derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas.....	45
D. Conclusiones	47
IV. DEBIDO PROCESO LEGAL EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES SOBRE DERECHOS SOCIALES	48
A. Alcance del debido proceso legal.....	49

B.	Elementos que componen el debido proceso legal en sede judicial.....	51
1.	El principio de igualdad de armas.....	51
2.	Los alcances de la revisión judicial de decisiones administrativas.....	54
3.	El derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto	57
4.	El derecho al plazo razonable del proceso	60
C.	Conclusiones	67
V.	EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN MATERIA DE AFECTACIONES A DERECHOS SOCIALES.....	69
A.	El derecho a la tutela judicial efectiva en la Convención Americana sobre Derechos Humanos	70
B.	La obligación de proveer recursos sencillos, rápidos y efectivos	71
C.	Los remedios judiciales para la protección efectiva de los derechos ...	76
1.	Tutela cautelar de derechos	77
2.	El derecho a la tutela judicial efectiva ante afectaciones colectivas de derechos humanos.....	78
3.	El derecho a la tutela judicial efectiva frente a afectaciones individuales en materia de derechos sociales	83
D.	El derecho a un recurso judicial efectivo y el desarrollo de mecanismos adecuados de ejecución de sentencias	88
E.	Conclusiones	98

**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**

El presente estudio fue encomendado por la CIDH al Comisionado Víctor Abramovich, como marco conceptual para el proceso de elaboración de los indicadores de progreso sobre derechos económicos, sociales y culturales del Protocolo de San Salvador, conforme a la resolución AG/RES. 2178 (XXXVI-O/06), aprobada el 6 de junio de 2006 por la Asamblea General de la OEA. Para su elaboración contó con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. En la elaboración de este estudio participó activamente la abogada Gabriela Kletzel, en el marco del proyecto de investigación sobre "estándares internacionales sobre acceso a la justicia" que se desarrolla en la Universidad de San Andrés de Argentina.

**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**

RESUMEN EJECUTIVO

1. El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido, la obligación de los Estados no es sólo negativa --de no impedir el acceso a esos recursos-- sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos. A tal efecto, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia.

2. En los últimos años, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante "SIDH" o "Sistema ") ha reconocido la necesidad de delinear principios y estándares sobre los alcances de los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales ("derechos sociales" o "DESC").

3. En este orden de ideas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("CIDH" o la "Comisión Interamericana") ha elaborado el presente estudio a fin de revisar y sistematizar la jurisprudencia del SIDH, tanto de la CIDH como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("Corte IDH" o "Corte"), sobre cuatro temas centrales que ha estimado prioritarios respecto a la protección judicial de los derechos económicos, sociales y culturales: 1) la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales; 2) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales; 3) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales y; 4) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos.

4. Estos estándares no sólo tienen un importante valor como guía de interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Convención Americana", "Convención" o "CADH") para los tribunales nacionales, sino que pueden contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales en los países americanos, y a fortalecer los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, así como los mecanismos de participación y vigilancia social de las políticas públicas en esta materia. La reseña de la jurisprudencia del sistema interamericano contribuye además a mejorar el diagnóstico de los principales problemas regionales en el acceso a los sistemas de justicia. Si bien los casos no pueden considerarse absolutamente representativos de los problemas sociales e institucionales de los países de la región, sí puede afirmarse que el sistema de peticiones es una buena caja de resonancia de esos problemas.

5. Un primer aspecto del derecho de acceder a la justicia en materia de derechos sociales, es la existencia de obstáculos económicos o financieros en el acceso a los tribunales y el alcance de la obligación positiva del Estado de remover esos obstáculos para garantizar un efectivo derecho a ser oído por un tribunal. De esta manera, numerosas cuestiones vinculadas con el efectivo acceso a la justicia --como la disponibilidad de la defensa pública gratuita para las personas sin recursos y los costos del proceso-- resultan asuntos de inestimable valor instrumental para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, es común que la desigual situación económica o social de los litigantes se refleje en una desigual posibilidad de defensa en juicio.

6. Al respecto, el SIDH ha establecido la obligación de remover aquellos obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en la posición económica de las personas. Tanto la Corte Interamericana como la CIDH han fijado la obligación de proveer en ciertas circunstancias servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva. Con esto en miras, la Comisión Interamericana ha identificado algunos criterios para la determinación de la procedencia de la asistencia legal gratuita en los casos concretos. Estos son: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados.

7. En paralelo, la CIDH ha determinado que ciertas acciones judiciales requieren necesariamente de asistencia jurídica gratuita para su interposición y seguimiento. Así, la Comisión Interamericana ha entendido que la complejidad técnica de ciertas acciones constitucionales, establece la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita para su efectiva promoción.

8. Del mismo modo, el SIDH ha establecido que los costos del proceso, sea éste judicial o administrativo, y la localización de los tribunales, son factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales. Los órganos del SIDH han determinado que un proceso que demande excesivos costos para su desarrollo, vulnera el artículo 8 de la Convención Americana. La Comisión ha expresado sobre el particular que el recurso judicial que se establezca para revisar el actuar de la administración, no sólo debe ser rápido y efectivo, sino también "económico" o asequible.

9. A su vez, el SIDH ha comenzado a identificar situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados sectores de la sociedad. En estos casos, la CIDH ha destacado la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, a fin de facilitar a estos sectores sociales en situación de desventaja y desigualdad, el acceso a instancias judiciales de protección, y a información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para su tutela.

10. Un segundo aspecto a considerar es la existencia de un derecho al debido proceso en la esfera administrativa y su extensión o contenido preciso. En la esfera administrativa se dirige la mayoría de las adjudicaciones de prestaciones sociales. El área de las políticas y servicios sociales en muchos países del continente no se ha regido usualmente, en su organización y funcionamiento, por una perspectiva de derechos. Por el contrario, las prestaciones se han organizado y brindado mayormente bajo la lógica inversa de beneficios asistenciales, por lo que este campo de actuación de la administración pública de los Estados ha quedado tradicionalmente reservado a la discrecionalidad política, más allá de la existencia de algunos controles institucionales y sociales.

11. En este orden de ideas, el SIDH ha fijado posición sobre la vigencia de las reglas del debido proceso legal en los procedimientos administrativos vinculados a derechos sociales. Al mismo tiempo, ha establecido la obligación de los Estados de establecer reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que pudieran fomentar o propiciar el desarrollo de prácticas arbitrarias y discriminatorias.

12. De este modo, en el examen de casos que involucran, entre otros, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los pueblos indígenas, derechos de los inmigrantes y derechos vinculados a la protección del ambiente, tanto la CIDH como la Corte IDH han gestado un claro estándar relativo a la plena aplicabilidad

de la garantía del debido proceso legal en los procedimientos administrativos. Así, ambos órganos han establecido que el debido proceso legal debe ser respetado en todo procedimiento tendiente a la determinación de los derechos y obligaciones de las personas.

13. En este orden de ideas, el SIDH ha subrayado la necesidad de regular y restringir la discrecionalidad estatal. La Corte y la CIDH han establecido que la labor de la Administración posee límites concretos y que, entre ellos, se encuentra el respeto de los derechos humanos. En cuanto a los casos que involucran a sectores especialmente vulnerables, la Corte IDH ha identificado la necesidad de trazar vínculos entre los alcances del debido proceso legal administrativo y la efectiva vigencia de la prohibición de discriminación.

14. El SIDH ha comenzado a identificar los elementos que componen la garantía de debido proceso en sede administrativa. En este sentido, la Comisión Interamericana ha considerado que entre los elementos componentes del debido proceso legal administrativo se encuentra la garantía de una audiencia para la determinación de los derechos en juego. De acuerdo con la CIDH, dicha garantía incluye: el derecho a ser asistido jurídicamente; a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, así como para promover y evacuar las correspondientes pruebas. La Comisión Interamericana también ha considerado a la notificación previa sobre la existencia misma del proceso, como un componente básico de la garantía.

15. La CIDH y la Corte también han puntualizado, como elementos que integran el debido proceso legal, el derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto y la necesidad de garantizar la publicidad de la actuación administrativa. Además, el SIDH ha resaltado la existencia de un derecho al plazo razonable del proceso administrativo. La Corte IDH ha establecido que un retraso prolongado en un procedimiento administrativo configura, en principio, una vulneración del artículo 8 de la Convención y que a fin de desvirtuar tal desenlace, el Estado debe probar que la demora del proceso se originó en la complejidad del caso o en la conducta de las partes.

16. Otro elemento de la garantía del debido proceso legal en sede administrativa que ha tenido desarrollo en el SIDH, es el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas. Al respecto, la CIDH ha determinado que toda norma o medida que obstaculice el acceso a los tribunales, y que no esté debidamente justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al artículo 8.1 de la Convención. También la CIDH ha avanzado en algunas precisiones sobre el alcance que debe tener esta revisión, al señalar que la justicia debe ocuparse de realizar al menos la supervisión esencial de la legalidad y racionalidad de las decisiones de la Administración, a fin de acatar las garantías consagradas en la CADH.

17. Un tercer aspecto examinado en la jurisprudencia del SIDH es la existencia de criterios claros sobre el debido proceso legal en sede judicial, en aquellos procesos dirigidos a determinar derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, la jurisprudencia del SIDH ha trazado un estrecho vínculo entre los alcances de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. De esta manera, se ha establecido que los Estados tienen la obligación de diseñar y consagrar normativamente recursos efectivos para la cabal protección de los derechos humanos, pero también la obligación de asegurar la debida aplicación de dichos recursos por parte de sus autoridades judiciales, en procedimientos con las garantías adecuadas.

18. Hay una relación directa entre la idoneidad de los recursos judiciales disponibles y la posibilidad real de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y

culturales. Sobre el particular, tanto la Corte IDH como la CIDH han comenzado a precisar aquellos elementos que componen el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana respecto a los procedimientos de índole social, que presentan algunas características diferenciales respecto de otros procedimientos criminales o civiles, además de compartir también algunos rasgos comunes.

19. En este orden de ideas, el SIDH ha identificado un principio de igualdad de armas como parte integrante del debido proceso legal, y ha comenzado a delinear estándares con miras a su respeto y garantía. Este principio es sumamente relevante, por cuanto el tipo de relaciones reguladas por los derechos sociales suelen presentar y presuponer condiciones de desigualdad entre las partes de un conflicto --trabajadores y empleadores-- o entre el beneficiario de un servicio social y el Estado prestador del servicio. Esa desigualdad suele traducirse en desventajas en el marco de los procedimientos judiciales.

20. La Corte ha establecido que la desigualdad real entre las partes de un proceso determina el deber estatal de adoptar todas aquellas medidas que permitan aminorar las carencias que imposibiliten el efectivo resguardo de los propios intereses. La Comisión Interamericana también ha remarcado, que las particulares circunstancias de un caso, pueden determinar la necesidad de contar con garantías adicionales a las prescritas explícitamente en los instrumentos de derechos humanos, a fin de asegurar un juicio justo. Para la CIDH, esto incluye advertir y reparar toda desventaja real que las partes de un litigio puedan enfrentar, resguardando así el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación.

21. El *derecho a contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto* también ha sido reconocido por la CIDH y por la Corte como elemento integrante del debido proceso legal en este tipo de procedimientos judiciales. En tal sentido, la Comisión Interamericana ha destacado que tras la etapa de prueba y debate, los órganos jurisdiccionales deben razonar sus decisiones y determinar así la procedencia o no de la pretensión jurídica que da base al recurso. Por su parte, la Corte ha expresado que los Estados deben garantizar que los recursos judiciales efectivos sean resueltos de acuerdo con el artículo 8.1 de la CADH, por lo que los tribunales de justicia deben adoptar decisiones que permitan resolver el fondo de las controversias que se le planteen.

22. *El derecho al plazo razonable del proceso* es otro de los componentes de la garantía del debido proceso legal en sede judicial que resulta particularmente relevante en materia del resguardo de derechos sociales. La CIDH y la Corte IDH han identificado ciertos criterios con miras a evaluar la razonabilidad del plazo de un proceso. Se trata de: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales; d) la finalidad del procedimiento judicial respectivo; e) la naturaleza de los derechos en juego.

23. En diversos precedentes relativos a derechos económicos, sociales y culturales, la Comisión Interamericana ha destacado la necesidad de garantizar el procedimiento expedito del amparo. La CIDH ha establecido que un elemento esencial de la efectividad del recurso es su *oportunidad* y que el derecho a la protección judicial demanda que los tribunales dictaminen y decidan con celeridad, especialmente en casos urgentes. De esta manera, la Comisión Interamericana se ha ocupado de recalcar que, en definitiva, la obligación de conducir los procesos de manera rápida y ágil recae en los órganos encargados de administrar justicia.

24. En este orden de ideas, la CIDH ha puntualizado 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.

25. Respecto a esta garantía, la CIDH también ha expresado en algunos casos que el plazo de los procesos debe comenzar a contarse desde el inicio de las actuaciones administrativas y no ya desde la llegada del caso a la etapa judicial. A pesar de no poder afirmarse aun la existencia de un estándar definitivamente establecido en este punto, la jurisprudencia de la CIDH da cuenta de un principio de toma de posición del SIDH en la materia.

26. A su vez, los órganos del SIDH han precisado que la etapa de ejecución de las sentencias debe ser considerada parte integrante del proceso y que, en consecuencia, debe ser contemplada a la hora de examinar la razonabilidad del plazo de un proceso judicial. Esto se debe a que el derecho de acceder a la justicia exige que la solución final de toda controversia tenga lugar en un plazo razonable. Esta cuestión es medular, pues en una amplia gama de procesos sociales -- en particular 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.

27. Un cuarto aspecto analizado por el SIDH es el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos sociales. Este derecho exige que los Estados brinden mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales, tanto en su dimensión individual como colectiva. Tradicionalmente las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido pensadas, para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos. En gran parte de los países del continente se han establecido y regulado acciones judiciales sencillas y rápidas para amparar derechos en casos graves y urgentes. Sin embargo, es frecuente que estas acciones judiciales no funcionen de manera adecuada para tutelar derechos sociales. En ocasiones, ello sucede por la limitación en la posibilidad de accionar de grupos o colectivos de víctimas afectadas por las violaciones, o por las demoras burocráticas en los procedimientos judiciales que les hacen perder efectividad. También se han verificado en algunos casos problemas para acceder al ejercicio de estas acciones, porque se excluye la tutela de algunos derechos sociales que no se consideran derechos fundamentales, o porque se les impone requisitos procesales excesivos para su admisión. El SIDH ha intentado fijar algunos principios básicos que esas acciones de protección urgente deben cumplir para ajustarse a la Convención Americana. El derecho a la tutela judicial efectiva requiere también que los procedimientos judiciales destinados a proteger los derechos sociales, no presenten condiciones u obstáculos que le quiten efectividad para cumplir con los fines para los que fueron previstos. Así, el SIDH ha verificado que en ciertos casos hay fuertes obstáculos y restricciones para la ejecución de sentencias firmes contra los Estados, en especial respecto a sentencias que reconocen derechos de la seguridad social. La tendencia al uso de legislación de emergencia en esta materia limita la posibilidad de ejecutar obligaciones patrimoniales a los Estados, y suele otorgar privilegios exorbitantes para la administración frente a los titulares de derechos ya reconocidos en la vía judicial.

28. El artículo 25 de la Convención establece el deber estatal de crear un recurso sencillo, rápido y efectivo para la protección y garantía de los derechos humanos. Así, los órganos del SIDH han comenzado a delinear estándares en relación con los alcances de tal obligación en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, tanto la CIDH como la Corte IDH han identificado la necesidad de proveer *medidas procesales que permitan el resguardo inmediato e incluso cautelar o preventivo de los derechos sociales*, a pesar de que el fondo de la cuestión pueda llegar a demandar un análisis más prolongado en el tiempo.

29. La Comisión Interamericana ha identificado determinadas características esenciales con las que estas medidas deben contar para ser consideradas idóneas a la luz de la Convención Americana. Así, ha postulado que debe tratarse de

recursos sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes; que deben poder tramitarse como recursos individuales y como acciones cautelares colectivas a fin de resguardar los derechos de un grupo determinado o determinable; que debe garantizarse una legitimación activa amplia a su respecto; que deben ostentar la posibilidad de acceder a instancias judiciales nacionales ante el temor de parcialidad en el actuar de la justicia local y, por último, que debe preverse la aplicación de estas medidas de protección en consulta con los afectados.

30. En este punto, la CIDH ha destacado que al tratarse de acciones de protección de derechos fundamentales en casos que requieren de una respuesta urgente, la formalidad de la prueba no debe ser la misma que aquella que se demanda en los procesos ordinarios. Esto pues, la idea que subyace a esta tutela de tipo cautelar es que en el corto plazo se adopten las provisiones necesarias para la protección inmediata de los derechos en juego.

31. De manera paralela, en años recientes la Corte IDH y la CIDH han reconocido la necesidad de tutelar los derechos económicos, sociales y culturales, ya no sólo en su dimensión individual, sino también en su dimensión colectiva. En este marco, el SIDH ha comenzado a delinear estándares sobre los mecanismos de tutela judicial tendientes a garantizar el litigio colectivo y especialmente, en relación con el alcance de la obligación de los Estados de proveer este tipo de procedimientos de reclamo. Es posible observar que el SIDH ha atravesado una clara evolución en esta materia, en cuanto ha reconocido expresamente la dimensión colectiva de determinados derechos y la necesidad de esbozar y poner en práctica dispositivos jurídicos con miras a garantizar plenamente tal dimensión. De esta manera, se evidencian los mayores alcances que los órganos del SIDH le han reconocido a la garantía prevista en el artículo 25 de la Convención Americana, a fin de contemplar en su marco, la tutela judicial efectiva de derechos colectivos.

32. A su vez, la jurisprudencia del SIDH también se muestra últimamente más firme y asentada a la hora de exigir la efectiva vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos económicos, sociales y culturales en su dimensión individual. En este aspecto, por ejemplo, la Corte IDH ha reconocido la necesidad de que los Estados diseñen e implementen mecanismos jurídicos efectivos de reclamo para la tutela de derechos sociales esenciales, como los derechos de los trabajadores.

33. Por último, vale mencionar que en los últimos años el Sistema ha dado pasos importantes en el trazado de estándares sobre la obligación estatal de instaurar mecanismos que aseguren la *efectiva ejecución de las sentencias* que dicta el Poder Judicial de cada Estado. En este sentido, la Comisión Interamericana se ha ocupado de subrayar ciertos rasgos distintivos de un proceso de ejecución de sentencia, cuando aquel que debe obedecerla no es otro que el Estado. De esta manera, ha recalcado que el deber estatal de garantizar la observancia de los fallos judiciales alcanza particular importancia cuando quien debe cumplir la sentencia es un órgano del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar. Lo anterior se debe a que tales órganos, al ser estatales, suelen tener privilegios procesales, como la inembargabilidad de sus bienes. De acuerdo con la CIDH, dichos órganos pueden tener una inclinación a usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos. La Comisión Interamericana considera que cuando un órgano estatal no está dispuesto a acatar una sentencia desfavorable es posible que intente desconocer el mandato judicial mediante su absoluta falta de observancia o que se decida por técnicas más elaboradas que acarreen el mismo resultado de incumplir el fallo, pero procurando darle cierto aspecto de validez formal a su manera de actuar.

34. La CIDH ha sostenido en diversas oportunidades que el incumplimiento de una orden judicial firme configura una violación continuada del artículo 25 de la Convención Americana. En este punto, la Comisión Interamericana incluso ha trazado un incipiente estándar por el que ha postulado que el incumplimiento de fallos judiciales que tutelan derechos sociales tales como el derecho a la seguridad social, puede llegar a caracterizar también una violación del artículo 26 de la Convención Americana.

35. A la vez, la CIDH ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva requiere del acatamiento de las decisiones cautelares judiciales. Por lo tanto, el incumplimiento de dichas medidas también puede conllevar la vulneración de este derecho.

36. La Comisión Interamericana también ha delineado un estándar relevante en relación con los límites del accionar exigible a las víctimas a fin de lograr el acatamiento de las mandas judiciales a su favor. Así, ha manifestado que los Estados deben garantizar el cumplimiento de dichas decisiones judiciales de forma inmediata y sin requerir a los afectados que impulsen acciones adicionales de acatamiento, sea en el ámbito penal, administrativo o cualquier otro.

37. En paralelo, la CIDH también ha sido enfática en cuanto a la necesidad de garantizar el cumplimiento de decisiones administrativas. Así ha considerado la necesidad de dotar de eficacia a los dispositivos utilizados por la Administración para lograr el acatamiento de las órdenes emanadas de las autoridades administrativas.

38. Por su parte, tanto la Corte IDH como la Comisión Interamericana han comenzado a desarrollar estándares de importancia en relación con el diseño y puesta en práctica de mecanismos eficaces de ejecución de sentencias. En este orden de ideas, ha expresado que la responsabilidad de las autoridades estatales no concluye cuando el sistema de justicia dicta sentencia definitiva y esta queda firme. La Corte entiende que el Estado, a partir de este momento, debe garantizar los medios necesarios a fin de posibilitar la efectiva ejecución de dicha decisión definitiva. En efecto, el derecho a la protección judicial resultaría ilusorio si el ordenamiento jurídico interno de los Estados diera lugar a que un mandato judicial final y obligatorio persista ineficaz en detrimento de una de las partes.

39. En esta línea, el Tribunal ha considerado que para hablar de "recursos judiciales efectivos" no alcanza con que en los procesos se dicten resoluciones definitivas en las que se decida el resguardo de los derechos en juego ya que la etapa de ejecución de tales decisiones también debe ser entendida como parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva. A la vez, la Corte ha sostenido que en el caso de fallos en materia de acciones de garantía, atento a la particular naturaleza de los derechos protegidos, el Estado debe acatarlos en el menor tiempo posible, adoptando todas las medidas necesarias al efecto. En este punto, la Corte es enfática al afirmar que las normas presupuestarias no pueden justificar una demora prolongada en el tiempo en el acatamiento de las decisiones judiciales que resguardan derechos humanos.

40. Así, la Corte IDH ha entendido que la demora en la ejecución de la sentencia no puede ser tal que conlleve una mayor afectación de los derechos protegidos en la decisión y, en consecuencia, desvirtúe el derecho a la protección judicial efectiva.

I. INTRODUCCIÓN

41. El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos

fundamentales. En tal sentido, la obligación de los Estados no es sólo negativa --de no impedir el acceso a esos recursos-- sino fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos, para lo cual los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia.

42. En los últimos años, el Sistema Interamericano ha reconocido la necesidad de comenzar a delinear principios y estándares sobre los alcances de los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales.

43. En este orden de ideas, la Comisión Interamericana ha elaborado el presente estudio a fin de revisar y sistematizar la jurisprudencia del SIDH, tanto de la CIDH como de la Corte, sobre cuatro temas centrales que ha estimado prioritarios respecto a la protección judicial de los derechos económicos, sociales y culturales: 1) La obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales; 2) los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales; 3) los componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a derechos sociales y; 4) los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos sociales, individuales y colectivos.

44. Estos estándares tienen un importante valor como guía de interpretación de la Convención Americana para los tribunales nacionales. Además, pueden contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales en los países americanos, fortalecimiento de los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, así como los mecanismos de participación y vigilancia social de las políticas públicas en esta materia. La reseña de la jurisprudencia del sistema interamericano contribuye además a mejorar el diagnóstico de los principales problemas regionales en el acceso a los sistemas de justicia. Si bien los casos no pueden considerarse absolutamente representativos de los problemas sociales e institucionales de los países de la región, si puede afirmarse que el sistema de peticiones es una buena caja de resonancia de esos problemas.

45. El presente estudio procura relevar y sistematizar los principales estándares fijados por la CIDH en sus informes sobre peticiones, informes de país e informes temáticos, así como la jurisprudencia y opiniones consultivas de la Corte IDH. El estudio tiene una finalidad meramente descriptiva y no realiza un examen de la jurisprudencia reseñada. Su análisis se limita a ordenar los precedentes por temas afines, y a relacionar los principios y estándares fijados con los problemas concretos y las situaciones de hecho examinadas en cada caso. La CIDH entiende que esta sistematización puede contribuir a una mejor comprensión y difusión de su jurisprudencia a fin de que sirva como guía para la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los países de la región.

46. El presente estudio sirve también como base a la CIDH para la elaboración de su propuesta de indicadores de medición de progreso en derechos económicos, sociales y culturales para su aplicación por el órgano de supervisión del Protocolo de San Salvador. En la propuesta de la CIDH al Consejo Permanente de la OEA, denominada "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en derechos económicos, sociales y culturales", se recomienda la incorporación de indicadores sobre acceso a la justicia, cuya formulación se basa fundamentalmente en los estándares y problemas examinados en este estudio.

47. La CIDH entiende que este documento puede servir además como base para una investigación más amplia sobre el tema que apunte a relevar información sobre los obstáculos, problemas, desafíos y avances en el cumplimiento del deber de los

Estados de asegurar a las personas acceso a la justicia para la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales.

II. EL DERECHO DE ACCEDER A LA JUSTICIA Y LA OBLIGACIÓN DE REMOVER OBSTÁCULOS ECONÓMICOS PARA GARANTIZAR DERECHOS SOCIALES

48. Numerosas cuestiones vinculadas con el efectivo acceso a la justicia, como la disponibilidad de la defensa pública gratuita para las personas sin recursos y los costos del proceso, resultan asuntos de inestimable valor instrumental para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, es común que la desigual situación económica o social de los litigantes se refleje en una desigual posibilidad de defensa en juicio. Un primer aspecto en relación con los alcances del derecho a acceder a la justicia está dado por los obstáculos económicos o financieros en el acceso a los tribunales, y por el alcance de la obligación positiva del Estado de remover esos obstáculos para garantizar un efectivo derecho a ser oído por un tribunal.

49. Las políticas que apuntan a garantizar servicios jurídicos a personas carentes de recursos actúan como mecanismos para compensar situaciones de desigualdad material que afectan la defensa eficaz de los propios intereses. Por tal motivo, son quizás las políticas judiciales que se relacionan con las políticas y servicios sociales. Se trata, entonces, de un tema en el que vale la pena precisar el alcance de los deberes estatales, y los principios que deben caracterizar la organización y prestación de este tipo de servicios, como herramienta indispensable para asegurar el ejercicio de los derechos humanos por los sectores excluidos o en situaciones de pobreza.

50. El SIDH ha reconocido el rol esencial que le compete a la realización del derecho de acceder a la justicia en la garantía de los derechos fundamentales en general y de los derechos sociales en particular, y ha fijado una serie de estándares con impacto en el funcionamiento de los sistemas judiciales en la región.

A. La obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita

51. La Opinión Consultiva No. 11/90 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("OC-11/90")¹ resultó la primer oportunidad en que el SIDH se refirió en particular a la necesidad de remover obstáculos en el acceso a la justicia que pudieran originarse en la posición económica de las personas². En dicha ocasión, la

¹ Corte I.D.H., *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos* (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11.

² En el sistema europeo, dicha problemática fue analizada más de una década antes en el marco del caso *Airey*. La señora Johana Airey no pudo encontrar un abogado que la asistiera en el procedimiento de separación judicial de su esposo ante la *High Court* del estado de Irlanda. En ese país el procedimiento de separación judicial sólo podía tramitarse ante ese tribunal que por su jerarquía y procedimientos requería el auxilio de abogados cuyos honorarios eran excesivos para la reclamante. La complejidad probatoria del proceso y la práctica habitual de ese Tribunal hacían poco probable que la reclamante pudiera llevar adelante su separación sin patrocinio letrado, aun cuando la legislación irlandesa no lo impedía expresamente. Irlanda no había organizado hasta ese momento un sistema de asistencia jurídica gratuita que incluyera asuntos de familia. La reclamante invocaba la violación entre otras normas del artículo 6.1 del CEDH, que consagra el derecho de acceso efectivo ante los Tribunales. En su sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estimó que no existía un deber concreto de Irlanda - como parte del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos - de proveer asistencia jurídica gratuita en materia civil, pues correspondía a cada Estado la elección de las medidas razonables para garantizar el acceso a la justicia removiendo

Continúa...

CIDH había sometido a la Corte IDH una solicitud de opinión consultiva por la que, entre otras cuestiones, inquirió si debía aplicarse el requisito de agotar los recursos jurídicos internos a un indigente que, debido a circunstancias económicas, no era capaz de hacer uso de los recursos jurídicos de su país³.

52. En este marco, la Corte IDH reafirmó la prohibición de discriminar sobre la base de la posición económica de las personas y destacó que "...si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención Americana le garantiza, encuentra que su posición económica (en este caso, su indigencia) le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria (...) queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley"⁴. (el destacado es propio)

53. En esta ocasión, a pesar de reconocer la obligación positiva del Estado de garantizar el acceso a la justicia, la Corte solo avanzó hasta precisar que "las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso"⁵.

54. Tiempo después, y en el marco de otra opinión consultiva, la Corte volvió a referirse expresamente al deber estatal de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita. En este sentido, en la Opinión Consultiva 18/03, "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados"⁶, la Corte estableció que la negativa a

...continuación

los obstáculos materiales apuntados (la asistencia jurídica puede ser un medio, pero hay otros, como la simplificación de los procedimientos). Sin embargo, en el caso concreto de la Sra. Airey - quien no pudo encontrar un abogado que la asistiese en el procedimiento de separación judicial ante la imposibilidad de afrontar las costas que demandaba esa actuación-, el Estado no había garantizado su derecho de efectivo acceso a la justicia violando de tal modo el artículo 6.1 del CEDH. Cfr. TEDH, caso *Airey* del 9 de octubre de 1979 (Pub. TEDH, Serie A, No. 32), que puede consultarse en castellano en Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 25 años de jurisprudencia 1959-1983, cit., páginas 563-577.

En casos más recientes, el TEDH ha vuelto a referirse a la obligación de proveer servicios de asistencia jurídica gratuita en aquellos supuestos en los que la ausencia de un abogado pueda representar una violación al derecho de acceder a la justicia. Ver al respecto, por ejemplo, TEDH, "*Steel y Morris v. Reino Unido*", sentencia del 15 de febrero de 2005.

³ Cfr. Opinión Consultiva OC-11/90, cit., párrafo 2.

⁴ Cfr. Opinión Consultiva OC-11/90, cit., párrafo 22. En este punto, es dable destacar que esta jurisprudencia se extiende también a la vulneración de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley. Ello, conforme el artículo 25.1 de la CADH.

⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-11/90, cit., párrafo 28. En cuanto hace a la consulta específica remitida por la CIDH, la Corte concluyó que "si un individuo requiere efectivamente asistencia legal para proteger un derecho garantizado por la Convención y su indigencia le impide obtenerla, queda relevado de agotar los recursos internos". Cfr. Opinión Consultiva OC-11/90, cit., párrafo 31.

⁶ Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

El 10 de mayo de 2002, México sometió a la Corte IDH una solicitud de opinión consultiva sobre la "[...] privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales [a los trabajadores migrantes,] y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos; así como con la subordinación o condicionamiento de la observancia de las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas aquellas oponibles *erga omnes*, frente a

Continúa...

prestar un servicio público gratuito de defensa legal a las personas sin recursos, constituye una vulneración del debido proceso y del derecho a la protección judicial efectiva. En ese documento, la Corte fijó el estándar referido en los siguientes términos:

Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio.”⁷ (el destacado es propio)

55. Cabe citar aquí el "*Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*"⁸, que elaborara la CIDH en 1997. En dicho informe, la Comisión Interamericana se refirió a la importancia de proveer servicios jurídicos gratuitos a fin de cumplir con el mandato de la Convención Americana. La CIDH destacó:

Las leyes del país requieren que las personas estén representadas por un abogado para poder tener acceso a la protección judicial. Según el sistema actual, los litigantes que no tienen los medios para contratar los servicios de un abogado de su elección deben esperar hasta que haya un defensor público disponible. Esas personas tienen que esperar a menudo por largos períodos para tener acceso a la justicia. Esto va claramente contra los dictados de la Convención Americana (...) la discriminación en el ejercicio o disponibilidad de las garantías judiciales por razones de situación económica está prohibida según las disposiciones de los artículos 1.1, 8 y 24 de la Convención Americana (...) En vista de que los demandantes deben estar representados por un abogado para poder presentar sus reclamos, *debe aumentarse el número de defensores públicos disponibles para asesorarlos, de manera tal que este servicio esté al alcance de toda persona que lo necesite para tener acceso a la protección judicial y para defender un derecho protegido.*⁹

56. Ahora bien, la CIDH no sólo ha recibido ya el estándar general por el que se establece la obligación estatal de brindar asistencia legal gratuita a las personas sin recursos¹⁰, sino que ha precisado una serie de criterios tendientes a determinar su

...continuación

la consecución de ciertos objetivos de política interna de un Estado americano". El resultado de dicha consulta es la OC-18/03.

⁷ Cfr. Opinión Consultiva OC-18/03, cit., párrafo 126.

⁸ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, 24 de abril de 1997, (OEA/Ser.L/V/II.96).

⁹ Ver al respecto, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, Cit., Capítulo III. Es dable citar aquí también el reciente informe *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. Entre las conclusiones y recomendaciones en materia de administración de justicia, se establece allí la necesidad de "incrementar el acceso al patrocinio jurídico gratuito para mujeres víctimas de violencia y discriminación". Cfr. CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, 18 octubre 2006 (OEA/SER.L/V/II., doc. 67), Capítulo VI, párrafo 51.

¹⁰ Ver al respecto, CIDH, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, 22 octubre 2002 (OEA/Ser.L/V/II.116), párrafo 236. Allí, por ejemplo, la Comisión reafirma la necesidad de garantizar un servicio de patrocinio jurídico gratuito en todo proceso tendiente a la determinación de derechos, estableciendo concretamente que: "...Tanto la Comisión como la Corte Interamericana han observado a este respecto que en los procesos penales y en los que se relacionan con derechos

Continúa...

procedencia en casos concretos. Así, en su "*Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*"¹¹, la Comisión Interamericana ha señalado los siguientes factores al efecto de dicha determinación: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados¹².

57. En el caso "Andrew Harte y Familia", la CIDH se abocó a delinear ciertas pautas en relación con la prueba requerida a fin de acreditar la imposibilidad de acceder a la justicia por razones económicas. El señor Harte era ciudadano guyanés y residente permanente en Canadá. En 1994, Canadá ordenó su deportación en virtud de múltiples condenas penales. La deportación del señor Harte a Guyana se había programado para octubre de 1997. En febrero de 1998, el señor Harte solicitó un 'permiso del Ministro' que le permitiera permanecer en Canadá. El Estado denegó su solicitud en agosto de 1998, con el alegato de que el procedimiento correcto era la solicitud de permanencia en Canadá por razones humanitarias y compasivas. El peticionario sostuvo que no tenía dinero ni acceso a la asistencia legal que requería para solicitar la revisión judicial de esta decisión.

58. En su petición el señor Harte argumentó que se le denegó acceso a los recursos de la jurisdicción interna en razón de su indigencia y por no haber tenido acceso a la asistencia legal en coyunturas críticas de los procesos jurídicos internos. Aunque Canadá no es parte de la Convención Americana, la CIDH consideró aplicable a su respecto, la jurisprudencia de la Corte IDH, y en consecuencia, las prescripciones de la OC-11/90.

59. Bajo los parámetros sentados por la Corte en dicha opinión consultiva, la CIDH examinó la situación del señor Harte, y en su análisis de admisibilidad manifestó que:

La afirmación de indigencia del Sr. Harte se relaciona con su supuesta imposibilidad de tener acceso a la asistencia legal en términos generales y, en particular, con su supuesta imposibilidad de costear las cuotas que requiere el Estado para la solicitud de permanencia en Canadá por razones humanitarias y compasivas. En una declaración jurada presentada a su nombre a la Comisión, el Sr. Harte declaró que está desempleado y que su fianza se pagó en virtud de un préstamo obtenido por su madre y no con recursos propios. El Sr. Harte declaró también que él y sus hijos residen con su madre, y que él es el único responsable de su cuidado, pues la madre de los menores es incapaz de

...continuación

y obligaciones de carácter civil, laboral, fiscal o de otra índole, *las personas indigentes tienen derecho a un abogado gratuito cuando dicha asistencia sea necesaria para un juicio justo...*"

¹¹ En diciembre de 2001, la Comisión decidió realizar un estudio en el cual reafirmaría y elaboraría la manera en que los requerimientos internacionales de derechos humanos regulan el comportamiento de los Estados en su respuesta a las amenazas terroristas. En este sentido, la Comisión se impuso la tarea de aportar un análisis oportuno y minucioso de las principales implicaciones para los derechos humanos de los esfuerzos emprendidos por los Estados para responder a las amenazas terroristas. Lo ha realizado desarrollando esos esfuerzos dentro del marco establecido por ciertos derechos humanos internacionales fundamentales, en particular, el derecho a la vida, el derecho a un trato humano, el derecho a la libertad y la seguridad personales, el derecho a un juicio justo, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la protección judicial. El producto de este trabajo es el "*Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*". Cfr. "*Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*", cit., párrafos 6 y 7.

¹² Cfr. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, cit., párrafo 341.

encargarse de ellos debido a su enfermedad mental. *La Comisión no recibió información ni pruebas adicionales que apoyaran la indigencia alegada por el Sr. Harte.* (...) la Comisión ha observado previamente que "las alegaciones de indigencia no son suficientes sin otras pruebas producidas por el peticionario para demostrar que se vio impedido de invocar y agotar los recursos internos..." (...) En opinión de la Comisión, la declaración jurada de indigencia del Sr. Harte sin pruebas que la corroboren no es suficiente para establecer que la "indigencia" impidió que el peticionario invocara y agotara los recursos internos en Canadá. Por lo tanto, la Comisión concluye que el Sr. Harte no se vio impedido por indigencia de tener acceso a la asistencia legal necesaria para invocar los recursos internos o de pagar las cuotas requeridas para solicitar su permanencia en Canadá por razones humanitarias y compasivas...¹³ (el destacado es propio)

60. A la vez, el peticionario sostuvo que no pudo valerse de las clínicas legales comunitarias, ya que éstas no contaban "con los recursos ni la competencia para manejar casos como el del señor Harte"¹⁴. A su turno, el Estado acompañó una amplia lista de instituciones en las que se proveía asistencia legal gratuita. En este marco, la Comisión Interamericana manifestó que las pruebas de la disponibilidad de asistencia legal aportadas por el Estado, no fueron refutadas por las afirmaciones en gran medida generales y no corroboradas del peticionario de que se le negó la asistencia legal y de que las clínicas legales comunitarias no eran capaces de prestar esta asistencia. La CIDH concluyó entonces que el señor Harte tuvo a su disposición asistencia legal para invocar los recursos internos y procedió a declarar la inadmisibilidad del caso.

61. Este caso permitió a la CIDH determinar un estándar de relevancia en la materia. Así, se estableció que no basta con la alegación de encontrarse en una situación de indigencia e imposibilidad de contar con asistencia legal, sino que ésta debe ser suficientemente corroborada con el correspondiente material probatorio¹⁵.

62. En paralelo, la CIDH ha avanzado en la identificación de ciertas acciones judiciales para cuya interposición y seguimiento, ha considerado indispensable la provisión de asistencia jurídica gratuita, a fin de cumplir con el mandato de la CADH.

¹³ CIDH, Informe N° 81/05, Petición 11.862, Inadmisibilidad, *Andrew Harte y Familia*, Canadá, 24 de octubre de 2005.

¹⁴ *Cfr. Andrew Harte y Familia, cit.*, párrafo 82.

¹⁵ La CIDH ya se había referido a la necesidad de acreditar suficientemente la situación de indigencia alegada, en su informe de inadmisibilidad en el caso "*Rosa Margarita Aráuz y otros*". Allí, la CIDH expresó: "...Los peticionarios sólo aportaron como prueba de su situación económica diferentes informes como el Informe del Instituto Nicaragüense de Investigaciones Económicas y Sociales, el Informe del Banco Central de Nicaragua correspondiente al año 1994, y el Informe de 1995 del Banco Interamericano de Desarrollo correspondiente a Nicaragua. Sin embargo, estos estudios no prueban específicamente la situación económica de cada uno de los recurrentes; no existen en el expediente constancias suficientes que permitan sustentar que los ocho mil doscientos ochenta y ocho (8.288) demandantes sean indigentes o se encuentren imposibilitados de rendir la fianza exigida por los tribunales nicaragüenses (...) La exigencia del afianzamiento de costas por parte de los demandantes para ser oídos en un proceso judicial y la imposibilidad material de éstos de rendir la fianza fijada, debió ser probada en forma casuística y no de manera general, como lo hicieron los peticionarios a través de los informes mencionados; este hecho generó que se declararan desiertas las acciones iniciadas en las diferentes instancias (...) La Comisión considera que en el presente caso no surgen de la exposición de los peticionarios los fundamentos o elementos de prueba suficientes que permitan imputar responsabilidad al Estado nicaragüense por violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana..." *Cfr. Informe N° 101/00, Caso 11.630, Rosa Margarita Aráuz y otros, Nicaragua*, 16 de octubre de 2000, párrafos 55, 57.

63. En su informe de fondo en el caso de Whitley Myrie¹⁶ la CIDH consideró que, de acuerdo con la CADH, el Estado está obligado a proporcionar acceso efectivo a acciones constitucionales, lo que incluye el suministro de asistencia jurídica gratuita cuando las personas carecen de recursos para promoverlas por sus propios medios.

64. Si bien, en este caso particular, el peticionario demandaba asistencia jurídica gratuita --atento a su situación de indigencia-- para la interposición de una acción de impugnación constitucional tendiente a obtener la revisión de una condena penal, el estándar fijado por la CIDH respecto a la obligación estatal de proveer asistencia jurídica, excede el marco de los procesos criminales, y está directamente vinculado con la complejidad técnica del tipo de recurso judicial que la víctima intentaba plantear en el caso. Así, la CIDH considera el argumento de que las acciones de inconstitucionalidad requieren "arduas y complicadas cuestiones de derecho" que hacen necesaria la asistencia letrada.

65. Por último, en su reciente informe "*Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*"¹⁷, la CIDH volvió a destacar la necesidad de paliar situaciones de desventaja económica y la consiguiente obligación de acrecentar la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita. En este sentido, la CIDH remarcó:

La CIDH ha constatado la gran divergencia que existe entre el acceso a la justicia por parte de mujeres que tienen recursos económicos y las que se encuentran en desventaja económica. En sus respuestas al cuestionario, algunos Estados manifestaron prestar asistencia legal gratuita a las víctimas. Sin embargo, la CIDH observa que considerando la gravedad y la prevalencia del problema de la violencia contra las mujeres y su reconocimiento como un desafío prioritario, existe la necesidad de incrementar la asistencia legal gratuita..."¹⁸

B. Los costos del proceso, la localización de los tribunales y el derecho a acceder a la justicia

66. Además de la falta de organización de servicios de patrocinio jurídico gratuito, el SIDH ha identificado otros factores que pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia: los costos de los procesos y la localización de los tribunales.

67. En la OC-11/90, la Corte reconoció expresamente que la ausencia de asistencia jurídica gratuita puede no ser el único obstáculo de tipo económico para acceder a la justicia. Así, manifestó que los costos del proceso también resultan un factor a considerar en este punto¹⁹.

¹⁶ CIDH, Informe N° 41/04, Caso 12.417, Fondo, *Whitley Myrie*, Jamaica, 12 de octubre de 2004. A su vez, ver a este respecto, CIDH, Informe N° 55/02, Caso 11.765, Fondo, *Paul Lallion*, Grenada, 21 de octubre de 2002, párrafos 91-99; CIDH, Informe N° 56/02, Caso 12.158, Fondo, *Benedict Jacob*, Grenada, octubre 21, 2002, párrafos 99 a 107; CIDH, Informe N° 49/01, Casos 11.826 (*Leroy Lamey*) 11.843 (*Kevin Mykoo*), 11.846 (*Milton Montique*), 11.847 (*Dalton Daley*), Jamaica, 4 de abril de 2001, entre otros.

¹⁷ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 2007.

¹⁸ Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, cit. párrafo 182.

¹⁹ Así, la Corte manifestó: "...29. Naturalmente que *no es la ausencia de asistencia legal lo único que puede impedir que un indigente agote los recursos internos. Puede suceder, incluso,*

Continúa...

68. En esta línea, en su sentencia en el Caso Cantos²⁰, la Corte sostuvo que:

Esta disposición de la Convención [8.1] consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. *Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención...*²¹ (el destacado es propio)

69. En dicho caso, la Corte se abocó a decidir, entre otras cuestiones, si el monto que los tribunales argentinos le requerían al peticionario en carácter de tasa de justicia²², al habársele negado el acceso a un beneficio de litigar sin gastos, resultaba compatible con los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la CADH. La Corte destacó en su fallo:

La suma fijada por concepto de tasa de justicia y la correspondiente multa constituyen, a criterio de este Tribunal, una obstrucción al acceso a la justicia, pues no aparecen como razonables, aún cuando la mencionada tasa de justicia sea, en términos aritméticos, proporcional al monto de la demanda. Esta Corte considera que si bien el derecho al acceso a la justicia no es absoluto y, consecuentemente, puede estar sujeto a algunas limitaciones discrecionales por parte del Estado, lo cierto es que éstas deben guardar correspondencia entre el medio empleado y el fin perseguido y, en definitiva, no pueden suponer la negación misma de dicho derecho (...). Este Tribunal estima que para satisfacer el derecho de acceso a la justicia no basta que en el respectivo proceso se produzca una decisión judicial definitiva. También se requiere que quienes participan en el proceso puedan hacerlo sin el temor de verse obligados a pagar sumas desproporcionadas o excesivas a causa de haber recurrido a los tribunales. Esta última situación se agrava en la medida en que para

...continuación

que el Estado provea asistencia legal gratuita, pero no los costos que sean necesarios para que el proceso sea el debido que ordena el artículo 8. En estos casos también la excepción es aplicable. Aquí, de nuevo, hay que tener presentes las circunstancias de cada caso y de cada sistema legal particular (...) 30 (...) si los servicios jurídicos son necesarios por razones legales o de hecho para que un derecho garantizado por la Convención sea reconocido y alguien no puede obtenerlos por razón de su indigencia, estaría exento del requisito del previo agotamiento. Lo mismo es válido si nos referimos a los casos en los cuales hay que pagar alguna suma para realizar los trámites, es decir que, si para un indigente es imposible depositar tal pago, no tendrá que agotar tal procedimiento, a menos que el Estado provea mecanismos distintos... (el destacado es propio). Cfr. Opinión Consultiva OC-11/90, cit., párrafos 29 y 30.

²⁰ Corte I.D.H., "Caso Cantos". Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97.

²¹ Cfr. "Caso Cantos", *op cit.*, párrafo 50.

²² El reclamo planteado por el señor Cantos en el caso, ante la Corte Suprema de Justicia de la Argentina ascendía a 2.780.015.303,44 pesos argentinos. De acuerdo con la ley Argentina, la tasa de justicia por abonar era equivalente a un tres por ciento del total del valor de la litis. La tasa de justicia es la suma de dinero que todo demandante judicial debe pagar para tener acceso a la justicia y según las leyes argentinas la misma sólo responde a un porcentaje y no tiene un tope máximo. Para el caso en particular ese tres por ciento (3%) corresponde a 83.400.459,10 pesos. Cfr., *Caso Cantos*, cit., párrafo 53.

forzar el pago procedan las autoridades a embargar los bienes del deudor o a quitarle la posibilidad de ejercer el comercio...²³.

70. En consecuencia, la Corte determinó que, evidentemente, el monto por cobrar en carácter de tasa de justicia obstruía, el acceso a la justicia del señor Cantos y que, en conclusión, se había configurado en el caso la violación a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

71. Con miras a la remoción de este tipo de obstáculos económicos, la CIDH ha comenzado a trazar los alcances de las respectivas obligaciones estatales, tanto en cuanto hace a procesos judiciales, como en relación con el desarrollo de procedimientos de tipo administrativos.

72. En este orden de ideas, en el Caso Yean y Bosico²⁴ la CIDH se refirió expresamente a la necesidad de fijar límites en materia de costos de los procesos, a fin de impedir la vulneración de derechos humanos fundamentales.

73. Dicho caso permite ilustrar con claridad diversos aspectos de la relación entre el debido proceso legal administrativo y el goce y ejercicio de los derechos humanos. Si bien se retomará el caso en detalle más adelante, cabe destacar que la CIDH solicitó en su demanda a la Corte IDH, que le ordenara a la República Dominicana que:

...C) Cree un mecanismo jurídico que permita presentar a los individuos, en caso de controversia, sus denuncias directamente ante la instancia judicial, a fin de que sus quejas sean revisadas por un órgano judicial, independiente e imparcial. D) Que dicho mecanismo jurídico (...) *propvea un recurso sencillo, rápido y económico a las personas que carecen de actas de nacimiento...*²⁵ (el destacado es propio)

74. De esta manera, la CIDH añadió una nueva característica al tipo de recursos que los Estados deben garantizar para cumplir con el mandato de la CADH. Asimismo, estableció la obligación de contemplar que el recurso judicial que se establezca con miras a la revisión de la actuación de la Administración, no solo debe ser rápido y efectivo sino también "económico".

75. En sus alegatos ante la Corte, la CIDH fijó un estándar de importancia en materia de costos de los procedimientos administrativos. Estableció la Comisión Interamericana que la exigencia de determinados requisitos en el trámite administrativo de inscripción tardía de nacimientos en República Dominicana, que resultaban difíciles de cumplir y que implicaban gastos, constituían obstáculos que impedían el goce de derechos contenidos en la CADH. Concretamente, la CIDH expresó:

La Junta Central Electoral exige la presentación de una serie de documentos para proceder a una declaración tardía de nacimiento. Dichos requisitos no sólo contravienen los derechos contenidos en la Constitución y otras leyes derivadas, sino que *también violan los derechos contenidos en la Convención Americana, toda vez que son*

²³ Cfr., "Caso Cantos", *op cit.*, párrafos 54 y 55.

²⁴ Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130. El informe de admisibilidad de la CIDH en el caso corresponde al 22 de febrero de 2001.

²⁵ Cfr. CIDH, Demanda ante la Corte IDH contra la República Dominicana, Caso 12.189, Dilia Yean y Violeta Bosico Cofi, párrafo 218.

*difíciles de cumplir, involucran gastos y constituyen obstáculos que impiden el goce del derecho a la nacionalidad a la mayoría de menores que se encuentran en la misma situación que las niñas Dilcia y Violeta, es decir, los dominicanos de ascendencia haitiana...*²⁶. (el destacado es propio)

76. A su vez, en el citado informe "*Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*", la CIDH hizo especial hincapié en el fracaso de los procesos judiciales por violencia contra las mujeres, en virtud de los costos que acarrear los procesos.

77. En este sentido, la investigación que la CIDH llevara adelante para la confección del informe, le permitió concluir que la falta de recursos económicos para la producción de la prueba, obstaculiza en muchos casos, el desarrollo de los procesos judiciales en materia de violencia contra las mujeres. Concretamente, la CIDH expresó:

Las fiscales entrevistadas en Tegucigalpa han expuesto como un problema la continuidad de los casos el "abandono" de las denunciadas; esto se vincula entre otros factores a *la falta de recursos económicos para movilización y transporte individual y de testigos, intimidación o amenazas por parte del denunciado o el uso de vías extrajudiciales para dirimir el conflicto familiar como ser mediación ante otras instancias. En tal sentido consideramos que estos casos no deberían nominarse abandonados, puesto que las debilidades del sistema respecto a la doble victimización y las dificultades de acceso gratuito y en igualdad de condiciones a la justicia, son las que obstaculizan con mayor frecuencia el seguimiento y la culminación de los procesos indicados...*²⁷. (el destacado es propio)

78. En el informe de referencia, la CIDH igualmente puso en evidencia otro obstáculo económico de gran relevancia en materia de acceso a la justicia: la localización de los tribunales. En este punto, la Comisión Interamericana destacó:

La CIDH observa aún *una insuficiente presencia de instancias judiciales y acompañamiento estatal disponible a las víctimas a lo largo del territorio nacional, lo que implica que las víctimas tengan que emplear significativos recursos económicos y logísticos propios para poder interponer una denuncia y para participar posteriormente en el procedimiento judicial...*²⁸. (el destacado es propio)

79. Frente a este panorama, la Comisión Interamericana remarcó la importancia de los dispositivos comunitarios --como los juzgados de paz y las

²⁶ CIDH, Alegatos ante la Corte IDH en relación al Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, Sentencia del 8 de Septiembre de 2005, párrafo 111.c).

²⁷ Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, cit., párrafo 156. El informe también destaca que un estudio sobre la discriminación de género en la Administración de justicia en Bolivia ha revelado que las mujeres desisten de usar el sistema por numerosas razones entre las que se encuentran: "...la carencia de documentos de identidad, la percepción del alto costo de usar el sistema judicial, la inversión de tiempo, el temor a perder el juicio y el potencial de posibles represalias por parte del agresor, así como una percepción de la administración de justicia como politizada y susceptible a ser comprada..." (el destacado es propio) Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 2007, párrafo 176.

²⁸ Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, cit., párrafo 180.

defensorías comunitarias-- y la necesidad de que estos cuenten con mecanismos y recursos que permitan garantizar su efectividad. Lo anterior con el fin de ofrecer servicios básicos a mujeres víctimas de violencia en zonas rurales, marginadas y pobres, así como información sobre procedimientos legales, apoyo en procesos administrativos y acompañamiento a las víctimas en procesos judiciales²⁹.

80. En línea con lo hasta aquí expuesto, en el referido informe de su Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, la CIDH es enfática en cuanto a que hay una serie de problemas estructurales que redundan en obstáculos de tipo económicos en el acceso a la justicia. Así, la Comisión se refiere a lo siguiente: a) la ausencia de instancias de la administración de la justicia en zonas rurales, pobres y marginadas³⁰; b) la falta de patrocinio jurídico gratuito de oficio para aquellas víctimas que carecen de recursos económicos³¹; c) los costo de los procesos judiciales³². Entre las recomendaciones que la CIDH enuncia se encuentran:

Crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica, con el objeto de garantizar que todas las mujeres tengan un acceso pleno a una tutela judicial efectiva ante actos de violencia. 2. Incrementar el número de abogados de oficio disponibles para mujeres víctimas de violencia y discriminación...(el destacado es propio)³³.

C. Situaciones de exclusión sistemática del acceso a la justicia

81. Recientemente, la CIDH ha comenzado a destacar la situación de ciertos sectores sociales que atraviesan procesos estructurales de desigualdad y exclusión, y, se ven, consecuentemente, imposibilitados de acceder a la justicia.

82. En el Caso Simone André Diniz³⁴, a la denunciante se le había negado la posibilidad de obtener un empleo por ser afrodescendiente. La señora Diniz denunció la discriminación racial sufrida, pero el Ministerio Público decidió sin más que no existía base para impulsar una acción penal por el delito de racismo³⁵. El juez, a su turno, tomó los argumentos de la fiscalía y decidió el archivo de las actuaciones.

83. En su informe de fondo en el caso, la CIDH concluyó que el Estado no garantizó el pleno derecho a la justicia y al debido proceso, pues no condujo debidamente los recursos internos para determinar la discriminación racial sufrida por la

²⁹ Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit.*, párrafo 180. Al respecto, ver también, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador, cit.*, Capítulo III.

³⁰ Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit.*, párrafo 10.

³¹ Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit.*, párrafo 10.

³² Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit.*, párrafo 12.

³³ Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit.*, Recomendaciones Específicas.

³⁴ CIDH, Informe N° 66/06, Caso 12.001, fondo, Simone André Diniz, Brasil, 21 de octubre de 2006.

³⁵ Previsto en la Ley brasilera N° 7.716/89.

víctima y que con ello violó los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 25 en conjunción con el artículo 1.1 de la Convención Americana.

84. En cuanto a la existencia de obstáculos económicos en el acceso a los tribunales para el impulso de causas por el delito de racismo, la CIDH destacó:

El autor de un insulto racista en el Brasil, en la mayoría de los casos, queda impune. Según abogados de organizaciones afrobrasileras, el hecho de que el insulto racista no esté encuadrado en la Ley 7716/89, crea un obstáculo en la administración de justicia pues el insulto, según el Código Penal brasileiro, es delito de acción privada y depende de la iniciativa de la víctima para ser iniciado. Por su parte, la mayoría de las víctimas de racismo en el Brasil es pobre y no tiene cómo contratar abogados...³⁶.

85. Se trata de un caso de enorme trascendencia en el marco del SIDH, pues la Comisión identificó expresamente la existencia de una práctica sistemática por parte del Poder Judicial de Brasil tendiente a desestimar la aplicación de la legislación antirracismo del país³⁷. En consecuencia, la Comisión Interamericana destacó que esta práctica genera una situación generalizada de desigualdad en el acceso a la justicia para quienes son víctimas de discriminación racial³⁸.

86. Igualmente, en su informe "*Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*", la CIDH se refirió en particular a las dificultades en el acceso a la justicia que enfrentan las mujeres afrodescendientes y los pueblos indígenas. En relación con el primer grupo, la CIDH destacó:

Las mujeres afrodescendientes ubicadas en zonas rurales marginadas, cohesionadas en grupos sociales pequeños, que aún mantienen sus idiomas, tradiciones y costumbres, y en ocasiones sus propios sistemas de justicia, deberán enfrentar problemas de accesibilidad geográfica, de falta de comunicación con los operadores judiciales en sus propios idiomas, de manejo del contexto, así como de falta de recursos económicos, similares a los que deben enfrentar las mujeres indígenas y que en ocasiones, pueden configurar una doble discriminación, por ser mujer y por ser afrodescendientes (...)Esta situación no dista, de la que deben sufrir las mujeres afrodescendientes ubicadas en zonas urbanas, donde las dificultades para acceder a remedios judiciales efectivos, están asociados con su situación de marginalidad económica y con el color de la piel. Consecuentemente en aquellos espacios, donde el factor económico y de marginación social ha sido superado, las dificultades generalmente están relacionadas con el color de piel...³⁹.

³⁶ Cfr. *Simone André Diniz*, Brasil, *cit.*, párrafo 89.

³⁷ Cfr. *Simone André Diniz*, Brasil, *cit.*, párrafos 60, 77, 85, 87, entre otros.

³⁸ Cfr. *Simone André Diniz*, Brasil, *cit.*, párrafo 95.

³⁹ Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, *cit.*, párrafos 211, 212. Al respecto, ver también CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, 18 octubre 2006 (OEA/Ser.L/V/II., doc. 67), Capítulos IV y V. F.

87. La CIDH subrayó asimismo la situación que atraviesan las mujeres indígenas:

La CIDH ha recibido de varias fuentes y mediante la implementación de los mecanismos del sistema interamericano, información sobre los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas para acceder a la justicia, generalmente relacionados con la exclusión social y discriminación étnica que han sufrido históricamente. A lo anterior, se une la dificultad que enfrentan las mujeres indígenas por la inaccesibilidad geográfica de los territorios indígenas. Para acceder a la justicia deben realizar largas caminatas de varios días inclusive, por tierra o por agua, para llegar a la ciudad más cercana a denunciar los hechos de violencia sufridos, lo que genera además dificultades de índole probatoria. La Comisión ha sido informada que los problemas de acceso a la justicia no terminan con la llegada a la ciudad, porque ahí enfrentan otros problemas; de tipo económico, de falta de información, de ubicación en contextos urbanos y de manera muy habitual denuncian que el desconocimiento del idioma utilizado en los tribunales de justicia impide acceder a ella...⁴⁰.

88. Al considerar que estos grupos se ven particularmente afectados por la pobreza, la CIDH remarcó la obligación estatal de proveer la prestación de servicios legales gratuitos orientados a facilitar su acceso a instancias judiciales de protección y a una mayor difusión de información sobre recursos dentro del sistema de justicia y sobre sus derechos⁴¹.

D. Conclusiones

89. Los precedentes hasta aquí reseñados demuestran que el SIDH ha establecido la obligación de remover los obstáculos en el acceso a la justicia que tengan origen en la posición económica de las personas.

90. En primer lugar, tanto la Corte IDH como la CIDH han fijado la obligación de proveer servicios jurídicos gratuitos a las personas sin recursos, a fin de evitar la vulneración de su derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva. Con esto en miras, la Comisión ha identificado algunos criterios para la determinación de la procedencia de la asistencia legal gratuita en los casos concretos. Estos son: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso; y c) la importancia de los derechos afectados.

91. Al mismo tiempo, la CIDH ha determinado que ciertas acciones judiciales requieren necesariamente de asistencia jurídica gratuita para su interposición y seguimiento. Así, la Comisión Interamericana ha entendido que la complejidad técnica de las acciones constitucionales, establece la obligación de proporcionar asistencia legal gratuita para su efectiva promoción.

92. En segundo lugar, el SIDH ha establecido que los costos del proceso -- sea éste judicial o administrativo-- y la localización de los tribunales son factores que

⁴⁰ *Cfr. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit.*, párrafo 199.

⁴¹ *Cfr. Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit.*, párrafo 215.

también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales.

93. De esta manera, los órganos del SIDH han determinado que un proceso que demande excesivos costos para su desarrollo, vulnera sin más, el artículo 8 de la Convención Americana. La Comisión interamericana, en este punto, ha establecido que el recurso judicial que se establezca para revisar el actuar de la Administración, no sólo debe ser rápido y efectivo, sino también "económico".

94. Por último, el SIDH ha comenzado a identificar situaciones de sistemática exclusión en el acceso a la justicia respecto de sectores particularmente vulnerables de la sociedad. En estos casos, la CIDH ha destacado la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, a fin de facilitar a estos grupos el acceso a instancias judiciales de protección y a una mayor difusión de información sobre los recursos dentro del sistema de justicia y sobre sus derechos.

III. DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y GARANTÍA DE DERECHOS SOCIALES

95. Un segundo aspecto a considerar en materia de acceso a la justicia y tutela efectiva de derechos económicos, sociales y culturales es el debido proceso en la esfera administrativa, en la que se dirimen la mayoría de las adjudicaciones de prestaciones sociales. Ni el área de las políticas sociales, ni las prestaciones estatales en materia social, han estado guiadas en su organización y funcionamiento por una lógica de derechos. Por el contrario, las prestaciones se han organizado y brindado mayormente bajo la lógica inversa de beneficios asistenciales, por lo que este campo de actuación de las administraciones públicas ha quedado tradicionalmente reservado a la discrecionalidad política, más allá de que haya algunos controles institucionales.

96. 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. Sin embargo, ello no se ha traducido necesariamente, desde el punto de vista técnico, en la configuración concreta de derechos. En muchos casos, el Estado asumió esas funciones a partir de intervenciones discrecionales o de formas de organización de su actividad, como la provisión de servicios públicos, o la elaboración de programas o planes sociales focalizados. El efecto social y económico de tales funciones no se asigna particularmente a sujetos titulares de derechos, sean éstos individuales o colectivos. Sin embargo, no hay imposibilidad teórica o práctica alguna de configurar derechos exigibles también en estos campos, de modo de sumar a los mecanismos de control institucional, administrativos o políticos, el control que puedan ejercer sobre los prestadores o funcionarios, las personas que ejercen derechos vinculados a esas prestaciones sociales. No hay motivos que impidan reconocer la posibilidad de demandar en el plano de las políticas sociales derechos civiles, tales como el derecho de igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a la información, ni derechos sociales que fijen marcos y mínimos a esas políticas. Es indudable que una perspectiva de derechos en la formulación de los planes debe conducir a contemplar, en su ingeniería institucional, los estándares básicos del debido proceso legal.

97. En este orden de ideas, el SIDH ha fijado posición sobre la aplicación de las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos. Así, ha establecido la obligación de los Estados de contar con reglas claras para el comportamiento de sus agentes, a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa, que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Al mismo tiempo, el SIDH ha avanzado en la identificación de ciertos

estándares del debido proceso legal que deben regir los procedimientos administrativos, tales como el plazo razonable, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, a contar con un abogado, a una decisión fundada, a la publicidad del actuar de la administración, entre otros.

A. El debido proceso en la esfera administrativa

98. En el marco del sistema interamericano, es clara la vigencia de las reglas del debido proceso legal en los procedimientos administrativos vinculados a derechos sociales. En efecto, la norma rectora de la garantía destaca expresamente su aplicabilidad a cualquier proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otra índole⁴².

99. La Corte IDH ha tenido oportunidad de remarcar la plena aplicabilidad de la garantía en sede administrativa. Se ha expresado en tal sentido en el análisis de casos y situaciones que involucran derechos de los trabajadores, de los migrantes, de los pueblos indígenas. A la vez, recientemente se ha abocado al desarrollo de estándares en materia de la vinculación entre el debido proceso administrativo y el derecho de acceder a la información pública, en un caso vinculado al resguardo del medio ambiente.

100. En el Caso Baena Ricardo y otros⁴³, los peticionarios eran 270 empleados públicos que habían sido destituidos de sus cargos, acusándoseles de complicidad con una asonada militar, por haber participado en una manifestación por reclamos laborales⁴⁴, que coincidió con un intento de levantamiento de fuerzas militares. En un principio, los despidos tuvieron lugar mediante comunicación escrita, expedida en la mayoría de los casos por el Director General o Ejecutivo de la entidad, por orden del Presidente de la República, basada en la participación en las medidas de fuerza supuestamente ilegales. Luego, con la sanción de una norma especial al efecto --la

⁴² El artículo 8.1 de la CADH establece:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

⁴³ Corte I.D.H., *Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

⁴⁴ Los trabajadores habían participado de una marcha y de un paro de 24 horas, ambos convocados por la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales del país en reclamo de una serie de reivindicaciones laborales. De conformidad con el pliego que la Coordinadora de Sindicatos de Empresas Estatales le presentara al Estado, y ante cuyo rechazo se dispusieron las medidas de fuerza, las peticiones consistían en: "...la no privatización de las empresas estatales; la derogación de las leyes que reformaban el Código de Trabajo; el cese de los despidos y el reintegro inmediato de los dirigentes del sector estatal; el pago de las bonificaciones y del décimotercer mes; el respeto a las leyes laborales, reglamentos internos, y los acuerdos pactados con las organizaciones del sector estatal; el respeto a las organizaciones laborales y sus dirigentes; la derogación de los decretos de guerra y los decretos antiobreros; el cumplimiento de los manuales de cargos y funciones, clasificaciones, escalas salariales y evaluaciones; la ratificación e implementación del Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el respeto de la autonomía de las entidades estatales; la aprobación de una "Carrera Administrativa, científica y democrática"; la no modificación de la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social y demás leyes sociales que pretendían disminuir los beneficios que ellas contemplaban; respuesta satisfactoria a la situación del sector de los trabajadores de la construcción..." *Cfr. Caso Baena Ricardo y otros*, cit., párrafo 88. a.

llamada "Ley 25", que fue aplicada retroactivamente⁴⁵-- los directores de las instituciones autónomas y semi-autónomas, empresas estatales, municipales y demás dependencias públicas del Estado, fueron autorizados para que, previa identificación, declararan insubsistentes los nombramientos de los servidores públicos que participaron "en la organización, llamado o ejecución de acciones que atentaran contra la democracia y el orden constitucional". Así, con fundamento en la participación en las referidas medidas de fuerza, se declaró la insubsistencia de los nombramientos de los trabajadores restantes. Las destituciones se realizaron en palmaria vulneración de las normas que regulaban los procedimientos que debían observarse con miras al despido de un trabajador de estas entidades⁴⁶.

101. De acuerdo con la "Ley 25", contra el despido sólo cabía el recurso de reconsideración ante la misma autoridad que dictó el acto y el recurso de apelación ante la autoridad superior, agotándose con ello la vía administrativa. Posteriormente, el trabajador podía recurrir, en la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

102. Los trabajadores plantearon distintos recursos ante diversas instancias⁴⁷, incluso demandas contencioso-administrativas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la cual declaró que los despidos eran legales con base en la "Ley 25".

103. La vulneración de los derechos de los trabajadores llevó a la Corte IDH a esbozar estándares relativos a la vigencia del debido proceso legal en la esfera administrativa, en la que tuvieron lugar los despidos. En su sentencia de 2 de febrero de 2001, la Corte IDH destacó en relación con los alcances del artículo 8 de la CADH:

Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. *Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal (...)* La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". *Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en*

⁴⁵ El 14 de diciembre de 1990 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 25. La indicada Ley 25 se publicó en la Gaceta Oficial de Panamá No. 21.687 el 17 de diciembre de 1990. En el artículo 6 de dicha ley se señaló que ésta era de orden público y tendría efecto retroactivo a partir del 4 de diciembre de 1990. *Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, cit.*, párrafo 88. n.

⁴⁶ Dos de las entidades estatales estaban regidas por una norma particular y por sus respectivos reglamentos internos, bajo una jurisdicción especial del trabajo, mientras que el resto de las entidades estatales, que no contaba con normas especiales, se regían por el Código Administrativo, la ley orgánica y el reglamento interno de la institución en que trabajaban. En relación con los distintos procedimientos previstos originalmente para el despido de un trabajador de estas instituciones, ver *Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, cit.*, párrafo 88. m.

⁴⁷ Ver al respecto, *Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, cit.*, párrafo 88. w, x, y, z.

los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes...⁴⁸.(el destacado es propio)

104. La Corte destacó respecto al debido proceso administrativo:

Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas...⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros*, cit., párrafos 124 y 125.

⁴⁹ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros*, cit., párrafo 127. La misma cita puede también encontrarse en el texto de la ya citada OC No. 18/03. Cfr., "Opinión Consultiva OC-18/03", cit., párrafo 129.

A la vez, debe destacarse que al momento de expresarse en relación con la vigencia del debido proceso en sede administrativa, la Corte IDH procede a citar los siguientes precedentes del sistema europeo de derechos humanos: "...*Eur. Court. H.R., Campbell and Fell judgment of 28 June 1984*, Series A No. 80, párrafo 68; *Eur. Court. H.R., Deweer, judgment of 27 February 1980*, Series A no. 35, párrafo 49; y *Eur. Court. H.R., Engel and others judgment of 8 June 1976*, Series A No. 22, párrafo 82...", Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros*, cit., párrafo 130.

En este punto, es dable destacar que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es abundante en materia de la vinculación entre el debido proceso legal administrativo y la garantía de derechos económicos, sociales y culturales. Se expresó en tal sentido, por ejemplo, en el caso *Feldbrugge*.

En este caso, la actora, de nacionalidad holandesa, había pedido su baja de la Oficina Regional de Empleo a raíz de una enfermedad que la incapacitaba para trabajar, pero con posterioridad un órgano administrativo le suspendió las prestaciones por enfermedad que venía recibiendo al entender, luego de una revisión médica, que se encontraba apta para la actividad laboral. La actora recurrió esa decisión en sucesivas instancias administrativas, con resultados negativos. Sin embargo, alegó que por fallas de procedimiento imputables a los organismos públicos, entre ellas las limitaciones a su facultad de participar en el proceso y el carácter restrictivo de los recursos disponibles, no había gozado del acceso a un procedimiento que cumpliera con la totalidad de las garantías del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que consagra el derecho al debido proceso legal. La resolución del caso exigió que el TEDH desentrañara, la naturaleza del derecho al seguro médico en la legislación holandesa. Algunas razones conducían a considerarlo un derecho público, como la obligatoriedad de la afiliación al seguro, la regulación legal de la prestación y el hecho de que fuera el Estado quien asumía la responsabilidad de asegurar. Otras razones conducían a considerarlo un derecho de índole privada, como su naturaleza personal y económica, su vinculación con un contrato individual de trabajo, el hecho de que la prestación tuviera la función de sustituir su salario de actividad, la utilización de técnicas de aseguramiento similares a las del derecho común, así como la participación de trabajadores en el régimen del seguro. Pese a que el derecho en cuestión era considerado un derecho de carácter público para el derecho holandés, en función del principio de autonomía interpretativa tal circunstancia no se estimó relevante. Finalmente se entendió que se trataba de un derecho comprendido en el artículo 6.1 y que el Estado había violado la norma. Sobre este particular, el TEDH afirmó que "el procedimiento referido ante la Presidencia de la Comisión de Apelaciones, en aplicación de la ley holandesa, evidentemente no permitía una adecuada participación de las partes, y mucho menos en la fase final del proceso. Para comenzar, el Presidente ni prestó audiencia al demandante, ni le solicitó que remitiera alegaciones por escrito. En segundo lugar, tampoco dio la oportunidad a la demandante o su representante para conocer y criticar los dos informes, fundamento de la decisión, emitidos por los asesores médicos" concluyendo que "se ha producido un quebrantamiento del artículo 6.1". Cfr. TEDH, caso *Feldbrugge* del 29 de mayo de 1986, (Pub.TEDH, Serie A, Nro. 99). Versión en castellano en Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Jurisprudencia 1984-1987, cit., páginas 499-518.

En el año 1993 el TEDH avanzó aún más en el tema al admitir en los casos *Salesi vs. Italia* y *Schuler-Zgraggen v. Suiza* la aplicación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos a cuestiones vinculadas con beneficios de la seguridad social instituidos con carácter de

Continúa...

105. Concluyendo, entonces, en relación con los hechos del caso y los derechos en juego:

...Los directores generales y las juntas directivas de las empresas estatales no son jueces o tribunales en un sentido estricto; sin embargo, en el presente caso las decisiones adoptadas por ellos afectaron derechos de los trabajadores, por lo que resultaba indispensable que dichas autoridades cumplieran con lo estipulado en el artículo 8 de la Convención (...) No escapa a la Corte que los despidos, efectuados sin las garantías del artículo 8 de la Convención, tuvieron graves consecuencias socioeconómicas para las personas despedidas y sus familiares y dependientes, tales como la pérdida de ingresos y la disminución del patrón de vida. No cabe duda que, al aplicar una sanción con tan graves consecuencias, el Estado debió garantizar al trabajador un debido proceso con las garantías contempladas en la Convención Americana (...) la Corte concluye que el Estado violó los artículos 8.1, 8.2 de la Convención Americana, en perjuicio de los 270 trabajadores...⁵⁰.

106. De esta manera, un caso en el que se debaten derechos sociales por excelencia, como son los derechos de los trabajadores, resultó así, un claro ejemplo de la aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en sede administrativa.

...continuación

derecho público. De tal modo se fijó el principio de que, independientemente de que el seguro, la asistencia social o la prestación remita a características de derecho privado (principalmente, que pueda vincularse con un contrato de empleo) o se encuentre garantizado sólo por el derecho público, le son aplicables todos los estándares que configuran la garantía general del debido proceso cuando se trata de un derecho individual y económico originado en una norma legal. En *Salesi*, el TEDH aplicó el artículo 6.1 en relación a una prestación mensual por discapacidad que el reclamante recibía como asistencia social por carecer de medios básicos de subsistencia. El beneficio no derivaba de un contrato de trabajo, ni requería ningún pago o contribución. Había sido instituido por una norma que implementaba el artículo 38 de la Constitución italiana según la cual todos los ciudadanos que no estén en condiciones de trabajar y necesiten el sustento básico para vivir deben ser provistos de los medios para su subsistencia por la asistencia social. Por lo demás el servicio lo prestaba exclusivamente el Estado italiano. En este caso el TEDH señala que su interpretación del artículo 6.1 era aplicable en materia de seguros sociales -*social insurance*- aun cuando el beneficio del actor fuera más próximo a una prestación de asistencia social y no un seguro social. Ver, TEDH, caso *Salesi vs. Italia* del 26 de febrero de 1993, (Pub.TEDH, Series A, Nro. 257-E).

Por su parte, en *Schuler-Zraggen*, el TEDH avanza más en la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales bajo la protección de la cláusula de debido proceso, al entender que el artículo 6.1 es aplicable a los seguros sociales, incluyendo la asistencia social. En este caso la garantía del debido proceso se combina con la violación del artículo 14 del Convenio -prohibición de discriminación en el goce de los derechos consagrados en éste-, pues a la reclamante se le había denegado una pensión por invalidez bajo el curioso razonamiento de que por ser mujer casada y con un hijo de dos años, eran escasas las posibilidades de que, aun estando sana, volviera a trabajar, en lugar de ocuparse de sus tareas hogareñas como esposa y madre. Allí, afirmó el TEDH: "El artículo 6.1. se aplica al campo de la seguridad social, incluyendo aun la asistencia social". Ver, TEDH, caso *Schuler-Zraggen v. Suiza* del 24 de junio de 1993, (Pub.TEDH, Serie A, Nro. 263). Conforme se verá más adelante, la relación entre la garantía del debido proceso legal y la prohibición de discriminación, también fue abordada en el marco del SIDH. Particularmente, en el Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Ver al respecto, Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

⁵⁰ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros, cit.*, párrafos 130, 134 y 143.

107. Unos días después, la Corte IDH dictó su sentencia en el Caso Ivcher Bronstein⁵¹. El señor Bronstein, ciudadano peruano por naturalización, era accionista mayoritario, director y presidente del directorio de un canal de la televisión peruana. En dicho canal se realizaron denuncias de violaciones de derechos humanos por parte de miembros del Servicio de Inteligencia del Ejército, así como de presuntos actos de corrupción de integrantes del Servicio de inteligencia del Estado.

108. El 23 de mayo de 1997 el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Perú emitió un comunicado por el que denunciaba al señor Bronstein por llevar adelante una campaña difamatoria tendiente a desprestigiar a las Fuerzas Armadas⁵². Ese mismo día, el Poder Ejecutivo del Perú expidió un decreto que reglamentó la Ley de Nacionalidad y estableció la posibilidad de cancelar la nacionalidad a los peruanos naturalizados⁵³. El 10 de julio de 1997 la Dirección General de Migraciones y Naturalización expidió un informe según el cual no se había encontrado en los archivos de esa Dirección el expediente que dio origen al título de nacionalidad del señor Ivcher, y no había sido demostrado que éste hubiera renunciado a su nacionalidad israelí⁵⁴. El 11 de julio de 1997 se emitió una "Resolución Directoral" firmada por el Director General de Migraciones y Naturalización, que dejó sin efecto legal el título de nacionalidad peruana expedido a favor del señor Ivcher Bronstein. La Dirección General de Migraciones y Naturalización no se comunicó con el señor Bronstein, antes de la emisión de la "resolución directoral" que dejó sin efecto legal su título de nacionalidad, con el fin de que presentase sus puntos de vista o las pruebas con que contara. Ante esta situación, el señor Bronstein presentó sendos recursos ante diversas y sucesivas instancias administrativas y judiciales⁵⁵; todos con resultado infructuoso.

109. Tras analizar el caso, la Corte IDH concluyó que el Estado peruano privó arbitrariamente al señor Bronstein de su título de nacionalidad por naturalización⁵⁶ y con ello vulneró su derecho a la nacionalidad, así como a la garantía del debido proceso legal. En este sentido, la Corte entendió que el proceso administrativo por el que el Estado privó de su título de nacionalidad al señor Bronstein vulneró los derechos consagrados en los artículos 8.1 y 8.2 de la CADH⁵⁷.

110. Si bien se retomará este caso más adelante, es oportuno citar aquí las palabras de la Corte IDH en relación con la aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en sede administrativa:

Pese a que el artículo 8.1 de la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial,

⁵¹ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

⁵² *Cfr.* Comunicado oficial No. 002-97-CCFFAA, emitido el 23 de mayo de 1997 por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. *Cfr.* "*Caso Ivcher Bronstein*", *cit.*, párrafo 76. k.

⁵³ *Cfr.* Decreto Supremo No. 004-97-IN, de 23 de mayo de 1997. *Cfr.* *Caso Ivcher Bronstein*, *cit.*, párrafo 76. l.

⁵⁴ *Cfr.* *Caso Ivcher Bronstein*, *cit.*, párrafo 76. p, q.

⁵⁵ *Cfr.* *Caso Ivcher Bronstein*, *cit.*, párrafo 76. t.

⁵⁶ *Cfr.* *Caso Ivcher Bronstein*, *cit.*, párrafo 95.

⁵⁷ *Cfr.* *Caso Ivcher Bronstein*, *cit.*, párrafo 110.

*dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos...*⁵⁸
(el destacado es propio)

111. Más recientemente, la Corte ha tenido oportunidad de volver a expresarse en este sentido. El Caso Comunidad indígena Sawhoyamaxa⁵⁹ requirió que la Corte IDH destacara, una vez más⁶⁰, la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva para la reivindicación de tierras ancestrales indígenas. En dicho caso se alegó que el Estado paraguayo no había garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Sawhoyamaxa y sus miembros, ya que desde 1991 se encontraba en trámite su solicitud de reivindicación territorial, sin que se hubiera resuelto satisfactoriamente. Esto significó la imposibilidad de la comunidad y sus miembros de acceder a la propiedad y posesión de sus tierras e implicó mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenazaba en forma continua su supervivencia e integridad. La Corte debió aquí analizar el desarrollo de una serie de procedimientos en sede administrativa tendientes al reconocimiento de derechos de la comunidad. La Corte IDH, declaró la vulneración del artículo 8 de la CADH en el caso⁶¹ y remarcó:

En el presente caso la Corte ha sido llamada a pronunciarse sobre las alegadas violaciones a los derechos consagrados en los citados artículos en cuatro procedimientos sustanciados en sede interna, a saber: i) procedimiento de reconocimiento de líderes; ii) procedimiento de obtención de personalidad jurídica; iii) medidas de no innovar, y iv) procedimiento de reivindicación de tierras (...). En consecuencia, en el presente capítulo la Corte analizará si dichos procedimientos se desarrollaron con respeto a las garantías judiciales y dentro de un plazo razonable, así como si constituyeron un recurso efectivo para asegurar los derechos de los recurrentes. Para ello, la Corte recuerda que *el debido proceso legal debe respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas...*⁶² (el destacado es propio)

112. En otra sentencia reciente, la Corte reafirmó la postura reseñada. Se trata del Caso Claude Reyes y otros vs. Chile⁶³ en que la Corte debió decidir sobre los alcances del derecho de acceder a la información pública.

113. Claude Reyes, en su carácter de Director Ejecutivo de una organización no gubernamental especializada en el análisis de inversiones relacionadas con el uso de los recursos naturales, sometió una solicitud de información al Comité de inversiones extranjeras de Chile⁶⁴. El objeto era obtener información sobre un proyecto de

⁵⁸ Cfr. *Caso Ivcher Bronstein, cit.*, párrafos 104 y 105.

⁵⁹ Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

⁶⁰ Tal como lo hiciera en el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79 y en el *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

⁶¹ Cfr. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, cit.*, párrafo 111.

⁶² Cfr. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, cit.*, párrafos 81 y 82.

⁶³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

⁶⁴ Dicho Comité es el único organismo autorizado, en representación del Estado de Chile, para aceptar el ingreso de capitales del exterior acogidos al Estatuto de la Inversión Extranjera en Chile. Cfr. *Caso Claude Reyes y otros, cit.*, párrafo 57.3.

explotación forestal con potencial impacto sobre el medio ambiente. El referido Comité se negó a entregarle parte de la información solicitada sin siquiera fundamentar dicha denegatoria por escrito. En sede judicial, las víctimas interpusieron sendos recursos a fin de que se le ordenara al Comité que respondiera al pedido de información y pusiera ésta a su disposición en un plazo razonable. En todas las instancias, el resultado de los recursos fue negativo.

114. Aún cuando se volverá en detalle sobre esta reciente sentencia de la Corte al momento de analizar los componentes del debido proceso legal en sede administrativa, identificados por el SIDH, cabe mencionar aquí que el tribunal puntualizó:

El artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. *Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos...*⁶⁵.(el destacado es propio)

115. Los estándares fijados y reafirmados una y otra vez en los distintos casos reseñados hasta aquí, dan cuenta del amplio margen de aplicabilidad que la Corte IDH ha considerado que corresponde asignar a la garantía del debido proceso legal, lo que destaca su plena vigencia frente al actuar de la Administración.

116. En este orden de ideas, es importante destacar que la CIDH también se ha ocupado de señalar en forma permanente la necesidad de garantizar el debido proceso legal en todo procedimiento en el que se diriman derechos y obligaciones, con expresa mención al procedimiento administrativo. De hecho, la CIDH se pronunció sobre el tema con anterioridad a que la Corte tuviera su primera oportunidad con el Caso Baena Ricardo y otros.

117. En abril de 1999, en su informe de fondo en el Caso Loren Riebe y otros⁶⁶, la CIDH analizó los alcances del derecho al debido proceso legal y destacó la necesidad de su respeto y garantía en sede administrativa.

118. Los sacerdotes Loren Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz eran representantes de la diócesis católica de San Cristóbal de las Casas en el estado de Chiapas, México. El 22 de junio de 1995 los tres religiosos fueron conducidos por la fuerza⁶⁷ al aeropuerto de Tuxtla Gutiérrez y fueron luego trasladados en un avión del Gobierno hasta el aeropuerto de la Ciudad de México, donde fueron sometidos a un interrogatorio político por parte de autoridades mexicanas de inmigración. Las autoridades mexicanas comunicaron a los sacerdotes que no tenían derecho a ser asistidos por un abogado, ni a conocer los cargos en su contra, las respectivas pruebas, los nombres de quienes los acusaban o a ser defendidos en manera alguna. Finalmente, se les anunció que serían expulsados por "realizar actividades no permitidas por su status migratorio"⁶⁸. A continuación, los sacerdotes fueron

⁶⁵ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros, cit.*, párrafo 118.

⁶⁶ CIDH, Informe N° 49/99, Caso 11.610 *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz*, México, 13 de abril de 1999.

⁶⁷ En relación con los distintos vejámenes a los que fueron sometidos los sacerdotes en el trayecto al aeropuerto de Tuxtla Gutiérrez, Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*, párrafos 6, 7 y 8.

⁶⁸ Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*, párrafo 10.

escortados por agentes de migraciones e instalados en un vuelo con destino a los Estados Unidos. Recién a su arribo a ese país, 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.

119. En su decisión sobre este caso, la CIDH reconoció la necesidad de fijar estándares en materia de procedimientos administrativos. Al efecto, decidió recurrir a los desarrollos que en la materia, ya habían sido proporcionados por la jurisprudencia del sistema europeo de derechos humanos⁶⁹, por tribunales constitucionales y por la doctrina especializada. Así, la CIDH resaltó:

Por su parte, la Comisión Europea de Derechos Humanos ha establecido en términos generales que los derechos al debido proceso y a la defensa en juicio son aplicables a los procedimientos e investigaciones administrativas (...) Respecto a la amplitud de las garantías del debido proceso que deben observarse en el procedimiento administrativo, la Comisión ha notado coincidencia en la jurisprudencia de varios países. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido en tal sentido que "toda actuación administrativa deberá ser el resultado de un proceso en el que la persona tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones así como de presentar las pruebas que demuestren su derecho, con plena observancia de las disposiciones procesales que lo regulen (...) No menos interesante es la perspectiva del jurista Agustín Gordillo sobre el particular: El principio de oír al interesado antes de decidir algo que lo va a afectar, no solamente es un principio de Justicia, es también un principio de eficacia, porque indudablemente asegura un mejor conocimiento de los hechos y por lo tanto lo ayuda a una mejor administración, además de una más justa decisión...⁷⁰.

120. De esta manera, tras someter el caso al tamiz de antecedentes como los recién reseñados, la CIDH concluyó que:

El Estado debía determinar derechos fundamentales de los sacerdotes procesados, y que las consecuencias de una decisión adversa --como la que resultó en definitiva-- ameritaban *una interpretación razonable y lo más amplia posible del derecho al debido proceso*. Por ello, y teniendo en cuenta las normas de interpretación de la Convención Americana, la CIDH considera que tal derecho debió incluir la opción de ser asistidos por un abogado si así lo hubieran deseado los procesados, o por un representante de su confianza durante el procedimiento administrativo ejecutado en horas de la noche del 22 de junio de 1995 y de la madrugada del día siguiente en el aeropuerto de la Ciudad de México (...) La Comisión establece que el Estado mexicano negó a los sacerdotes Loren Riebe Star, Jorge Barón Guttlein, y Rodolfo Izal Elorz

⁶⁹ La CIDH citó los siguientes precedentes del Sistema Europeo de Derechos Humanos: "...Comisión Europea de Derechos Humanos, Caso Huber v. Austria, Anuario 1975 de la Convención Europea de Derechos Humanos, Martinus Nijhoff, La Haya 1976, párrafos 69 a 71. En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos consideró que los principios del debido proceso son aplicables, *mutatis mutandis*, a sanciones disciplinarias de carácter administrativo. Corte Europea, Caso Albert y Le Compte, Sentencia del 10 de febrero de 1983, Serie A Vol. 58, Consejo de Europa, Carl Heymanns Verlag KG, párrafo 39..." Cfr. "Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz", *cit.*, párrafo 66.

⁷⁰ Cfr. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, *cit.*, párrafos 66, 67 y 69 y sus respectivas notas a pie.

la garantía de una audiencia para la determinación de sus derechos. *Dicha garantía debió incluir el derecho a ser asistidos durante el procedimiento administrativo sancionatorio; a ejercer su derecho a la defensa disponiendo del tiempo indispensable para conocer las imputaciones que se les formularan, y en consecuencia para defenderse de ellas; y a disponer de un plazo razonable para preparar sus alegatos y formalizarlos, y para promover y evacuar las correspondientes pruebas. Por lo tanto, la CIDH concluye que el Estado violó el derecho a las garantías del debido proceso en perjuicio de las personas mencionadas, en contravención del artículo 8 de la Convención Americana...*⁷¹. (el destacado es propio)

121. En sus alegatos ante la Corte IDH en el citado Caso Baena Ricardo y otros, la CIDH volvió a fijar posición en la materia:

En cuanto al artículo 8 de la Convención, la Comisión alegó que: a) *el debido proceso* no puede entenderse circunscrito a las actuaciones judiciales; *debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares (...)* la administración debe actuar conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, permitiendo a los destinatarios de los actos administrativos ejercer su derecho de defensa...⁷². (el destacado es propio)

122. Por su parte, la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias también se ocupó de establecer estándares sobre los alcances del debido proceso legal. -Así, en abril de 2001, en su Segundo Informe de Progreso, se pronunció sobre la vinculación entre los derechos de los trabajadores migrantes y el debido proceso legal en sede administrativa en los siguientes términos:

En todo trámite o procedimiento de índole no penal a que pueda verse sometido un trabajador migratorio, debe regir también un cierto *quantum* de debido proceso (...) en todos los casos en los que está en juego el goce efectivo de un derecho o un interés legítimo, las decisiones de la autoridad pública deben adoptarse sólo después de que el interesado sea debidamente escuchado por las autoridades (...) Este principio de debido proceso, con este grado de flexibilidad, se aplica no sólo a las decisiones jurisdiccionales sino también a las que adoptan las autoridades administrativas en la esfera de su competencia...⁷³

⁷¹ Cfr. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, *cit.*, párrafos 70, 71.

⁷² Cfr., *Caso Baena Ricardo y otros, cit.*, párrafo 116.

⁷³ Cfr. CIDH, *Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio* (oea/ser.l/v/i111 doc. 20 rev.), 16 abril 2001; párrafo 95. A la vez, en cuanto particularmente hace al proceso de determinación de estatus del trabajador migratorio, el informe indica: "...la política migratoria está sólo condicionada al respeto general de los derechos humanos y, dentro de éstos, a las garantías del debido proceso (...)" la determinación de estatus del trabajador migratorio tiene consecuencias para su posibilidad de sobrevivir, de trabajar en condiciones dignas, y de alimentar y educar a su familia. Se afectan también su derecho a la vida familiar y a la protección especial de sus hijos menores (...) el valor en juego en estos trámites es similar al de la libertad, o por lo menos más cercano a ella que lo que puede verse afectado por el resultado de otros procedimientos administrativos o aun judiciales. En consecuencia, *el proceso que es debido debe satisfacer un piso mínimo bastante completo de garantías.*" (el Continúa...

123. Los estándares hasta aquí reseñados permiten dar cuenta de la postura que el SIDH ha adoptado en materia de la aplicabilidad del debido proceso legal a la esfera administrativa. Como se ha evidenciado, tanto la CIDH como la Corte IDH se han pronunciado a favor de la plena vigencia de la garantía en dicho ámbito. Es de destacar que los casos e informes citados en este primer punto constituyen apenas un pequeño muestrario del escenario que se irá construyendo al precisar los diversos alcances que el SIDH le ha conferido al debido proceso administrativo.

B. Límites a la discrecionalidad Estatal

124. Los derechos sociales son, sin duda, los derechos más expuestos a la arbitrariedad de los órganos administrativos, pues suele ser mayor el margen de discrecionalidad del Estado para la fijación de muchas de las prestaciones que constituyen su objeto. Ante esta situación, a través de diversas decisiones, el SIDH se ha pronunciado a favor de la necesidad de limitar y condicionar la llamada discrecionalidad estatal.

125. En el referido caso Baena Ricardo y otros la Corte IDH fue enfática:

...En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados...⁷⁴. (el destacado es propio)

...continuación

destacado es propio), *Cfr. Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio, cit.*, párrafo 98.

La CIDH ha retomado las consideraciones de la Relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en el hemisferio, en su *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. Cfr. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, cit.*, párrafos 400 y 401.

⁷⁴ *Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, cit.*, párrafo 126. Es interesante hacer referencia aquí al Caso N° 11.430. En la petición se denunció que después que fuera ascendido a General Brigadier del Ejército mexicano, el Sr. José Francisco Gallardo Rodríguez, comenzó a padecer amenazas, hostigamientos e intimidaciones por parte de altos mandos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Asimismo, se señaló que la SEDENA, a través de funcionarios del Ejército mexicano, emprendió una campaña de difamación y descrédito en su contra y que mediante la fabricación de delitos y responsabilidades, nunca probados, se lo sometió a procesos judiciales y encarcelamientos injustos. En su informe de fondo, la CIDH hizo referencia a la llamada "teoría de la desviación de poder" al analizar la actuación del Ministerio Público mexicano en relación con el Sr. Gallardo. En este sentido, la CIDH expresó: "...La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y, sin embargo, este acto discrecional realizado, que el funcionario cualificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido conferidos, o, para retener la fórmula de la jurisprudencia, para un fin distinto que el interés general o el bien del servicio (...) En este sentido, la Comisión debe señalar que si bien pareciere que en todos los procedimientos a través de los cuales se ha detenido al indiciado se han abierto las averiguaciones previas mencionadas y se han ejercido las acciones penales correspondientes se han realizado conforme a derecho, el Ministerio Público mexicano, ordinario o militar, órgano administrativo encargado junto a la Policía Judicial de la persecución de los delitos, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política mexicana, de iniciar las averiguaciones previas, ya sean de oficio o por querrela de parte, y de ejercer las respectivas acciones penales, *ha utilizado dicha potestad pública para fines distintos a los establecidos en el ordenamiento jurídico mexicano, configurándose así una desviación de poder*, mediante actos sucesivos y encadenados, tendientes a confluir en la privación de la libertad personal al General José Francisco Gallardo..." (el destacado es propio) *Cfr. CIDH, Informe N° 43/96, Caso 11.430, México, 15 de octubre de 1996, párrafo 114.*

126. En este mismo sentido se expresó la Corte en un caso de relevancia para el SIDH en materia del derecho a la seguridad social, el Caso Cinco Pensionistas⁷⁵. En dicho caso estaba en juego la reducción del monto de los haberes jubilatorios de cinco pensionistas, que habían trabajado en la Administración pública de Perú, y la falta de acatamiento de las decisiones judiciales que ordenaron su pago conforme a su régimen originario de cálculo.

127. Las víctimas habían prestado servicios en la Administración pública por más de 20 años. Concretamente, se desempeñaron como funcionarios de la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú (conocida como "SBS"). Conforme a la normativa vigente al tiempo de su jubilación, el Estado les reconoció el derecho a una pensión de cesantía nivelable, progresivamente, de conformidad con la remuneración de los servidores públicos en actividad de las respectivas categorías, que ocuparan el mismo puesto o función análoga al que desempeñaban los pensionistas al momento en que cesaron de trabajar⁷⁶. Ahora bien, una vez que estos pensionistas ya gozaban de su jubilación conforme a este régimen de cálculo, la SBS redujo los montos de sus pensiones a la quinta o sexta parte de su valor nominal, según de quien se tratara y luego, desconoció las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Constitucional del Perú "que ordenaron a órganos del Estado peruano pagar a los pensionistas una pensión por un monto calculado de la manera establecida en la legislación vigente para el momento en que éstos comenzaron a disfrutar de un determinado régimen pensionario"⁷⁷.

128. En este marco, la Corte se refirió nuevamente a los límites que cabe atribuirle al actuar de la Administración y a su relación con el debido proceso legal. En su sentencia de 28 de febrero de 2003, destacó el Tribunal:

En vez de actuar arbitrariamente, si el Estado quería dar otra interpretación al Decreto-Ley N° 20530 y sus normas conexas, aplicables a los cinco pensionistas, debió: a) realizar un procedimiento administrativo con pleno respeto a las garantías adecuadas, y b) respetar, en todo caso, por sobre las decisiones de la administración, las determinaciones que adoptaron los tribunales de justicia...⁷⁸.

129. A su vez, el Caso Yean y Bosico⁷⁹ resultó un claro exponente de la necesidad de establecer límites y reglas por las que la Administración debe regirse. Tanto la CIDH en su demanda, como la Corte en su sentencia, determinaron que la restricción de los márgenes de discrecionalidad de las autoridades estatales se impuso en el caso en virtud de las prácticas discriminatorias a las que la Administración dominicana sometía a los hijos de haitianos nacidos en aquel país, al momento de intentar la inscripción tardía de su nacimiento.

⁷⁵ Corte I.D.H., *Caso Cinco Pensionistas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98.

⁷⁶ *Cfr. Caso Cinco Pensionistas, cit.*, párrafo 88.d.

⁷⁷ *Cfr. Caso Cinco Pensionistas, cit.*, párrafo 2.

⁷⁸ *Cfr. Caso Cinco Pensionistas, cit.*, párrafo 117. Es preciso aclarar que en este caso la Corte IDH consideró que no correspondía emitir un pronunciamiento sobre la violación del artículo 8 de la CADH, al entender que en el expediente no había suficientes elementos probatorios sobre este asunto. La violación del artículo 8 de la CADH no fue alegada por la CIDH en su demanda ante la Corte; fueron los representantes de las víctimas quienes la incluyeron en el catálogo de vulneraciones a derechos que alegaron en su presentación. Sobre este punto, ver párrafos 149 y 150.

⁷⁹ Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

130. En particular, el Estado dominicano, a través de las autoridades del Registro Civil, negó a las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico la emisión de sus partidas de nacimiento, a pesar de que ellas habían nacido en el territorio de este Estado y de que la Constitución de la República Dominicana establece el principio del *ius soli* para determinar quiénes son ciudadanos dominicanos. Al habérselas mantenido como apátridas durante varios años, las niñas debieron enfrentar una situación de continua ilegalidad y vulnerabilidad social y vieron vulnerado su derecho a la nacionalidad. A la vez, en el caso de la niña Violeta Bosico, esta situación redundó en la afectación de un derecho social esencial, del derecho a la educación. Lo anterior debido a que se vio imposibilitada de asistir a la escuela por un año, debido a la falta de documentos de identidad⁸⁰.

131. La ausencia de un mecanismo o procedimiento para apelar una decisión del Registro Civil ante la justicia, así como las acciones discriminatorias de los oficiales del Registro Civil que no permitieron a las niñas obtener sus actas de nacimiento, llevaron a la CIDH y a la Corte IDH a remarcar que el proceso administrativo debe necesariamente desenvolverse sobre la base de normas claras y objetivas tendientes a ceñir toda esfera de discrecionalidad y evitar, así, la vulneración de la prohibición de discriminación. En este sentido, el Tribunal expresó:

La Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos (...) La Corte considera que al haber aplicado a las niñas, para obtener la nacionalidad, otros requisitos distintos a los exigidos para los menores de 13 años de edad, *el Estado actuó de forma arbitraria, sin criterios razonables u objetivos*, y de forma contraria al interés superior del niño, *lo que constituyó un tratamiento discriminatorio en perjuicio de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico*. Esa condición determinó que ellas estuviesen al margen del ordenamiento jurídico del Estado y fuesen mantenidas como apátridas, *lo que las colocó en una situación de extrema vulnerabilidad, en cuanto al ejercicio y goce de sus derechos* (...) De acuerdo con la obligación derivada del artículo 2 de la Convención Americana, la Corte considera que *los requisitos para obtener la nacionalidad deben ser establecidos con anterioridad, de forma objetiva y clara por la autoridad competente*. En el mismo sentido, *la ley no debe otorgar una discrecionalidad amplia al funcionario del Estado que los aplica, porque de ser así se crearía un espacio para la aparición de actos discriminatorios...*⁸¹ (el destacado es propio)

132. De esta manera, el SIDH reconoció en este caso una importante relación entre los alcances del debido proceso legal administrativo y el resguardo de una

⁸⁰ Ver al respecto, el acápite "Hechos probados" de la sentencia de la Corte, Ver al respecto, *Caso de las Niñas Yean y Bosico*, cit., Capítulo VIII.

⁸¹ *Cfr. Caso de las Niñas Yean y Bosico*, cit., párrafos 165, 166, 190, 191. Debe señalarse que la Corte IDH no declaró la vulneración del artículo 8 de la CADH en el caso porque consideró que los hechos que involucraban el análisis de esta garantía tuvieron lugar con anterioridad a que la República Dominicana reconociera la competencia contenciosa del tribunal. Ver al respecto, *Caso de las Niñas Yean y Bosico*, cit., párrafos 198 a 201.

norma fundamental del sistema: la prohibición de discriminación. En este sentido, en el capítulo correspondiente a las reparaciones, la sentencia de la Corte IDH destaca:

Este Tribunal considera que el Estado, al fijar los requisitos para la inscripción tardía de nacimiento, *deberá tomar en cuenta la situación especialmente vulnerable de los niños dominicanos de ascendencia haitiana*. Los requisitos exigidos no deben constituir un obstáculo para obtener la nacionalidad dominicana y deben ser solamente los indispensables para establecer que el nacimiento ocurrió en la República Dominicana (...) *Asimismo, los requisitos deben estar claramente determinados, ser uniformes y no dejar su aplicación sujeta a la discrecionalidad de los funcionarios del Estado, garantizándose así la seguridad jurídica de las personas que recurran a este procedimiento, y para una efectiva garantía de los derechos consagrados en la Convención Americana, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención* (...) La Corte también considera necesario que el Estado implemente, en un plazo razonable, *un programa para la formación y capacitación en derechos humanos, con especial énfasis al principio de igualdad ante la ley y no discriminación, de los funcionarios estatales encargados de la inscripción de nacimiento, en el cual se les instruya sobre la especial situación de los menores de edad y se impulse la cultura de tolerancia y no discriminación...*⁸². (el destacado es propio)

133. Así como en su sentencia en el Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana, la Corte IDH también tuvo oportunidad de expresarse sobre la necesidad de fijar límites en el actuar de la Administración en materia de sectores especialmente vulnerables, en la OC-17/02, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*⁸³ y en la OC-18/03, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*⁸⁴. En la primera de estas opiniones consultivas, la Corte IDH expresó:

...Finalmente, conviene señalar que hay niños expuestos a graves riesgos o daños que no pueden valerse por sí mismos, resolver los problemas que les aquejan o encauzar adecuadamente su propia vida, sea porque carecen absolutamente de un medio familiar favorable, que apoye su desarrollo, sea porque presentan insuficiencias educativas, alteraciones de la salud o desviaciones de comportamiento que requieren la intervención oportuna (...) y esmerada de instituciones debidamente dotadas y personal competente para resolver estos problemas o mitigar sus consecuencias (...) Obviamente, estos niños *no quedan inmediatamente privados de derechos y sustraídos a la relación con sus padres o tutores y a la autoridad de éstos. No pasan al "dominio" de la autoridad, de manera tal que ésta asuma, fuera de procedimiento legal y sin garantías que preserven los derechos e intereses del menor, la responsabilidad del caso y la autoridad plena sobre aquél. En toda circunstancia, se mantienen a salvo los derechos materiales y procesales del niño. Cualquier actuación que afecte a éste debe hallarse perfectamente motivada conforme a la ley, ser razonable y pertinente en el fondo y en la forma, atender al interés superior del*

⁸² Cfr. *Caso de las Niñas Yean y Bosico, cit.*, párrafos 240 y 242.

⁸³ Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.

⁸⁴ Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

*niño y sujetarse a procedimientos y garantías que permitan verificar en todo momento su idoneidad y legitimidad...*⁸⁵. (el destacado es propio)

134. Por su parte, en la OC-18/03 el tribunal indicó:

...Los Estados (...) no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes. Sin embargo, sí puede el Estado otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos (...) Asimismo, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes indocumentados a su territorio, los cuales deben siempre aplicarse con apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana...⁸⁶.

135. Por último, vale la pena destacar en este punto un reciente caso en el que la CIDH se refirió, en particular, a los límites de la llamada discrecionalidad estatal.

136. En el Caso Eduardo Perales Martínez⁸⁷, el peticionario presentó una denuncia a la CIDH contra la República de Chile por la presunta violación de los derechos a las garantías judiciales (artículo 8), libertad de pensamiento y expresión (artículo 13) y recurso judicial (artículo 25), juntamente con la violación de la obligación de respetar los derechos (artículo 1.1), previstos en la CADH. Dichas violaciones habrían sido ocasionadas a raíz de la desvinculación del peticionario del cuerpo de Carabineros de Chile en 1998, según éste, por haber contado un chiste crítico de dicha Institución⁸⁸. El señor Perales Martínez denunció ante la CIDH que el Director de Carabineros, sin permitirle un proceso regular que lo declarara culpable, solicitó al Presidente de la República que dispusiera su destitución. Mediante el Decreto Supremo No. 304 de 3 de junio de 1998 expedido por el Ministerio de Defensa, se ordenó el retiro inmediato del funcionario, poniendo término a su carrera profesional de 13 años en

⁸⁵ Cfr. OC-17/02, *cit.*, párrafos 112 y 113.

En concreto, sobre los alcances del debido proceso administrativo en materia de niños, la Corte IDH ha manifestado: "...Participación del niño (...) En definitiva, el aplicador del derecho, sea en el ámbito administrativo, sea en el judicial, deberá tomar en consideración las condiciones específicas del menor y su interés superior para acordar la participación de éste, según corresponda, en la determinación de sus derechos. *En esta ponderación se procurará el mayor acceso del menor, en la medida de lo posible, al examen de su propio caso* (...) Debido proceso administrativo (...) Las medidas de protección que se adopten en sede administrativa, deben ajustarse estrictamente a la ley, y apuntar a que el niño continúe vinculado con su núcleo familiar, si esto es posible y razonable (...); en el caso de que resulte necesario una separación, que ésta sea por el menor tiempo posible (...); que quienes intervengan en los procesos decisorios sean personas con la competencia personal y profesional necesaria para identificar las medidas aconsejables en función del niño (...); que las medidas adoptadas tengan el objetivo de reeducar y resocializar al menor, cuando ello sea pertinente; y que sólo excepcionalmente se haga uso de medidas privativas de libertad. *Todo ello permite el desarrollo adecuado del debido proceso, reduce y limita adecuadamente la discrecionalidad de éste, conforme a criterios de pertinencia y racionalidad...*" (el destacado es propio), Cfr. OC-17/02, *cit.*, párrafos 102 y 103.

⁸⁶ Cfr. OC-18/03, *cit.*, párrafo 119.

⁸⁷ CIDH, Informe N° 57/05, Petición 12.143, admisibilidad, *Eduardo Perales Martínez*, Chile, 12 de octubre de 2005.

⁸⁸ Cfr. *Eduardo Perales Martínez*, *cit.*, párrafo 1.

la institución⁸⁹. En relación con el tema aquí desarrollado, la CIDH remarcó en su informe de admisibilidad sobre el caso:

...Argumenta el peticionario que el Capitán Perales no tuvo las garantías propias del debido proceso. *Se alega que el Capitán no tuvo acceso a procedimiento alguno, a ser oído, a un juez natural, ni a una decisión imparcial.* Además se alega que la sanción le fue aplicada por un subordinado del General Director de Carabineros de Chile, quien ejerció una facultad que la ley no le confiere. *El peticionario también alega la violación al derecho al debido proceso administrativo (...) La Comisión encuentra que los hechos del caso presentan importantes cuestiones sobre los límites de las decisiones discrecionales en un Estado de Derecho y su relación con la Convención Americana.* En particular, la Comisión analizará en la etapa de fondo respectiva, *si los parámetros establecidos por la Convención admiten que una decisión puramente discrecional, tomada por el Presidente de la República, a proposición del general Director de Carabineros, a dar de baja un oficial de Policía, puede validamente destituirlo cuándo afecta derechos individuales reconocidos bajo la Convención Americana y la Constitución chilena. ¿Tiene derecho un oficial de policía a un debido proceso en un procedimiento administrativo de carácter disciplinario - establecido por ley-, y el derecho a defenderse en contra de los cargos presentados? Y en caso de una respuesta afirmativa, ¿cuáles son las garantías requeridas para un debido proceso? Además, qué propósito tiene brindar garantías de debido proceso al acusado, si la última decisión sobre su remoción puede ser tomada por el Presidente, y ser puramente discrecional?* Si bien, la Comisión admite que los Estados tienen la competencia de ejercer determinadas facultades discrecionales en el ejercicio de algunas de sus decisiones políticas de gobierno –por ejemplo, la designación y remoción de altos funcionarios de política como los Ministros de Despacho-, *lo que determinará la Comisión en el presente caso es si, de acuerdo con la Convención Americana, pueden invocarse dichas facultades discrecionales para afectar situaciones que involucran el ejercicio de derechos individuales (...)* En este sentido, *la Comisión encuentra que la cuestión que se debate podría caracterizar violaciones a los artículos 8, 13 y 25 de la Convención Americana...*⁹⁰. (El destacado es propio)

137. Las sentencias, opiniones consultivas e informes aquí reseñados, evidencian la evolución del SIDH en materia de fijación de estándares relativos al establecimiento de normas y pautas para la actuación de las autoridades estatales y la consagración de un debido proceso legal en la esfera administrativa.

C. Elementos que componen el debido proceso en sede administrativa

138. Una vez clarificada la posición del SIDH en relación con la aplicabilidad del debido proceso legal en sede administrativa, es dable precisar el contenido que la CIDH y la Corte IDH han considerado que corresponde otorgarle a la garantía. Es decir, corresponde ahora especificar los distintos elementos que dichos órganos han ido identificando como sus componentes esenciales.

⁸⁹ Cfr. Eduardo Perales Martínez, cit, párrafo 13.

⁹⁰ Cfr. Eduardo Perales Martínez, cit, párrafos 17, 36.

1. La garantía de una audiencia de determinación de derechos. El derecho a la representación legal

139. En su informe de fondo en el ya citado Caso Loren Riebe y otros⁹¹, la CIDH consideró que el Estado negó a las víctimas la garantía de una audiencia para la determinación de sus derechos.

140. De acuerdo con la Comisión Interamericana, dicha garantía debió incluir: a) el derecho a ser asistidos durante el procedimiento administrativo sancionatorio; b) el derecho a ejercer su derecho a la defensa disponiendo del tiempo indispensable para conocer las imputaciones que se les formularan, y en consecuencia para defenderse de ellas; y c) el derecho a disponer de un plazo razonable para preparar sus alegatos y formalizarlos, y para promover y evacuar las correspondientes pruebas.

141. Al entender que dichos derechos no fueron garantizados en el caso, la CIDH concluyó que el Estado mexicano violó el derecho a la garantía del debido proceso legal de los sacerdotes, en contravención del artículo 8 de la CADH⁹².

142. En cuanto hace específicamente a la vulneración al derecho a ser asistido jurídicamente durante el procedimiento administrativo, la CIDH remarcó en su informe:

La Comisión ha establecido ya que el Estado mexicano debió haber garantizado a los peticionarios el derecho de representación durante el procedimiento administrativo. Dicha conclusión se sustenta no solo en la garantía de audiencia en el contexto del presente caso, sino también desde el punto de vista de la tutela judicial efectiva (...) La ausencia de un abogado de confianza de los sacerdotes resulta relevante al analizar la protección judicial, pues tal profesional podía haber asesorado a sus

⁹¹ Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*

⁹² Concretamente, la CIDH expresó: "...La Comisión establece que el Estado mexicano negó a los sacerdotes Loren Riebe Star, Jorge Barón Guttlein, y Rodolfo Izal Elorz la garantía de una audiencia para la determinación de sus derechos. Dicha garantía debió incluir el derecho a ser asistidos durante el procedimiento administrativo sancionatorio; a ejercer su derecho a la defensa disponiendo del tiempo indispensable para conocer las imputaciones que se les formularan, y en consecuencia para defenderse de ellas; y a disponer de un plazo razonable para preparar sus alegatos y formalizarlos, y para promover y evacuar las correspondientes pruebas. Por lo tanto, la CIDH concluye que el Estado violó el derecho a las garantías del debido proceso en perjuicio de las personas mencionadas, en contravención del artículo 8 de la Convención Americana..." Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit*, párrafo 71.

Es de destacar que la CIDH utilizó en su análisis la interpretación que la jurisprudencia local mexicana realizaba del artículo 14 de la Constitución de dicho Estado. Así destacó en su informe: "...Los tribunales mexicanos se han pronunciado respecto a las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, identificándolas como "las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo". La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación, y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado..." Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit*, párrafo 51.

representados respecto al derecho que les asistía de interponer una acción de amparo inmediatamente, a fin de evitar la consumación de las violaciones aquí expuestas (...) Respecto a la presencia del abogado en la audiencia (...) el motivo es la asesoría que el mismo habría podido brindar a sus clientes, ante la inminencia de una decisión que iba a afectar sus derechos fundamentales. Por ejemplo, un abogado de confianza podría haber explicado a los sacerdotes acerca de la "sencillez y rapidez" de las reglas sobre el amparo que describió el Estado en su respuesta al Informe N° 41/98, lo cual les hubiera permitido interponerlo antes de que terminara de consumarse el cuadro violatorio descrito en este informe...⁹³. (el destacado es propio)

143. De esta manera, la CIDH concluyó que en el caso también se había configurado la vulneración del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la CADH⁹⁴.

⁹³ Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*, párrafos 74, 75 y 123.

⁹⁴ Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.* párrafo 82.

Es dable mencionar que la *Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio*, en el marco de su *Segundo Informe de progreso*, se ocupó de puntualizar los elementos componentes del debido proceso administrativo, específicamente, en materia de decisiones migratorias. Así detalló: "...A. **Adjudicador responsable e imparcial:** Las decisiones en materia migratoria no pueden ser delegadas a funcionarios policiales o administrativos no especializados. El funcionario que toma estas determinaciones debe ser responsable ante la ley, ante sus superiores jerárquicos, y ante organismos de control horizontal, por la legalidad de las mismas. Su nombramiento y su ubicación en la estructura administrativa del Estado deben estar rodeados de garantías de imparcialidad y "blindados" contra posibles presiones e influencias. Nótese que no postulamos que estas decisiones deban ser tomadas exclusivamente por jueces. A nuestro juicio, es compatible con el derecho internacional de los derechos humanos que estas decisiones se confíen a funcionarios administrativos. En ese caso, sin embargo, tales funcionarios deben reunir las características de imparcialidad y responsabilidad mencionadas. B. **Derecho a ser oído:** En estos procedimientos, el trabajador migratorio debe tener y gozar efectivamente del derecho a ser escuchado para alegar lo que estime correspondiente y así defender su derecho a no ser deportado. Este derecho a una audiencia debe extenderse a su capacidad para conocer y contradecir la prueba que se ofrezca en su contra, y para ofrecer y producir pruebas pertinentes, así como la oportunidad razonable para hacerlo. C. **Información, traducción e interpretación:** Debe garantizarse que el inmigrante, cualquiera sea su status, entienda el procedimiento al que está sujeto, incluidos los derechos procesales que le asisten. A tal fin, de ser necesario, deben ofrecerse servicios de traducción e interpretación en el idioma que la persona entienda. D. **Representación legal:** Debe garantizarse a la persona presuntamente deportable la posibilidad de ser representado por abogados de su elección, o bien de personas idóneas en la materia. Tal vez no sea exigible que el Estado provea defensa profesional gratuita, como en materia penal; pero al menos debiera ofrecerse representación gratuita a los indigentes. Asimismo, la información mencionada en el punto anterior debe incluir, para todos los interesados, alguna forma de asesoría especializada sobre los derechos que asisten al inmigrante. E. **Revisión Judicial:** Como se ha dicho, es lícito que estas decisiones se adopten en la esfera administrativa. Pero en todos los casos debe haber posibilidad de revisión judicial de las decisiones, ya sea por vía de recursos en lo contencioso-administrativo o por vía de amparo o habeas corpus. No postulamos que cada decisión administrativa de deportación deba ser examinada *de novo* por la justicia, pero sí que los jueces deben reservarse un mínimo de control de legalidad y de razonabilidad de las decisiones del poder administrador, para satisfacer el deber de garantía del artículo 1.1 y el derecho a un recurso rápido y eficaz previsto en el artículo 25 de la Convención Americana. F. **Acceso a Autoridades Consulares:** Como se ha indicado, nos parece fundamental que se tomen todas las acciones tendientes a garantizar el acceso consular oportuno, sobre todo de quienes se encuentran detenidos. Dicho acceso debiera hacerse de acuerdo a las cláusulas específicas establecidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. G. **Condiciones de Detención Apropriadas.** Debe garantizarse que las personas detenidas reciban un trato humano y que las condiciones de su detención no pongan en riesgo su salud o su vida. Las

Continúa...

144. La decisión de la CIDH en el caso demuestra la entidad de los derechos específicamente violados y su carácter de elementos integrantes del debido proceso legal en sede administrativa.

2. La notificación previa sobre la existencia del proceso

145. Al presentar sus alegatos de fondo en el referido Caso Ivcher Bronstein⁹⁵, la CIDH continuó identificando los elementos componentes de la garantía en sede administrativa. Esto pues, determinó que la privación del título de nacionalidad del señor Bronstein había tenido lugar en forma arbitraria y que en el caso se había configurado la violación al artículo 8 de la CADH con los siguientes argumentos:

En cuanto al artículo 8 de la Convención, la Comisión alegó que (...)...c) la privación del título de nacionalidad del señor Ivcher se efectuó en forma arbitraria. *Para la emisión de la resolución que dejó sin efecto dicho título no se citó en ninguna oportunidad al señor Ivcher, éste no recibió comunicación previa y detallada del asunto sujeto al conocimiento de la autoridad, con información de los cargos correspondientes, no se le hizo conocer que el expediente de nacionalización se había perdido, ni se le requirió que presentara copias con el fin de reconstruirlo; tampoco se le permitió presentar testigos que acreditaran su posición; en suma, no se le permitió ejercer su derecho de defensa...*⁹⁶. (el destacado es propio)

146. De esta manera, la CIDH destacó la importancia que posee la notificación previa sobre la existencia misma del proceso para el resguardo del debido proceso legal, y lo identificó como un componente esencial de la garantía.

147. Igualmente, cabe referirse al Caso Elías Gattass Sahih⁹⁷, en que se alega la violación del derecho a las garantías judiciales del debido proceso en el trámite administrativo en el marco del cual se le revocó la visa de inmigrante al peticionario. En dicho caso, la Comisión declaró la admisibilidad al entender que "la petición se refiere a una serie de aspectos relacionados con los derechos a las garantías judiciales del debido proceso de los ciudadanos extranjeros en los procesos de revocación de su estatus migratorio"⁹⁸. Así, entendió que los hechos alegados en el caso podrían constituir una violación al artículo 8 de la CADH⁹⁹. En cuanto aquí resulta relevante, debe destacarse

...continuación

condiciones de detención deben satisfacer los estándares mínimos fijados por normas internacionales como la Convención Contra la Tortura y Tratamiento o Castigo Cruel, Inhumano o Degradante, y los Acuerdos de Naciones Unidas Sobre Condiciones Mínimas para el Tratamiento de Prisioneros, entre otros instrumentos..."(el destacado es propio) Cfr. *Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio* (OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev.), 16 abril 2001; párrafo 99.

⁹⁵ Cfr. *Caso Ivcher Bronstein, cit.*

⁹⁶ Cfr. *Caso Ivcher Bronstein, cit.*, párrafo 98.

⁹⁷ CIDH, Informe N° 9/05, Petición 1/03, Admisibilidad, Elías Gattass Sahih, Ecuador, 23 de febrero de 2005.

⁹⁸ Cfr. Elías Gattass Sahih, *cit.*, párrafo 41.

⁹⁹ Cfr. Elías Gattass Sahih, *cit.*, párrafo 41. Es de destacar que la CIDH entendió que los hechos del caso también podrían configurar violaciones a los derechos 7, 22 y 25 de la CADH, en conjunción con la obligación genérica del Estado de respetar y garantizar los precitados derechos, establecida en el artículo 1.1 del mencionado instrumento y en relación con la normativa de su artículo 2.

que entre los elementos que la CIDH tuvo en cuenta para llegar a tal conclusión estuvo, precisamente, el hecho de que el señor Gattass Sahih no fue notificado de la existencia del trámite administrativo en su contra¹⁰⁰.

3. El derecho a contar con una decisión fundada

148. Otro elemento al que el SIDH ha conferido un papel relevante al analizar los alcances del debido proceso administrativo, es el derecho a contar con una decisión fundada.

149. En el citado caso *Claude Reyes y otros*¹⁰¹, la Corte IDH fue enfática en cuanto a la necesidad de que la Administración desarrolle los fundamentos de sus decisiones y los ponga a disposición de los administrados. En el caso, la autoridad estatal se negó a resolver en forma satisfactoria una solicitud de información sin siquiera plasmar dicha denegatoria en una decisión escrita y debidamente fundada. Esta situación determinó que la Corte entendiera que tal actuar de la Administración resultó arbitrario y determinó la violación de la CADH. Concretamente, el tribunal estableció:

*En el presente caso la autoridad estatal administrativa encargada de resolver la solicitud de información no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos y normas en que se basó para no entregar parte de la información en el caso concreto y determinar si tal restricción era compatible con los parámetros dispuestos en la Convención, con lo cual dicha decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada protegida en el artículo 8.1 de la Convención. (...) Por lo anteriormente indicado, la Corte concluye que la referida decisión de la autoridad administrativa violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado...*¹⁰²

150. Por su parte, la CIDH también entendió en casos que involucran el deber de las autoridades estatales de fundar y difundir sus decisiones.

151. En este sentido, lo hizo recientemente en un caso en el que incluso consideró la necesidad de aplicar el principio *iura novit curia* a fin de declarar su admisibilidad en virtud del artículo 8 de la CADH. En el caso, las presuntas víctimas son miembros de las fuerzas de seguridad chilena que alegan haber sido despedidos del cuerpo de carabineros, por alegarse su participación en una manifestación por la distribución de un beneficio de carácter económico adicional, que consideraron desigual. En su petición, expresan que no tuvieron acceso a las piezas del proceso, que tampoco tuvieron ninguna actuación en él y que, como consecuencia, se vieron ante la imposibilidad de producir e impugnar pruebas por lo que no pudieron hacer uso en la forma debida del derecho a defensa en sede administrativa. Afirman además que su exclusión de la fuerza fue realizada sin fundamento, sin debido proceso y sin constar el motivo de la baja de calificación por escrito. Como se adelantara, frente a este panorama, la CIDH destacó:

¹⁰⁰ Cfr. Elías Gattass Sahih, cit, párrafo 6. La inexistencia de notificación previa sobre la existencia del procedimiento administrativo también resulta un factor de relevancia en el caso "Benito Tide Méndez, Antonio Sensión, Andrea Alezi, Janty Fils-Aime, William Medina Ferreras, Rafaelito Pérez Charles, Berson Gelim y otros v. República Dominicana", ver al respecto CIDH, Informe N° 68/05, Petición 12.271, Admisibilidad, 13 de octubre de 2005.

¹⁰¹ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros*, cit.

¹⁰² Cfr. *Caso Claude Reyes y otros*, cit., párrafos 122 y 123.

En consecuencia y aunque no han sido invocados por los peticionarios, en aplicación del principio *iuria novit curia*, la Comisión Interamericana considera que los hechos descritos podrían constituir violaciones de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial, protegidos por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Asimismo, la Comisión considera que podrían constituirse violaciones a las obligaciones que tiene el Estado en virtud de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana...¹⁰³.

152. En el Caso Roger Herminio Salas Gamboa, el peticionario alegó la vulneración del artículo 8 de la Convención Americana por la negativa del Consejo Nacional de la Magistratura de motivar e informar a los magistrados sometidos a evaluación, los resultados de las mismas. En el particular, las violaciones denunciadas se relacionan con presuntas irregularidades cometidas por el Consejo Nacional de la Magistratura en el procedimiento de no ratificación de la presunta víctima, en su cargo como Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República. El señor Salas Gamboa alegó que las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura son arbitrarias pues no se motivan, ni se informa a los evaluados sobre las razones que se tuvieron en cuenta en la decisión adoptada. En este marco, la CIDH decidió declarar la admisibilidad del caso, estableciendo que los hechos denunciados podrían constituir una violación al artículo 8 de la CADH¹⁰⁴.

4. La publicidad de la actuación administrativa

153. El SIDH también se ha expedido sobre la necesidad de garantizar la publicidad del actuar de la administración. En este orden de ideas, en el *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*¹⁰⁵, la CIDH se manifestó a favor de la publicidad en sede administrativa:

...Otro aspecto adicional del derecho al acceso a la información es “la presunción de que todas las reuniones de los órganos gubernamentales son abiertas al público”. Esta presunción es aplicable a toda reunión en que se ejerzan poderes de toma de decisión, incluyendo las actuaciones administrativas, las audiencias de tribunales y los procedimientos legislativos. Toda limitación a la apertura de las reuniones debe estar sujeta a los mismos requisitos que la retención de información¹⁰⁶.

154. En el mismo sentido, la Corte IDH al resolver el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”¹⁰⁷, instó a la gestación de procedimientos tendientes a garantizar el acceso a información bajo el control del Estado. Específicamente, manifestó que estos procedimientos deben contemplar las debidas garantías conforme a la CADH. Así, expresó en su sentencia que de forma tal de acatar el mandato previsto en el artículo 2 de la Convención Americana era preciso que Chile adoptara las medidas necesarias para

¹⁰³ Cfr. CIDH, Informe N° 21/04, Petición 12.190, Admisibilidad, *José Luis Tapia González y otros*, Chile, 24 de febrero de 2004, párrafo 36.

¹⁰⁴ Como veremos más adelante, el Sr. Salas Gamboa también alegó la vulneración de los artículos 8 y 25 de la CADH por la imposibilidad que existe de obtener la revisión judicial de las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura. La CIDH declaró también la admisibilidad del caso por una presunta violación al artículo 25 de la Convención.

¹⁰⁵ Cfr. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, cit.

¹⁰⁶ Cfr. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, cit., párrafo 287.

¹⁰⁷ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros*, cit.

garantizar la protección al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, dentro de las cuales identificó la necesidad de garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados¹⁰⁸.

155. Se evidencia así, la importancia que el SIDH le ha asignado a la garantía de la publicidad en sede administrativa, correspondiendo su consideración, entonces, como uno de los elementos del debido proceso legal.

5. El derecho al plazo razonable del proceso administrativo

156. Otro elemento al que se le ha conferido un papel relevante en relación con la garantía del debido proceso legal en sede administrativa, es el derecho al plazo razonable del proceso administrativo. En este sentido, es de destacar que existen circunstancias propias del diseño y el funcionamiento de los mecanismos de determinación de derechos, que tienen efecto directo sobre los mismos. Así, resulta relevante la garantía de "tiempo razonable" aplicada a los procesos en los que se determinan obligaciones en materia de derechos económicos y sociales, pues resulta obvio que la duración excesiva de los procesos puede causar un daño irreparable para el ejercicio de estos derechos que, como se sabe, se rigen por la urgencia, forzando a la parte débil a transar o resignar la integridad de su crédito.

157. Tanto la CIDH como la Corte IDH han desarrollado las vinculaciones entre el debido proceso legal en sede administrativa y el derecho al plazo razonable de los procedimientos.

158. En su demanda en el caso "Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua contra la República de Paraguay"¹⁰⁹, la Comisión hizo referencia a tal particular relación. En dicha oportunidad, la CIDH alegó que el Estado paraguayo no había garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad indígena Yakye Axa y sus miembros, ya que desde 1993 se encontraba en trámite la solicitud de reivindicación territorial de la comunidad, sin que se hubiera resuelto satisfactoriamente. Esta situación significó la imposibilidad de la comunidad y sus miembros de acceder a la propiedad y posesión de su territorio e implicó mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenazaba en forma continua la supervivencia de los miembros de la Comunidad y la integridad de la misma. Específicamente, en relación con la duración de los diversos procedimientos administrativos encausados por la Comunidad a fin de obtener la reivindicación de su territorio ancestral, la CIDH manifestó:

...3.1. Gestiones realizadas ante la autoridad administrativa.a .Solicitud de reconocimiento de líderes y personería jurídica de la Comunidad Indígena Yakya Axa (...) En este punto la Comisión observa que los trámites de reconocimiento de líderes y de personería jurídica de la Comunidad demoraron entre tres y cinco años en resolverse y *de acuerdo a la legislación paraguaya sobre la materia debieron realizarse en sólo meses (...)* En el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa del

¹⁰⁸ Cfr., *Caso Claude Reyes y otros*, cit., párrafo 163. Vale aquí mencionar que el TEDH también se ha expresado en relación con la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información pública, en casos que involucran el resguardo del medio ambiente. Al respecto ver TEDH, *Oneryildiz vs. Turquía*, sentencia del 30 de noviembre de 2004.

¹⁰⁹ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

Pueblo Enxet-Lengua y sus miembros, en el año 1993 los líderes de la Comunidad solicitaron, de acuerdo al procedimiento administrativo contemplado para tal efecto en el derecho interno paraguayo, la restitución de su territorio ancestral. Durante los años de trámite de la solicitud se han evacuado diferentes diligencias por los órganos administrativos encargados de dar trámite a dicha solicitud, esto es el INDI y el IBR, quienes deben, por ley, entregar soluciones definitivas a las solicitudes que se les planteen. Es más, el propio Poder Ejecutivo ha solicitado al Poder Legislativo la expropiación de una parte del territorio ancestral reivindicado por la Comunidad Indígena, siendo rechazada tal solicitud por el Congreso Nacional de Paraguay. *Han transcurrido más de 10 años desde que se iniciaron por parte de la Comunidad los trámites requeridos, sin que hasta la fecha se les haya tutelado efectivamente el derecho de propiedad de la Comunidad y sus miembros(...)* El recurso administrativo contemplado para solucionar la reivindicación de la Comunidad Indígena Yakye Axa, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley sobre Estatuto de las Comunidades Indígenas, no ha sido efectivo para la solución definitiva de la reclamación de la Comunidad...¹¹⁰. (el destacado es propio)

159. En esta línea, cuando la Corte fue llamada a resolver, remarcó con énfasis la violación al principio del plazo razonable que tuvo lugar en el caso, y, en consecuencia, al derecho a las garantías judiciales, interpretado en un sentido amplio. La Corte expresó:

...La Corte ha constatado que el 15 de agosto de 1993 los miembros de la Comunidad Yakye Axa solicitaron al INDI el reconocimiento de los señores Tomás Galeano y Esteban López como líderes de la Comunidad y su inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (...); no fue sino hasta el 18 de septiembre de 1996 que el Presidente del Consejo Directivo del INDI emitió una resolución mediante la cual aceptó dicha solicitud (...) *El plazo de tres años, un mes y tres días para resolver una solicitud cuya complejidad era mínima, cuando el plazo legal es de treinta días, desconoce el principio del plazo razonable (...)* La Corte ha constatado que el 21 de mayo de 1998 se iniciaron los trámites ante el INDI para el reconocimiento de la personería jurídica de la Comunidad Yakye Axa (...) El decreto mediante el cual se reconoció la personería jurídica de la Comunidad fue emitido el 10 de diciembre de 2001, es decir, tres años, seis meses y 19 días después (...) *La Corte considera que la complejidad de este procedimiento era mínima y que el Estado no ha justificado la mencionada demora, en consecuencia, el Tribunal la considera desproporcionada (...)* La Corte considera que *una demora prolongada, como la que se ha dado en este caso, constituye en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. La falta de razonabilidad, sin embargo, puede ser desvirtuada por el Estado, si éste expone y prueba que la demora tiene directa relación con la complejidad del caso o con la conducta de las partes en el mismo (...)* Sin embargo, *el Tribunal advierte que las demoras en el proceso administrativo que se examina en la presente Sentencia no se han producido por la complejidad del caso, sino por las*

¹¹⁰ CIDH, Demanda ante la Corte IDH en el Caso de la "Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay", párrafos 75, 158 y 207.

*actuaciones sistemáticamente demoradas de las autoridades estatales...*¹¹¹. (el destacado es propio)

160. Es interesante advertir el estándar que la Corte IDH fija en el caso. El tribunal establece que una demora prolongada en un procedimiento administrativo, configura, en principio, una vulneración del artículo 8 de la CADH y que para desvirtuar tal conclusión, el Estado debe demostrar debidamente que la lentitud del proceso tuvo origen en la complejidad del caso o en la conducta de las partes en el mismo.

161. En paralelo, en el ya citado caso de la "Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay"¹¹², la CIDH y la Corte también analizaron la vulneración al principio del plazo razonable. La Comisión destacó, en este sentido:

...En el presente caso en el año 1991 los líderes de la Comunidad Sawhoyamaya solicitaron, de acuerdo al procedimiento administrativo contemplado para tal efecto en el derecho interno paraguayo, la restitución de una parte de su territorio ancestral. Desde el año 1991 se han realizado diferentes diligencias por parte de los órganos administrativos encargados de dar trámite a dicha solicitud, esto es el INDI y el IBR, quienes, como se expresó en líneas anteriores, están obligados por la propia ley paraguaya a entregar soluciones definitivas a las solicitudes que se les planteen. Sin embargo, han transcurrido más de 13 años desde que se iniciaron los trámites requeridos, sin que se haya tutelado efectivamente el derecho de la Comunidad Sawhoyamaya a la propiedad de su territorio ancestral (...) *A la luz de los artículos 25 y 8.1 de la Convención y de las disposiciones del Convenio N° 169, el Estado paraguayo tiene la obligación de proveer a la Comunidad Indígena de un recurso efectivo y eficiente para solucionar su reclamación territorial, el deber de garantizar que la Comunidad sea oída con las debidas garantías y el deber de determinar un plazo razonable para garantizar los derechos y obligaciones sometidos a su jurisdicción* (...) La Comisión observa que el Estado paraguayo no ha garantizado un recurso efectivo y eficaz para responder a las reclamaciones de territorio ancestral de la Comunidad Sawhoyamaya, impidiéndosele por tanto ser oída en un proceso con las debidas garantías, por lo que la Comisión considera que el Estado de Paraguay violó los artículos 25 y 8 de la Convención en perjuicio de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya y sus miembros...¹¹³. (el destacado es propio)

162. A su turno, la Corte resolvió:

...La Comisión alegó que el Estado no ha garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad Sawhoyamaya y sus miembros, ya que desde 1991 se encontraría en tramitación su solicitud de reivindicación territorial, sin que se haya resuelto satisfactoriamente. De acuerdo con lo manifestado por la Comisión en su demanda, esto ha significado la imposibilidad de la Comunidad y sus miembros de

¹¹¹ Cfr. Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafos 66, 71, 86, 88.

¹¹² Corte I.D.H., *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

¹¹³ Cfr. Demanda de la CIDH ante la Corte IDH en el caso "*Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*", párrafos 130 y 183.

acceder a la propiedad y posesión de sus tierras y ha implicado mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenaza en forma continua su supervivencia e integridad (...) La Corte ha constatado que el 7 de septiembre de 1993 se iniciaron los trámites ante el INDI para el reconocimiento de lo que en el Paraguay se conoce como "personería jurídica" de la Comunidad Sawhoyamaxa (...), y que el decreto mediante el cual se reconoció ésta fue emitido el 21 de julio de 1998, es decir, cuatro años, diez meses y catorce días después (...) *Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que la complejidad de este procedimiento era mínima y que el Estado no ha justificado la mencionada demora, el Tribunal la considera desproporcionada y como una violación del derecho a ser oído dentro de un plazo razonable, conforme al artículo 8.1 de la Convención Americana...*¹¹⁴. (el destacado es propio)

163. Por último, es dable mencionar que en el caso "Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz vs. México"¹¹⁵, la Comisión ya se había referido a la virtualidad del principio del plazo razonable, aunque, esta vez, no para marcar la existencia de una demora injustificada sino para dar cuenta de la irrazonable brevedad del procedimiento administrativo al que fueron sometidos los tres sacerdotes. En dicha oportunidad, la CIDH manifestó:

...Resulta evidente que los tres sacerdotes no tuvieron la oportunidad para preparar su defensa, formular sus alegatos y promover las pruebas pertinentes, teniendo en cuenta lo irrazonablemente breve del plazo en que se ejecutó la decisión gubernamental, y la distancia que los separaba del lugar de su residencia permanente en el Estado de Chiapas, donde se encontraban los testigos o documentos que podrían haber ofrecido en su descargo(...) En virtud del análisis que antecede, la CIDH considera que las autoridades no cumplieron en tal procedimiento los requisitos exigidos por el texto expreso de la legislación mexicana, por la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de dicho país y por la Convención Americana, para hacer efectivo el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 de la Constitución mexicana, compatible con el artículo 8 de la Convención Americana y con otros instrumentos internacionales de derechos humanos...¹¹⁶

6. El derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas

164. Un último elemento de la garantía del debido proceso legal administrativo que ha tenido recepción y desarrollo en el marco del SIDH es el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas. En este sentido, debe destacarse que la ausencia de mecanismos judiciales adecuados para efectuar una revisión amplia de las decisiones administrativas también tiene efectos directos sobre la vigencia de los derechos sociales, desde que muchos de estos derechos dependen de la adopción de decisiones administrativas.

¹¹⁴ Cfr. Corte I.D.H., "Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa". Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafos 2, 88, 89.

¹¹⁵ Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*

¹¹⁶ Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*, párrafo 60.

165. Los estándares fijados en relación con el ya comentado "Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana"¹¹⁷ resultan ilustrativos en esta materia. Tanto en su demanda ante la Corte, como al momento de alegar ante ésta, la CIDH se detuvo especialmente en la imposibilidad que enfrentaron las víctimas para recurrir las decisiones del Registro civil dominicano que les negó la inscripción tardía de su nacimiento. En su escrito inicial ante la Corte, la CIDH explicó:

...De acuerdo con la ley dominicana, existen dos vías procesales, la administrativa y la judicial, para la revisión de las resoluciones del Registro Civil sobre las declaraciones tardías. La vía administrativa se refiere a la revisión que realiza el Procurador Fiscal sobre las resoluciones del Registro civil, las cuales también pueden ser revisadas por la Junta Central Electoral. La segunda vía se refiere a la revisión que realiza el Juzgado de Primera Instancia. La Comisión considera que las dos vías son contradictorias e insuficientes, toda vez que no proveen la oportunidad de apelar una decisión negativa de las autoridades del Registro Civil de manera consistente con el artículo 8 de la Convención. Las madres de Dilcia y Violeta trataron de registrar los nacimientos de las niñas, pero sus solicitudes fueron rechazadas por oficiales del Registro Civil y a pesar de los esfuerzos de las demandantes, sus solicitudes nunca fueron revisadas por un tribunal competente (...) Del análisis de la documentación aportada en el trámite ante ella, la Comisión observó y concluyó que no existe en la legislación interna una disposición legal que permita a un particular apelar la decisión que el Procurador Fiscal adopte en virtud del artículo 41 (vigente) ante un Juzgado de Primera Instancia, ya que de acuerdo con la Ley 659 sobre Actos del Estado Civil es el Procurador Fiscal quien está a cargo de presentar las declaraciones tardías ante el Juzgado de Primera Instancia y en el presente caso ello no sucedió (...) El procedimiento establecido en el artículo 41 de la Ley 659 indica las etapas a seguir por parte de las autoridades en el supuesto de que se presenten los requisitos establecidos por la Junta Central Electoral; sin embargo, cabe señalar que ni este artículo, ni ningún otro, menciona cómo acceder a la instancia judicial de manera directa e independiente, en el caso que los demandantes deseen impugnar la decisión negativa del Procurador Fiscal. Por ello, la Comisión considera que la Ley 659 no contempla un recurso para acceder a un tribunal que permita revisar y corregir los actos de los oficiales administrativos...¹¹⁸.

166. Frente a esta situación, la CIDH expresó que la reglamentación existente en República Dominicana impidió el acceso de las niñas Violeta y Dilcia y de sus madres a un recurso judicial que permitiese cuestionar la negativa de las autoridades administrativas a otorgarles el registro tardío y de esta manera obtener la tutela judicial de sus derechos fundamentales. Destacó que del artículo 8.1 de la CADH – que consagra el derecho de acceso a la justicia – se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Así, toda norma o medida del orden interno que dificulte el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al artículo 8.1. Por lo tanto, concluyó que la normativa que establece que

¹¹⁷ Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

¹¹⁸ *Cfr.* Demanda de la CIDH en el "Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana", párrafos 132 a 139.

solamente procede la remisión por parte del Fiscal al Tribunal de Primera Instancia de la negativa de inscripción tardía, constituye un obstáculo no justificado para que las niñas Dilcia y Violeta y sus madres accedan a los tribunales de justicia, en violación del artículo 8.1 de la Convención Americana ¹¹⁹.

167. En su informe de fondo en el caso "Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz vs. México"¹²⁰, la CIDH también hizo hincapié en el derecho a la revisión judicial de las decisiones de las autoridades estatales. En el particular, la CIDH destacó que los tres sacerdotes tendrían que haber tenido acceso a un órgano jurisdiccional a fin de que: a) determinara la legalidad de la detención; b) analizara la validez de las pruebas de cargo; c) diera lugar a la presentación de pruebas de descargo y les permitiera la impugnación judicial de la decisión de expulsión¹²¹. En este sentido, la CIDH concluyó:

...Las normas referidas más arriba, que garantizan el derecho al debido proceso, son aplicables a procedimientos administrativos tanto como a los judiciales. Dicha interpretación surge del propio texto del artículo 8.1, que se refiere a "...la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier carácter..."¹²².

168. En el caso ya citado caso "Roger Herminio Salas Gamboa Vs. Perú", el peticionario también alegó la vulneración de los artículos 8 y 25 de la CADH por la imposibilidad de recurrir ante una instancia judicial las decisiones del Consejo de la Magistratura de Perú. Como se mencionara, el señor Salas Gamboa no fue ratificado en su cargo como Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República en virtud de la evaluación – que respecto de su desempeño en el cargo – realizara el mencionado Consejo. El peticionario no tuvo posibilidad de acceder al texto de dicha evaluación y tampoco pudo recurrir tal decisión ante un órgano jurisdiccional, pues no está prevista tal posibilidad en la legislación peruana. Frente a este panorama, la CIDH consideró que tales hechos podrían constituir violaciones a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

169. Aún cuando, en el siguiente apartado de este trabajo¹²³, volveremos sobre el derecho a la revisión judicial de las decisiones administrativas, es dable concluir – a la luz de los precedentes reseñados – el carácter de elemento integrante del debido proceso legal administrativo, que tal derecho ha logrado ostentar en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

D. Conclusiones

170. En el examen de casos que involucran, entre otros, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los pueblos indígenas, de los migrantes y el ambiente, tanto la CIDH como la Corte IDH han gestado un claro estándar relativo a la

¹¹⁹ Ver al respecto, Demanda de la CIDH en el *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, párrafo 139. Ver nota 40.

¹²⁰ *Cfr. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*

¹²¹ *Cfr. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*, párrafo 44.

¹²² *Cfr. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*, párrafo 46.

¹²³ Una sección del siguiente apartado retomará el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, a fin de analizar los alcances que dicha revisión en sede judicial ha de garantizar, de acuerdo con los estándares fijados por la CIDH y la Corte IDH.

plena aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en los procedimientos administrativos.

171. Ambos órganos han establecido que el debido proceso legal debe ser respetado en todo procedimiento tendiente a la determinación de derechos de las personas. En palabras de la Corte IDH, el artículo 8.1 de la Convención Americana es igualmente aplicable a toda situación en la que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que diriman obligaciones y derechos.

172. En este orden de ideas, el SIDH ha subrayado la necesidad de regular y restringir la discrecionalidad estatal. Así, la Corte y la CIDH han establecido que la labor de la Administración posee límites concretos y que entre ellos se encuentra el respeto de los derechos humanos. En este punto, en casos que involucran a sectores especialmente vulnerables, la Corte IDH ha identificado la necesidad de trazar vínculos entre los alcances del debido proceso legal administrativo y la efectiva vigencia de la prohibición de discriminación.

173. El SIDH ha comenzado a identificar los elementos que componen la garantía en sede administrativa. En este sentido, la Comisión ha considerado que entre los elementos componentes del debido proceso legal administrativo se encuentra la garantía de una audiencia para la determinación de los derechos en juego. De acuerdo con la CIDH, dicha garantía incluye: a) el derecho a ser asistido jurídicamente; b) el derecho a ejercer el derecho de defensa y c) el derecho a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, y para promover y evacuar las correspondientes pruebas. La Comisión también ha considerado a la notificación previa sobre la existencia misma del proceso como un componente básico de la garantía.

174. El *derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto* y la necesidad de garantizar *la publicidad de la actuación administrativa*, también han sido puntualizados tanto por la CIDH como por la Corte como elementos que integran el debido proceso legal.

175. A su vez, el derecho al plazo razonable del proceso administrativo ha sido enfáticamente resaltado por ambos órganos del SIDH, entre los componentes de la garantía. La Corte IDH ha fijado aquí un estándar claro. Así, ha establecido que un retraso prolongado en un procedimiento administrativo configura, en principio, una vulneración del artículo 8 de la Convención Americana y que a fin de desvirtuar tal desenlace, el Estado debe probar que la demora del proceso se originó en la complejidad del caso o en la conducta de las partes en el mismo.

176. Por último, otro elemento de la garantía del debido proceso legal en sede administrativa que ha tenido desarrollo en el SIDH, es el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas. En este punto, la CIDH ha determinado que toda norma o medida que obstaculice el acceso a los tribunales, y que no esté debidamente justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al artículo 8.1 de la Convención Americana.

IV. DEBIDO PROCESO LEGAL EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES SOBRE DERECHOS SOCIALES

177. La jurisprudencia del SIDH ha trazado un estrecho vínculo entre los alcances de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. De esta manera, se ha establecido que los Estados tienen la obligación de diseñar y consagrar normativamente recursos efectivos para la cabal protección de los derechos humanos, pero también la de asegurar la debida aplicación de dichos recursos por parte de sus autoridades judiciales. Concretamente, la Corte IDH ha destacado en

numerosas oportunidades que "los recursos deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal"¹²⁴. Un tercer aspecto que abarca el derecho de acceder a la justicia en materia de derechos económicos, sociales y culturales es la definición de criterios claros sobre debido proceso legal en sede judicial, cuando la garantía de estos derechos está en juego.

178. Al haber una relación directa entre la idoneidad del mecanismo judicial y la integridad de los derechos económicos, sociales y culturales, la fijación de un plazo razonable de los procesos en materia social, la efectiva igualdad de armas en el proceso, y la adecuada revisión judicial de las decisiones administrativas, entre otras cuestiones, representa un camino para la exigibilidad de estos derechos.

179. Tanto la CIDH como la Corte IDH cuentan ya con varios precedentes relativos a la vigencia de estas garantías judiciales en casos que involucran derechos sociales. Así, el SIDH ha reconocido que la fijación de principios claros en este ámbito contribuye a orientar una agenda de reformas judiciales tendientes a optimizar las garantías jurisdiccionales de los derechos sociales y su grado de exigibilidad.

A. Alcance del debido proceso legal

180. En línea con lo establecido por el artículo 8.1 de la CADH, son numerosos los precedentes del SIDH en los que se ha recalcado la vigencia del debido proceso legal en todo proceso en que esté en juego la determinación del contenido y alcance de los derechos humanos, sin importar la materia de la que se trate. A modo de ejemplo, es dable citar aquí nuevamente el *Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio*¹²⁵, en el que la CIDH manifestó cuanto sigue:

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 8 y 25 son los que tradicionalmente se asocian con una doctrina en desarrollo sobre garantías judiciales y protección judicial de los derechos humanos. *En sus propios términos, estos dos artículos se aplican a toda situación en que se deba determinar el contenido y alcance de los derechos de una persona sometida a la jurisdicción del Estado parte, ya sea que se trate de materias penales, administrativas, fiscales, laborales, de familia, contractuales o de cualquier otra índole...*¹²⁶. (el destacado es propio)

181. En esta misma línea, en el *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*¹²⁷, la CIDH destacó que los requisitos de un juicio justo y del debido proceso no se limitan a los procedimientos penales; sino que también son aplicables a los procedimientos no penales para la determinación de los derechos y obligaciones de las personas de carácter civil, laboral, fiscal o de otra índole"¹²⁸.

¹²⁴ Cfr. Corte I.D.H., *Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbi y Solís Corrales y Godínez Cruz, Excepciones Preliminares*. Sentencias de 26 de junio de 1987, párrafos 90, 90 y 92, respectivamente; *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, párrafo 24.

¹²⁵ Cfr. *Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio*, cit.

¹²⁶ Cfr. *Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio*, cit., párrafo 90.

¹²⁷ Cfr. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, cit.

¹²⁸ Cfr. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, cit., párrafo 240.

182. Por su parte, la Corte IDH también ha sido clara en este punto. En la OC-18/03, “Condición Jurídica y Derechos de Los Migrantes Indocumentados”, el tribunal ha remarcado que:

El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna (...) Tal como ya ha señalado este Tribunal, el debido proceso legal se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier [...] acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal (...) Asimismo, la Corte ha indicado que el elenco de garantías mínimas del debido proceso legal se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela que el debido proceso incide sobre todos estos órdenes y no sólo sobre el penal...¹²⁹.

183. El voto razonado del Juez Sergio García Ramírez en dicha opinión consultiva, permite ilustrar aún más los márgenes de aplicación del derecho al debido proceso legal. Al mismo tiempo, postula un vínculo relevante entre el efectivo acceso a la justicia y la garantía consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana. En este sentido, el magistrado expresó en dicha oportunidad:

La proclamación de derechos sin la provisión de garantías para hacerlos valer queda en el vacío. Se convierte en una formulación estéril, que siembra expectativas y produce frustraciones. Por ello es preciso establecer las garantías que permitan reclamar el reconocimiento de los derechos, recuperarlos cuando han sido desconocidos, restablecerlos si fueron vulnerados y ponerlos en práctica cuando su ejercicio tropieza con obstáculos indebidos. A esto atiende el principio de acceso igual y expedito a la protección jurisdiccional efectiva, es decir, la posibilidad real de acceder a la justicia a través de los medios que el ordenamiento interno proporciona a todas las personas, con la finalidad de alcanzar una solución justa a la controversia que se ha suscitado. En otros términos: acceso formal y material a la justicia (...) A ese acceso sirve el debido proceso, ampliamente examinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ejercicio de sus competencias consultiva y contenciosa. En rigor, el debido proceso es el medio consecuente con el más avanzado concepto de los derechos humanos para asegurar la efectiva realización de esos derechos: un método o factor para la eficacia del derecho en su conjunto y de los derechos subjetivos en casos concretos. El debido proceso, concepto dinámico guiado y desarrollado bajo un modelo garantista que sirve a los intereses y derechos individuales y sociales, así como al supremo interés de la justicia, constituye un principio rector para la debida solución de los litigios y un derecho primordial de todas las personas. Se aplica a la solución de controversias de cualquier naturaleza, entre ellas, obviamente, las laborales-- y a las peticiones y reclamaciones que se

¹²⁹ Cfr. OC-18/03, *cit.*, párrafos 122, 123, 124.

plantean ante cualesquiera autoridades: judiciales o administrativas...¹³⁰.

184. Establecido el marco de vigencia del debido proceso legal, es dable avanzar con la individualización de aquellos elementos que la CIDH y la Corte han identificado como componentes básicos de la garantía, en procesos vinculados con derechos económicos, sociales y culturales.

B. Elementos que componen el debido proceso legal en sede judicial

1. El principio de igualdad de armas

185. Durante el proceso, es frecuente que la disímil situación social o económica de las partes litigantes impacte en una desigual posibilidad de defensa en juicio. La desigualdad procesal puede darse también en el litigio de casos vinculados a derechos sociales frente al Estado, como resabio de las posiciones tradicionales del derecho administrativo que suelen conferir privilegios al Estado en su relación con los administrados. Por ello, debe reconocerse al principio de igualdad de armas entre los elementos integrantes de la garantía del debido proceso legal.

186. En un proceso en el que se ventilan derechos sociales, el resguardo de este principio es, sin dudas, un punto relevante en toda estrategia de defensa. El SIDH ha identificado al principio de igualdad de armas como componente integrante del debido proceso legal y ha comenzado a delinear estándares con miras a su respeto y garantía¹³¹.

¹³⁰ Cfr. Voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de Septiembre de 2003, "Condición Jurídica y Derechos de Los Migrantes Indocumentados", párrafos 36 y 37.

¹³¹ La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también entiende que el *principio de igualdad de armas* es parte de la garantía del debido proceso y expresa reiteradamente, en relación con el carácter adversarial del procedimiento civil, que requiere un justo balance entre las partes, aun cuando una de ellas sea el propio Estado. En tal sentido ha afirmado que: "(t)odo el que es parte de tales procedimientos debe tener una oportunidad razonable de presentar su caso ante el tribunal en condiciones que no lo sitúen en desventaja sustancial *vis-a-vis* su oponente". Ver a este respecto, TEDH, caso *Kaufman v. Bélgica*, N° 5362/72, 42 CD 145 (1972) y caso *Bendenoun v. Francia*, A 284, párrafo 52 (1994).

En este orden de ideas, el TEDH entiende que el principio incorpora la idea de "un justo balance" entre las partes. Así, el TEDH ha dicho que el principio de igualdad de armas equivale al derecho a presentar el caso ante un tribunal en igualdad de condiciones. De esta manera, en el caso *Foucher v. Francia*, la justicia francesa impidió a un particular el acceso a archivos criminales, y también le negó los pedidos de copias de los documentos allí contenidos. Por ende, el tribunal de apelación de la causa sólo se basó sobre informes oficiales para dictar sentencia. Ante esta situación, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entendió que: "(d)e acuerdo con el principio de igualdad de armas, como parte del concepto más amplio del debido proceso, cada parte debe tener la oportunidad de presentar su caso en condiciones que no lo sitúen en desventaja con respecto a su oponente." Cfr. TEDH, caso *Foucher v. Francia*, fallo del 18 de marzo de 1998, considerando 34.

El TEDH también entendió que la posibilidad de presentar alegatos y de contestarlos, debe ser equitativa para ambas partes de un litigio. En esta línea, en el caso *Ruiz Mateos v. España*, en el cual se procuraba la restitución de bienes expropiados por el Estado español, el abogado del Estado, adversario en el proceso civil, pudo presentar ante el Tribunal Constitucional de España observaciones escritas sobre la compatibilidad de la ley 7/1983 y el artículo 24.1 de la Constitución española, en tanto el particular no pudo hacerlo. A este último sólo se le consideró lo dicho en el escrito de demanda inicial. Ante esta situación, el TEDH entendió que "el principio de igualdad de armas representa un elemento de la noción más amplia de proceso equitativo, el cual engloba también el derecho fundamental al carácter contradictorio de la instancia". Y agrega más adelante: "...en el marco de un procedimiento relativo a un derecho civil y en el que son partes personas de

Continúa...

...continuación

ese círculo, se les debe garantizar, en principio, el libre acceso a las observaciones de las demás partes, y una verdadera posibilidad de comentarlas". Cfr. TEDH, caso *Ruiz Mateos v. España*, fallo del 23 de junio de 1993, considerandos 15, 61, 63 y 65.

En otros casos el TEDH afirmó el *derecho de las personas a impugnar* los dictámenes que emanaban de órganos públicos que, de una u otra manera, dependían del Estado, que era al mismo tiempo parte de un proceso adversarial. Así, en el caso *Bönisch*, el demandante es objeto de sanciones por contener sus productos sustancias peligrosas más allá de lo legalmente permitido. El Instituto para los Productos Alimenticios impulsa el proceso contra el señor Bönisch y a su vez su director ejerce el papel de perito. Según el tribunal, el perito actúa como testigo de cargo y, en consecuencia, el principio de igualdad de armas exige el equilibrio entre su audición y la de las personas que fueran oídas a petición de la defensa. Tal equilibrio no se da en el caso porque el perito jugaba un papel predominante. El TEDH dijo: "En principio, su audiencia durante la vista no es contraria al Convenio, pero el principio de igualdad de armas, consecuencia directa de la noción de proceso equitativo e ilustrada por el párrafo 3.d) del artículo 6, exigía el equilibrio entre esta audiencia y la de las personas que, a cualquier título, pudieran ser oídas a petición de la defensa". Agregó el TEDH: "El Tribunal considera, con la Comisión, que no se ha observado tal equilibrio en los dos procedimientos en cuestión: en primer lugar, el Director del Instituto fue nombrado perito (...) por lo cual tendría que desarrollar una función de asistencia neutra e imparcial al Tribunal (...) Varios datos ilustran el papel predominante que ha juzgado el Director. En calidad de perito podía asistir a toda la vista, plantear, con autorización del juez, preguntas al acusado y a los testigos y comentar sus declaraciones en el momento oportuno. Mientras tanto, el testigo designado por la defensa fue admitido a comparecer ante el tribunal sólo en momento de su testimonio, durante éste fue interrogado tanto por el juez como por el perito..." Cfr. TEDH, caso *Bönisch*, sentencia de 6 de mayo de 1985, considerando 32.

En este sentido, el derecho a impugnar dictámenes emitidos por órganos dependientes del Estado cuando éste es parte de un procedimiento adversarial, ha sido establecido claramente por la jurisprudencia del TEDH en casos relacionados con la determinación de derechos sociales. En el caso *Lobo Machado v. Portugal*, el denunciante era un ingeniero empleado por una compañía petrolera que fue nacionalizada por el Estado portugués en el año 1975. En 1980, el peticionante se jubiló. En 1986, inició una demanda ante el tribunal industrial alegando que, luego de jubilado, había sido clasificado erróneamente en un grado inferior a efectos de los beneficios de la seguridad social y, en consecuencia, solicitaba el pago de las sumas que consideraba se le debían. La demanda fue rechazada tanto en primera como en segunda instancia. El peticionante apeló a la Corte Suprema. En el año 1989, el Procurador General, en representación del Estado, emitió opinión ante la Corte Suprema sugiriendo que el caso había sido ya considerado y debía ser rechazado. El denunciante no había tenido la oportunidad de acceder a este dictamen ni contestar las consideraciones allí vertidas. La Corte Suprema finalmente rechazó la apelación. Durante las deliberaciones de la Corte, estaban presentes tres miembros de la Corte, un registrador y un miembro del departamento de la Procuración General. Ante la Comisión Europea y el TEDH, el peticionante denunció la violación del artículo 6.1 del CEDH y en lo que aquí interesa alegó que la Corte Suprema de Portugal permitió injustamente que durante las deliberaciones estuviera presente un miembro del departamento de la Procuración General al tiempo que se negó a que el denunciante respondiera las alegaciones efectuadas por ese organismo público. El TEDH expresó: "Teniendo en cuenta entonces el interés que estaba en juego para el denunciante en el proceso ante la Suprema Corte, la naturaleza de la opinión del Procurador General, por la que se sugirió el rechazo del caso y el hecho de que fue imposible para el Sr. Lobo Machado obtener una copia del dictamen y contestarlo con anterioridad a la emisión de la sentencia, se ha violado el derecho a un proceso judicial adversarial. Este derecho, significa, en principio, la oportunidad para las partes, ya sea en procesos civiles o penales, de tener conocimiento y alegar sobre toda la prueba producida y las consideraciones efectuadas, aunque sea por un miembro independiente del servicio legal nacional, que tenga por finalidad influenciar en la decisión de la Corte" Ver a este respecto, *Application* N° 15764/89, del 23 de febrero de 1996, párrafo 31. Por último, merece señalarse que en otros casos vinculados a la determinación de derechos sociales, el TEDH indicó que el principio de "igualdad de armas" requiere que las partes en los procedimientos judiciales puedan examinar a los testigos de la parte contraria, sean informadas de los fundamentos de las decisiones administrativas, puedan recurrirlas y se las faculte a impugnar dictámenes en términos equitativos. Ver a este respecto, TEDH, *Caso X v. Austria*, N° 5362/72, 42 CD 145 (1972). V. Harris, D. J., O'Boyle, M. O. y Warbrick, C., cit., página 209; TEDH, caso *Heinrich v. Francia*, A 269-A, párrafo 56 (1994).

187. En esta línea, en la OC-16/99 El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal¹³², la Corte IDH deja sentado con claridad el principio aquí en desarrollo. En este sentido, el tribunal destaca:

En opinión de esta Corte, *para que exista “debido proceso legal” es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables.* Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo *el concepto de debido proceso legal (...)* Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación....¹³³. (el destacado es propio)

188. Tras reconocer la entidad del principio, la Corte postula que la presencia de condiciones de desigualdad real obliga a los Estados a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Esto es así pues, de no existir esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento "difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas"¹³⁴. Se observa así la caracterización del principio de referencia como

¹³² Corte I.D.H., *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. Esta opinión consultiva es el resultado de la consulta sometida por México ante la Corte IDH, en relación con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso en el marco de la pena de muerte, impuesta judicialmente a extranjeros a quienes el Estado receptor no ha informado de su derecho a comunicarse y a solicitar la asistencia de las autoridades consulares del Estado de su nacionalidad. Ver a este respecto, *Ibid.*, párrafo 1.

¹³³ *Ibid.*, párrafo 117.

¹³⁴ *Ibid.*, párrafo 119. A la vez, el ya citado voto razonado del Juez Sergio García Ramírez en la OC-18/03, también acentúa el papel que le toca jugar al principio de igualdad de armas en todo proceso, con miras a atenuar los factores de desigualdad de real que puedan obstaculizar el goce y ejercicio efectivos de los derechos de los litigantes. Es dable recordar aquí, que la opinión consultiva en cuyo marco tiene lugar este voto, gira sobre la necesidad de respeto, protección y garantía de los derechos de un colectivo particularmente vulnerable – los trabajadores migrantes – que, en la mayoría de los casos, enfrenta una situación de desigualdad real frente al conjunto de la sociedad. En este orden de ideas, en el voto de referencia se destaca que: "...el debido proceso entraña, por una parte, la mayor igualdad --equilibrio, “*igualdad de armas*”-- entre los litigantes, particularmente importante cuando en un extremo de la contienda se halla el vulnerable trabajador migrante y en el otro el empleador dotado de derechos suficientes y eficientes, una igualdad que sólo se consigue --en la mayoría de los casos, que reflejan la verdadera dimensión del problema colectivo-- cuando el poder público incorpora, a través de leyes y criterios de interpretación y aplicación, los elementos de compensación o corrección a los que antes me referí; y por otra parte, el cumplimiento claro y fluido del deber que tiene el Estado de brindar el servicio de justicia, sin distinción y mucho menos discriminación, que entrañaría, de entrada, la derrota del justiciable débil..." (el destacado es propio) Cfr. Voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez a la Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párrafo 38.

En este punto, es interesante volcar también las impresiones del Juez García Ramírez en relación con los efectos que puede acarrear para el trabajador migrante --atento a su particular

Continúa...

integrante del conjunto de garantías procesales que concurren a componer el debido proceso legal y a garantizar el derecho a acceder efectivamente a la justicia.

189. En este sentido, la CIDH también se ha referido al principio de igualdad de armas y ha destacado su relevancia para la vigencia del debido proceso legal. En su *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*¹³⁵ la Comisión Interamericana destacó que puede haber ocasiones en que, debido a las circunstancias particulares del caso, sea necesario contar con garantías adicionales a las explícitamente prescritas en los instrumentos pertinentes de derechos humanos para asegurar un juicio justo. A criterio de la CIDH:

Esta estipulación deriva en parte de la propia naturaleza y funciones de las protecciones procesales, que en toda instancia deben estar regidas por el principio de justicia y en esencia deben estar destinadas a proteger, asegurar y afirmar el goce o el ejercicio de un derecho. Ello incluye reconocer y corregir toda desventaja real que las personas afectadas en los procedimientos puedan tener y observar en ello el principio de igualdad ante la ley y el corolario que prohíbe todo tipo de discriminación¹³⁶.

2. Los alcances de la revisión judicial de decisiones administrativas

190. Como se desarrollara en el tercer apartado de este informe, el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas es otro de los recaudos de la garantía del debido proceso legal, que guarda íntima relación con la protección de derechos económicos, sociales y culturales. Ya se ha abordado en este documento la consagración de este derecho como parte integrante del debido proceso legal¹³⁷, por lo que es pertinente referirse aquí a los alcances que dicha revisión judicial debe garantizar, de acuerdo con los estándares que la CIDH y la Corte IDH esbozaran en esta materia¹³⁸.

...continuación

situación de vulnerabilidad– su presentación ante la justicia en reclamo de sus derechos. En esta línea, el magistrado ha sabido manifestar: “...Efectivamente, *los trabajadores indocumentados suelen enfrentar problemas severos de acceso efectivo a la justicia. Estos problemas no sólo derivan de factores culturales y de carencia de recursos o conocimientos adecuados para invocar la protección de las autoridades competentes para brindarla, sino de la existencia de normas o prácticas que obstruyen o enrarecen la prestación jurisdiccional del Estado.* Esto sucede cuando la solicitud de justicia puede desembocar en represalias contra los solicitantes por parte de autoridades o particulares, medidas de coerción o aseguramiento, amenazas de deportación o privación de libertad y otras similares, que lamentablemente no son ajenas a la más frecuente experiencia de los migrantes indocumentados. *De esta suerte, el ejercicio de un derecho humano primordial --acceso a la justicia-- culmina en la privación de múltiples derechos.* Conviene puntualizar que incluso en el caso de que se apliquen medidas de coerción o sanciones basadas en disposiciones migratorias --así, la deportación o la expulsión--, *el afectado conserva íntegramente los derechos que le corresponden en función del trabajo realizado, cuya fuente es ajena al problema migratorio y se localiza únicamente en la prestación laboral...*” (el destacado es propio) Cfr. *Ibíd.*, párrafo 39.

¹³⁵ Cfr. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, cit.*

¹³⁶ *Ibíd.*, párrafo 399.

¹³⁷ Ver al respecto, el apartado III. c de este documento.

¹³⁸ La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la materia es abundante. Así, el TEDH exige que el Estado parte garantice el derecho de recurrir las decisiones administrativas ante un tribunal que ofrezca las garantías contenidas en el artículo 6 del CEDH. Respecto al ámbito de revisión que le compete al tribunal de justicia, los pronunciamientos del TEDH son coincidentes en señalar que el tribunal que revisa decisiones administrativas debe tener una jurisdicción amplia, vale decir, tanto sobre el derecho como sobre los hechos. Ello por cuanto el

Continúa...

191. Un precedente que merece ser destacado en este punto es el caso *Baena Ricardo y otros*¹³⁹. Tal como se desarrollara en el tercer capítulo de este informe, este caso ha constituido un punto de inflexión en la jurisprudencia del SIDH en varios aspectos. Toda vez que ya se ha remarcado la relevancia del caso en cuanto a la vigencia del debido proceso legal en sede administrativa, es dable abordar aquí los estándares que la Corte IDH delinea en la correspondiente sentencia, en relación con los alcances de la revisión judicial.

192. En este caso, los peticionarios eran 270 empleados públicos que fueron cesados de sus cargos, sin respetar las normas que regulaban los procedimientos de desvinculación de las entidades estatales en las que trabajaban. Ante esta situación, los trabajadores interpusieron sendos recursos ante la justicia con miras a revertir los actos administrativos por los que se había decretado su despido. La Corte entendió que, al momento de resolver las acciones judiciales interpuestas por los trabajadores, los tribunales panameños omitieron realizar una amplia revisión de las decisiones tomadas en la instancia administrativa¹⁴⁰. En concreto, la Corte IDH manifestó:

...continuación

individuo debe tener la posibilidad de que en definitiva sea un juez, con las debidas garantías de independencia e imparcialidad, quien resuelva sobre el mérito de sus pretensiones. Así, por ejemplo, en el caso *Albert y Le Compte v. Bélgica* los denunciantes eran médicos que alegaban la inexistencia en el orden jurídico interno de una vía legal adecuada para recurrir decisiones disciplinarias adoptadas en su contra por una asociación profesional. Las decisiones de este órgano administrativo sólo podían ser recurridas ante un órgano de igual naturaleza que la asociación, cuyas decisiones, a su vez, se debían recurrir por casación ante la Corte de Casación Belga. El Tribunal Europeo manifestó que el Convenio requiere que los órganos administrativos que aplican sanciones disciplinarias cumplan con los requisitos exigidos por el artículo 6, o en su defecto, sus decisiones deben estar sujetas al control de un órgano judicial que tenga jurisdicción plena (“*full jurisdiction*”) y cumpla con las garantías previstas en el artículo 6.1 del Convenio Europeo. El Tribunal Europeo consideró que en el caso no se había cumplido con el artículo 6.1, ya que la asociación profesional, que ejercía poderes disciplinarios y podía resolver sobre los méritos del caso, no tramitaba el proceso en forma pública, y porque la Corte de Casación, que cumplía con los requisitos procedimentales del artículo 6.1, sólo podía considerar los aspectos legales dentro del margen acotado de este recurso. (TEDH, caso *Albert y Le Compte v. Bélgica*, A 58, párrafo 29 (1983). V. Harris, D. J., O’Boyle, M. O. y Warbrick, C., *Law of the European Convention of Human Rights*, Londres, (1995), página 192).

A la vez, los pronunciamientos que sobre esta cuestión ha efectuado el Tribunal Europeo, sugieren que el tribunal que revise decisiones adoptadas en sede administrativa, además de revestir las garantías requeridas por el artículo 6.1 debe tener una jurisdicción de apelación plena (“*full appellate jurisdiction*”) para controlar lo actuado en punto a la determinación de los hechos y el derecho aplicable, al menos en casos que no involucran cuestiones de política general.

La garantía se ha aplicado directamente a derechos sociales. En el caso *Obermeier v. Austria*, por ejemplo, el reclamante había sido despedido por un órgano gubernamental que motivó su decisión expresando que la cesantía estaba “socialmente justificada”. A pesar de que era posible recurrir tal decisión ante la Corte Administrativa austriaca sobre la base de que el órgano gubernamental había ejercido su discreción de manera incompatible con el objeto y el fin de la ley, el TEDH entendió que una revisión tan limitada, violaba el artículo 6.1 del Convenio europeo (Cfr. TEDH, caso *Obermeier v. Austria*, A 179 párrafo 70, (1990); v. Harris, D. J., O’Boyle, M. O. y Warbrick, C., *cit.*, página 193).

¹³⁹ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros, cit.*

¹⁴⁰ Cabe recordar aquí que de acuerdo con la “Ley 25”- norma en la que se fundaran los despidos - contra el despido sólo cabía el recurso de reconsideración ante la misma autoridad que dictó el acto y el recurso de apelación ante la autoridad superior, agotándose con ello la vía administrativa. Posteriormente, el trabajador podía recurrir, en la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Al considerarse la Ley 25 constitucional y al derogar ésta la normativa vigente al momento de los hechos por tener carácter retroactivo, los trabajadores tuvieron que acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante demandas contencioso-administrativas. En estos procesos los trabajadores no contaron con amplias posibilidades de ser oídos en procura del esclarecimiento de los hechos. *Para determinar que los despidos eran legales, la Sala Tercera se basó exclusivamente en el hecho de que se había declarado que la Ley 25 no era inconstitucional y en que los trabajadores habían participado en el paro contrario a la democracia y el orden constitucional. Asimismo, la Sala Tercera no analizó las circunstancias reales de los casos y la comisión o no, por parte de los trabajadores despedidos, de la conducta que se sancionaba. Así, no consideró los informes en los cuales se basaron los directores de las diferentes entidades para determinar la participación de los trabajadores en el paro, informes que ni siquiera constan, según las pruebas aportadas, en los expedientes internos. La Sala Tercera, al juzgar con base en la Ley 25, no tomó en cuenta que dicha ley no establecía cuáles acciones atentaban contra la democracia y el orden constitucional (...)* La actitud de la Sala Tercera resulta más grave aún, si se considera que sus decisiones no eran susceptibles de apelación, en razón de que sus sentencias eran definitivas e inapelables...¹⁴¹.

193. Ante esta situación, la Corte IDH concluyó que los tribunales de justicia no observaron el debido proceso legal ni el derecho a un recurso efectivo por lo que "los recursos intentados no fueron idóneos para solucionar el problema del despido de los trabajadores"¹⁴².

194. Por su parte, la CIDH se ha hecho eco de la necesidad de garantizar la revisión judicial de decisiones administrativas y ha trazado ciertas pautas en esta materia. Así, en el referido *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*¹⁴³, la Comisión manifestó que "los jueces deben mantener, por lo menos, una supervisión básica de la legalidad y racionalidad de las decisiones de derecho administrativo a fin de cumplir con las garantías estipuladas en los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana y de los artículos 1.1 y 25 de la Convención Americana"¹⁴⁴.(el destacado es propio)

¹⁴¹ *Ibid.*, párrafo. 140.

¹⁴² *Ibid.*, párrafo 141.

¹⁴³ Cfr. *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, cit.*

¹⁴⁴ *Ibid.*, párrafo 413.

Hay tres casos actualmente en trámite ante la CIDH, que cuentan con informe de admisibilidad, en los que están en juego los alcances del derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas y que pueden dar lugar a nuevas formulaciones de la CIDH en esta materia. Se trata de los casos "Yolanda Olga Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala"; "María Salvador Chiriboga y Guillermo Salvador Chiriboga Vs. Ecuador" y "Mario Alberto Jara Oñate y otros Vs. Chile". Ver a este respecto, los siguientes informes de la CIDH: Informe N° 36/04 de 11 de marzo de 2004; Informe N° 76/03 de 22 de octubre de 2003; Informe N° 31/03 de 7 de marzo de 2003.

En paralelo, es dable mencionar el Informe N° 51/01 de la CIDH, dictado en el marco del caso "Rafael Ferrer-Mazorra y otros Vs. Estados Unidos de América, el 4 de abril de 2001. En este informe la CIDH se explaya en relación con el derecho a la revisión judicial en materia de detenciones administrativas. En cuanto aquí resulta relevante, la Comisión destaca que: los tribunales nacionales han determinado que *el alcance de la revisión no abarca el tradicional "abuso de discrecionalidad", sino que se limita a determinar si el Procurador General ha presentado una "razón prima facie legítima y de buena fe" para su decisión de negar la libertad condicional y seguir* Continúa...

3. El derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto

195. El SIDH también ha tomado posición en relación con la extensión y alcances de las decisiones judiciales. Se ha referido así al derecho a contar con una decisión fundada en sede judicial que refleje un análisis relativo al fondo del asunto.

196. Un primer precedente que permite evidenciar el carácter de integrante del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial de este elemento particular, es el caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni¹⁴⁵.

197. En el marco de sus alegatos ante la Corte IDH respecto a dicho caso, la CIDH se refirió a la vulneración del derecho a la protección judicial efectiva por falta de una decisión razonada sobre el fondo en la acción de amparo interpuesta para prevenir que el Estado permitiera que la empresa extranjera SOLCARSA destruyera y explotara las tierras que por años le pertenecieran a la Comunidad Awas Tingni. Concretamente, en este punto, la CIDH forjó el siguiente estándar:

Los peticionarios recurrieron ante el órgano jurisdiccional previsto por la ley con el objeto de buscar un remedio judicial que los amparara contra actos violatorios de sus derechos constitucionales. *El órgano jurisdiccional debe razonar sus conclusiones, y debe determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión jurídica que da origen al recurso judicial, tras un procedimiento de prueba y debate sobre esa alegación. El recurso judicial fue ineficaz, ya que no reconoció la violación de derechos, no amparó al reclamante en su derecho afectado, ni le proveyó una reparación adecuada. El tribunal judicial eludió decidir sobre los derechos del peticionario y le impidió gozar del derecho a un remedio judicial en los términos del artículo 25 de la Convención...*¹⁴⁶. (el destacado es propio)

...continuación

deteniendo a los cubanos del Mariel (...) La Comisión no puede considerar que una revisión de esta naturaleza y alcance sea suficiente para garantizar efectiva y adecuadamente los derechos consagrados en los artículos I y XXV de la Declaración. Por el contrario, en relación con los individuos sometidos a la autoridad y el control de un Estado, la revisión judicial efectiva de la detención de tales individuos conforme lo dispone el artículo XXV de la Declaración debe realizarse en base a la premisa fundamental de que los individuos tienen derecho a la libertad y que toda privación de ese derecho debe ser justificada por el Estado de acuerdo con los principios que informan el artículo XXV, conforme se describieron anteriormente. En otras palabras, *debe abordar, no sólo el cumplimiento de la ley, sino la calidad de la propia ley, a la luz de las normas fundamentales consagradas en la Declaración (...)* Sobre la base del análisis que antecede, la Comisión llega a la conclusión de que el Estado ha detenido a los peticionarios en violación de sus derechos consagrados en los artículos I y XXV de la Declaración Americana..."(el destacado es propio) Ver al respecto, CIDH, caso "Rafael Ferrer-Mazorra y otros Vs. Estados Unidos de América, 4 de abril de 2001, párrafos 234, 236.

¹⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

¹⁴⁶ *Ibid.*, párrafo 104.b) Debe aclararse aquí que la Corte IDH, en su Sentencia, no se refirió a este punto particular del alegato de la CIDH en relación con la violación del artículo 25 de la CADH. Efectivamente determinó su vulneración en el caso pero sólo tuvo en cuenta en este punto que: "Nicaragua no ha adoptado las medidas adecuadas de derecho interno que permitan la delimitación, demarcación y la titulación de las tierras de comunidades indígenas y no se ciñó a un plazo razonable para la tramitación de los recursos de amparo interpuestos por los miembros de la Comunidad Awas Tingni..." *Ibid.*, párrafo 137.

Otro precedente en el que la CIDH fue enfática en cuanto a la necesidad de que los tribunales de justicia produzcan decisiones razonadas sobre el fondo de los asuntos en los que son llamados a intervenir, es el caso del señor Gustavo Carranza vs. Argentina. En su informe de fondo,

Continúa...

198. En segundo lugar, vale aquí volver a mencionar otro caso relevante en materia de derechos de los pueblos indígenas, el Caso Yakye Axa¹⁴⁷. Es de destacar que, además de referirse a las vulneraciones a derechos que tuvieron lugar en los procesos administrativos que la Comunidad inició con miras a la reivindicación de sus territorios ancestrales, la CIDH se ocupó también en su demanda ante la Corte de la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, en función de la ausencia de todo análisis de fondo en las acciones judiciales iniciadas por la Comunidad. La CIDH destacó lo siguiente:

Las diferentes resoluciones que se pronunciaron respecto de la acción de amparo constitucional adujeron para el rechazo una cuestión de forma, alegando que el recurso no se había presentado dentro del plazo de los 60 días, contado desde que se tuvo conocimiento del acto, omisión o amenaza, manifiestamente ilegítimo (...) *La acción intentada por los peticionarios a través de un recurso de amparo, no produjo resultados por meras cuestiones formales, sin haberse pronunciado sobre el fondo de la cuestión. Así se desconoció una situación de hecho continuada, esto es, la privación de la comunidad para acceder a sus actividades tradicionales y de subsistencia, a pesar que la propia legislación paraguaya le reconoce expresamente ese derecho, incluso sobre áreas que no están exclusivamente ocupadas por ella* (...) La decisión de la Corte Suprema significó vulnerar el derecho de la Comunidad Yakye Axa a realizar sus actividades tradicionales y de subsistencia en su propio hábitat, condenándola a una lenta inanición...¹⁴⁸. (el destacado es propio)

199. De esta manera, la CIDH solicitó a la Corte que estableciera que el Estado de Paraguay era responsable por la violación a los derechos a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, por "no proveer a la Comunidad Indígena y sus miembros de un recurso efectivo y eficaz para responder a las reclamaciones de territorio ancestral de la Comunidad Yakye Axa, impidiéndosele ser oída en un proceso con las debidas garantías"¹⁴⁹.

...continuación

la CIDH contrastó los alcances de los artículos 8 y 25 de la CADH con la llamada teoría de las "cuestiones políticas no justiciables". La CIDH concluyó que la actuación del poder judicial argentino había configurado la vulneración de los derechos a las garantías judiciales y la protección judicial del señor Carranza. En este orden de ideas, la CIDH manifestó, entre otras cosas: "...la Comisión observa que la propia norma del artículo 25.2.a establece expresamente el derecho de aquel que acude al recurso judicial a que "la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso" Decidir sobre los derechos implica efectuar una determinación entre los hechos y el derecho --con fuerza legal-- que recaiga y que trate sobre un objeto específico. Ese objeto es la pretensión particular del reclamante. Cuando en el presente caso el tribunal judicial desestimó la demanda declarando "no justiciables las cuestiones interpuestas" porque "no existe jurisdicción judicial respecto de las cuestiones articuladas y no corresponde decidir sobre las mismas", eludió determinar los derechos del peticionario y analizar la viabilidad de su reclamo, y como efecto, impidió a este último gozar del derecho a un remedio judicial en los términos del artículo 25..." Cfr. CIDH, Informe N° 30/97, Caso 10.087, *Gustavo Carranza*, Argentina, 30 de septiembre de 1997, párrafo 77.

¹⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

¹⁴⁸ CIDH, Demanda ante la Corte IDH en el *Caso de la Comunidad Indígena Yakie Axa vs. Paraguay*, párrafos 106, 107.

¹⁴⁹ *Ibid.*, Petitorio, Punto.3. Aquí es dable mencionar que en este punto la Corte IDH solo manifestó: "...En cuanto al recurso de amparo y a las acciones de no innovar y anotación en la litis, la Corte considera que son procesos accesorios, que dependen del proceso administrativo de
Continúa...

200. A su vez, en el caso *Claude Reyes y otros*¹⁵⁰, la Corte IDH se detuvo, especialmente, en el análisis de este componente del derecho a las garantías judiciales. Así, analizó la conducta del poder judicial chileno en relación con las acciones judiciales emprendidas para lograr que se ordenara al Comité de inversiones extranjeras de Chile que respondiera al pedido de información del señor Reyes, sobre un proyecto de explotación forestal con potencial impacto sobre el medio ambiente, y pusiera aquella a su disposición, en un plazo razonable¹⁵¹.

201. En este marco, la Corte fijó un estándar relevante en la materia. Expresó que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional tienen "el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana"¹⁵² y "que el recurso efectivo del artículo 25 de la Convención Americana debe tramitarse conforme a las normas del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la misma, todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención Americana a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1)."¹⁵³ Frente a estos parámetros, la Corte analizó el actuar de la Corte de Apelaciones de Santiago de Chile, en el caso y destacó que:

... el recurso de protección de garantías planteado ante la Corte de Apelaciones de Santiago debió tramitarse respetando las garantías protegidas en el artículo 8.1 de la Convención. (...) *la Corte de Apelaciones de Santiago no resolvió la controversia suscitada por la actuación del Vicepresidente del Comité de Inversiones Extranjeras, pronunciándose sobre la existencia o no en el caso concreto del derecho de acceso a la información solicitada, ya que la decisión judicial fue declarar inadmisibile el recurso de protección interpuesto (...) este Tribunal encuentra que esa decisión judicial careció de fundamentación adecuada...*¹⁵⁴. (el destacado es propio)

202. En este orden de ideas, la Corte IDH entendió que la Corte de Apelaciones de Santiago "no realizó ni la más mínima indicación respecto de las razones por las que se "desprend[ía]" de los "hechos" y "antecedentes" del recurso su "manifiesta falta de fundamento". Tampoco realizó una evaluación respecto de si la actuación de la autoridad administrativa, al no entregar una parte de la información solicitada, guardaba relación con alguna de las garantías que pueden ser objeto del recurso de protección, o si procedía algún otro recurso ante los tribunales ordinarios"¹⁵⁵. Esto llevó a la Corte a concluir que, en este caso, Chile no cumplió con la obligación de garantizar un recurso judicial efectivo que fuera resuelto de conformidad con el artículo 8.1 de la Convención Americana y que permitiera que se resolviera el fondo de la controversia sobre la solicitud de información bajo el control del Estado, es decir, que se

...continuación

reivindicación de tierras, que ya fue calificado por la Corte como inefectivo. Por lo que no hay necesidad de entrar en más detalles..." Cfr. Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125., párrafo 105.

¹⁵⁰ Cfr., *Caso Claude Reyes y otros*, cit.

¹⁵¹ El relato del caso puede encontrarse en el apartado III. A. de este trabajo.

¹⁵² Cfr., *Caso Claude Reyes y otros*, cit., párrafo 126.

¹⁵³ Cfr., *Caso Claude Reyes y otros*, cit., párrafo 127.

¹⁵⁴ Cfr., *Caso Claude Reyes y otros*, cit., párrafos 127, 134, 135.

¹⁵⁵ Cfr., *Caso Claude Reyes y otros*, cit., párrafo 136.

determinara si el órgano estatal requerido, debía o no dar acceso a la información solicitada¹⁵⁶.

4. El derecho al plazo razonable del proceso

203. Por último, es dable aquí mencionar un componente de la garantía que ha tenido una importante acogida en el marco del SIDH: el derecho al plazo razonable del proceso¹⁵⁷.

¹⁵⁶ En el caso *Baena Ricardo y otros*, la Corte también evidenció una toma de posición en relación con la relevancia de esta garantía para la vigencia del debido proceso legal en sede judicial. Así, en este caso, el tribunal meritó el accionar de la Corte Suprema de Panamá en relación con los amparos presentados por los trabajadores tras su despido y concluyó: "...Los 49 recursos de amparo de garantías constitucionales interpuestos por los trabajadores destituidos ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia fueron presentados debido a que la Junta de Conciliación y Decisión No. 5, tribunal encargado de atender demandas de los trabajadores destituidos de algunas dependencias estatales al momento de los hechos ocurridos el 4 y 5 de diciembre de 1990, había tomado la decisión de no recibir dichas demandas por considerarse incompetente en virtud de la Ley 25 (...) La Corte Suprema de Justicia, al resolver dichos recursos de amparo, determinó que la Junta de Conciliación y Decisión No.5 debía recibir las demandas y fundamentar las razones por las cuales no se consideraba competente para conocer las mismas. *Los recursos de amparo de garantías constitucionales fueron, pues, resueltos por la Corte Suprema, pero únicamente en el sentido de disponer que la Junta de Conciliación y Decisión No. 5 debía fundamentar su incompetencia, de forma tal que no se estaban adoptando decisiones sobre el problema del despido ni atendiendo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención* " (el destacado es propio) *Cfr. Caso Baena Ricardo y otros*, párrafo 138.

¹⁵⁷ Por su parte, el TEDH tuvo oportunidad de analizar el derecho al plazo razonable del proceso en casos como *"Deumeland"*. Allí, el actor había continuado como heredero un trámite iniciado por su madre para la percepción de una pensión complementaria por viudez al considerar que su esposo había muerto en un accidente de trabajo *in itinere*. *El tiempo que había demorado el proceso luego de recorrer distintos Tribunales Sociales de la República Federal de Alemania, hasta ser finalmente rechazado -alrededor de once años- originó la presentación ante la Comisión Europea denunciándose al Estado alemán por violación del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en tanto, sostenía el reclamante, su caso no había sido resuelto en un tiempo razonable*. La Comisión desestimó la petición al entender que por la naturaleza del derecho reclamado no era aplicable la previsión del artículo 6.1. Por su parte, el TEDH partió de su anterior jurisprudencia en la cual entendía que el término "derechos y obligaciones de carácter civil" no se refiere a las controversias tradicionales de derecho privado. En tal sentido consideró los aspectos de derecho público y de derecho privado que presentaba el derecho reclamado en el caso y consideró que los últimos predominaban sobre los primeros. Estimó de suma importancia que la viuda del señor Deumeland no hubiese sido afectada en sus relaciones con la autoridad pública como tal, actuando en virtud de facultades discrecionales, sino en su capacidad personal como particular. Su derecho era de naturaleza personal, patrimonial y subjetiva, y se acercaba mucho al derecho civil. Por lo demás, la causa de la obligación se vinculaba con la condición de trabajador de su marido, que era empleado del *Land* al que se había demandado. El Tribunal estimó también que el seguro de accidente alemán se parecía mucho al seguro de derecho común.

En cuanto particularmente hace al derecho al plazo razonable del procedimiento, el TEDH, al considerar el tiempo empleado por los tribunales alemanes para examinar un proceso de la seguridad social (más de 10 años), entendió que de acuerdo a las circunstancias de la causa *"semejante duración se revela anormal, teniendo en cuenta la particular diligencia requerida en materia de seguridad social"*. De esta manera, sobre la base de estos razonamientos sumariamente expuestos consideró por nueve votos contra ocho de sus miembros, que *el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, era aplicable al caso y que el Estado había violado la norma*. *Cfr. TEDH, caso Deumeland* de 29 de mayo de 1986, (Pub.TEDH, Serie A, Nro. 100). Versión en castellano en Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Jurisprudencia 1984-1987, Boletín de Jurisprudencia Constitucional, Cortes Generales, Madrid, páginas 470-498.

204. Un precedente que permite evidenciar la relación entre el derecho al plazo razonable del proceso y la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, es el caso Milton García Fajardo y otros¹⁵⁸, que será retomado en detalle en el próximo capítulo. En cuanto aquí resulta relevante, la CIDH, en su informe de fondo, se refirió al accionar de la Corte Suprema de Nicaragua y consideró que el haber demorado ésta un año en resolver el amparo interpuesto por los trabajadores despedidos, determinó que se configuraba una violación al artículo 8 de la Convención Americana. La CIDH hizo especial hincapié en la relevancia del plazo razonable de los procesos para la efectiva garantía de los derechos sociales aquí en juego. En este sentido, la CIDH expresó:

El artículo 8 de la Convención Americana se refiere a las garantías judiciales que deben observarse en la substanciación de todo proceso para la determinación de derechos y obligaciones. El inciso 1 señala específicamente su obligatoriedad, dentro de un plazo razonable establecido para evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en privación o denegación de justicia (...) De acuerdo con la legislación nicaragüense, la Corte Suprema estaba obligada a resolver el recurso de amparo en un plazo de 45 días (...) Sin embargo, *demoró un año en hacerlo, lo que demuestra una clara negligencia de su parte, que constituye una violación del artículo 8 del Pacto de San José*. En este sentido, *la Corte Suprema no sólo violó este plazo perentorio establecido en la legislación interna sino también los estándares internacionales desarrollados para determinar la razonabilidad del plazo, dictando un fallo que era trascendental para la estabilidad laboral y económica de numerosos trabajadores y para la vigencia de otros derechos humanos, mucho tiempo después de la presentación del respectivo recurso...*¹⁵⁹ (el destacado es propio)

205. A continuación, la CIDH se refirió a los elementos que la jurisprudencia de la Corte IDH ha tenido en cuenta a la hora de merituar la razonabilidad del plazo de un proceso. La CIDH identifica, entonces, los siguientes criterios de análisis: "a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales"¹⁶⁰ y procede a valorar su vigencia en el caso. De esta manera, la CIDH expresa:

Con respecto a la complejidad del asunto, la Comisión considera que el recurso de amparo pretendía, exclusivamente, obtener una declaración de la Corte Suprema sobre un punto de derecho: la supremacía constitucional sobre la ley inferior en lo que al derecho de huelga se refiere. La CIDH ha observado que el trámite judicial que siguió este recurso no se caracterizó por innumerables gestiones o peticiones; por el contrario, el proceso fue muy concreto, toda vez que consistió en la presentación del recurso de amparo acompañado del trámite llevado ante el Tribunal de Apelaciones, el dictamen que rindió la Procuraduría Civil y Laboral y la contestación del Director General del Trabajo, sin que existiera gran actividad dada la naturaleza de la acción y la poca actividad probatoria (...) En cuanto a la actividad procesal del interesado, los peticionarios impulsaron el recurso de amparo presentando constantemente información adicional cuando ello fue necesario. Tanto

¹⁵⁸ CIDH, Informe N° 100/01, Caso 11.381, *Milton García Fajardo y otros*, Nicaragua, 11 de octubre de 2001.

¹⁵⁹ *Ibid.*, párrafos 51, 53.

¹⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 54.

ellos como las autoridades de gobierno recurridas cumplieron con los plazos y términos concedidos para la presentación de sus respectivos argumentos. Sin embargo, ante el retraso de la Corte Suprema de Justicia en dictar la sentencia, los peticionarios solicitaron reiteradamente que ésta se pronunciara. La Comisión considera que el retraso para dictar la sentencia no se debió a negligencia o falta de interés de las partes, sino a la pasividad e incumplimiento de los plazos de la misma Corte Suprema de Justicia...¹⁶¹.

206. Efectuado este análisis, la Comisión Interamericana concluyó que no hubo justificación alguna para que el Tribunal tardara más del plazo establecido en la ley para fallar un recurso de amparo, que por su naturaleza propia tiene un procedimiento expedito. Entendió así que lo que hubo fue "simple negligencia judicial, que colocó a los trabajadores aduanales en una situación de indefensión jurídica durante un año y configuró una violación del artículo 8.1 de la Convención Americana"¹⁶². La demora de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua en pronunciarse sobre el recurso implicó además --a criterio de la CIDH-- la ineficacia judicial en la protección de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana.

207. La CIDH marca otro estándar interesante en relación con el plazo razonable de los procesos, en su informe de admisibilidad en el Caso Tomás Enrique Carvallo¹⁶³. El peticionario había interpuesto una acción judicial de rendición de cuentas e indemnización de daños y perjuicios, por la supuesta confiscación de un banco de su propiedad por el Banco Central argentino. De acuerdo con el peticionario, se verificó en el caso una demora injustificada en la adopción de una decisión definitiva. La demanda había sido presentada a fines de 1986 y para 2001, año en que se aprobó el informe de la CIDH, no se había adoptado aún una resolución. El caso se mantuvo la mayor parte de ese tiempo en la misma etapa de recepción de prueba. En este marco, la CIDH destacó que era dable su intervención en el caso ya que "si bien los juicios civiles necesariamente tienen sus propios requisitos, "[d]e ninguna manera la regla del previo agotamiento debe conducir a que se detenga o se demore hasta la inutilidad la actuación internacional en auxilio de la [supuesta] víctima indefensa. En este sentido, las actuaciones deben ser consideradas en conjunto, en relación con la complejidad del caso y la conducta del denunciante y de las autoridades competentes"¹⁶⁴. En este orden de ideas, la CIDH marcó que, si bien el Estado había sostenido que el expediente del caso está repleto de documentos que demuestran la actividad realizada en el caso, "no es la cantidad, sino la eficacia de los actos lo que está en cuestión"¹⁶⁵. Fijó así un estándar de relevancia a la hora de merituar el plazo razonable de los procedimientos.

208. Finalmente, la CIDH consideró que el hecho de que la etapa inicial del procedimiento haya durado 15 años determinaba la aplicabilidad de la excepción prevista en el artículo 46.2 de la Convención Americana referente a la demora injustificada y declaró la admisibilidad del caso.

¹⁶¹ *Ibid.*, párrafos 55, 56.

¹⁶² *Ibid.*, párrafo 58. El destacado es propio.

¹⁶³ CIDH, Informe N° 67/01, Caso 11.859, *Tomás Enrique Carvallo Quintana*, Argentina, 14 de junio de 2001.

¹⁶⁴ *Ibid.*, párrafo 74.

¹⁶⁵ *Ibid.*, párrafo 75. Otro informe de admisibilidad de la CIDH que puede ser considerado en este punto es el Informe N° 82/01 en el caso 12.000, *Anibal Miranda*, Paraguay, de 10 de octubre de 2001.

209. En octubre de 2002 la CIDH volvió a expedirse en un caso que vinculaba derechos laborales y el derecho al plazo razonable de los procesos. Así lo hizo en el Caso Finca La Exacta¹⁶⁶, en que los trabajadores organizados de dicha finca presentaron una petición encaminada a iniciar un procedimiento referente a un conflicto colectivo, para plantear sus reclamaciones referentes a sus condiciones de trabajo ante los tribunales guatemaltecos. Conforme al Código del Trabajo de Guatemala, puede presentarse esa petición cuando en el lugar de trabajo se plantea un conflicto que pueda dar lugar a una huelga. En el Código de Trabajo guatemalteco, una vez que se ha presentado una petición de ese tipo, el juez competente en el caso debe convocar a un tribunal de conciliación dentro del término de 12 horas. El procedimiento de conciliación consiguiente no puede durar más de 15 días. De no arribarse a un acuerdo, los trabajadores pueden solicitar a los tribunales permiso para iniciar una huelga. En el caso de que se trata, los tribunales nunca se pronunciaron frente a la petición presentada por los trabajadores.

210. La Comisión concluyó así que el Gobierno de Guatemala violó los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en relación con las reclamaciones laborales presentadas por los trabajadores de la finca La Exacta ante los tribunales guatemaltecos. En consecuencia, a criterio de la CIDH, "a los trabajadores organizados que procuraron obtener acceso a los tribunales para la determinación de sus derechos y obligaciones laborales frente a los propietarios y administradores de la finca La Exacta se les denegó la posibilidad de ser oídos dentro de un plazo razonable, en violación del artículo 8 de la Convención"¹⁶⁷. La CIDH destacó que a los trabajadores que fueron despedidos "no se les dio la oportunidad de ser oídos, ni se les brindó acceso a un recurso rápido y eficaz frente a violaciones de la ley que afectaron desfavorablemente su derecho al trabajo y a la libertad de asociación¹⁶⁸, derechos reconocidos en la Constitución guatemalteca y en la Convención Americana"¹⁶⁹.

211. A la vez, la CIDH se ocupó de dejar en claro que la denegación en el acceso a la justicia que vivieron los trabajadores en este caso no se trató de un hecho aislado sino de una práctica sistemática de los tribunales del trabajo de Guatemala. Al respecto, la CIDH manifestó:

¹⁶⁶ CIDH, Informe N° 57/02, caso 11.382, *Finca La Exacta*. Guatemala, 21 de octubre de 2002.

¹⁶⁷ *Ibid.*, párrafo 87.

¹⁶⁸ En este punto, es dable consultar también, el informe de admisibilidad de la CIDH en el caso "Trabajadores de la empresa Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA)". En este informe, la CIDH expresó: "...La Comisión considera que las alegaciones de los peticionarios relativas a presuntas violaciones de derechos amparados en la Convención Americana, de resultar probadas, podrían caracterizar una violación, en perjuicio de las presuntas víctimas, de los derechos a las garantías judiciales, a la libertad de asociación y a la protección judicial garantizados en los artículos 8, 16 y 25, en relación con el artículo 1.1, de la Convención Americana (...) En virtud de lo anterior, *al estudiar el fondo de la petición, la Comisión deberá determinar si en este caso la demora injustificada de 10 años en la decisión de los recursos viola las garantías judiciales relativas al plazo razonable (artículo 8.1 de la Convención) así como también si las presuntas víctimas han tenido a su alcance un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces y Tribunales competentes, que le haya garantizado el derecho a la justicia y a la protección judicial establecido en el artículo 25 de la Convención. Deberá determinar, asimismo, si se ha violado el derecho a la libertad de asociación amparado en el artículo 16 del mismo instrumento internacional que se haya dado por medio del supuesto retardo injustificado en el poder judicial...*" (el destacado es propio) Cfr. CIDH, Informe N° 21/06, Petición 2893-02, Admisibilidad, *Trabajadores de la empresa Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA)*, 2 de marzo de 2006, párrafos 42 y 43.

¹⁶⁹ *Idem.*, párrafo 90.

La Comisión ha señalado anteriormente que las cortes laborales de Guatemala no están en condiciones de brindar protección judicial en cuestiones laborales (...) Las autoridades guatemaltecas han admitido también que este caso se inscribe en una tendencia general a la falta de protección por parte de los tribunales guatemaltecos en lo que se refiere a cuestiones laborales...¹⁷⁰.

212. En el Caso Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo¹⁷¹ que será abordado en detalle en el próximo capítulo de este documento, la CIDH también consideró que la demora irrazonable de los procesos judiciales se enmarcaba en una "demora sistémica intrínseca del sistema judicial en general"¹⁷².

213. Brevemente, es dable mencionar aquí que los trámites judiciales iniciados por la Comunidad de referencia, procuraban la obtención de una orden judicial que determinara la existencia y naturaleza de los intereses mayas en relación a sus tierras ancestrales y que declarara a los recursos y a la condición de esos intereses, como derechos protegidos por la Constitución del Estado de Belice. A la vez, se instaba a la declaración de la vulneración de esos derechos por el Gobierno, en razón del otorgamiento de licencias de explotación maderera dentro de las tierras tradicionales mayas.

214. En línea con los precedentes hasta aquí citados, la CIDH postuló en su informe que "la jurisprudencia del sistema interamericano también ha establecido que un elemento esencial de la efectividad es la oportunidad. El derecho a la protección judicial exige que los tribunales dictaminen y decidan los casos con celeridad, particularmente en casos urgentes. La Comisión ha recalcado a este respecto que en definitiva, el deber de conducir un procedimiento en forma ágil y rápida corresponde a los órganos encargados de administrar justicia"¹⁷³. En este orden de ideas, la CIDH volvió a remarcar los criterios que deben considerarse a fin de analizar la razonabilidad del plazo de un procedimiento. Así, manifestó que "está bien establecido que deben tenerse en cuenta tres factores para determinar el plazo razonable dentro del cual debe concluir el proceso judicial: a) la complejidad del caso; b) la actividad procesal de la parte interesada; y c) la conducta de las autoridades judiciales".¹⁷⁴ Bajo estos parámetros la CIDH expresó:

La Comisión observa a este respecto que, a la fecha del presente informe, han transcurrido casi ocho años desde que se inició la acción de reparación constitucional y más de cinco desde que se interpuso la acción de reparación interlocutoria de emergencia. Pese a este considerable atraso, ninguno de los dos procesos dio lugar a una decisión. Al evaluar estos atrasos a la luz de los tres factores antes citados, la Comisión reconoce que la materia del caso plantea aspectos complejos de hecho y de derecho que razonablemente pueden requerir cierta demora en el litigio y el dictamen (...) También es evidente que la falta de progreso en el proceso también deriva del hecho de que el Estado no cumplió con ciertos requisitos procesales establecidos por la Corte, con el resultado de que el proceso no pasó de las etapas iniciales de presentaciones en juicio y pruebas. Además, el Estado ha

¹⁷⁰ *Idem.*, párrafo 91.

¹⁷¹ CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.053, Fondo, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo*, Belice, 12 de octubre 2004.

¹⁷² *Ibid.*, párrafo 185. El resaltado es propio.

¹⁷³ *Ibid.*, párrafo 176. El destacado es propio

¹⁷⁴ *Ibid.*, párrafo 176. El destacado es propio.

admitido que el avance en el caso se vio afectado por una demora sistémica intrínseca del sistema judicial en general. Teniendo en cuenta estas circunstancias, junto con la duración del período en que el proceso interno estuvo pendiente, la Comisión consideró que en este caso se ha demostrado una demora irrazonable...¹⁷⁵.

215. Así, la Comisión Interamericana llegó a la conclusión de que hubo una demora injustificada en el dictamen a nivel interno en torno al proceso iniciado por el pueblo maya y que, en consecuencia, el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo XVIII de la Declaración Americana en perjuicio del pueblo maya.

216. Es importante destacar aquí también que el SIDH ha comenzado a sentar posición en relación con el momento a partir del cual es dable contar el plazo de un proceso a fin de merituar su razonabilidad. El Caso Menéndez, Caride y otros¹⁷⁶ brindó a la Comisión Interamericana la posibilidad de expresarse sobre este punto.

217. En este caso, los peticionarios son jubilados que reclamaron ante la Administración Nacional de la Seguridad Social de la República Argentina (ANSES), con el objeto de reajustar los montos que percibían por concepto de jubilaciones o pensiones o la fijación de las mismas (haber previsional). Las víctimas alegaron que habían iniciado su reclamo administrativo ante el ANSES, y que, ante el silencio de la administración o, una vez obtenida una decisión con la cual no estuvieron de acuerdo, presentaron el recurso judicial correspondiente en que se reclaman los reajustes o fijación de haberes previsionales. En varios casos, dichos recursos no habían obtenido una sentencia de carácter definitivo al momento de ser presentada la denuncia.

218. En otros casos, una vez que obtuvieron sentencia favorable de la Cámara de Seguridad Social (CSS), el ANSES interpuso el recurso extraordinario ante la Corte Suprema argentina, la cual no había dictado decisión definitiva al momento de ser interpuesta la petición. Ahora bien, los peticionarios también alegaron la violación del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva en virtud de que los artículos 5, 7, 16, 22 y 23 de la Ley 24.463 relativa a la Solidaridad Previsional, permiten postergar la ejecución de las sentencias judiciales favorables con fundamento en la falta de recursos presupuestarios. En la petición se señala que los hechos del caso conllevan la violación de derechos tales como el derecho de propiedad, a la igualdad, a la salud, el bienestar y a la seguridad social, y a la vida, pero, fundamentalmente, de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana por el retraso en dictar sentencias definitivas para la determinación de los derechos de las presuntas víctimas; los reajustes o fijación de haberes previsionales; la postergación de la ejecución de las sentencias; y la ejecución inadecuada de las mismas de tal manera que se confiscan sus bienes y les obliga a agotar otros recursos para obtener las diferencias que no han sido pagadas¹⁷⁷.

219. En este orden de ideas, la CIDH declaró la admisibilidad del caso en cuanto se refiere a las presuntas violaciones de los derechos previstos en los artículos 1.1, 2, 8.1, 21, 24 y 25.2.c) de la Convención Americana y destacó en su informe:

¹⁷⁵ *Ibíd.*, párrafo 185.

¹⁷⁶ CIDH, Informe N° 03/01, Caso 11.670, *Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y Otros (Sistema Previsional)*, Argentina, 19 de enero de 2001.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, párrafo 3.

La Comisión considera, al igual que los peticionarios, que para analizar si se aplica la excepción a la regla de agotamiento de los recursos internos, prevista en el artículo 46.2.c debe tomarse en cuenta como fecha de inicio del proceso, aquella en que se presentaron los reclamos administrativos. En efecto, según la noción de análisis global del procedimiento, (...) una decisión relativa a los derechos, de carácter civil o administrativo, puede ser conocida en una primera instancia por un órgano que no tiene el carácter de tribunal, siempre y cuando el asunto pueda ser presentado en un plazo razonable ante un tribunal que tenga competencia para conocerlo tanto en los hechos como en el derecho (...) En el presente caso, la CIDH nota que el Estado señala la obligatoriedad de presentar el reclamo ante la sede administrativa, sea bajo el régimen anterior a la reforma de la ley 24.463 en 1995 y después bajo su vigencia. Una vez que el órgano administrativo ha tomado una determinación sobre la procedencia de los pagos así como de los montos a pagar, los peticionarios pudieron oponerse a dicha decisión ante las Cámaras correspondientes que son, sin duda alguna, tribunales en el sentido del artículo 8.1 de la Convención. En consecuencia, la Comisión concluye que en el presente caso la etapa administrativa también será tomada en cuenta para el cálculo del plazo.

220. De esta manera, la CIDH fijó un estándar de relevancia en materia de la garantía del plazo razonable pues afirmó que el plazo del proceso debía ser considerado desde el inicio mismo de los reclamos administrativos y no ya desde el comienzo de la etapa judicial posterior.

221. Cabe concluir el desarrollo de este punto con una referencia a los votos razonados de los Jueces Antonio Cançado Trindade y Sergio García Ramírez en el Caso Acevedo Jaramillo y otros¹⁷⁸, precedente de relevancia en materia de ejecución de sentencias relativas a derechos sociales. Si bien se retomará en particular este caso, en el próximo capítulo de este informe, merecen ser destacadas, las palabras de ambos magistrados en cuanto se refiere al derecho al plazo razonable de los procesos y su impacto en la etapa de ejecución de las sentencias.

222. El Juez Cançado Trindade expresó en su voto:

A mi juicio, la ejecución de la sentencia forma parte del proceso - del debido proceso - y, por ello, los Estados deben garantizar que tal ejecución se realice dentro de un plazo razonable. Tampoco sería de más recordar - distintamente de lo que tiende a pensar o suponer los procesalistas tradicionales - que el proceso no es un fin en sí mismo, sino un medio para la realización de la justicia. Hay una gran distancia entre la justicia formal y la material, que es, ésta última, la que tengo siempre presente en mis razonamientos. Más que esto, sostengo que el cumplimiento de la sentencia forma parte del propio derecho de acceso (*lato sensu*) a la justicia, entendido éste como el derecho a la prestación jurisdiccional plena, incluida ahí la fiel ejecución de la sentencia (...) El cumplimiento de las sentencias es, pues, un elemento constitutivo del propio derecho de acceso a la justicia, así ampliamente concebido, dando expresión a la vinculación entre las garantías judiciales y la protección

¹⁷⁸ Corte I.D.H., *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144.

judicial, bajo los artículos 8 y 25, respectivamente, de la Convención Americana...¹⁷⁹.

223. El magistrado establece que la ejecución de la sentencia también forma parte del debido proceso legal y que, por ello, los Estados deben garantizar que dicha ejecución tenga lugar en un plazo razonable. De esta manera, el derecho de acceder a la justicia determina que la solución final de la controversia deba tener lugar en un plazo razonable¹⁸⁰.

224. Por su parte, es dable mencionar aquí el voto del Juez García Ramírez, en cuanto sugiere como posible cuarto elemento para la estimación del plazo razonable la "afectación actual que el procedimiento implica para los derechos y deberes --es decir, la situación jurídica-- del individuo"¹⁸¹. Al explicar esta noción el magistrado establece que:

Es posible que aquél incida de manera poco relevante sobre esa situación; si no es así, es decir, si la incidencia crece, hasta ser intensa, resultará necesario, en bien de la justicia y la seguridad seriamente comprometidas, que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que en breve tiempo --"plazo razonable"-- se resuelva la situación del sujeto, que ha comenzado a gravitar severamente sobre la vida de éste...¹⁸²

C. Conclusiones

225. El SIDH ha establecido que los Estados deben delinear y consagrar normativamente recursos efectivos tendientes a tutelar los derechos humanos de las personas, así como garantizar la efectiva implementación de tales recursos por el sistema de justicia. Es vasta la jurisprudencia de los órganos del SIDH sobre la vigencia de las garantías judiciales en todo proceso en que esté en juego el contenido y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, se ha identificado una importante conexión entre la efectiva posibilidad de acceder a la justicia y el respeto, protección y garantía del debido proceso legal en procesos de índole social.

226. Tanto la Corte IDH como la CIDH han comenzado a precisar aquellos principios y derechos que la justicia necesariamente debe resguardar a fin de cumplir con el mandato del artículo 8.1 de la Convención Americana en materia de derechos sociales.

227. Ambos órganos han destacado la necesidad de que el sistema judicial garantice la vigencia del principio de igualdad de armas. En este punto, la Corte ha establecido que la desigualdad real entre las partes de un proceso determina el deber estatal de adoptar todas aquellas medidas que permitan aminorar las carencias que imposibiliten el efectivo resguardo de los propios intereses. La Comisión también se ha

¹⁷⁹ Cfr. Voto Razonado del Juez Antônio A. Cançado Trindade, en el *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párrafos 3, 4.

¹⁸⁰ Ver al respecto, Voto Razonado del Juez Antônio A. Cançado Trindade, en el *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Sentencia de 7 de febrero de 2006, párrafos 3, 4 y 6.

¹⁸¹ Voto Razonado del Juez Sergio García Ramírez, en el *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Sentencia de 7 de febrero de 2006, párrafo 7. Ver a este respecto también el "*Caso López Álvarez*", que cuenta con sentencia de la Corte IDH de fecha, 1º de febrero de 2006. El juez García Ramírez destaca que primero esbozó estos conceptos en su voto, en esta sentencia.

¹⁸² *Ídem*.

expresado a este respecto. Así, ha remarcado que las particulares circunstancias de un caso pueden determinar la necesidad de contar con garantías adicionales a las prescritas explícitamente en los instrumentos de derechos humanos, a fin de asegurar un juicio justo. Para la CIDH esto incluye advertir y reparar toda desventaja real que las partes de un litigio puedan enfrentar, resguardando así el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación.

228. Otro de los elementos de la garantía del debido proceso legal que el SIDH ha identificado como relevante para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, es el derecho a la revisión judicial de decisiones administrativas, y en particular, el alcance que tal revisión debe ostentar. La CIDH ha precisado que la justicia debe ocuparse de realizar al menos la supervisión esencial de la legalidad y racionalidad de las decisiones de la Administración, a fin de acatar las garantías consagradas en la CADH.

229. El derecho a contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto también ha sido reconocido por la CIDH y por la Corte como elemento integrante del debido proceso legal en sede judicial. En este sentido, la Comisión ha destacado que tras la etapa de prueba y debate, los órganos jurisdiccionales deben razonar sus decisiones y determinar así la procedencia o no de la pretensión jurídica que da base al recurso. Aquí, la Corte también ha fijado un estándar de relevancia. Ha expresado además que los Estados deben garantizar que los recursos judiciales efectivos sean resueltos de acuerdo con el artículo 8.1 de la CADH, por lo que los tribunales de justicia deben adoptar decisiones que permitan resolver el fondo de las controversias que se le planteen.

230. El derecho al plazo razonable del proceso es otro de los componentes de la garantía del debido proceso legal en sede judicial que resulta particularmente relevante en materia del resguardo de derechos sociales. La CIDH y la Corte IDH han identificado ciertos criterios con miras a evaluar la razonabilidad del plazo de un proceso. Se trata de: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales.

231. En diversos precedentes relativos a derechos económicos, sociales y culturales, la Comisión ha destacado la necesidad de garantizar el procedimiento expedito del amparo. La CIDH ha establecido que un elemento esencial de la efectividad del recurso es su oportunidad y que el derecho a la protección judicial demanda que los tribunales dictaminen y decidan con celeridad, especialmente en casos urgentes. De esta manera, la Comisión ha manifestado que, en definitiva, la obligación de conducir los procesos de manera rápida y ágil recae en los órganos encargados de administrar justicia.

232. En este orden de ideas, la CIDH ha puntualizado que el criterio relevante a fin de merituar el plazo razonable de los procesos, no es la cantidad de los actos que se plasmen en el expediente, sino su eficacia.

233. En relación con esta garantía, cabe mencionar igualmente que la CIDH ha expresado que el plazo de los procesos debe comenzar a contarse desde el inicio de las actuaciones administrativas y no desde la llegada del caso a la etapa judicial. A pesar de no poder afirmarse aunque haya un estándar definitivamente establecido en este punto, la jurisprudencia de la CIDH da cuenta de un principio de toma de posición del SIDH en la materia.

234. Por último, debe destacarse que los órganos del SIDH han comenzado a precisar que la etapa de ejecución de las sentencias debe ser considerada parte integrante del proceso y que, en consecuencia, debe ser contemplada a la hora de examinar la razonabilidad del plazo de un proceso. Ello es porque el derecho de acceder

a la justicia exige que la solución final de toda controversia tenga lugar en un plazo razonable.

V. EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES

235. Un cuarto obstáculo importante para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales es la falta de mecanismos judiciales adecuados para su tutela. Las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido pensadas, tradicionalmente, para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos. La falta de recursos adecuados y efectivos en el orden jurídico interno de los Estados para tutelar los derechos económicos, sociales y culturales, vulnera las normas de los instrumentos internacionales de derechos humanos que consagran el derecho de acceder a tales recursos, y en consecuencia, a aquellos derechos. Estas normas establecen, en definitiva, el derecho del titular de un derecho, a tener una acción para su tutela.

236. El reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan a su titular reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado. Por ello, el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un campo de poder para sus titulares y en ese sentido, puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales. De esta manera, el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales conduce a reconocer la necesidad de contar con mecanismos adecuados y efectivos de reclamo de estos derechos de índole individual y colectiva.

237. Un aspecto de importancia es el tema de los recursos judiciales de naturaleza colectiva o acciones de clase en materia de derechos sociales. Estos derechos tienen una clara dimensión colectiva y su vulneración suele presentarse como afectación de grupos o colectivos más o menos determinados. 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 procesales¹⁸³. Esta circunstancia pone en evidencia que las acciones y los procedimientos están previstos para dilucidar conflictos individuales.

238. Es de destacar que, los diversos mecanismos de acceso a la justicia de naturaleza colectiva permiten la fiscalización de las políticas públicas por diversos actores sociales, en especial grupos o comunidades afectadas por situaciones estructurales que vulneran sus derechos. Así, las acciones de amparo colectivo, las acciones de tutela, *mandatos de segurança* y de *injuncao* brasileños, acciones de clase, acciones declarativas de certeza, acciones de inconstitucionalidad, acción civil pública, actúan como vías para el control social de las políticas y al mismo tiempo sirven para activar procesos de rendición de cuentas y sistemas de freno y contrapeso entre los mismos órganos del Estado. En estas acciones, organizaciones ambientales, de usuarios, pueblos indígenas, organizaciones de mujeres y de derechos humanos, o en ocasiones funcionarios públicos legitimados para representar actores colectivos --como el Ministerio Público o el Defensor del Pueblo-- han logrado incidir a través de la

¹⁸³ En este punto, es dable cotejar las reglas de procedimiento que rigen la notificación, o el litisconsorcio y la acumulación de acciones, o las dificultades prácticas que pueden imaginarse a la luz de la experiencia forense, a la hora de enfrentar audiencias con multiplicidad de partes.

actuación de instancias judiciales, de maneras muy diversas, en la orientación de políticas sociales. Este tipo de acciones ha impulsado procesos de discusión de diversas políticas públicas con relación a los lineamientos de reformas de la seguridad social; de políticas masivas de reducción de pensiones y salarios; de políticas de provisión de medicamentos frente al HIV/SIDA; de sistemas de cupos para la población afrodescendiente en el ámbito de la educación; de la distribución de partidas presupuestarias para la educación pública; de la exclusión de sectores sociales del alcance de planes asistenciales alimentarios; de prácticas de discriminación de inmigrantes en el acceso a servicios sociales y planes de vivienda; y del incumplimiento de las políticas sociales para la población desplazada en un conflicto armado. Estas acciones, además, han contribuido a fiscalizar empresas que prestan servicios públicos a fin de tutelar los derechos de los usuarios, o empresas y grupos privados que realizan explotaciones económicas con efectos ambientales. También han servido para reclamar información y demandar mecanismos de participación en los procesos previos a la formulación de políticas, o al otorgamiento de concesiones de actividades económicas potencialmente nocivas¹⁸⁴.

239. En este sentido, la vigencia de mecanismos adecuados de reclamo de derechos sociales, resulta un tema central a considerar en la agenda de reformas judiciales en la región para fortalecer el acceso a la jurisdicción y la participación social y política en el ámbito de la justicia, así como para la fiscalización de las políticas estatales y de la actuación de actores privados, que impactan con sus acciones en el ejercicio de aquellos derechos básicos. En este marco, el SIDH ha reconocido la trascendencia de desarrollar recursos judiciales efectivos e idóneos para la tutela de derechos económicos sociales y culturales y ha comenzado a trazar estándares en materia de la formulación y puesta en práctica de mecanismos adecuados de exigibilidad de estos derechos.

A. El derecho a la tutela judicial efectiva en la Convención Americana sobre Derechos Humanos

240. La Convención Americana instituye el derecho a una garantía judicial específica, destinada a proteger de manera efectiva a las personas frente a la violación de sus derechos humanos. Básicamente, el artículo 25 del instrumento consagra el derecho a contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos contra la vulneración de derechos fundamentales.

241. La Convención Americana a) establece una obligación estatal de crear un recurso sencillo y rápido, primordialmente de carácter judicial, aunque otros recursos son admisibles en la medida en que sean efectivos, para la tutela de "derechos fundamentales" contenidos en la Convención, en la Constitución o en la ley; b) exige que el recurso sea efectivo; c) estipula la necesidad de que la víctima de la violación pueda interponerlo; d) exige al Estado asegurar que el recurso será considerado; e) señala que el recurso debe poder dirigirse aún contra actos cometidos por autoridades públicas, por lo que el recurso también es susceptible de ser dirigido contra actos cometidos por sujetos privados; f) compromete al Estado a desarrollar el recurso judicial;

¹⁸⁴ Ver Provoste, P. y Silva, P., "Acciones de interés público por la no discriminación de género", en F. Gonzalez y F. Viveros (eds.), *Ciudadanía e Interés Público. Enfoques desde el Derecho, la Ciencia Política y la Sociología*, cuadernos de análisis jurídicos, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago, 1998, páginas 9/61; Jorge Correa Sutill, "Reformas Judiciales en América Latina. ¿Buenas Noticias para los Pobres?", en J. Mendez, G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (comp), *La (in)efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, Mexico, Barcelona, 2002, páginas 257/278. B. Londoño Toro (editora), *Eficacia de las Acciones Constitucionales en Defensa de los Derechos Colectivos*, Colección Textos de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, Bogotá, 2003.

y g) establece la obligación de las autoridades estatales de cumplir con la decisión dictada a partir del recurso.

242. Las obligaciones estatales en este punto emanan de la vinculación entre los alcances de los artículos 2, 25 y 1.1 de la Convención Americana¹⁸⁵. Esto, en tanto y en cuanto, el artículo 2 de la CADH requiere que el Estado adopte medidas, incluidas las legislativas, para garantizar los derechos establecidos por ese instrumento que aún no lo estuviesen. Esto incluye el derecho a un recurso efectivo en caso de afectaciones individuales o colectivas a derechos económicos, sociales y culturales.

243. En este sentido, se ha destacado que los Estados Partes se encuentran obligados, por los artículos 25 y 1.1 de la Convención Americana, a establecer un sistema de recursos internos sencillos y rápidos, y a dar aplicación efectiva a los mismos. Si *de facto* no lo hacen, debido a supuestas lagunas o insuficiencias del derecho interno, incurren en violación de los artículos 25, 1.1. y 2 de la CADH¹⁸⁶.

244. Se evidencia así que la Convención Americana postula la obligación de proveer recursos sencillos, rápidos y efectivos contra la vulneración de derechos humanos. Es dable detenerse, brevemente, entonces, sobre los alcances de tales caracteres de la garantía.

B. La obligación de proveer recursos sencillos, rápidos y efectivos

245. De acuerdo con la jurisprudencia del SIDH¹⁸⁷, es posible establecer que el concepto de "efectividad" del recurso presenta dos aspectos. Uno de ellos, de carácter *normativo*, el otro de carácter *empírico*¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Aquí es importante resaltar que las obligaciones que emanan de tales disposiciones convencionales se complementan, a su vez, con otros estándares. En este sentido, cabe mencionar aquí, por ejemplo, la "obligación de debida diligencia" que emana de artículo 7.b de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém do Pará". Al respecto, ver *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit.*, Apartado I. B.

¹⁸⁶ Voto disidente del Juez A. Cançado Trindade en Corte IDH, Solicitud de revisión de la sentencia de 29 de enero de 1997, *Caso Genie Lacayo*, 13 de septiembre de 1997, párrafo 21.

¹⁸⁷ En el sistema europeo, la jurisprudencia sobre recurso judicial efectivo también ha tenido un importante desarrollo. Así, en *Mahmut Kaya v. Turkey*, sentencia del 28 de marzo del 2000, el TEDH ha sostenido que "el artículo 13 de la Convención garantiza la disponibilidad en el nivel nacional de un recurso para exigir la sustancia de los derechos y libertades de la Convención cualquiera sea la forma en que estos pudieran ser asegurados en el nivel doméstico. El efecto del artículo 13 es entonces el de requerir la provisión de un recurso doméstico para atender las demandas sustanciales que pudieran iniciarse bajo la Convención y garantizarles un remedio apropiado, sin embargo, los Estados partes tienen alguna discreción acerca de la manera en que cumplirán con esta cláusula. El alcance de la obligación impuesta por el artículo 13 varía dependiendo de la naturaleza de las peticiones de las víctimas. Ahora bien, el remedio requerido por el artículo 13 debe ser "efectivo" en la práctica tanto como en la norma, en particular en el sentido que su ejercicio no debe ser impedido injustificablemente por actos u omisiones de las autoridades estatales". Ver al respecto además, *Aksoy v. Turkey*, sentencia de 18 de diciembre de 1996, *Aydin v. Turkey*, sentencia de 25 de septiembre de 1997, *Kaya v. Turkey*, sentencia de 19 de febrero de 1998.

¹⁸⁸ Ver a este respecto, Curtis C., *El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos*, en Víctor Abramovich, Alberto Bovino y Christian Curtis (comp.) "La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década (1994-2005)", Buenos Aires, CELS y Del Puerto, en Prensa.

246. El primero de los aspectos mencionados se vincula con la llamada "idoneidad" del recurso. La "idoneidad" de un recurso representa su potencial "para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla"¹⁸⁹, y su capacidad de "dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos". La Corte IDH ha analizado este tema ya desde sus primeros pronunciamientos. Así, en el Caso Velásquez Rodríguez¹⁹⁰, la Corte entendió que, de acuerdo a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos, los recursos judiciales deben existir no sólo formalmente, sino que deben ser efectivos y adecuados. El tribunal destacó lo siguiente:

Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema de derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias (...) Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable (...) Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido¹⁹¹.

247. El análisis se sitúa en el plano del diseño normativo del recurso: éste debe brindar la posibilidad de plantear como objeto la vulneración de un derecho humano, y de lograr remedios adecuados frente a esas violaciones. En este punto, concretamente, la Corte IDH ha reiterado lo siguiente:

Para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo [25] no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido, en los términos del artículo 25 de la Convención...¹⁹².

248. Por su parte, la CIDH también ha delineado estándares tendientes a la caracterización de un recurso como efectivo, con especial hincapié en su aspecto normativo. En este sentido, en su informe de fondo en el Caso Loren Riebe y otros¹⁹³ --

¹⁸⁹ Ver Corte I.D.H., *Caso Durand y Ugarte*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párrafo 102; *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párrafo 164; *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 136; *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 113; *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 No. 9, párrafo 24, entre otros.

¹⁹⁰ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

¹⁹¹ *Ibid*, párrafos 64 y 66. En este punto, ver, a su vez, Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 111; *Caso Cantos*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párrafo 52; *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párrafo 121; *Caso Maritza Urrutia*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párrafo 117, entre otros.

¹⁹² *Cfr.* Corte I.D.H., *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros)*. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párrafo 164; *Caso Cesti Hurtado*. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56, párrafo 125; *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párrafo 191; *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrafo 90, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 114, entre otros.

¹⁹³ *Cfr. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*

que ha sido abordado en particular en el tercer acápite de este trabajo-- la Comisión estableció que al efecto de determinar la sencillez, rapidez y efectividad del amparo presentado por los tres sacerdotes contra la decisión del Estado mexicano de expulsarlos de su territorio, debía tenerse en cuenta: a) la posibilidad del recurso para determinar la existencia de violaciones a derechos fundamentales; b) la posibilidad de remediarlas; c) la posibilidad de reparar el daño causado y de permitir el castigo de los responsables¹⁹⁴. Teniendo en cuenta estos parámetros, la CIDH concluyó en el caso:

Resulta claro que el recurso judicial no cumplió con los requisitos arriba mencionados, sino todo lo contrario: la decisión final estableció, sin mayor fundamentación en derecho, que las actuaciones de los funcionarios gubernamentales se ajustaron a la ley. De tal forma, quedaron convalidadas las violaciones a los derechos humanos de los demandantes y se permitió la impunidad de los violadores. En otras palabras, *se negó a los sacerdotes el amparo de la justicia mexicana ante hechos violatorios de sus derechos fundamentales, en transgresión de la garantía de la tutela judicial efectiva. (...) La Comisión, con base en todo lo anterior, concluye 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...*¹⁹⁵. (el destacado es propio)

249. Debe destacarse que en dicho caso la CIDH llegó a la conclusión de que ha habido una vulneración al artículo 25 de la CADH, tomando en cuenta, entre otras cuestiones, el alcance de la revisión judicial de la decisión administrativa de expulsión. Ahora bien, como se mencionara en el tercer apartado de este trabajo, en otras oportunidades tal cuestión ha sido analizada por la CIDH haciendo referencia también, a la virtualidad del artículo 8 de la CADH. Se detecta así una cierta oscilación entre las violaciones que quedan enmarcadas en el artículo 8 y aquellas que hacen al quebrantamiento del artículo 25 y, fundamentalmente, la estrecha relación que la CIDH y la Corte IDH han establecido entre los derechos y garantías consagrados en ambos artículos de la Convención Americana.

250. Por otro lado, y aún en el plano *normativo* del recurso, no puede dejar de hacerse notar que la Corte IDH ha destacado la entidad de dos institutos procesales en particular, al referirse al llamado "recurso efectivo" consagrado en el artículo 25 de la CADH. Así, ha manifestado en reiteradas oportunidades que la institución procesal del amparo y del *habeas corpus* "reúnen las características necesarias para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, esto es, la de ser sencilla y breve"¹⁹⁶. Frente a esta situación, es dable precisar que el propio artículo 25 de la CADH da cuenta de que puede haber "recursos efectivos" cuya tramitación no resulte sencilla y rápida. Es posible entender que se trata de recursos frente a situaciones de gran complejidad fáctica o probatoria, o de situaciones que requieran un remedio complejo.

¹⁹⁴ Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.*, párrafo 81.

¹⁹⁵ Cfr. *Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz, cit.* párrafos 81, 82.

¹⁹⁶ Cfr. Corte I.D.H., *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párrafo 165; *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrafo 91; *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párrafos 32, 33 y 34; *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 No. 9, párrafo 23, entre otros.

251. Como se mencionara, el segundo aspecto del recurso "efectivo" es de tipo empírico. Hace a las condiciones políticas e institucionales que permiten que un recurso previsto legalmente sea capaz de "cumplir con su objeto" u "obtener el resultado para el que fue concebido". En este segundo sentido, un recurso no es efectivo cuando es "ilusorio", demasiado gravoso para la víctima, o cuando el Estado no ha asegurado su debida aplicación por parte de sus autoridades judiciales. Así, la Corte IDH ha resaltado, una y otra vez, que:

No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial 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; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial¹⁹⁷.

252. Sin necesidad de recurrir a casos extremos --por ejemplo, el de algún determinado país de la región en que no rigiera un verdadero Estado de Derecho-- hay determinados precedentes que permiten ilustrar con claridad el aspecto empírico del recurso efectivo.

253. A modo de ejemplo, el Caso Maria Da Penha Maia Fernandes¹⁹⁸ da cuenta de circunstancias estructurales que pueden determinar la ineficacia de los recursos previstos para hacer frente a violaciones a los derechos humanos. Aquí estaba en juego el actuar del sistema judicial frente a la prohibición de discriminación, en casos que involucran a grupos particularmente vulnerables.

254. La señora Da Penha denunció ante la CIDH la tolerancia por parte del Estado brasileño de la violencia perpetrada por su marido, durante años de convivencia matrimonial, y que culminara en una tentativa de homicidio. Producto de las agresiones que sufriera durante su matrimonio, la peticionaria padecía de paraplejía irreversible. En el caso se denuncia, básicamente, la tolerancia estatal por no haber tomado por más de quince años medidas efectivas necesarias para procesar y penar al agresor, pese a las reclamaciones oportunamente efectuadas.

255. En su informe de fondo, la Comisión concluyó que el Estado violó en perjuicio de la señora Maria da Penha Maia Fernandes los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1.1 de dicho instrumento y en los artículos II y XVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. La CIDH concluyó que la violación de derechos en el caso tuvo lugar como parte de un patrón discriminatorio

¹⁹⁷ Cfr. Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 137; *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 No. 9, párrafo 24, entre otros.

¹⁹⁸ CIDH, Informe N° 54/01, Caso 12.051, *Maria Da Penha Maia Fernandes*, Brasil, 16 de abril de 2001.

respecto a la tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil por ineficacia de la acción judicial¹⁹⁹. En este orden de ideas, la CIDH estableció:

Es más, como ha sido demostrado previamente, esa tolerancia por los órganos del Estado no es exclusiva de este caso, sino *una pauta sistemática. Es una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer (...)* Dado que esta violación contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. *Esa inefectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos (...)* en este caso emblemático de muchos otros, la ineficacia judicial, la impunidad y la imposibilidad de obtener una reparación por la víctima establece una muestra de la falta de compromiso para reaccionar adecuadamente frente a la violencia doméstica...²⁰⁰ (el destacado es propio)

256. De esta manera, la CIDH identifica en el caso un patrón discriminatorio vinculado a la tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil, que da lugar a la absoluta inefectividad de las herramientas judiciales con las que las víctimas cuentan para enfrentar la vulneración a sus derechos.

257. Ahora bien, hay otro tipo de casos que también permite ejemplificar el aspecto empírico del llamado "recurso efectivo". Así, como se destacara, la inefectividad puede también provenir del retardo injustificado en la toma de una decisión.

258. El análisis de la CIDH en el Caso Jorge Odir Miranda Cortez y otros Vs. El Salvador²⁰¹, permite ilustrar estos supuestos. En este caso, los peticionarios alegaron la violación del derecho a la vida, a la salud y al desarrollo de la personalidad en la medida en que no les suministraban los medicamentos que integran la triple terapia necesaria para tratar el VIH/SIDA. En cuanto resulta aquí relevante, alegaron, a su vez, la vulneración del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva ante la violación del plazo razonable para la adopción de una decisión sobre el fondo, en el trámite de la acción de amparo que habían interpuesto con miras a garantizar sus derechos fundamentales. Se arguyó así la falta de toda efectividad de la acción de amparo para la tutela de derechos fundamentales. Ante esta situación, en el análisis de admisibilidad del caso, la Comisión estableció:

En efecto, los peticionarios plantearon una demanda de amparo el 28 de abril de 1999 ante la Corte Suprema de Justicia de dicho país, en la cual reclaman el suministro de los medicamentos antirretrovirales a los

¹⁹⁹ *Ibíd.*, párrafos 2 y 3.

²⁰⁰ *Ibíd.*, párrafos 55 a 58.

²⁰¹ CIDH, Informe N° 29/01, Caso 12.249, *Jorge Odir Miranda Cortez y Otros*, El Salvador, 7 de marzo de 2001. En este punto, es interesante destacar que la decisión de la CIDH también da cuenta de que un criterio básico para medir la *razonabilidad* del plazo de los procesos judiciales se relaciona con el análisis de la situación particular de hecho, así como con la consideración de los derechos en juego en el caso. Estos criterios deben sumarse a aquellos desarrollados en el apartado V. B. iv de este trabajo.

pacientes seropositivos. De acuerdo a la información suministrada por los peticionarios --no controvertida por el Estado salvadoreño-- el 15 de junio de 1999 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió admitir la demanda, pero hasta la fecha del presente informe no se ha emitido una decisión definitiva sobre el fondo del reclamo (...) *La CIDH considera que los peticionarios tuvieron acceso al amparo, que es el recurso idóneo de la jurisdicción interna en El Salvador a efectos del presente caso, y que lo interpusieron en tiempo y forma. Sin embargo, hasta la fecha tal recurso no ha operado con la efectividad que se requiere para atender sus reclamos de presuntas violaciones de derechos humanos. Han transcurrido casi dos años desde que se planteó la demanda sin una decisión final del órgano jurisdiccional salvadoreño...*²⁰². (el destacado es propio)

259. Los precedentes hasta aquí expuestos, permiten dar cuenta de que la noción de efectividad²⁰³ del recurso que emana del artículo 25 de la Convención Americana, tanto en su aspecto normativo como empírico, se asocia a la idoneidad del remedio para prevenir, detener, privar de efectos y reparar la afectación al derecho humano de que se trate. Por ello, la Corte IDH ha concluido, una y otra vez, que "“la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones de los derechos reconocidos por la Convención Americana constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte”²⁰⁴".

C. Los remedios judiciales para la protección efectiva de los derechos

260. Una vez establecido de manera somera el marco general sobre el que se asienta el derecho a la protección judicial efectiva, cabe referirse ahora a estándares del SIDH de particular relevancia para la vigencia de los derechos económicos, sociales y

²⁰² *Ibíd.*, Ver párrafos 38 a 40. Aquí, es dable aclarar que si bien la CIDH entendió que el caso era admisible, difirió a la etapa sobre el fondo de la cuestión, la determinación de si había existido una vulneración del artículo 25 de la CADH.

Vale destacar aquí que otro caso interesante en materia de VIH/SIDA en el SIDH es "Luis Rolando Cuscul Pivaral y otras personas afectadas por el VIH/SIDA Vs. Guatemala" que cuenta con informe de admisibilidad de la CIDH. En este caso se alega que el Estado desconoció los derechos de 39 presuntas víctimas debido a la falta de suministro de medicamentos antirretrovirales para el tratamiento del VIH/SIDA. En su informe de admisibilidad, la CIDH concluyó que las circunstancias del caso podrían constituir violaciones al derecho a la vida y a la tutela judicial efectiva. Ahora bien, relegó todo análisis sobre la vulneración de estos derechos a la etapa de fondo. Ver al respecto, CIDH, Informe N° 32/05, Petición 642/03, Admisibilidad, Luis Rolando Cuscul Pivaral Y Otras Personas Afectadas Por el VIH/SIDA, Guatemala, 7 de marzo de 2005.

²⁰³ Por su parte, el Comité de Derechos Humanos –órgano de contralor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - también ha aportado algunos elementos de interés a fin asignar sentido a la noción de "efectividad" del recurso. Así, en la Observación General N° 31, el Comité sugiere determinados criterios para merituar la "efectividad" del recurso: la adecuación a la situación de las víctimas, en especial cuando pudieran pertenecer a grupos en situación de vulnerabilidad; la adecuación del cuerpo judicial o administrativo que recibe y procesa la denuncia, y – especialmente – la adecuación del remedio para a) *hacer cesar la violación, si esta continúa*; b) *ofrecer una reparación material y moral a la víctima*; c) *castigar a los responsables, cuando corresponda*; y d) *impedir que la violación se repita*. Ver Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 31, "La naturaleza de las obligaciones legales generales impuestas por el Pacto a los Estados parte", 26 de mayo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párrafos 15 a 20.

²⁰⁴ *Cfr.* Corte I.D.H., *Caso Durand y Ugarte*. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párrafo 102; *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párrafo 164; *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74. párrafo 136; *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 113, entre otros.

culturales. En esta línea, se abordarán supuestos en los que la CIDH o la Corte IDH se expresaran en relación con los requisitos de idoneidad y efectividad de los diversos tipos de acciones y remedios judiciales para la protección de derechos fundamentales, por ejemplo las acciones de índole cautelar o preventivo, así como otras acciones y procedimientos de tutela, tanto individuales como colectivos.

1. Tutela cautelar de derechos

261. El SIDH ha reconocido que la noción de "efectividad" que surge del artículo 25 de la CADH, requiere que las herramientas judiciales disponibles, incluyan medidas procesales como las medidas precautorias, provisionales o cautelares y, en general, recursos judiciales sencillos y rápidos para la tutela de derechos, con miras a impedir que las violaciones se prolonguen en el tiempo²⁰⁵. Lo anterior, aún cuando la determinación acerca del fondo de la cuestión, requiera de un período temporal más extenso.

262. Cobran particular importancia dos recientes informes de la Comisión Interamericana en los que se hiciera expresa referencia a la relevancia de garantizar la protección cautelar de los derechos: el *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*²⁰⁶ y el informe *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*²⁰⁷.

263. En el primero de estos, la CIDH destaca que "el derecho a la tutela judicial genera la obligación estatal de establecer y garantizar recursos judiciales idóneos y efectivos para la protección cautelar de los derechos"²⁰⁸. A continuación, la Comisión, se aboca a puntualizar determinados caracteres con los que deben contar estos recursos, así como ciertas particularidades que debe presentar su trámite.

264. De esta manera, en virtud de la especial naturaleza de estos recursos y de la necesidad y urgencia con la que deben actuar, la CIDH puntualiza ciertas características básicas que éstos deben presentar a fin de ser considerados "idóneos": a) que se trate de recursos sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes; b) que se cuente con la posibilidad de acceder a instancias judiciales federales o nacionales ante la sospecha de parcialidad en la actuación de los órganos locales; c) que se garantice una legitimación activa amplia; d) que puedan tramitarse como recursos individuales e igualmente como acciones cautelares colectivas (para proteger a un grupo determinado o determinable conforme a ciertos parámetros, afectado o bajo situación de riesgo inminente); y e) que se prevea la aplicación de medidas de protección en consulta con los afectados²⁰⁹.

²⁰⁵ En este mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General N° 31, ha establecido: "...El Comité opina, además, que el derecho a un recurso efectivo puede, en ciertas circunstancias, requerir que los Estados Parte establezcan e implementen medidas provisionales o cautelares para evitar la continuación de las violaciones y para asegurar la reparación de todo daño causado por dichas violaciones lo más temprano posible..." (el destacado es propio) Cfr. Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 31, "La naturaleza de las obligaciones legales generales impuestas por el Pacto a los Estados parte", 26 de mayo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párrafo 19.

²⁰⁶ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 de marzo de 2006.

²⁰⁷ Cfr. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, cit. Ya se ha trabajado sobre otros aspectos de este informe, en el segundo acápite de este documento.

²⁰⁸ *Ibid.*, página 35.

²⁰⁹ *Ibid.*, páginas 35, 36.

265. En relación con el trámite de estos recursos, la CIDH establece en su informe:

Por tratarse de acciones de protección de derechos fundamentales en casos urgentes, la ritualidad de las pruebas no debería ser la misma que se exige en los procesos ordinarios, pues se trata de que en un breve lapso de tiempo se adopten las medidas conducentes para la protección inmediata de los derechos amenazados...²¹⁰.

266. En paralelo, en el informe *Acceso a la Justicia para de las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, la CIDH identifica el derecho a acceder a una tutela cautelar efectiva como una dimensión particular del derecho a la protección judicial, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 de la CADH; al tiempo que, menciona diversos elementos de la clase de recursos que los Estados deben proveer en casos de violencia contra las mujeres²¹¹. Expresamente, la Comisión remarca:

Una dimensión particular del derecho a la protección judicial, consiste en el derecho a acceder a una tutela cautelar efectiva. El artículo 8 inciso D de la Convención de Belém do Pará indica algunos componentes del tipo de recursos cautelares que los Estados tienen el deber de proporcionar en casos de violencia contra las mujeres, tales como servicios especializados apropiados para la atención, refugios, servicios de orientación para toda la familia, servicios de custodia y cuidado de los menores afectados. Ello, además de recursos judiciales de índole cautelar para conminar al agresor a cesar en sus acciones y proteger la integridad física, la libertad, la vida y la propiedad de las mujeres agredidas.²¹².

267. Se observa así que, sobre todo en los últimos tiempos, se le ha asignado a la protección cautelar de los derechos --y a los distintos recursos que la garantizan-- un papel relevante en el marco de los alcances del derecho a la tutela judicial efectiva.

2. El derecho a la tutela judicial efectiva ante afectaciones colectivas de derechos humanos

268. Tal como se destacara, es indudable que los derechos sociales tienen una dimensión colectiva y, por ello, su vulneración suele presentarse como afectación de grupos o colectivos más o menos determinados. Lo mismo puede decirse de aquellas acciones estatales que impactan en sectores sociales excluidos y que suelen presentarse como prácticas generales que configuran situaciones de características estructurales y que demandan remedios de naturaleza colectiva, tal como la afectación de derechos civiles, políticos y sociales de una comunidad indígena o de una población desplazada²¹³.

²¹⁰ *Ibid.*, página 36.

²¹¹ *Cfr.*, *Acceso a la justicia para de las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, *cit.*, párrafo 57.

²¹² *Ibid.*, párrafo 57.

²¹³ El caso "Personas privadas de libertad en la cárcel de Urso Branco, Rondônia", constituye un buen ejemplo de una situación estructural que requiere remedios de naturaleza colectiva. El caso tiene por eje la grave situación de violencia, insalubridad e inseguridad que atraviesan las personas privadas de libertad en la llamada Cárcel de "Urso Branco", en Brasil. En cuanto aquí resulta particularmente relevante, en su informe de admisibilidad, la CIDH, en virtud del principio *iura novit curiae*, decidió admitir la petición "con respecto al eventual incumplimiento de la obligación derivada del artículo 2 de la Convención Americana, toda vez que (...) en el marco del

Continúa...

269. De esta manera, un componente esencial de la exigibilidad de los derechos en la justicia es la posibilidad de contar con este tipo de acciones de representación de intereses públicos o colectivos, cualquiera sea su diseño procesal. Este derecho está comprendido en el artículo 25 de la Convención Americana, y se encuentra vinculado íntimamente con el derecho de asociación y de participación en los asuntos públicos, en tanto se trata del tipo de recursos judiciales idóneos y efectivos para la tutela de este tipo de derechos. Es común que los remedios judiciales del tipo se encuentren limitados o condicionados por normas procesales reglamentarias o por una jurisprudencia restrictiva en cuanto a la legitimación activa, los medios de prueba, el régimen de costas y los costos del proceso, y las vías de ejecución de decisiones. Encuadrar estas acciones en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos en su dimensión colectiva, permite brindar algunas líneas más claras sobre el tipo de reglamentación que los Estados pueden o no realizar.

270. En este marco, el SIDH ha comenzado a delinear estándares sobre mecanismos de tutela judicial que garanticen el litigio colectivo y, en particular, sobre el alcance de la obligación estatal de asegurar este tipo de procedimientos de reclamo en los sistemas judiciales nacionales.

271. Los supuestos antes mencionados demandan necesariamente del diseño y puesta en práctica de mecanismos del litigio colectivo son aquellos casos en los que la titularidad de un derecho, corresponde a un sujeto plural o colectivo, o en los que el derecho requiere necesariamente formas de ejercicio colectivo. En estos casos, a fin de reclamar protección judicial, es preciso que alguien pueda invocar la afectación grupal o colectiva, y no sólo la afectación individual. En sentido similar, es necesario que alguien esté en condiciones de reclamar un remedio de carácter colectivo, y no sólo uno que se agote en el alcance individual. De lo contrario, el recurso no podrá ser considerado efectivo.

272. En este orden de ideas, un claro ejemplo de titularidad colectiva es el derecho a la tierra ancestral de las comunidades indígenas. Este derecho carece de todo sentido en caso de ser subdividido en porciones de propiedad asignadas a individuos: la condición para la preservación de la identidad del pueblo es la titularidad y goce común del derecho a la tierra. Tanto la CIDH como la Corte IDH han esbozado estándares en esta materia.

273. En el Caso *Awas Tingni*²¹⁴, la Corte analizó los alcances del artículo 21 de la Convención Americana, que consagra el derecho a la propiedad privada. El litigio involucraba, entre otros hechos relevantes, la denuncia de falta de demarcación y titulación de la tierra comunitaria indígena, y de concesión de explotaciones privadas en ese territorio por parte del Estado de Nicaragua. En cuanto aquí resulta relevante, la Corte destacó en su sentencia que:

Esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco

...continuación

análisis de los recursos internos, se decidió admitirlo *por considerar la posibilidad de que la legislación brasileña pudiera no ofrecer un efectivo proceso legal, para adecuar las cárceles de dicho Estado a niveles dignos...*" (el destacado es propio) CIDH, Informe N° 81/06, Petición 394-02, Admisibilidad, *Personas privadas de libertad en la cárcel de Urso Branco, Rondônia*, Brasil, 21 de octubre de 2006.

²¹⁴ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

de la propiedad comunal, (...) Dadas las características del presente caso, es menester hacer algunas precisiones respecto del concepto de propiedad en las comunidades indígenas. Entre los indígenas existe una tradición comunitaria 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 (...) 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. Para las comunidades indígenas 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 futuras²¹⁵.

274. 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 tierra supone, necesariamente, la posibilidad de tratar ese bien como bien colectivo y no meramente como agregado de bienes individuales. Si bien en este caso la Corte no se refirió en particular a la necesidad de instaurar mecanismos que garanticen la tutela del litigio colectivo, le ordenó al Estado adoptar, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo efectivo de delimitación, demarcación y titulación de la propiedad de los miembros de la Comunidad Mayagna Awas Tingni, acorde con el derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de ésta y declaró que los hechos del caso configuraban la violación del artículo 25 de la Convención Americana, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana. De esta manera, dio los primeros pasos en un camino que retomaría la Comisión.

275. En el caso Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo²¹⁶, los peticionarios alegaron la vulneración de derechos del pueblo Maya, porque el Estado de Belice otorgó concesiones madereras y petroleras en sus tierras, sin consultas sustanciales con la comunidad y de una manera que causó un perjuicio sustancial al medio ambiente y amenaza con daños a largo plazo e irreversibles para el medio ambiente natural del que depende el pueblo maya. A la vez, se denunció que el Estado no reconoció y garantizó los derechos territoriales de la comunidad sobre dichas tierras y no les otorgó protección judicial efectiva de sus derechos e intereses en razón de las demoras en los trámites judiciales instituidos por la comunidad.

276. Estos trámites procuraban la obtención de una orden judicial que declarase la existencia y naturaleza de los intereses mayas en la tierra y los recursos y la condición de esos intereses como derechos protegidos por la Constitución del Estado de Belice, así como declaraciones de las violaciones de esos derechos por el Gobierno en razón del otorgamiento de licencias de explotación maderera dentro de las tierras tradicionales mayas. También se solicitaba que se ordenara al Gobierno la cancelación o suspensión de las licencias de explotación maderera y toda otra licencia para la extracción de recursos dentro de las tierras comprendidas por los derechos aborígenes mayas, y se pedía una orden inhibitoria para restringir al Gobierno en el otorgamiento de nuevas concesiones excepto conforme a un acuerdo negociado y concertado con los

²¹⁵ Ver Corte IDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, sentencia de 31 de agosto de 2001, párrafos 148 y 149.

²¹⁶ CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.053, Fondo, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo*, Belice, 12 de octubre 2004.

dirigentes mayas. En su informe de fondo la CIDH destacó la dimensión colectiva de los derechos en juego:

Entre los hechos que surgen del avance de los derechos humanos de los pueblos indígenas se encuentra el reconocimiento de que los derechos y libertades con frecuencia *son ejercidos por las comunidades indígenas en forma colectiva, en el sentido de que sólo se pueden garantizar efectivamente mediante su garantía a una comunidad indígena en su conjunto. El derecho de propiedad ha sido reconocido como uno de los derechos que contiene ese aspecto colectivo (...)* es evidente para la Comisión que, pese a su reconocimiento del derecho de propiedad del pueblo maya en sus tierras tradicionales, el Estado no ha delimitado, demarcado y titulado o establecido por otra vía los mecanismos legales necesarios para aclarar y proteger el territorio en el que existe su derecho. A este respecto, el expediente indica que *el sistema actual de titulación, arrendamiento y permisos de la tierra según la legislación de Belice, no reconoce ni protege adecuadamente los derechos comunales del pueblo maya en la tierra que han usado y ocupado tradicionalmente.* De acuerdo con la información presentada por los peticionarios, que no ha sido impugnada por el Estado, el régimen que rige la propiedad privada no reconoce ni tiene en cuenta el sistema colectivo tradicional conforme al cual el pueblo maya utiliza y ocupa sus tierras ancestrales (...) es evidente que, conforme a la legislación interna, la propiedad de las tierras de las reservas pertenece al Estado, como "tierras nacionales" y *no existen disposiciones que reconozcan o protejan el interés comunal de los mayas en las tierras (...)* el Estado no ha delimitado, demarcado y titulado, *ni ha establecido por otra vía los mecanismos legales necesarios para aclarar o proteger el territorio en el que rige este derecho.* En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado de Belice violó el derecho de propiedad consagrado en el artículo XXIII de la Declaración Americana en perjuicio del pueblo maya...²¹⁷. (el destacado es propio)

277. En línea con el fallo de la Corte IDH en el Caso Awas Tingni, la CIDH llega aquí a la conclusión de que el Estado de Belice no ha cumplido cabalmente con las obligaciones que le competen al no haber establecido los mecanismos jurídicos necesarios para el efectivo reconocimiento y protección del derecho a la propiedad comunal de la comunidad indígena, desconociendo sin más el aspecto colectivo de los derechos de la comunidad sobre sus tierras.

278. El SIDH dio otro paso importante en el reconocimiento de la necesidad de resguardar la dimensión colectiva de los derechos, en el Caso Yakye Axa, abordado ya en el tercer apartado de este documento. En dicho caso, la CIDH alegó ante la Corte IDH que el Estado de Paraguay era responsable por la violación a los derechos a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, por no proveer a la comunidad indígena y sus miembros de un recurso efectivo y eficaz para responder a las reclamaciones de su territorio ancestral.

279. La CIDH entendió que "la legislación paraguaya no contempla un recurso judicial efectivo, destinado a proteger las legítimas reivindicaciones territoriales de los pueblos indígenas del Paraguay. Si las gestiones ante el Poder Ejecutivo (reclamación territorial) o ante el Poder Legislativo (expropiación) no son efectivas, los afectados, en este caso la Comunidad Yakye Axa y sus miembros, no tienen un recurso

²¹⁷ *Ibíd.*, párrafos 113, 133, 135.

judicial por medio del cual puedan hacer valer sus derechos, y la ineficacia de estos procedimientos ha significado concretamente que no se garantice por parte del Estado el derecho de propiedad de la Comunidad Yakye Axa a su territorio ancestral²¹⁸. A su turno, la Corte, en su sentencia, se hizo eco de este reclamo y estableció como medida de satisfacción y garantía de no repetición la obligación para el Estado de adoptar medidas tendientes a crear un mecanismo efectivo para la reclamación territorial por parte de las comunidades indígenas de Paraguay²¹⁹.

280. El Caso de los 12 Clanes Saramaka contra la República de Suriname también merece ser aquí destacado. En línea con los precedentes anteriores, en su reciente demanda ante la Corte IDH en este caso, la CIDH solicitó que se le ordene al Estado que “remueva los obstáculos normativos jurídicos que impiden la protección del derecho de propiedad del pueblo Saramaka y adopte, en su legislación interna, y mediante consultas efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka, las medidas legislativas, administrativas y de otra índole necesarias para proteger a través de mecanismos especiales el territorio en el que el pueblo Saramaka ejerce su derecho de propiedad comunal, de acuerdo con sus prácticas consuetudinarias de uso de la tierra, sin perjuicio para otras comunidades tribales e indígenas; (...) *adopte las medidas necesarias para aprobar, de acuerdo con sus procesos constitucionales y con las disposiciones de la Convención Americana, las medidas legislativas y de otra índole que puedan ser necesarias para brindar protección judicial y dar efecto a los derechos colectivos e individuales del pueblo Saramaka en relación con el territorio que ha ocupado y usado tradicionalmente*”²²⁰.

281. En cuanto resulta aquí especialmente relevante, en su demanda la CIDH destacó:

De acuerdo con el artículo 25 de la Convención Americana, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas para garantizar la protección judicial de los derechos individuales y colectivos de las comunidades indígenas. Con respecto al derecho a la propiedad colectiva, el Estado debe prever en su régimen judicial recursos judiciales adecuados y efectivos, los cuales deben contener algunas garantías/reparaciones especiales de acuerdo con la dimensión social del derecho violado. Estas reparaciones deben ofrecer un marco procesal adecuado a la dimensión colectiva del conflicto, confiriendo a los grupos afectados la posibilidad de reivindicar, a través de sus representantes o de las personas autorizadas, el derecho garantizado a participar en el proceso y a obtener una indemnización(...) Sobre la base de lo que antecede, la Comisión solicita que la Corte declare que no existen recursos internos efectivos a disposición del pueblo Saramaka para proteger los derechos que le confiere el artículo 21 de la Convención Americana, con lo cual el Estado de Suriname viola el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de dicho instrumento (...) En el caso presente, la cuestión de las reparaciones

²¹⁸ Alegatos de fondo de la CIDH ante la Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakie Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005, párrafo 52.

²¹⁹ Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafo 222. En igual sentido, Ver Demanda de la CIDH ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso 12.419, Comunidad Indígena Sawhoyamaya del Pueblo Enxet-Lengua y sus Miembros contra la República de Paraguay, párrafos 2, 6, 68, 118, 119, 120, 123, 154, 177, 179, 180, 193, 194, 195, 196, 197, 207, 219, Petitorio.

²²⁰ CIDH, Demanda ante la Corte IDH en el Caso de los “12 Clanes Saramaka (Caso 12.338) contra la República de Suriname”, 23 de junio de 2006, párrafo 7.

adquiere una dimensión especial habida cuenta del carácter colectivo de los derechos infringidos por el Estado en perjuicio del pueblo Saramaka (...) La Comisión sostiene que la violación de los derechos del pueblo Saramaka continuará hasta que exista un marco jurídico adecuado que garantice su protección. Por tanto, dada la evolución del derecho de propiedad, como lo reconocieran los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, el Estado debe eliminar los obstáculos jurídicos y reglamentarios que impiden la protección de los derechos de propiedad del pueblo Saramaka o adoptar las disposiciones jurídicas necesarias para garantizar la protección (...) A raíz de lo señalado antes, la Comisión Interamericana solicita que la Corte ordene al Estado (...) que (...) adopte las medidas necesarias para aprobar, de acuerdo con los procedimientos constitucionales de Suriname y las disposiciones de la Convención Americana, las medidas legislativas y de otra índole que puedan ser necesarias para brindar protección judicial y dar efecto a los derechos colectivos e individuales del pueblo saramaka en relación con el territorio que tradicionalmente ha ocupado y utilizado...²²¹

282. La posición que la CIDH asume en el caso da cuenta de la evolución que atravesara el SIDH en materia del reconocimiento de la dimensión colectiva de determinados derechos y de la necesidad de diseñar e implementar mecanismos jurídicos tendientes a garantizar plenamente dicha dimensión. Así, se vislumbra una ampliación de los alcances tradicionales de la garantía prevista en el artículo 25 de la CADH, a fin de contemplar en su marco, también, la tutela judicial efectiva de derechos colectivos.

3. El derecho a la tutela judicial efectiva frente a afectaciones individuales de derechos sociales

283. En los últimos años, la jurisprudencia del SIDH también ha evidenciado una tendencia hacia la ratificación de la vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva en materia de derechos sociales, en su dimensión individual.

284. La OC-18/03 Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados²²² resulta un buen ejemplo de dicha tendencia. Tal como se mencionara en el segundo apartado de este informe, en mayo de 2002 México sometió a la Corte IDH una solicitud de opinión consultiva sobre, entre otras cuestiones, la privación del goce y ejercicio de derechos laborales a los trabajadores migrantes y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley, consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos.

285. En su opinión consultiva, la Corte IDH estableció estándares de relevancia para la garantía de derechos sociales esenciales, como los derechos de los trabajadores. Concretamente, el tribunal enfatizó:

Los Estados deben velar por el estricto cumplimiento de la normativa de carácter laboral que mejor proteja a los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, origen social, étnico o racial, y de su condición migratoria y, por lo tanto, tienen la obligación de tomar cuantas medidas de orden administrativo, legislativo o *judicial* sean necesarias, para enmendar situaciones discriminatorias *de jure* y para

²²¹ *Ibid.*, párrafos 174, 175, 194, 208, 222.

²²² *Cfr.* OC-18/03, *cit.*

erradicar las prácticas discriminatorias realizadas por determinado empleador o grupo de empleadores, a nivel local, regional, nacional o internacional, en perjuicio de trabajadores migrantes (...) En muchas ocasiones sucede que no se reconocen a los trabajadores migrantes indocumentados los derechos laborales ya mencionados. Por ejemplo, muchos empleadores los contratan para que presten determinado servicio a cambio de una remuneración más baja a la que les correspondería; los despiden por formar parte de sindicatos; los amenazan con deportarlos, entre otras situaciones. Incluso, en algunas ocasiones *los trabajadores migrantes indocumentados no pueden acudir a los tribunales de justicia para reclamar sus derechos por temor a su situación irregular...*²²³. (el destacado es propio)

286. La Corte destaca así que un trabajador migrante indocumentado tiene siempre el derecho de hacerse representar ante el órgano competente para que se le reconozca todo derecho laboral que haya adquirido como trabajador. De esta manera, la Corte considera que los trabajadores migrantes indocumentados, que se encuentran en una situación de vulnerabilidad y discriminación con respecto a los trabajadores nacionales, poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica. Los trabajadores “al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos²²⁴”.

287. Cabe citar el voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez en el marco de esta opinión consultiva:

La OC-18/2003 examina centralmente los derechos derivados del trabajo y concernientes, por ende, a los trabajadores. Estos pertenecen a la categoría de los derechos denominados “económicos, sociales y culturales” (...) sea cual fuere el emplazamiento de éstos, tomando en cuenta su materia e incluso la época en la que llegaron a los textos constitucionales, primero, e internacionales, luego, lo cierto es que tienen el mismo rango que los derechos llamados “civiles y políticos”. Unos u otros, mutuamente dependientes o condicionados, integran el estatuto contemporáneo del ser humano: son un solo conjunto amplio, partes del mismo universo, que se desintegraría artificialmente si quedara excluida alguna de ellas (...). Entre esos derechos no hay más distancia que la relativa a su materia, a la identidad de los bienes que tutelan, al espacio en el que surgen y prosperan. Tienen la misma jerarquía y reclaman idéntico respeto. No es debido confundir unos con otros, pero tampoco es posible ignorar la relación en que se encuentran, por el imperio mismo de las circunstancias: digamos, por ejemplo, que si bien el derecho al trabajo no se confunde con el derecho a la vida, el trabajo es condición de una vida digna, e incluso de la vida misma: factor de subsistencia. *Si se niega el acceso al trabajo, o se impide al obrero la recepción de sus frutos, o se obstruye la vía jurisdiccional o administrativa por la que éste reclama sus derechos, podría quedar en riesgo la vida, y en todo caso sufrirá menoscabo la calidad de la vida, que es un punto básico tanto de los*

²²³ Cfr. OC-18/03, *cit.*, párrafos 149, 159.

²²⁴ *Ibid.*, párrafo 160.

*derechos económicos, sociales y culturales como de los civiles y políticos...*²²⁵. (el destacado es propio)

288. Se reconoce así --tanto en el voto de la mayoría como en el del Juez García Ramírez-- que los Estados deben proveer a los trabajadores migrantes, recursos judiciales efectivos tendientes a realizar sus derechos laborales. Tales derechos requieren del diseño de mecanismos jurídicos de reclamo, de efectivo respeto y de garantía al momento de su puesta en práctica.

289. Otro precedente interesante en este punto es el Caso Yean y Bosico. En este caso, entre otras cuestiones, se reclamó la inexistencia de un mecanismo o procedimiento para apelar ante la justicia la decisión del Registro Civil dominicano de negar a las niñas la inscripción tardía de su nacimiento. En este sentido, la CIDH destacó en sus alegatos ante la Corte, que se había configurado en el caso la violación al artículo 25 de la CADH²²⁶. Concretamente, destacó:

El Estado no ha establecido un mecanismo o procedimiento para que se apele una decisión de no registrar a un individuo ante un juez o tribunal competente. La decisión desfavorable del Oficial del Estado Civil, a pesar de varios intentos razonables por parte de las madres de las niñas Dilcia y Violeta, nunca fue revisada por un tribunal competente e independiente (...) existen dos vías para la revisión de decisiones del oficial del Estado Civil: 1) la revisión establecida por la Ley No. 659, y 2) la revisión por la autoridad administrativa responsable de llevar acabo los registros, en este caso la Junta Central Electoral. La Junta Central Electoral no esta regulada por procedimientos formales y no ha publicado reglamentos o promulgado procedimientos mediante los cuales los solicitantes puedan pedir una revisión de las decisiones adversas de los oficiales del Estado Civil. *Por ende, el Estado no ofrece un recurso efectivo por el cual las niñas Dilcia y Violeta pudieran impugnar la negativa del Oficial del Estado Civil (...) la resolución de los recursos de amparo y de inconstitucionalidad puede llevar hasta dos años, de forma que no existe en la República Dominicana un recurso sencillo y simple, lo que constituye una violación del artículo 25 de la Convención...*(el destacado es propio)

290. A su vez, otro caso de relevancia en esta materia es el de Damião Ximenes Lopes. En dicho caso, tanto la CIDH como la Corte IDH hicieron hincapié en la necesidad de garantizar recursos efectivos para el contralor y la inspección judicial de la situación en que se encuentran aquellas personas internadas en centros de salud. La CIDH destacó en su demanda ante la Corte:

La trascendencia de este caso radica primeramente en la necesidad de hacer justicia para el señor Damião Ximenes Lopes y ofrecerle una reparación adecuada a sus familiares. Sin embargo, su trascendencia también radica en la oportunidad que ofrece al Sistema Interamericano

²²⁵ Voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez, Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafos 27, 28.

²²⁶ Debe aclararse aquí que la Corte IDH no se pronunció acerca de esta alegada violación al entender "que carece de competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones concretadas en hechos o actos sucedidos antes del 25 de marzo de 1999, fecha en la cual la República Dominicana reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana". Ver al respecto, Corte I.D.H., *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párrafos 199 a 201.

de Protección de los Derechos Humanos de desarrollar su jurisprudencia en relación con los derechos y la especial situación de las personas con discapacidad mental, los tratos crueles, inhumanos o degradantes a los que se ven expuestas, *las obligaciones del Estado en relación con los centros de salud que actúan en su nombre y representación y las garantías judiciales respecto de los pacientes internados en ellas*, así como la necesidad de efectuar investigaciones efectivas en este tipo de casos (...) La Comisión observa que en el presente caso, al ser el señor Damião Ximenes Lopes una persona con discapacidad mental, no solamente tenía menos oportunidades de defenderse de las vejaciones o violaciones de las que podía ser objeto, *sino también menos posibilidades de utilizar los recursos existentes o de tramitar y llevar adelante una acusación que condujera a una investigación sobre los hechos*. Se encontraba en una situación de vulnerabilidad especial (...) Garantías de no repetición (...) Como parte esencial de las medidas de no repetición, la Comisión considera que la Corte debe ordenar que el Estado brasileño adopte medidas para dar efectividad a su obligación de supervisión de las condiciones de hospitalización o internamiento de las personas con discapacidad mental que se encuentran recluidas en centros hospitalarios, *incluyendo adecuados sistemas de inspección y control judicial...*²²⁷. (el destacado es propio)

291. La CIDH remarca así la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas internadas en centros de salud y entiende necesaria, la gestión de recursos efectivos que posibiliten un control judicial sobre estos establecimientos. En su fallo, la Corte coincide con la Comisión al postular:

La Corte estima que *los Estados son responsables de regular y fiscalizar con carácter permanente la prestación de los servicios y la ejecución de los programas nacionales relativos al logro de una prestación de servicios de salud públicos de calidad, de tal manera que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida y a la integridad física de las personas sometidas a tratamiento de salud*. Deben, *inter alia*, crear mecanismos adecuados para inspeccionar las instituciones psiquiátricas, *presentar, investigar y resolver quejas y establecer procedimientos disciplinarios o judiciales apropiados para casos de conducta profesional indebida o de violación de los derechos de los pacientes*²²⁸. (el destacado es propio)

292. La Corte IDH fija así el deber estatal de controlar el desarrollo de los servicios públicos de salud. Este deber incluye la obligación de garantizar la existencia de mecanismos legales de reclamo frente a amenazas a la integridad física de las personas sometidas a un tratamiento en los establecimientos en que dichos servicios se presten.

293. Por último, es dable comentar aquí un caso en el que la CIDH repara particularmente sobre la dimensión individual del derecho de los pueblos indígenas a sus

²²⁷ Demanda de la CIDH ante la Corte I.D.H., en el Caso *Damião Ximenes Lopes*, Caso 12.237, Contra la República Federativa del Brasil, párrafos 4, 177, 211.

²²⁸ Corte I.D.H., *Caso Ximenes Lopes*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párrafo 99.

tierras ancestrales. Se trata del Caso Mary y Carrie Dann c. Estados Unidos²²⁹. En este caso, las hermanas Dann presentaron una denuncia ante la CIDH por la que alegaron que la reivindicación de sus tierras ancestrales fue iniciada por un grupo del pueblo Western Shoshone, sin un mandato claro de los demás grupos o miembros de ese pueblo. La CIDH concluyó que no hubo pruebas de que se mantuvieran consultas adecuadas entre los Western Shoshone en momentos en que se pronunciaban dictámenes sustanciales en el marco del proceso reivindicatorio de las tierras ancestrales de la comunidad. En cuanto aquí resulta relevante, la CIDH manifestó en su informe de fondo:

Específicamente, en relación con la legitimación de las hermanas Dann para participar en el proceso destinado a resolver derechos sobre tierras ancestrales de los Western Shoshone, la Comisión considera importante subrayar (...) que la declaración sobre los intereses colectivos de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales no excluye la participación de personas individuales en el proceso. La Comisión ha declarado, por el contrario, que todo pronunciamiento sobre la medida en que los pueblos indígenas pueden mantener intereses en las tierras a las que tradicionalmente han tenido título y que han ocupado y usado debe basarse en un proceso de consentimiento plenamente informado y mutuo por parte de la comunidad indígena en conjunto. Y tal como la Comisión concluyó sobre las circunstancias de este caso, el proceso por el cual se determinaron los intereses dominiales de los Western Shoshone presentó fallas a ese respecto. El que sólo probando fraude o colusión podría impugnarse la presunta representación, por parte de la Banda Temoak, de la totalidad del pueblo Western Shoshone, y el que el Consejo General de los Western Shoshone sólo se hubiera reunido en tres ocasiones en el periodo de 18 años comprendido entre 1947 y 1965, no implica el cumplimiento de la obligación del Estado de demostrar que las conclusiones del proceso seguido ante la ICC resultaran del consentimiento plenamente informado y mutuo del pueblo Western Shoshone, incluidas las hermanas Dann...²³⁰. (el destacado es propio)

294. La CIDH destaca en su informe que el Estado debe otorgarles a las hermanas Dann un "recurso ante la justicia para proteger sus derechos de propiedad en condiciones de igualdad y de manera que se considere el carácter colectivo e individual de los derechos de propiedad que las Dann puedan reivindicar por las tierras ancestrales Western Shoshone"²³¹.

295. Los precedentes hasta aquí reseñados, tanto en materia de protección cautelar como de tutela colectiva e individual de derechos, dan cuenta de que el SIDH ha reconocido la necesidad de desarrollar los alcances del derecho a la tutela judicial efectiva por fuera de sus formulaciones clásicas o tradicionales. De esta manera, es posible alcanzar un marco más fuerte de protección para la efectiva vigencia no solo ya, de los llamados derechos civiles y políticos, sino también de los derechos económicos, sociales y culturales.

²²⁹ CIDH, Informe N° 75/02, *Mary y Carrie Dann*, Estados Unidos, Caso 11.140, Fondo, 27 de diciembre de 2002.

²³⁰ *Ibíd.*, párrafo 165.

²³¹ *Ibíd.*, párrafo 171.

D. El derecho a un recurso judicial efectivo y el desarrollo de mecanismos adecuados de ejecución de sentencias

296. Tal como se destacara al puntualizar los alcances del artículo 25, la CADH postula la responsabilidad del Estado de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales²³². Ahora bien, esta obligación no culmina con la gestación de un recurso efectivo que redunde en el desarrollo de un proceso con las debidas garantías, sino que incluye el deber de diseñar e implementar mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado.

297. Si las sentencias se tornan inoperantes por falta de un diseño adecuado de los procedimientos judiciales, se constituye un típico caso de carencia de recurso judicial adecuado y efectivo para la tutela de un derecho. Así, un recurso puede resultar inefectivo para tutelar un derecho social cuando no se prevé un mecanismo de ejecución de sentencias idóneo para superar los problemas típicos que suele verificarse en esta instancia procesal con las sentencias que imponen al Estado obligaciones de hacer. Frente a situaciones del tipo, tanto la CIDH como la Corte IDH han reconocido la relevancia de avanzar en este aspecto del recurso judicial efectivo.

298. En este sentido, en el Caso César Cabrejos Bernuy se denunció que el Estado peruano había violado el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana al incumplir sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Dichas sentencias dispusieron en dos oportunidades la reincorporación del señor Cabrejos Bernuy al cargo de Coronel de la Policía Nacional del Perú, y las autoridades reincorporaron dos veces al peticionario a su cargo, pero lo volvieron a pasar a retiro de forma inmediata, reproduciendo en ambas oportunidades el respectivo acto administrativo.

299. Tras analizar el fondo del asunto, la CIDH concluyó que Perú violó, respecto del señor Cabrejos Bernuy, los artículos 25 y 1.1 de la Convención²³³ y fue enfática en cuanto a los alcances del derecho a la protección judicial efectiva. Concretamente, la CIDH expresó:

El corolario de la función jurisdiccional es que las decisiones judiciales sean cumplidas, ya sea de forma voluntaria o de manera coercitiva, con el auxilio de la fuerza pública de ser ello necesario (...) El incumplimiento de sentencias judiciales no sólo afecta la seguridad jurídica sino también vulnera los principios esenciales del Estado de derecho. Lograr la ejecución de las sentencias judiciales constituye así un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de derecho (...) La efectividad del recurso, en tanto derecho, es precisamente lo que se consagra en el último inciso del artículo 25 de la Convención, donde se establece la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de las decisiones en que se haya estimado procedente un recurso. Tal obligación es la culminación del derecho fundamental a la protección judicial...²³⁴.

²³² Cfr. Corte I.D.H., *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párrafo 237.

²³³ CIDH, Informe N° 110/00, Caso 11.800, *César Cabrejos Bernuy*, Perú, 4 de diciembre de 2000.

²³⁴ *Ibid.*, párrafos 24, 25 y 30.

300. En esta oportunidad, la CIDH también destacó las particularidades de un proceso de ejecución de sentencia, cuando quien debe acatarla no es otro que el mismo Estado. Así, remarcó 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, sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar, pues tales órganos forman también parte del Estado y suelen tener privilegios procesales, como por ejemplo la inembargabilidad de sus bienes. Según la CIDH, dichos órganos pueden tener una inclinación a usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos. 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”.²³⁵ Frente a este parámetro de análisis, la CIDH concluyó cuanto sigue:

Los hechos del presente caso configuran una clara violación por parte del Estado peruano, en perjuicio del señor Cabrejos Bernuy, del derecho a protección judicial consagrado en el artículo 25.c de la Convención Americana, conforme al cual Perú se comprometió a “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión que haya estimado procedente el recurso”. En efecto, aunque el señor Cabrejos Bernuy tuvo acceso a un recurso que resultó en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 5 de junio de 1992 que ordenó su reincorporación como Coronel de la Policía Nacional del Perú, el Estado no garantizó el cumplimiento de tal decisión (...) Aunque con posterioridad a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia la Policía Nacional del Perú dictó dos Resoluciones Supremas acordando la reincorporación del señor Cabrejos Bernuy, dicha reincorporación nunca se materializó en la práctica, pues éste en realidad nunca pudo regresar a su cargo. La reproducción continua de resoluciones de remoción expedidas por la administración ha burlado de manera continua la acción de la justicia. (...) *Tal actitud de la Policía Nacional del Perú constituye una burla al Poder Judicial y hace absolutamente innecesario exigirle a la víctima que siga intentando a perpetuidad recursos judiciales que, como está probado, no le han reparado su situación....*²³⁶ (el destacado es propio)

301. A su vez, en el marco de su informe de admisibilidad en el ya citado Caso Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros²³⁷, la CIDH volvió a destacar su posición en relación con los alcances de la garantía consagrada en el artículo 25 de la CADH. En aquella oportunidad, la CIDH recalzó:

En los casos en que los peticionarios han interpuesto recursos administrativos o judiciales para reclamar por la forma en que se ejecutaron las sentencias y en los mismos se ha dictado una decisión, (...) se aplica la regla de agotamiento de los recursos internos prevista

²³⁵ *Ibíd.*, párrafos 31 y 33.

²³⁶ *Ibíd.*, párrafos 45 a 47.

²³⁷ CIDH, Informe N° 3/01, Caso 11.670, *Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y Otros (Sistema Previsional)*, Argentina, 19 de enero de 2001.

en el artículo 46.1.a. *La CIDH considera que en estos casos es aplicable el principio (...) de que "el incumplimiento de una sentencia judicial firme podría configurar una violación continuada por parte de los Estados que persiste como infracción permanente del artículo 25 de la Convención..."*²³⁸. (el destacado es propio)

302. Otro precedente interesante en materia de ejecución de sentencias es el informe de fondo de la CIDH en el Caso Milton García Fajardo y otros²³⁹. En este caso, los peticionarios, trabajadores de aduanas, iniciaron una huelga después de haber gestionado infructuosamente ante el Ministerio de Trabajo la negociación de un pliego de peticiones. En dicho pliego se demandaba, entre otras cosas, la reclasificación nominal de los cargos propios y comunes de la Dirección General de Aduanas, estabilidad laboral, indexación del 20% de los salarios de acuerdo a la devaluación, etc. El Ministerio de Trabajo resolvió declarar ilegal la huelga, por considerar que el Código de Trabajo de Nicaragua no permitía el ejercicio de ese derecho a los trabajadores del servicio público o de interés colectivo. Ante esta situación, los trabajadores de aduanas interpusieron un recurso de amparo ante el Tribunal de Apelaciones, en contra de la declaratoria de ilegalidad de la huelga, con el fin de que la Corte Suprema de Justicia declarara la supremacía de la Constitución sobre la legislación laboral. El Tribunal de Apelaciones resolvió, mediante sentencia interlocutoria, suspender los despidos que estaban realizando las autoridades aduaneras. A pesar de ello, las autoridades despidieron a 142 trabajadores, en su mayoría líderes de base. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia emitió sentencia, un año después de haberse interpuesto el amparo, y confirmó a través de ésta, la resolución del Ministerio de Trabajo en cuanto a la ilegalidad de la huelga.

303. La CIDH concluyó en el caso que el Estado violó en perjuicio de Milton García Fajardo y los 141 trabajadores que comprende la denuncia, los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial, y los derechos económicos, sociales y culturales, protegidos por los artículos 8, 25, y 26 de la CADH en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1.1 de la misma.

304. Este caso presenta una variante respecto de los anteriores en materia de ejecución de sentencias y recurso judicial efectivo. La CIDH determinó en su informe de fondo que se había configurado la vulneración del derecho a la protección judicial efectiva por la falta de acatamiento de las decisiones cautelares judiciales por las que se ordenaba la reincorporación de los trabajadores. En concreto, la Comisión estableció:

El Estado violó el artículo 25.2.c de la Convención Americana al ignorar las medidas cautelares dictadas por el Tribunal de Apelaciones de la Sala Civil y Laboral de la Región III, por medio de las cuales se ordenó la suspensión de los despidos mientras se resolvía el recurso de amparo interpuesto (...) Ha quedado demostrado que las resoluciones judiciales cautelares emanadas del Tribunal de Apelaciones, que pretendían prevenir futuras violaciones de los derechos de los trabajadores aduaneros, resultaron ineficaces e ilusorias. Al respecto, la Corte Interamericana ha interpretado que para que exista un recurso efectivo "... no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer

²³⁸ CIDH, Informe N° 3/01, Caso 11.670, *Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride y Otros (Sistema Previsional)*, Argentina, 19 de enero de 2001, párrafo 57.

²³⁹ CIDH, Informe N° 100/01, Caso 11.381, *Milton García Fajardo y otros*, Nicaragua, 11 de octubre de 2001.

si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla.(...) En el presente caso, efectivamente los recursos resultaron ilusorios y su inutilidad quedó demostrada en la práctica al negarse el Estado a acatar las decisiones judiciales cautelares. Pese a la existencia de tales resoluciones, que pretendían evitar mayores violaciones, los trabajadores aduaneros fueron despedidos...²⁴⁰.

305. En línea con el precedente recién citado, en su análisis de admisibilidad en el Caso Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros (Jubilados de la Empresa Venezolana de Aviación)²⁴¹, la CIDH consideró expresamente que había una violación a los derechos económicos sociales y culturales consagrados en el artículo 26 de la CADH. En la petición se alegó que Venezuela violó en perjuicio de 17 trabajadores jubilados de la Empresa Venezolana Internacional de Aviación Sociedad Anónima (VIASA), los derechos a la seguridad social, la propiedad y la protección judicial, todos ellos consagrados en la Convención Americana y en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre.

306. Los peticionarios argumentaron que la empresa estatal Viasa fue parcialmente privatizada en el año 1992 y que, en la transacción accionaria, el Estado pactó con los compradores que todos los trabajadores perderían su condición de empleados públicos y, en consecuencia, el beneficio del plan de jubilación previsto para ellos. Esta cláusula se suscribió a pesar de que en la legislación interna los derechos laborales se consideran irrenunciables. Al privatizarse la empresa, las presuntas víctimas continuaron dependiendo de Viasa. Esta entidad canceló los deberes pensionales hasta 1997, año en que de manera unilateral cesó el pago de las prestaciones. Ante esta situación, los trabajadores jubilados interpusieron una acción de amparo constitucional en que alegaron violaciones a sus derechos al trabajo, a la irrenunciabilidad de los derechos laborales y a la seguridad social. La acción judicial tuvo acogida favorable en primera y en segunda instancia. Ahora bien, hasta la fecha de la presentación de la denuncia, luego de haber transcurrido más de cinco años desde que se decretó el amparo, no se había dado cumplimiento a las sentencias judiciales. Así, los peticionarios alegaron que el incumplimiento de las órdenes judiciales comportaba la violación continuada de los derechos laborales de los trabajadores jubilados.

307. La particularidad de este caso reside en que además de considerar que los hechos descritos por los peticionarios podrían constituir *prima facie* una violación a los artículos 21 y 25 de la CADH, la CIDH destacó en su informe que: “el incumplimiento de los fallos judiciales dictados en el orden interno tutelando el derecho a la seguridad social del cual afirman su titularidad las presuntas víctimas, podría tender a caracterizar una violación del artículo 26 de la Convención Americana”²⁴².

308. El Caso Cinco Pensionistas²⁴³ también se refería al derecho a la seguridad social. Tal como se desarrollara en el segundo apartado de este trabajo, estaba en juego aquí la reducción del monto de los haberes jubilatorios de cinco pensionistas, que habían trabajado en la Administración pública de Perú, y la falta de acatamiento de las decisiones judiciales que ordenaron su pago conforme a su régimen

²⁴⁰ *Ibíd.*, párrafos 73, 81 y 82.

²⁴¹ CIDH, Informe N° 70/04, Petición 667/01, Admisibilidad, *Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y Otros (Jubilados de la Empresa Venezolana de Aviación Viasa)*, Venezuela, 2004.

²⁴² *Ibíd.*, párrafo 61.

²⁴³ Debe aclararse aquí que esta denominación le fue asignada por la Corte IDH. El caso tramitó ante la CIDH con el nombre de las víctimas. Ver al respecto Corte I.D.H., *Caso “Cinco Pensionistas”*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98.

originario de cálculo. Este caso resultó así una nueva oportunidad para que la CIDH se expresara sobre la relación entre la falta de acatamiento de decisiones judiciales y los alcances del derecho a la protección judicial efectiva²⁴⁴. En su demanda ante la Corte IDH, la CIDH destacó:

El Estado peruano violó (...) el derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana, al incumplir lo ordenado por sentencias definitivas y firmes dictadas por los tribunales peruanos, que ordenaron pagarles a las víctimas una pensión de jubilación nivelada progresivamente con la remuneración del titular en actividad de la Superintendencia de Banca y Seguros que ocupara el mismo puesto, o función análoga, a la que ellos desempeñaban para la fecha de su jubilación(...) El artículo 25 de la Convención hace alusión directa al criterio de efectividad del recurso judicial, el cual no se agota con la sentencia de fondo sino con el cumplimiento de dicha decisión (...) lo que ocurrió en este caso fue que los (...) órganos estatales se autoatribuyeron de facto el poder de decidir que ya no estaban obligados a cumplir con las decisiones del más alto tribunal del país, y asumieron por su cuenta que un Decreto Ley de 1992 los autorizaba a incumplir sentencias de 1994. Con ello, dichos órganos estatales vulneraron no sólo el Estado de derecho en general, sino además, en particular, el derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas, personas de avanzada edad cuya subsistencia digna y decorosa, desde el punto de vista material, dependía precisamente del cumplimiento de las sentencias que en favor de sus derechos adquiridos habían obtenido de la propia Corte Suprema de Justicia de su país...²⁴⁵

309. En este caso, la CIDH forja un estándar relevante en relación con las obligaciones del Estado en materia de ejecución de sentencias y los límites del accionar exigible a las víctimas a fin de alcanzar su cumplimiento. Así, la CIDH destaca que:

²⁴⁴ Es dable mencionar aquí que en su sentencia, la Corte IDH, consideró que había existido en el caso una vulneración al artículo 25 de la CADH solo en relación con el incumplimiento de algunas de las decisiones judiciales denunciadas, no concordando así, con la totalidad de lo argüido por la CIDH en este punto. Ver al respecto, Corte I.D.H., *Caso "Cinco Pensionistas"*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párrafos 122 a 141.

A la vez, en cuanto hace a la vulneración del artículo 26 de la CADH, a pesar de lo argumentado por la CIDH y por los representantes de las víctimas y sus familiares, la Corte entendió que no había tenido lugar su vulneración en el caso. Destacó al respecto que: "...Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (...) se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente (...) Es evidente que esto último es lo que ocurre en el presente caso y por ello la Corte considera procedente desestimar la solicitud de pronunciamiento sobre el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú, en el marco de este caso." *Cfr.*, Corte I.D.H., *Caso Cinco Pensionistas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. párrafos 147, 148.

²⁴⁵ Ver Demanda de la CIDH ante la Corte IDH en el caso 12.034 "Carlos Torres Benvenuto, Javier Mujica Ruiz-Huidobro, Guillermo Álvarez Hernández, Reymert Bartra Vásquez y Maximiliano Gamarra Ferreyra", contra la República del Perú, párrafos 75, 85, 98. En este sentido, es interesante mencionar que el TEDH también ha intervenido en casos en los que se discute la falta de pago o reducción de pensiones tras la obtención de decisiones judiciales definitivas a su respecto. Ver, por ejemplo, TEDH, "Pravednaya vs. Rusia", sentencia de 18 de noviembre de 2004.

El derecho a la tutela judicial efectiva contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana, y concretamente, la obligación a que se refiere el inciso 2.c) de dicho artículo, respecto a la obligación de los Estados de “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”, implica que *los Estados deben hacer cumplir tales decisiones de buena fe y de manera inmediata, 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, en definitiva, denotan dilaciones en el cumplimiento inmediato de la sentencia favorable a derechos fundamentales...*²⁴⁶. (el destacado es propio)

310. Las circunstancias de este caso llevaron, entonces, a la CIDH a requerir que la Corte ordenara al Estado peruano realizar una investigación completa, imparcial y efectiva de los hechos a fin de establecer responsabilidades por el incumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia del Perú y por el Tribunal Constitucional. Solicitó además la CIDH que por la vía de los procesos penales, administrativos y de otra índole a que haya lugar, se apliquen a los responsables las sanciones pertinentes, adecuadas a la gravedad de las violaciones mencionadas²⁴⁷.

311. Por su parte, el caso de la Comunidad de San Mateo de Huanchor y sus miembros²⁴⁸, también presenta particularidades dignas de ser aquí señaladas. En la denuncia se alegó que el Estado es responsable de la violación a los derechos a la vida, a la integridad personal, libertad personal, protección a la honra y dignidad, libertad de asociación, protección a la familia, derechos del niño, a la propiedad, circulación y residencia, derechos políticos, igualdad ante la ley, protección judicial y al desarrollo progresivo de los derechos económicos sociales y culturales, en perjuicio de los miembros de la Comunidad de San Mateo de Huanchor. Esto, en razón de los efectos que sufren sus miembros por la contaminación ambiental producida por la permanencia de una cancha de relaves de residuos tóxicos --aledaña a la Comunidad-- la que no ha sido removida, a pesar de existir una orden administrativa que así lo dispone.

312. Con el objeto de hacer cesar la contaminación ambiental que afecta a la población de la Comunidad, sus miembros iniciaron un proceso administrativo tendiente a lograr la remoción del depósito de relaves tóxicos y la paralización de la actividad de la empresa minera a la que aquel pertenece. Tras varios años de trámite, el Ministerio de Energía y Minas finalmente ordenó la paralización definitiva del depósito de residuos tóxicos. Ahora bien, ésta orden nunca se efectivizó. En paralelo, se inició un proceso penal contra el gerente de la compañía minera por la presunta comisión de delitos contra el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, todavía pendiente a la fecha de interposición de la denuncia.

²⁴⁶ *Ibíd.*, párrafo 99.

²⁴⁷ *Ibíd.*, párrafo 156. La Corte IDH se hizo eco de esta solicitud y decidió en su sentencia que “...el Estado debe realizar las investigaciones correspondientes y aplicar las sanciones pertinentes a los responsables del desacato de las sentencias judiciales emitidas por los tribunales peruanos en el desarrollo de las acciones de garantía interpuestas por las víctimas”. Ver al respecto, Corte I.D.H., *Caso Cinco Pensionistas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, 6to punto resolutivo.

²⁴⁸ CIDH, Informe N° 69/04, Petición 504/03, Admisibilidad, *Comunidad de San Mateo de Huanchor y sus miembros*, Perú, 15 de octubre de 2004.

313. La CIDH destaca en su informe de admisibilidad que hubo un retardo injustificado en el cumplimiento de las resoluciones administrativas dictadas para la remoción del relave y el retardo injustificado en la tramitación de la causa penal. Por lo tanto, concluye que no resultan aplicables a dicho caso los requisitos previstos en la Convención Americana en materia de agotamiento de los recursos internos... y aplica que opera la excepción prevista en el artículo 46.2.c de dicho instrumento. La Comisión Interamericana llega a esta conclusión a partir del siguiente análisis:

En relación con el recurso adecuado, la Comisión observa que los peticionarios interpusieron los recursos existentes en la vía administrativa y judicial en la que se dio inicio a un proceso penal, no obstante estos recursos, no han sido eficaces, no han brindando la protección jurídica que buscan los peticionarios dentro de la jurisdicción interna ante la vulneración de los derechos fundamentales de la Comunidad de San Mateo de Huanchor por el producto de la contaminación resultante de una actividad minera. Las decisiones de carácter administrativo no han sido acatadas, han transcurrido más de tres años y los relaves de desechos tóxicos de la cancha Mayoc continúan causando daño en la salud de la población de San Mateo de Huanchor, cuyos efectos se agudizan con el transcurso del tiempo. Ante el incumplimiento reiterado de la orden administrativa sólo se han emitido sanciones administrativas de carácter pecuniario que no han permitido remediar los hechos que son fundamento de la petición. En cuanto al proceso penal sumario que busca sancionar los delitos cometidos contra el medio ambiente han transcurrido más de tres años desde su inicio, sin que exista un pronunciamiento definitivo al respecto (...) La Comisión considera que los recursos interpuestos ante la autoridad administrativa y judicial con el objeto de buscar la tutela jurídica de los derechos afectados en perjuicio de los pobladores de San Mateo de Huanchor han resultado ineficaces. (...) La Corte ha señalado que la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia, pues se requiere que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas (...) La Comisión considera que los hechos denunciados con relación a los efectos de la contaminación ambiental provocados por los relaves ubicados en Mayoc, que ha generado una crisis en la salud pública en la población de San Mateo de Huanchor, de ser comprobados podrían caracterizar violación a los derechos a la vida, a la integridad personal, a las garantías judiciales, a la protección a la familia, del niño, a la propiedad, protección judicial y al desarrollo progresivo de los derechos económicos sociales y culturales consagrados en los artículos 4, 5, 8, 17, 19, 21, 25 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento...²⁴⁹. (el destacado es propio)

314. En esta oportunidad, la CIDH toma posición en relación con el incumplimiento de decisiones administrativas en perjuicio del goce y ejercicio derechos humanos fundamentales, al entender esta situación, como susceptible de configurar una vulneración de la garantía prevista en el artículo 25 de la CADH. A la vez, es de destacar la expresa mención a la ineficacia de los métodos utilizados por las autoridades estatales con miras al acatamiento de las órdenes administrativas --una sanción pecuniaria-- y, en este sentido, el señalamiento de la responsabilidad estatal de garantizar medios eficaces para ejecutar sentencias definitivas.

²⁴⁹ *Ibíd.*, párrafos 59, 61, 62, 63, 66.

315. Finalmente, debe mencionarse aquí el Caso Acevedo Jaramillo y otros. En diciembre de 1992 se dictó el decreto ley 26093 que autorizaba a los titulares de los Ministerios e Instituciones Públicas descentralizadas de Perú a efectuar una evaluación semestral de sus trabajadores, y les permitía determinar su cese en el cargo por causal de excedencia a quienes no calificaran en dicha evaluación. Ante esta situación, el 29 de diciembre de 1992 se celebró un Pacto Colectivo entre la Municipalidad Metropolitana de Lima con el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Lima (SITRAMUN), en que la administración se comprometía al respeto de la estabilidad laboral y la carrera administrativa de sus afiliados, compromiso reiterado mediante acta suscrita entre las mismas partes en octubre de 1995.

316. Ahora bien, en diciembre de 1995 se publicó la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1996, ley 26553, en la que se estableció que se incluía a los gobiernos locales dentro de los alcances de la ley 26093, es decir se autorizaba a los gobiernos municipales para iniciar procesos de evaluación y clasificación de sus empleados y trabajadores. La Municipalidad Metropolitana de Lima hizo uso de las facultades que le otorgaba esta norma y procedió a cesar en sus puestos de trabajo a una gran cantidad de trabajadores²⁵⁰. Ante esta situación, los trabajadores interpusieron numerosas acciones judiciales con miras a obtener el reintegro o el pago de las indemnizaciones correspondientes. En su gran mayoría, estas decisiones fueron incumplidas.

317. En paralelo, por las consecuencias de las medidas adoptadas por el gobierno municipal, el Sindicato de SITRAMUN convocó a sus afiliados a un cese general de actividades. Tal cese fue declarado ilegal mediante la resolución R.A. No. 575 del 1º de abril de 1996, por la que se conminó a que los trabajadores no participaran bajo amenaza de sanción administrativa. Realizada la huelga, la Municipalidad de Lima procedió a instruir procesos administrativos disciplinarios a los trabajadores que participaron en ésta. Así, mediante diversas resoluciones se destituyó a 418 trabajadores. Ante dicha decisión, los trabajadores recurrieron nuevamente a la justicia y obtuvieron sentencias que ordenaron a la Municipalidad de Lima, la reposición en sus cargos. Estas decisiones tampoco fueron debidamente acatadas.

318. A la vez, la Municipalidad de Lima también incumplió en perjuicio de sus trabajadores, sentencias judiciales que versaban sobre el cese de reducciones salariales, bonificaciones, asignaciones, beneficios; la entrega de un local para el sindicato y el haber dejado sin efecto la adjudicación de terrenos para un programa de viviendas por intermedio del sindicato.

319. En este orden de ideas, en su demanda ante la Corte IDH²⁵¹, la CIDH le requirió que estableciera la responsabilidad internacional del Estado peruano por haber incumplido con las obligaciones que emanan del artículo 25 de la CADH, en conexión con el artículo 1.1. del mismo instrumento, en perjuicio de Julio Acevedo Jaramillo y otros trabajadores de la Municipalidad de Lima miembros del SITRAMUN, por incumplir "sentencias judiciales que fueron proferidas por los Jueces de la ciudad de Lima, la Corte Superior de Justicia de Lima en segunda instancia y el Tribunal Constitucional del

²⁵⁰ Es de destacar que las personas que se vinculaban a la Municipalidad de Lima, a excepción de los funcionarios de manejo y confianza, procedían a afiliarse al Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Lima SITRAMUN. De esta manera, las víctimas en el presente caso son los 1734 trabajadores, que hacían parte del SITRAMUN al momento en que fueron afectados en sus derechos y al interponer las distintas demandas contra la Municipalidad de Lima en el mes de abril de 1996.

²⁵¹ Demanda de la CIDH ante la Corte IDH en el caso *Acevedo Jaramillo Julio y otros, Perú*, 25 de junio de 2003.

Perú por vía de acción de amparo desde el año de 1997, en procesos en los cuales se reconocieron los derechos de los trabajadores de la Municipalidad de Lima miembros del SITRAMUN²⁵². Así, en línea con los precedentes hasta aquí desarrollados, la CIDH destacó en su escrito:

El cumplir y hacer cumplir las sentencias del poder judicial está íntimamente relacionado entonces con el concepto mismo de la función jurisdiccional del Estado, son facultades que conllevan la *coertio* y la *exejcutio*. *De nada valdría la fuerza del derecho material impelida por una decisión judicial si no tuviese o contase con el respaldo de la fuerza real del Estado para hacerla efectiva*. El juez no cuenta con más fuerza que su decisión fundamentada en el derecho y la fuerza moral vinculante con la sociedad en su tarea (legalidad y legitimidad), pero esa fuerza jurídica y moral sucumbirá ante la resistencia física de los justiciables que pueden usar en su contra ante una disconformidad, de modo que *a la labor judicial debe dotársele de una fuerza efectiva a través de la Administración del Estado para vencer también la resistencia física a un desacato y poder imponer con eficacia la decisión cuando no sea voluntariamente aceptada*. (...) Para que el poder judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además sea independiente, imparcial y *que sus sentencias sean cumplidas* (...) *La administración de justicia tiene como premisa fundamental el carácter vinculante de las decisiones adoptadas en la determinación judicial de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, que deben ser ejecutadas, mediante la fuerza pública de ser necesario, aunque involucren la responsabilidad de los órganos del Estado mismo...*²⁵³. (el destacado es propio)

320. En su sentencia, la Corte IDH retomó las consideraciones de la CIDH en el caso y fue enfática en cuanto a los alcances de los derechos consagrados en el artículo 25.1 y 25.2.c. En este sentido, el tribunal desarrolló estándares relevantes en materia de mecanismos eficaces de ejecución de sentencias. En concreto el Tribunal expresó que:

Los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. *Sin embargo, la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia. Se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas (...) el Tribunal ha establecido que [l]a 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 pronunciamiento (...) El derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria*

²⁵² *Ibid.*, párrafo 2.

²⁵³ *Ibid.*, párrafos 134, 135, 139.

*permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes...*²⁵⁴ (el destacado es propio)

321. En esta línea, el Tribunal estimó que el caso demuestra que para satisfacer el derecho de acceso a un recurso efectivo, no es suficiente con que en los procesos de amparo se emitieran decisiones definitivas, en las cuales se ordenó la protección a los derechos de los demandantes y que "es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados"²⁵⁵. La Corte destacó entonces que "la ejecución de las sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso al recurso, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva"²⁵⁶ y 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"²⁵⁷. De esta manera, "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. Las normas de presupuesto no pueden justificar la demora durante años del cumplimiento de las sentencias"²⁵⁸.

322. La Corte declaró así que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 y 25.2.c de la Convención Americana e incumplió la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades establecida en el artículo 1.1 de la misma, y se ocupó de resaltar que estas violaciones "son particularmente graves, ya que implicaron que durante muchos años se afectaron derechos laborales amparados en las mismas"²⁵⁹.

²⁵⁴ Cfr. Corte I.D.H., *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, párrafos 216, 217, 219. Es dable mencionar aquí que en este punto, la Corte IDH realiza la siguiente cita: "Con cita a *Cfr. Antoneeto v. Italy*, No. 15918/89, párrafo 27, CEDH, 20 de julio de 2000; *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC] No. 22774/93, párrafo 63, EHCR, 1999-V; y *Hornsby v. Greece judgment of 19 March 1997, ECHR, Reports of Judgments and Decisions 1997-II*, párrafo 40." El TEDH también se ha referido a la vinculación entre la protección judicial efectiva y la debida ejecución de las sentencias en casos como "Taskin y otros vs. Turquía". Cfr. TEDH, "Taskin y otros vs. Turquía", sentencia del 10 de noviembre de 2004.

²⁵⁵ *Ibid.*, párrafo 220.

²⁵⁶ *Ibid.*, párrafo 220.

²⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 225.

²⁵⁸ *Ibid.*, párrafo 225. Aquí la Corte realiza la siguiente cita: "Cfr. *Case of "Amat-G" LTD and Mebaghishvili v. Georgia*, EHCR, *judgment of September 2005*, párrafo 48; *Popov v. Moldova*, No. 74153/01, párrafo 54, *judgment of January 18, 2005*; y *Shmalko v. Ukraine*, No. 60750/00, para. 44, *judgment of July 20, 2004*". Vale mencionar aquí que en el caso "Burdov vs. Rusia", el TEDH también fue enfático en cuanto a la imposibilidad de justificar la falta de cumplimiento de decisiones judiciales con la alegación de razones presupuestarias. Ver al respecto, TEDH, "Burdov. Vs. Rusia", sentencia del 7 de mayo de 2002.

²⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 278. Aquí la Corte destaca que la gravedad de las afectaciones a derechos laborales que se sucedieron en el caso, serán tenidas en cuenta por ella al dictar las reparaciones. Es pertinente citar entonces aquí que en el marco de las Reparaciones, la Corte establece: "...El Estado debe cumplir, en el plazo de un año, con garantizar a los lesionados en el goce de sus derechos, a través de la efectiva ejecución de las sentencias de amparo cuyo incumplimiento parcial o total fue declarado por este Tribunal (...), tomando en cuenta que los tribunales internos competentes de la ejecución de las sentencias deberán realizar algunas determinaciones (...) En el caso del cumplimiento de las sentencias que ordenan reponer a trabajadores en sus cargos o similares, en el plazo de un año, el Estado debe restablecer en dichos puestos a las víctimas que se encuentran con vida y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser
Continúa...

323. Se evidencia así la trascendencia de los estándares esbozados en el caso, en materia del diseño e implementación de mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de sentencias que involucran la realización de derechos económicos, sociales y culturales.

E. Conclusiones

324. El artículo 25 de la Convención Americana establece el deber estatal de crear un recurso sencillo, rápido y efectivo para la protección y garantía de los derechos humanos. Así, los órganos del SIDH han comenzado a delinear estándares en relación con los alcances de tal obligación en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

325. Tanto la CIDH como la Corte IDH han identificado la necesidad de proveer medidas procesales que permitan el resguardo inmediato de los derechos sociales, a pesar de que el fondo de la cuestión pueda llegar a demandar un análisis más prolongado en el tiempo.

326. La Comisión Interamericana ha identificado determinadas características esenciales con las que estas medidas deben contar para ser consideradas idóneas a la luz de la Convención Americana. Así, ha postulado que debe tratarse de recursos sencillos, urgentes, informales, accesibles y tramitados por órganos independientes; que deben poder tramitarse como recursos individuales y como acciones cautelares colectivas a fin de resguardar los derechos de un grupo determinado o determinable; que debe garantizarse una legitimación activa amplia a su respecto; que deben ostentar la posibilidad de acceder a instancias judiciales nacionales ante el temor de parcialidad en el actuar de la justicia local; y, por último, que debe preverse la aplicación de estas medidas de protección en consulta con los afectados.

327. La CIDH ha destacado que, al tratarse de acciones de protección de derechos fundamentales en casos que requieren de una respuesta urgente, la formalidad de la prueba no debe ser la misma que aquella que se demanda en los procesos ordinarios. Ello se debe a que la idea que subyace a esta tutela de tipo cautelar es que en el corto plazo se adopten las provisiones necesarias para la protección inmediata de los derechos en juego.

328. En los últimos tiempos, la Corte IDH y la CIDH han reconocido la necesidad de tutelar los derechos económicos, sociales y culturales, ya no sólo en su dimensión individual, sino también en su faz colectiva. En este marco, el SIDH ha comenzado a delinear estándares sobre los mecanismos de tutela judicial tendientes a garantizar el litigio colectivo y especialmente, en relación con el alcance de la obligación de los Estados de proveer este tipo de procedimientos de reclamo.

329. Es posible observar que el SIDH ha atravesado una clara evolución en esta materia, en cuanto ha reconocido expresamente la dimensión colectiva de determinados derechos y la necesidad de esbozar y poner en práctica dispositivos jurídicos con miras a garantizar plenamente tal dimensión. De esta manera, se evidencian los mayores alcances que los órganos del SIDH le han reconocido a la garantía prevista en el artículo 25 de la CADH, a fin de contemplar en su marco, la tutela judicial efectiva de derechos colectivos.

...continuación
despedidos (...) Si no fuera posible reponer en sus puestos o en otros similares a los trabajadores, el Estado debe proceder, en el plazo de un año, al pago de una indemnización por concepto de terminación de las relaciones laborales por causa injustificada..." (el destacado es propio) *Cfr. Ibid.*, párrafo 318.

330. A su vez, la jurisprudencia del SIDH también se muestra últimamente más firme y asentada a la hora de exigir la efectiva vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva de derechos económicos, sociales y culturales en su dimensión individual. En este aspecto, por ejemplo, la Corte IDH ha reconocido la necesidad de que los Estados diseñen e implementen mecanismos jurídicos efectivos de reclamo para la tutela de derechos sociales esenciales, como los derechos de los trabajadores.

331. Por último, vale mencionar aquí que, en los últimos años, el sistema ha dado pasos importantes en el trazado de estándares sobre la obligación estatal de instaurar mecanismos que aseguren la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado.

332. En este sentido, la Comisión Interamericana se ha ocupado de subrayar ciertos rasgos distintivos de un proceso de ejecución de sentencia, cuando aquel que debe obedecerla no es otro que el Estado. Ha recalcado que el deber estatal de garantizar la observancia de los fallos judiciales alcanza particular importancia cuando quien debe cumplir la sentencia es un órgano del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar. Esto pues, tales órganos, al ser estatales, suelen tener privilegios procesales, como la inembargabilidad de sus bienes. De acuerdo con la CIDH, dichos órganos pueden tener una inclinación a usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos. De acuerdo con la Comisión, cuando un órgano estatal no está dispuesto a acatar una sentencia desfavorable es posible que intente desconocer el mandato judicial mediante su absoluta falta de observancia o que se decida por técnicas más elaboradas que acarreen el mismo resultado de incumplir el fallo, pero procurando darle cierto aspecto de validez formal a su manera de actuar.

333. La CIDH ha reiterado en diversas oportunidades que existe en el SIDH un principio que sostiene que el no acatamiento de una manda judicial firme configura una violación continuada por parte de los Estados, que persiste como una infracción permanente al artículo 25 de la Convención Americana. A este respecto, la CIDH incluso ha trazado un incipiente estándar por el que ha postulado que el incumplimiento de fallos judiciales que tutelan derechos sociales tales como el derecho a la seguridad social, puede llegar a caracterizar también una violación del artículo 26 de la Convención.

334. A la vez, la CIDH ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva requiere del acatamiento de las decisiones cautelares judiciales. Por lo que el incumplimiento de estas medidas, también puede conllevar la vulneración de este derecho.

335. La Comisión Interamericana también ha delineado un estándar relevante en relación con los límites del accionar exigible a las víctimas a fin de lograr el acatamiento de las mandas judiciales a su favor. Así, ha manifestado que los Estados deben garantizar el cumplimiento de dichas decisiones judiciales de forma inmediata y sin requerirle a los afectados que impulsen acciones adicionales de acatamiento, sea en la órbita penal, administrativa o de ninguna otra índole.

336. Igualmente, la CIDH ha sido enfática en cuanto a la necesidad de garantizar el cumplimiento de decisiones administrativas. En ese sentido, ha considerado la necesidad de dotar de eficacia a los dispositivos utilizados por la Administración para lograr el acatamiento de las órdenes emanadas de las autoridades administrativas.

337. Por su parte, la Corte IDH ha comenzado a desarrollar estándares de importancia en relación con el diseño y puesta en práctica de mecanismos eficaces de ejecución de sentencias. En este orden de ideas, ha expresado que la responsabilidad de las autoridades estatales no concluye cuando el sistema de justicia dicta sentencia definitiva y esta queda firme. La Corte Interamericana entiende que el Estado, a partir de este momento, debe garantizar los medios necesarios a fin de posibilitar la efectiva ejecución de dicha decisión. En palabras de la Corte, el derecho a la protección judicial resultaría ilusorio si el ordenamiento jurídico interno de los Estados diera lugar a que una manda judicial final y obligatoria persista ineficaz en detrimento de una de las partes.

338. En esta línea, el tribunal ha considerado que para hablar de "recursos judiciales efectivos" no alcanza con que en los procesos se dicten resoluciones definitivas en las que se decida el resguardo de los derechos en juego ya que la etapa de ejecución de tales decisiones también debe ser entendida como parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva. A la vez, la Corte ha sostenido que en el caso de fallos en materia de acciones de garantía, atento a la particular naturaleza de los derechos protegidos, el Estado debe acatarlos en el menor tiempo posible, adoptando todas las medidas necesarias al efecto. En este punto, la Corte es enfática al afirmar que las normas presupuestarias no pueden justificar una demora prolongada en el tiempo en el acatamiento de las decisiones judiciales que resguardan derechos humanos.

339. En este orden de ideas, la Corte ha entendido que la demora en la ejecución de la sentencia no puede ser tal que conlleve una mayor afectación de los derechos protegidos en la decisión y, en consecuencia, desvirtúe el derecho a la protección judicial efectiva.