

PRIMERA PARTE
CASOS CONTENCIOSOS

1) ASUNTO VIVIANA GALLARDO Y OTRAS. COSTA RICA

Renunciabilidad del requisito de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna y de agotamiento previo de los procedimientos ante la Comisión Interamericana

Hechos que motivan la demanda: hechos ocurridos a partir del 1o. de julio de 1981 por violación, por parte de las autoridades costarricenses, de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos por la muerte, en prisión, de Viviana Gallardo y las lesiones inferidas a Alejandra María Bonilla Leiva y Magaly Salazar Nassar por un miembro de la Guardia Civil de Costa Rica.

Fecha de presentación de la denuncia ante la Comisión: No hubo denuncia. El caso fue llevado por Costa Rica directamente ante la Corte Interamericana.

Fecha de interposición de la demanda ante la Corte: 15 de julio de 1981. Es el único caso en que un Estado interpone una demanda contra sí mismo.

Asuntos en discusión: *Excepciones preliminares (agotamiento de recursos internos); Procedimiento ante la Comisión Interamericana, obligatoriedad, principio pro homine.*

*

A) *Decisión de 13 de noviembre de 1981.* La Corte decidió no admitir la demanda presentada por el Estado de Costa Rica y remitió el asunto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Voto razonado del juez Rodolfo E. Piza Escalante.

Composición de la Corte: Carlos Roberto Reina, presidente; Pedro Nikken, vicepresidente; César Ordóñez, Máximo Cisneros, Rodolfo E. Piza E., Thomas Buergenthal. Estuvieron, además, presentes: Charles Moyer, secretario, y Manuel Ventura, secretario adjunto,

*

Renunciabilidad del requisito de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna y de agotamiento previo de los procedimientos ante la Comisión Interamericana, interpretación en el sentido más favorable al destinatario (principio pro homine)

13. Resulta, por lo tanto, que este caso se origina en la acción de un Estado Parte que somete a conocimiento de la Corte un caso de posible violación de derechos humanos consagrados en la Convención, que sería imputable al mismo Estado, el cual, por lo demás, ha reconocido de pleno derecho y sin convención especial la competencia de la Corte para conocer de casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención. La particularidad del caso impone buscar la mejor manera de conciliar, dentro de las reglas del derecho internacional aplicables al caso, los intereses involucrados en este asunto que son: en primer lugar, el interés de las víctimas de que se les proteja y asegure el pleno goce de los derechos que tienen según la Convención; en segundo lugar, la necesidad de salvaguardar la integridad institucional del sistema que la misma Convención establece; y, por último, la preocupación que traduce la petición del gobierno para una tramitación judicial expedita.

14. La disposición del artículo 61.2 de la Convención tiene claridad suficiente como para no tramitar ningún asunto ante la Corte si no se ha agotado el procedimiento ante la Comisión. No obstante, desde el momento en que el gobierno manifestó su voluntad de renunciar a este requisito para facilitar la rápida intervención del órgano judicial internacional, la Corte estimó procedente evaluar esa renuncia y considerar su alcance, para determinar de qué modo se concilia con el interés de las víctimas y con la integridad del sistema consagrado en la Convención. De ahí que la Corte decidiera abrir una incidencia para conocer los argumentos que asisten al gobierno para fundamentar la renunciabilidad del procedimien-

to señalado y para conocer la opinión de la Comisión, llamada expresamente por el artículo 57 de la Convención a comparecer en todos los casos que se ventilen ante este tribunal.

15. La protección internacional de los derechos humanos persigue garantizar la dignidad esencial del ser humano por medio del sistema establecido en la Convención. Por ello, tanto la Corte como la Comisión, deben preservar para las víctimas de violaciones de derechos humanos la totalidad de los recursos que la Convención otorga para su protección. A este respecto cabe hacer notar que ni los parientes de Viviana Gallardo, ni las otras víctimas en el presente asunto, ni los demás particulares legitimados por el artículo 44 para presentar querellas ante la Comisión, pueden plantearlas directamente ante la Corte, ya que los particulares no están facultados, según la Convención, para presentar casos ante ella, factor éste que se agrega a los problemas que de por sí están involucrados.

16. La Convención tiene un fin que es la protección internacional de los derechos esenciales del hombre, y organiza, además, para la obtención de ese fin, un sistema, que representa los límites y condiciones dentro de los cuales los Estados Partes han consentido en responsabilizarse internacionalmente de las violaciones de que se les acuse. Corresponde, por lo tanto, a esta Corte garantizar la protección internacional que establece la Convención, dentro de la integridad del sistema pactado por los Estados. En consecuencia, el equilibrio de la interpretación se obtiene orientándola en el sentido más favorable al destinatario de la protección internacional, siempre que ello no implique una alteración del sistema.

17. En la demanda introducida ante esta Corte por el gobierno están implicados, prima facie, dos aspectos del sistema de la Convención. En primer lugar, la disposición del artículo 61.2, según la cual, para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos ante la Comisión. En segundo lugar, el artículo 46.1.a) que establece, como requisito de admisibilidad ante la Comisión de una petición o comunicación, la previa interposición y agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Ninguno de los dos extremos se ha cumplido en el presente asunto.

18. Antes de entrar a considerar esos aspectos es preciso hacer mención de un tema que es común a ambos, como es la competencia que la Corte reconoce al gobierno, según el derecho internacional, para manifestar ante ella, por medio de sus agentes autorizados, su decisión de renun-

ciar a los mencionados requisitos. Esta conclusión de la Corte, para la cual existe un amplio apoyo en el derecho internacional, se refiere exclusivamente a la competencia del gobierno para hacer dicha declaración ante los órganos de la Convención y nada tiene que ver con los efectos legales que pueda producir en Costa Rica, que son inherentes al derecho interno.

19. La competencia del gobierno impone, por lo tanto, un examen de las consecuencias jurídicas de esa renuncia. Porque si los requisitos establecidos por los artículos 61.2 y 46.1.a) de la Convención son renunciabiles por un Estado Parte, el presente caso sería admisible y lo contrario ocurriría si uno u otro no lo son.

Sobre la renunciabilidad del procedimiento ante la Comisión

20. La Corte hace notar la absoluta claridad del texto del artículo 61.2, cuando dispone que “Para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50”. Naturalmente, según los principios de derecho internacional aplicables a la interpretación de los tratados, la disposición citada debe ser entendida según el “sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin” (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 31.1).

21. Ahora bien, es manifiesto que en el presente asunto ningún procedimiento se ha iniciado ante la Comisión. No se trata, pues, de interpretar si se ha agotado, o cuándo puede considerarse agotado, dicho procedimiento, sino estrictamente de precisar si el mismo puede eludirse con la sola renuncia unilateral del Estado involucrado. Para ello es necesario definir el papel que, dentro del sistema de la Convención, corresponde a la Comisión como órgano preparatorio o previo de la función jurisdiccional de esta Corte, y, más en particular, si ese papel ha sido concebido en interés exclusivo de un Estado, caso en el cual sería renunciable por éste.

22. La Convención, en efecto, además de otorgar a la Comisión la legitimación activa para presentar casos ante la Corte, así como para someterle consultas y de atribuirle en el proceso una clara función auxiliar de la justicia, a manera de ministerio público del Sistema Interamericano, llamado a comparecer en todos los casos ante el tribunal (artículo 57 de la Convención), le confiere otras atribuciones vinculadas con las funciones

que corresponden a esta Corte, y que por su naturaleza se cumplen antes de que ella comience a conocer de un asunto determinado. Así, entre otras, la Comisión tiene una función investigadora de los hechos denunciados como violación de los derechos humanos consagrados en la Convención, que es necesario cumplir en todas las hipótesis, a menos que se trate de un caso de mero derecho. En efecto, aunque la Corte, como todo órgano judicial, no carece de facultades para llevar a cabo investigaciones, probanzas y actuaciones que sean pertinentes para la mejor ilustración de sus miembros a fin de lograr la exhaustiva formación de su criterio, aparece claro del sistema de la Convención que se ha querido reservar a la Comisión la fase inicial de investigación de los hechos denunciados. Tiene igualmente la Comisión una función conciliatoria, pues le corresponde procurar soluciones amistosas así como formular recomendaciones pertinentes para remediar la situación examinada. Es también el órgano ante el cual el Estado afectado suministra inicialmente las informaciones y alegatos que estime pertinentes. Pero es, además, y esto constituye un aspecto fundamental de su papel dentro del sistema, el órgano competente para recibir denuncias individuales, es decir, ante el cual pueden concurrir directamente para presentar sus quejas y denuncias, las víctimas de violaciones de derechos humanos y las otras personas señaladas en el artículo 44 de la Convención. La Convención se distingue entre los instrumentos internacionales de derechos humanos cuando hace posible la facultad de petición individual contra un Estado parte tan pronto como éste ratifique la Convención, sin que se requiera para tal efecto declaración especial alguna, la que en cambio sí se exige para el caso de las denuncias entre Estados.

23. De esta manera la Comisión es el canal a través del cual la Convención otorga al individuo el derecho de dar por sí solo el impulso inicial necesario para que se ponga en marcha el sistema internacional de protección de los derechos humanos. En el orden estrictamente procesal, debe recordarse que, mientras los individuos no pueden proponer casos ante la Corte, los Estados no pueden introducirlos ante la Comisión, sino cuando se han reunido las condiciones del artículo 45 de la Convención. Esta circunstancia agrega otro elemento de interés institucional en conservar íntegra la posibilidad de activar la Comisión a través de denuncias individuales.

24. A lo anterior se agrega que la Corte carece de poder para cumplir una importante función que la Convención confía en la Comisión, en virtud

de que ésta no es un órgano judicial, como es la de gestionar soluciones amistosas, dentro de una amplia misión conciliadora. Este tipo de solución tiene la ventaja para el denunciante individual que requiere su consentimiento para materializarse. Todo enfoque que conduzca a negar a los individuos, en especial a las víctimas, el procedimiento ante la Comisión los privaría del importante derecho de negociar y aceptar libremente una solución amistosa, con la ayuda de la Comisión y “fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención” (artículo 48.1.f).

25. Estas consideraciones bastan para ilustrar cómo el procedimiento ante la Comisión no ha sido concebido en interés exclusivo del Estado, sino que permite el ejercicio de importantes derechos individuales, muy especialmente a las víctimas. Sin poner en duda la buena intención del gobierno al someter este asunto a la Corte, lo expuesto lleva a concluir que la omisión del procedimiento ante la Comisión, en casos del presente género, no puede cumplirse sin menoscabar la integridad institucional del sistema de protección consagrado en la Convención. Dicho procedimiento no es pues renunciable o excusable, a menos que quede claramente establecido que su omisión, en una especie determinada, no compromete las funciones que la Convención asigna a la Comisión, como podría ocurrir en algunos casos en que el asunto se planteara *ab initio* entre Estados y no entre individuo y Estado. En el presente caso está lejos de ser demostrada esa situación excepcional, por lo cual la manifestación del gobierno de renunciar a la aplicación de la regla contenida en el artículo 61.2 carece de fuerza necesaria para obviar el procedimiento ante la Comisión, lo cual basta, por sí solo, para no admitir la presente demanda.

Sobre la renunciabilidad al previo agotamiento de los recursos internos

26. A pesar de la anterior conclusión, la circunstancia de que el gobierno haya manifestado ante la Corte su decisión de renunciar al requisito del artículo 46.1.a) de la Convención, conduce a considerar los aspectos generales implicados en dicha renuncia. En este caso, según los principios del derecho internacional generalmente reconocidos y la práctica internacional, la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes

de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios. Se le ha considerado así como un medio de defensa y como tal, renunciable, aun de modo tácito. Dicha renuncia, una vez producida, es irrevocable (*Eur. Court H.R., De Wilde, Ooms and Versyp Cases “Vagrancy” Cases, judgment of 18th June 1971*).

27. Ese principio general puede tener, como tal, particularidades en su aplicación a cada caso. Ahora bien, como el previo agotamiento de los recursos internos es un requisito para la admisibilidad de las denuncias ante la Comisión, la primera cuestión que se plantea es saber si la Corte puede pronunciarse, en el estado actual del procedimiento, sobre la aplicabilidad de esos principios al caso concreto, es decir, sobre el alcance de la renuncia del gobierno a este medio de defensa. Siguiendo lo establecido a este respecto por la jurisprudencia internacional (ver “Vagrancy” Cases, *supra*), cabe destacar que la cuestión de saber si se han cumplido o no los requisitos de admisibilidad de una denuncia o queja ante la Comisión es un tema que concierne a la interpretación o aplicación de la Convención, en concreto de sus artículos 46 y 47, y, en consecuencia, *ratione materiae*, competencia de la Corte. Sin embargo, como estamos en presencia de requisitos de admisibilidad de una queja o denuncia ante la Comisión, en principio corresponde a ésta pronunciarse en primer término. Si posteriormente, en el debate judicial se plantea una controversia sobre si se cumplieron o no los requisitos de admisibilidad ante la Comisión, la Corte decidirá, acogiendo o no el criterio de la Comisión, que no le resulta vinculante del mismo modo que tampoco la vincula su informe final.

Por lo tanto, tratándose de una denuncia que aun no ha sido tramitada ante la Comisión, y de un caso que no puede ser conocido directamente por este tribunal, la Corte no se pronuncia, en el estado actual, sobre el alcance y valor de la renuncia del gobierno a oponer el requisito de previo agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.

Sobre las consecuencias de las anteriores conclusiones

28. Una de las particularidades del presente asunto y de las conclusiones mencionadas, es que la Corte no puede entrar a conocerlo en su estado actual a pesar de estar reunidos, en abstracto, los requisitos para su competencia. En efecto, se trata de un caso que involucra la interpretación y aplicación de la Convención, especialmente de sus artículos 4o. y 5o., y, en consecuencia, *ratione materiae*, competencia de la Corte. El caso ha

sido propuesto por un Estado Parte, con lo que se cumple el requisito del artículo 61.1 de la Convención. Y por último, se trataría de establecer si ha habido o no una violación de los derechos humanos consagrados en la Convención, imputable a un Estado que ha reconocido de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte. La inadmisibilidad del caso presentado por el gobierno no obedece, en consecuencia, a la incompetencia de la Corte para entrar a conocerlo, sino a la falta del cumplimiento de los presupuestos procesales requeridos para que pueda iniciar su conocimiento. En tal virtud, y siguiendo el espíritu de lo dispuesto por el artículo 42.3 de su Reglamento, la Corte está en condiciones de reservarse el conocimiento del caso una vez que se hayan subsanado los impedimentos que lo hacen inadmisibles en su estado actual.

Sobre la petición subsidiaria del gobierno

29. En previsión de las dificultades que presenta el caso, el gobierno solicitó subsidiariamente a la Corte que, de considerar inexcusables los procedimientos señalados en los artículos 48 a 50 de la Convención, remitiera el asunto a la Comisión para lo de su competencia. A pesar de que tal potestad no está prevista expresamente entre las atribuciones que la Convención, el Estatuto y el Reglamento confieren a la Corte, ésta no tiene objeción en dar curso a esta solicitud, en el entendimiento de que dicha remisión no implica una decisión de la Corte sobre la competencia de la Comisión.

POR TANTO, LA CORTE:

1. Decide, unánimemente, no admitir la demanda introducida por el Gobierno de Costa Rica para el examen del caso de Viviana Gallardo y otras.
2. Decide, unánimemente, aceptar y tramitar la solicitud subsidiaria del Gobierno de Costa Rica para remitir el asunto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
3. Decide, unánimemente, retener la petición del Gobierno de Costa Rica en su lista de asuntos pendientes en espera del trámite ante la Comisión.

*

B) Resolución de 8 de septiembre de 1983. La Corte resolvió, teniendo en consideración la resolución de la Comisión y de acuerdo con los artícu-

los 61.2 y 48 a 50 de la Convención, suprimir de la lista de asuntos pendientes el “Asunto Viviana Gallardo y otras” y archivar el expediente por no subsistir los motivos que originaron la presentación del caso.

Voto Salvado del Juez Rodolfo E. Piza Escalante.

Improcedencia de una comunicación por información sobreviniente

1. Que el artículo 48, numeral 1, inciso c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo al procedimiento establecido para el trámite de las comunicaciones individuales señala que la Comisión podrá declarar la inadmisibilidad de la improcedencia de la petición o comunicación, sobre la base de una información o prueba sobreviniente;

2. Que el artículo 32, incisos b) y c) del Reglamento de la Comisión señalan que es necesario decidir como cuestión preliminar acerca de otras materias relacionadas con la admisión de la petición o su improcedencia manifiesta, que resulten del expediente o que hayan sido planteadas por las partes y si existen o subsisten los motivos de la petición, ordenando en caso contrario, archivar el expediente;

3. Que las informaciones sobrevinientes recibidas por la Comisión, en especial de las respuestas sometidas a su consideración por el Gobierno de Costa Rica; del estudio efectuado del Expediente núm. 034-81 de la Procuraduría General de la Nación; del requerimiento de instrucción formal presentado por el agente fiscal de San José; de las sentencias dictadas en la causa contra José Manuel Bolaños por los delitos de homicidio calificado, lesiones graves y lesiones leves en perjuicio de Viviana Gallardo, Alejandra Bonilla Leiva y Magaly Salazar Nassar; y de la investigación adelantada por el director del Organismo de Investigación Judicial, se desprende que el Gobierno de Costa Rica ha actuado de conformidad con las disposiciones legales vigentes, sancionando con todo el rigor de la ley al responsable de los actos denunciados;

4. Que por lo anterior resulta manifiesta la improcedencia de la petición formulada, no subsistiendo los motivos que originaron su introducción, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48, numeral 1, inciso c) del Pacto de San José, y de los artículos 32 b) y c) del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

5. Que el Sistema Institucional de Protección de los Derechos Humanos establecido en la Convención para el trámite de peticiones o comuni-

caciones, dentro de las limitaciones fijadas en ella, y al cual los Estados Partes se han obligado voluntariamente a observar, opera salvo las excepciones consagradas en la propia Convención, en defecto del sistema jurídico interno, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.