

**EL ROL DE LA COMISION INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS Y EL AGOTAMIENTO
DE LOS RECURSOS INTERNOS.
DECISION DE LA CORTE INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

Eduardo Vío Grossi

*Profesor adscrito al Instituto de Derecho Público.
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. PARTICULARIDADES DEL CASO
- III. RENUNCIABILIDAD DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION
- IV. RENUNCIABILIDAD AL PREVIO ACOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS
- V. CONSECUENCIA Y PETICION SUBSIDIARIA
- VI. CONCLUSION

I. INTRODUCCION

Con fecha 13 de noviembre de 1981, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en el caso N° G 101/81 "Gobierno de Costa Rica (asunto Viviaña Gallardo y otras)".

Si bien se trata de una decisión que podría ser calificada de "prejudicial", toda vez que, como se verá más adelante, no se refiere al fondo del asunto ni pone término al proceso o procedimiento, no por ello deja de tener gran trascendencia para el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Por de pronto, ella recae en el primer y único caso sometido al conocimiento de la Corte. Esta circunstancia, por sí sola, le proporciona a la resolución una profunda significación. Pero, además, la decisión establece ciertos precedentes de carácter procesal, al mismo tiempo que llena ciertas lagunas que los textos normativos correspondientes presentan en lo pertinente al procedimiento que debe seguirse en eventualidades como de la que se ocupa.

II. PARTICULARIDADES DEL CASO

El asunto fue introducido ante la Corte por el Gobierno de Costa Rica invocando el artículo 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que dice a la letra: "La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial". En tal virtud, el gobierno solicitó que la

Corte decidiera si el caso de la muerte en prisión de la ciudadana costarricense Viviana Gallardo, así como el de las lesiones de sus compañeras de celda, causadas por un miembro de la Guardia Civil de Costa Rica, encargado de su vigilancia, constituía una violación, por parte de las autoridades nacionales de ese Estado, de los derechos humanos contemplados en la citada Convención.

Como la aludida resolución lo señala, "este caso se origina en la acción de un Estado que somete a conocimiento de la Corte un caso de posible violación de derechos humanos... que sería *imputable al mismo Estado* (el subrayado es nuestro), 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". Por su parte, la víctima y en general las otras personas legalmente habilitadas para formular denuncias, quejas o peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no han presentado ante ésta petición alguna vinculada al asunto en cuestión. Tampoco la Comisión ha actuado de *motu proprio* en el mismo. De suerte, entonces, que él ha sido planteado únicamente ante la Corte y de manera directa y exclusiva por el Estado implicado.

La peculiaridad de la situación no radica, sin embargo, solamente en aquello. También y muy especialmente, ella deriva del hecho de que el gobierno, con el declarado fin de evitar toda demora procesal, renunció a los requisitos contemplados en los artículos 61.2 y 46.1 a) de la Convención. La primera de esas disposiciones indica que "para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50", esto es, aquellos concernientes al conocimiento de un asunto por parte de la Comisión mencionada. La segunda norma referida señala que "para que una petición o comunicación sea admitida por la Comisión se requerirá: a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos".

En vista de esta renuncia, el Tribunal consideró, por resolución del 22 de julio de 1981, "que las circunstancias en que se presenta la demanda exigen de la Corte, antes de cualquier otra consideración, una decisión sobre el alcance de la renuncia... así como en general, un pronunciamiento sobre su competencia para conocer del caso en su estado actual". Este es el objeto de la decisión del 13 de noviembre de 1981 que se comenta aquí.

III. RENUNCIABILIDAD DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION

En cuanto a la renunciabilidad del procedimiento ante la Comisión, el Gobierno de Costa Rica expresó que la intervención de ésta, de acuerdo al artículo 48.1 f) de la Convención, persigue en definitiva "una solución amistosa del asunto", lo que, a su juicio, carece de interés jurídico en esta oportunidad, habida cuenta que lo que solicita es solamente que se decida si los hechos referidos constituyen o no una violación de la Convención. Si tal es la situación, seguir todo el procedimiento contemplado en los citados artículos 48 a 50, aparece, a criterio del Gobierno, innecesario.

La Corte no compartió esa posición. En su opinión, "el procedimiento ante la Comisión no ha sido concebido en interés exclusivo del Estado" y por ello "no es pues renunciable o excusable" por éste sino en circunstancias muy especiales que no concurren en este caso. Es por eso que, por una parte, declara que el "artículo 61.2 de la Convención tiene claridad suficiente (o absoluta) como para no tramitar ningún asunto ante ella" "si no se ha agotado el procedimiento ante la Comisión" y por otra, decide, por ende, "no admitir la demanda introducida por el gobierno".

Para su decisión, el Tribunal estimó que debía tenerse presente la necesidad de conciliar los intereses involucrados en el caso, que son, en sus palabras, "en primer lugar, el interés de las víctimas 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". Por esta razón consideró "necesario definir el papel que, dentro del sistema de la Convención, corresponde a la Comisión como órgano preparatorio o previo de la función jurisdiccional" y determinar "si ese papel ha sido concebido en interés exclusivo del Estado, caso en el cual sería renunciable por éste".

En este orden de ideas y en apoyo de su tesis, la Corte, estimando que tanto ella "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", enuncia las funciones de aquella. Así, además de recordar la legitimación activa que la Comisión tiene para presentar ante ella casos, para someterle consultas y en general para comparecer en todos los asuntos, la Corte señala cuatro atribuciones de la Comisión vinculadas a las funciones judiciales en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. La primera es la de ser el órgano que tiene a su cargo "la fase inicial de investigación de los hechos denunciados". La segunda consiste en ser la instancia ante la cual "el Estado afectado suministra inicialmente las informaciones y alegatos que estime pertinentes". La tercera —que es para estos efectos la más relevante— se traduce en ser "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". Y, finalmente, la cuarta función de la Comisión es, según la Corte, "gestionar soluciones amistosas, dentro de una amplia misión conciliatoria", la cual, con todo, requiere del consentimiento del denunciante individual para materializarse.

Todas estas consideraciones impulsan a la Corte a estimar que el procedimiento ante la Comisión no puede omitirse ni renunciarse por parte del Estado. De hacerlo, se menoscabaría "la integridad institucional del sistema de protección consagrado en la Convención" y se les privaría a los individuos del derecho de recurrir ante una instancia internacional en resguardo de sus derechos consagrados en la Convención, máxime cuando están impedidos de hacerlo ante la Corte.

El criterio expuesto aparece de ese modo absolutamente correcto. Admitir la renunciabilidad del procedimiento ante la Comisión, no sólo vulneraría los derechos de los individuos, sino que igualmente podría significar una limitación de la facultad y posibilidad de investigación que la tantas veces citada Convención le reconoce a los órganos interamericanos de protección de los Derechos Humanos. En efecto, la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este aspecto es tanto más necesaria cuando se tiene presente que ella, de conformidad al artículo 48 de la Convención, puede realizar —cumpliéndose para ello los requisitos pertinentes— observaciones *in loco*, esto es, investigar por sí misma y en el lugar donde presuntamente acaecieron los hechos denunciados, las violaciones de derechos humanos*. Incluso la Comisión puede, según lo establece el artículo 23.2 de su Estatuto, actuar de *motu proprio*, vale decir, "tomar en consideración cualquier información disponible que le parezca idónea y en la cual se encuentren los elementos necesarios para iniciar la tramitación de un caso que contenga, a su juicio, los requisitos para tal fin". En otras palabras, la Comisión puede investigar, no sólo los hechos y las personas denunciados por los individuos o el Estado implicado, sino también otros hechos y otras personas que le parezcan vinculadas al caso. Esto quiere decir, que ella puede ir más allá de los límites de la denuncia o comunicación que da origen al asunto; no queda limitada por lo que ésta contenga.

* Vid. Vío Grossi, Eduardo, "Derechos Humanos: Mecanismo de control directo (las observaciones *in loco* de la CIDH)", *Revista de Derecho Público* Nº 6, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 45.64.

Por otra parte, la actuación de la Comisión constituye —por ser un órgano no judicial— un expedito instrumento, un accesible medio, para que las víctimas de las presuntas violaciones de derechos humanos, sus parientes y en general las personas que tuvieron conocimiento de los hechos relaten o den a conocer éstos sin sujetarse a aspectos procesales rígidos que puedan involucrar consecuencias jurídicas tales que eventualmente las hagan desistir de tal relato necesario, empero, para iniciar o perfeccionar la investigación correspondiente.

Asimismo, puesto los individuos tienen acceso directo ante ella, la actuación de la Comisión posibilita que los presuntos autores materiales de las violaciones denunciadas —es decir, los funcionarios del Estado, por ejemplo— puedan con entera libertad y de manera directa, dar su versión de los hechos y realizar todas las acciones pertinentes para demostrarla, sin por ello verse envueltos en procedimiento judicial contencioso al cual sólo pueden acceder indirectamente. Recuérdese que ante la Corte sólo pueden comparecer los Estados y la Comisión. Es de justicia suministrarle a los presuntos victimarios materiales una instancia internacional directa donde puedan acceder en defensa de sus derechos.

En definitiva, el procedimiento ante la Comisión no puede ni debe obviarse, no sólo por las razones expuestas por la Corte, sino también porque de omitirse se le negaría a ésta y a todo el sistema interamericano de protección de los derechos humanos la posibilidad de disponer de otra versión —preliminar a la investigación de la propia Corte— de los hechos de que se trata, distinta a la del Estado Parte implicado en el caso. El sistema pretende que en el ejercicio de la competencia jurisdiccional de la Corte, lo contencioso se presente en términos tales que implique la posibilidad de que ambas partes en el proceso —el Estado y la Comisión— puedan con fundamento presentar sus puntos de vista. Limitar la actuación que los artículos 48 a 50 de la Convención le señalan a la Comisión, significa que ésta posiblemente no podría demostrar y fundamentar adecuadamente su opinión sobre el asunto que se ventile ante la Corte o al menos, no podría hacerlo como lo haría sin esa limitación.

Es por todo ello, pues, que el artículo 61.2 de la Convención mencionada dispone la obligatoriedad del procedimiento ante la Comisión. Recuérdese el tenor literal de la norma: “en cualquier caso” ese procedimiento debe seguirse.

IV. RENUNCIABILIDAD AL PREVIO AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

En lo referente a la renunciabilidad, por parte del Estado, al previo agotamiento de los recursos internos —también, como se dijo, planteada por el Gobierno de Costa Rica— la Corte decidió no pronunciarse sobre el asunto al menos en su estado actual. Y tal resolución se debe, a juicio de la Corte, a que es a la Comisión a quien le corresponde pronunciarse en primer término, toda vez que el previo agotamiento de los recursos internos es un requisito establecido para la admisibilidad de las denuncias ante ese órgano. El pronunciamiento previo de la Comisión no limita la facultad de la Corte para adoptar en el futuro una decisión sobre el punto si ante ella “se plantea una controversia acerca de si se cumplieron o no los requisitos de admisibilidad ante la Comisión”. La decisión que la Comisión puede adoptar sobre el particular no es, en consecuencia, vinculante para la Corte.

Esta postura de la Corte resulta acorde con lo resuelto por ella a propósito de la renunciabilidad del procedimiento ante la Comisión: si debe seguirse previamente ese procedimiento, lógico es que se respete lo que en él se estipula, es decir, entre otras cosas, la facultad de la propia Comisión para decidir si puede o no renunciarse al requisito señalado y establecido para la admisibilidad de las peticiones formuladas ante ella.

Empero, la Corte, antes de pronunciarse como lo hizo, manifestó que "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).

Sin contradecir lo sostenido por la Corte —lo cual no procede— se debe decir, con todo, que el requisito del previo agotamiento de los recursos internos puede a veces presentar, en el sistema previsto por la Convención, ciertas particularidades que lo distinguen de su aplicación en otras circunstancias. Dicho de otro modo, ese requisito que, por ejemplo, en el sistema general o normal de responsabilidad internacional, ciertamente se encuentra concebido en beneficio del Estado al cual le es imputable el acto o la omisión internacionalmente ilícito, que involucra a otro sujeto de derecho internacional y que causa daño o perjuicio, en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos no parece que sea *siempre* establecido o deba ser *siempre* interpretado en beneficio exclusivo del Estado al cual se le imputa la violación de un derecho humano. Podría afirmarse que él se estableció para beneficiar también *en ciertas oportunidades* a las víctimas y otras personas vinculadas a la presunta violación.

Efectivamente, puede ocurrir que las víctimas y/o las demás personas habilitadas para formular peticiones ante la Comisión se encuentren interesadas en que sea primeramente la justicia nacional la que conozca del caso de que se trate, pues de ese modo creen poder hacer valer de una manera más amplia sus derechos. Y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, como la propia Corte lo señala en su decisión, debe proteger los intereses de las víctimas. Si éstas manifiestan que su interés es el de que sea la justicia nacional la que conozca del asunto, y si objetivamente parece aconsejable que así suceda, se debe respetar tal manifestación así como se respeta la solución amistosa "fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos" en la Convención. Si se acepta que por la sola voluntad del Estado, al cual se le imputa la violación de un derecho humano y que es al mismo tiempo el denunciante, se pueda omitir el requisito del previo agotamiento de los recursos internos, podría acontecer que con ello se creen condiciones para que, indirecta o involuntariamente, al conocer la Corte del asunto y eventualmente sentenciar, la actuación de ella y la misma sentencia sean utilizadas o consideradas como instrumentos de algún tipo de presión frente a los tribunales nacionales que puedan conocer o conozcan del caso. Pero, sobre todo, la renuncia por parte del Estado a ese requisito podría, en teoría (esto es sólo una hipótesis), pretender esconder la violación de un derecho humano distinto al del caso en cuestión. Y tal hipótesis se apoya en que los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se refieren —en tanto derechos humanos— a las Garantías Individuales y a la Protección Judicial, respectivamente, de manera que la renuncia por parte de un Estado al tan mencionado requisito podría traer como consecuencia que no se investigue si esas garantías y esa protección judicial se aplicaron efectivamente con ocasión, precisamente, de la violación de un derecho humano diferente a las mismas.

La necesidad de que previamente al conocimiento de un caso por parte de la Comisión se agoten los recursos internos podría apuntar, por ende, a posibilitar que se pueda verificar si el Estado, a través de sus órganos jurisdiccionales, ajusta o no su conducta a lo estipulado en la Convención. Incluso podría añadirse que el ejercicio de los recursos internos a veces, permitiría que se proporcionen más exactos datos acerca del caso, lo que facilitará las investigaciones de la Comisión y de la Corte en la eventualidad que ellas lleguen a conocerlo.

Por último, habría que decir que el sistema interamericano de protección de los derechos humanos no pretende substituir al sistema nacional de protección de las garantías individuales. El primero opera precisamente cuando el segundo falla o es incompleto y una de las formas de comprobar ésto es a través del cumplimiento del requisito del previo agotamiento de los recursos internos.

Por todas estas razones, este requisito no parece ser siempre susceptible de renuncia por parte del Estado al cual se le imputa la violación de un derecho humano.

Lo anterior no significa, empero, que siempre deba cumplirse con ese requisito. Desde luego, podría omitirse en caso, por ejemplo, de acuerdo entre el denunciante particular y el Estado denunciado o cuando éste reconoce previamente la denegación de justicia. El artículo 42.2 de la Convención, por otra parte, señala tres casos en que puede omitirse el citado requisito, a saber, ausencia de vía legal, denegación de justicia en sentido estricto y retardo injustificado. De acuerdo con el Derecho Internacional, podrían añadirse los casos en que el recurso es ilusorio o es peligroso o en que si no interviene a tiempo la Comisión o la Corte podría ser innecesaria su posterior intervención o imposible subsanar el daño. De allí que el artículo 48.2 de la Convención permita, en casos graves y urgentes, las observaciones *in loco* sin necesidad de esperar el desarrollo de todo el procedimiento previsto en el N° 1 de esa disposición y por eso igualmente que el artículo 63.2 de la misma Convención autoriza a la Corte para adoptar, por propia iniciativa o a instancia de la Comisión, según donde esté radicado el caso grave y urgente, medidas cautelares o provisionales a fin de evitar daños irreparables a las personas.

En resumidas cuentas, la omisión del tan citado requisito depende de la apreciación que la Comisión tenga de las circunstancias que se presentan en cada caso.

V. CONSECUENCIA Y PETICION SUBSIDIARIA

Luego del tratamiento de los dos puntos anteriores, la Corte abordó dos cuestiones complementarias de la decisión adoptada.

La primera es una consecuencia, bien explícita y clara, de lo decidido y que no requiere observación alguna: "La inadmisibilidad del caso presentado por el Gobierno (de Costa Rica) no obedece, en consecuencia, a la incompetencia de la Corte para entrar a conocerlo, sino a la falta de cumplimiento de los presupuestos procesales requeridos para que pueda iniciar su conocimiento".

La segunda cuestión se refiere a la petición subsidiaria del Gobierno en orden a que si la Corte consideraba inexcusable el procedimiento ante la Comisión —como aconteció— remitiera el asunto ante dicho órgano para lo de su competencia. Aun cuando las normas nada disponen sobre el particular, la Corte, en tanto consecuencia lógica de la fundamentación de su decisión principal, accedió a lo requerido y al mismo tiempo acordó retener la petición del Gobierno "en su lista de asuntos pendientes en espera del trámite ante la Comisión".

VI. CONCLUSION

En síntesis, la resolución objeto de este comentario arroja ciertas conclusiones válidas al menos para casos similares y ellas se relacionan con el rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Sistema establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así queda claro la irrenunciabilidad, por parte del Estado al cual se le imputa una violación de un derecho humano consagrado en la Convención, del procedimiento ante la Comisión.

Igualmente, es categórico el reconocimiento por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la competencia de la Comisión para conocer en primer término de los casos de presuntas violaciones de derechos humanos consagrados en la citada Convención.

En tal sentido se podría decir que, así como el individuo no puede introducir casos ante la Corte sino de manera muy indirecta, a través de la acción de la Comisión, el Estado, que no puede introducirlos ante ésta sino en ciertas condiciones especiales, lo logra, sin embargo, de manera indirecta por intermedio de la Corte. Si un caso es introducido ante la Corte de manera directa por un Estado, sin haberlo recibido previamente a la Comisión, la Corte lo enviará para su estudio preliminar.

En definitiva, se podría sostener que para la Corte, así como para el artículo 33 de la Convención, dos son los órganos competentes para conocer de los casos de violación de derechos humanos consagrado en esa Convención y ninguno de los dos puede ser sustituido u omitido en el procedimiento respectivo, ni aún cuando se pretenda una más rápida aplicación de la justicia. La Comisión "y" la Corte —la conjunción copulativa la utiliza la Convención— son esos dos órganos.

La decisión de la Corte viene, pues, a reforzar el rol de la Comisión. La entrada en vigor de la Convención señalada y la instalación siguiente de la Corte pudieron haber dado pie para que se pensara o bien en una disminución de la importancia de la Comisión o bien en una disputa o competencia entre ambos órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Esta resolución recuerda, por el contrario, que este sistema no puede funcionar sino con el concurso de los dos órganos, cada cual cumpliendo adecuadamente sus funciones.