

La Naturaleza de la Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Manuel E. Ventura Robles
Daniel Zovatto G.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

- A. El carácter no obligatorio de la función consultiva**
- B. Diferencia con la competencia contenciosa**
- C. Su carácter único en el Derecho Internacional contemporáneo**
 - 1. Análisis comparativo entre el sistema americano y el:
 - a. Sistema de Naciones Unidas
 - b. Sistema Europeo
 - 2. Los trabajos preparatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos acerca de la función consultiva
- D. La función consultiva según el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**
 - 1. Sujetos legitimados para solicitarla
 - a. Diferencia entre Estados Miembros y órganos de la OEA para solicitar una opinión consultiva
 - b. Requisitos exigidos a los órganos de la OEA para solicitar una opinión consultiva
 - c. Legitimación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para solicitar una opinión consultiva
 - d. Competencia de la Corte para emitir una opinión consultiva solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
 - 2. Objeto de la consulta
 - a. En general
 - b. Tratados que pueden ser objeto de interpretación
 - c. Tratados excluidos del ámbito de su función consultiva
 - d. Qué debe entenderse por Estados Americanos
- E. La función consultiva según el artículo 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**
 - 1. Sujetos legitimados para solicitarla
 - a. Requisitos de admisibilidad

2. Objeto de la consulta

a. Qué debe entenderse por el término "leyes internas"

b. ¿Puede un proyecto de ley ser objeto de una solicitud de opinión consultiva?

F. Diferencia entre el artículo 64.1 y el artículo 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

G. La correcta interpretación del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

H. Límites a la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

I. Casos en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede abstenerse de dar una opinión consultiva

J. Objeción al ejercicio de la función consultiva

1. En general

2. En relación con la objeción presentada por Guatemala en OC-3/83

K. Sobre el objeto de convocar una audiencia pública en la tramitación de una opinión consultiva

Introducción

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor el 18 de julio de 1978, establece en su artículo 33 como órganos de protección competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en ella, a la Comisión y a la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

La Corte, según el artículo 1 de su Estatuto, "es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos". Se instaló formalmente en su sede, en San José, Costa Rica, el 3 de setiembre de 1979.

La Convención, denominada también "Pacto de San José de Costa Rica", faculta al Tribunal Interamericano a ejercer una doble función. Al respecto, el artículo 2 del Estatuto dispone que:

La Corte ejerce función jurisdiccional y consultiva:

1. Su función jurisdiccional se rige por las disposiciones de los Artículos 61, 62 y 63 de la Convención.
2. Su función consultiva se rige por las disposiciones de los Artículos 64 de la Convención.

La actividad del Tribunal, en sus primeros años, no estuvo centrada en su competencia contenciosa o autoridad para decidir casos litigiosos, ya que los primeros fueron sometidos por la Comisión Interamericana hasta el mes de abril del año 1986 ⁽¹⁾, sino en su competencia consultiva.

El artículo 64 de la Convención dice textualmente lo siguiente:

Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protec-

1. Casos "Velásquez Rodríguez", "Fairén Garbi y Solís Corrales" y "Godínez Cruz".

ción de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarle, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

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

Efectivamente, entre los años 1982 y 1987, la Corte emitió 9 opiniones consultivas que revisten una importancia fundamental para la consolidación del sistema internacional de protección de los derechos humanos en América, no solamente por la interpretación de la Convención en sí sino, lo que es más importante, por los principios establecidos y los criterios de interpretación utilizados por el Tribunal en uso de su función consultiva la que, según la propia Corte lo ha destacado, es la más amplia que se haya confiado hasta el presente a un tribunal internacional alguno.

No obstante que existen las publicaciones oficiales de la Corte Interamericana sobre las opiniones consultivas y diversos artículos escritos acerca de ellas⁽²⁾, era necesario hacer un artículo que recogiera, sistemáticamente organizado, toda esa doctrina establecida por el Tribunal de 1982 a 1987 sobre la naturaleza de su función consultiva.

Esta publicación pretende llenar esa laguna y pone en manos de los profesionales y estudiantes de Derecho así como de todas aquellas personas interesadas en los Derechos Humanos, un artículo que facilitará enormemente el estudio y comprensión de la naturaleza de la función consultiva de la Corte.

Este trabajo es susceptible de actualizarse cada cierto número de años y de complementarse también con la sistematización de las opiniones separadas, disidentes, concurrentes y las declaraciones de los señores jueces, lo que los autores esperamos hacer oportunamente.

Cabe destacar que el sistema empleado en la confección de este artículo le permite al investigador tener en sus manos el texto original, aprobado por la Corte, del tema que se estudie sobre la naturaleza de la función consultiva, con el que podrá trabajar seguro, sin temer interpretaciones erróneas, y, gracias a la Tabla de Contenido, encontrar el punto objeto de investigación con facilidad. Para esto se hizo el artículo, por lo que deseamos que quienes lleguen a leerlo recurran a él con frecuencia como material de referencia en este campo.

A. El carácter no obligatorio de la función consultiva

La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento

2. Buergethal, Thomas. "The Advisory Practice of the Inter American Human Rights Court". **The American Journal of International Law** 79 (1): 1-27, 1985. Cisneros Sánchez, Máximo. "Algunos aspectos de la Jurisdicción Consultiva de la corte Interamericana de Derechos Humanos". Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Derechos Humanos: Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches**. Washington, D.C.: OEA, 1984. págs 261-269. Nieto Navia, Rafael. "La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su aplicación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos". Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Derechos Humanos: Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches**. Washington, D.C.: OEA, 1984. págs. 270-279.

de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte. (párr. 25, OC-1/82)

La Corte interpreta, tal como lo ha hecho la Corte Internacional de Justicia, que la competencia consultiva es de naturaleza permisiva y que comporta el poder de apreciar si las circunstancias en que se basa la petición son tales que la lleven a no dar una respuesta. (Cf. **Interpretation of Peace Treaties**, 1950 I.C.J. 65). (párr. 28, OC-1/82)

Los términos amplios en que está concebido el artículo 64 de la Convención y la circunstancia de que el Reglamento de la Corte disponga que ésta se inspirará, para el procedimiento en materia consultiva, en las disposiciones que regulan los casos contenciosos, en cuanto resulten aplicables, ponen de manifiesto el importante poder de apreciación del tribunal, para valorar las circunstancias de cada especie, frente a los límites genéricos que la Convención establece para su función consultiva. (párr. 29, OC-1/82)

Ese amplio poder de apreciación no puede, sin embargo, confundirse con una simple facultad discrecional para emitir o no la opinión solicitada. Para abstenerse de responder una consulta que le sea propuesta, la Corte ha de tener razones determinantes, derivadas de la circunstancia de que la petición exceda de los límites que la Convención establece para su competencia en ese ámbito. Por lo demás, toda decisión por la cual la Corte considere que no debe dar respuesta a una solicitud de opinión consultiva, debe ser motivada, según exige el artículo 66 de la Convención. (párr. 30, OC-1/82)

La conclusión anterior se pone especialmente de relieve al examinar lo dispuesto por el artículo 64.2 de la Convención, que autoriza a los Estados miembros de la OEA para solicitar una opinión consultiva sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Se trata, en este caso, de un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a dicha materia. En esta perspectiva, habida cuenta de que un Estado americano no está menos obligado a cumplir con un tratado internacional por el hecho de que sean o puedan ser partes del mismo Estado no americano, no se ve ninguna razón para que no pueda solicitar consultas sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección de los derechos humanos, que hayan sido adoptados fuera del marco del sistema interamericano. Existe, además, un interés práctico en que esa función interpretativa se cumpla dentro del sistema interamericano, aun cuando se trate de acuerdos internacionales adoptados fuera de su marco, ya que, como se ha destacado respecto de los métodos regionales de tutela, éstos "son más idóneos para la tarea y al mismo tiempo podríamos decir que son más tolerantes para los Estados de este hemisferio..." (Cf. Sepúlveda, César, "Panorama de los Derechos Humanos", en Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas (México), setiembre-diciembre 1982, pág. 1054). (párr. 39, OC-1/82)

Ya ha sido dicho por la Corte que pueden presentarse situaciones en las que se abstenga de responder una solicitud de opinión consultiva. En **Otros**

tratados, la Corte reconoció que el recurrir a la vía de la opinión consultiva podría, en determinadas circunstancias, interferir el debido funcionamiento del sistema de protección previsto por la Convención o bien afectar negativamente los intereses de la víctima de violaciones de derechos humanos. La Corte abordó este problema de la siguiente manera:

La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte (OC-1/82, párr. no. 25). (párr. 36, OC-3/83)

La función consultiva que confiere a la Corte el artículo 64 de la Convención es única en el derecho internacional contemporáneo. Como la Corte y lo ha expresado en anterior oportunidad, ni la Corte Internacional de Justicia ni la Corte Europea de Derechos Humanos ha sido investidas con la amplia función consultiva que la Convención ha otorgado a la Corte Interamericana (**Otros tratados**). Cabe aquí, simplemente, poner énfasis en el hecho de que la Convención, al permitir a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA solicitar opiniones consultivas, crea un sistema paralelo al del artículo 62 y ofrece un método judicial alterno de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso. Sería, por lo tanto, contradictorio con el objeto y fin de la Convención y con las disposiciones pertinentes de ésta, adoptar una interpretación que sometería el artículo 64 a los requisitos exigidos por el artículo 62 en cuanto a competencia, restándole así la utilidad que se le quiso dar, por el solo hecho de que pueda existir una controversia sobre la disposición implicada en la consulta. (párr. 43, OC-3/83)

Debe tenerse presente, asimismo, que la jurisdicción consultiva fue establecida por el artículo 64 como “un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a (derechos humanos)” (Corte I.D.H., “**Otros tratados**” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. no 39). Además, como la Corte lo ha señalado en otra oportunidad, el proceso consultivo está “destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso” (Corte I.D.H., **Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**, Opinión consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. no. 43). (párr. 19, OC-4/84)

En este sentido la Corte entiende que su función consultiva, enclavada dentro del sistema de protección de los derechos fundamentales, es tan amplia cuanto lo requiera la salvaguardia de tales derechos, pero ceñida a los límites naturales que la misma Convención le señala. Con esto lo que se quiere decir es que, de la misma manera como el artículo 2 de la Convención crea para los

Estados Partes la obligación de “adoptar... las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos (los) derechos y libertades” de la persona humana, la función consultiva hay que entenderla con criterio amplio, encaminado también a hacer efectivos tales derechos y libertades. (párr. 25, OC-4/84)

La Corte anteriormente sostuvo que

la Convención, al permitir a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA solicitar opiniones consultivas, crea un sistema paralelo al artículo 62 y ofrece un método judicial alternativo de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso. (**Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**, Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. no. 43).

Sin embargo, la Corte también ha reconocido que su competencia consultiva es permisiva y que consideraría inadmisibles

toda solicitud de consulta que conduzca a desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte, o en general, a debilitar o alterar el sistema previsto por la Convención, de manera que puedan verse menoscabados los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos. (**“Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**, Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. no. 31). (párr. 21, OC-5/85)

Una solicitud de opinión consultiva no debe ser utilizada como una estrategia para desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte. (párr. 22, OC-5/85)

B. Diferencia con la competencia contenciosa

La eventual oposición entre los fines de la competencia consultiva y los de la competencia contenciosa de los tribunales ha sido objeto de frecuente polémica. En el ámbito del derecho internacional general, han sido normalmente los Estados los que han manifestado sus reservas, y hasta su oposición, frente al ejercicio de la función consultiva en ciertos casos concretos, por ver en ella una fórmula para evadir el principio según el cual todo procedimiento judicial, referente a una cuestión jurídica pendiente entre Estados, exige el consentimiento de éstos. En las últimas situaciones en que se ha producido la referida oposición a la emisión de la opinión consultiva solicitada conforme a la Carta de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, con distintos razonamientos, ha decidido absolver, pese a todo, la consulta requerida. (Cf. **Interpretation of Peace Treaties**, 1950 I.C.J. 65; **South-West Africa, International Status of**, 1950 I.C.J. 128; **Certain Expenses of the United Nations**, 1962 I.C.J. 151; **Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)**, 1971 I.C.J. 16) (párr. 23, OC-1/82)

En el ámbito de los derechos humanos se presentan otros problemas de naturaleza particular. Como los tratados concernientes a esta materia están orien-

tados, más que a establecer un equilibrio de intereses entre Estados, a garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano, se ha planteado el temor de que la función consultiva pueda debilitar la contenciosa o, pero aún, pueda servir para desvirtuar los fines de ésta o alterar, en perjuicio de la víctima, el funcionamiento del sistema de protección previsto por la Convención. En este sentido, se ha planteado la preocupación por la eventualidad de que, en detrimento del cabal funcionamiento de los mecanismos dispuestos por el Pacto de San José y del interés de la víctima, pueda acudir a la instancia consultiva con deliberado propósito de trastornar el trámite de un caso pendiente ante la Comisión, sin aceptar la jurisdicción litigiosa de la Corte y asumir la obligación correspondiente, que es el cumplimiento de la decisión” (Cf. Dunshee de Abranches, Carlos: “La Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en **La Convención Americana sobre Derechos Humanos** (OEA, 1980), pág. 117). (párr. 24, OC-1/82)

La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte. (párr. 25, OC-1/82)

No debe, en efecto, olvidarse que las opiniones consultivas de la Corte, como las de otros tribunales internacionales, por su propia naturaleza, no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa en el artículo 68 de la Convención. (párr. 51, OC-1/82)

La Convención hace clara distinción entre dos tipos de procedimiento: los casos contenciosos y las opiniones consultivas. Aquéllos se rigen por las disposiciones de los artículos 61, 62 y 63 de la Convención; éstas por el artículo 64. Esta distinción se refleja igualmente en la disposición del artículo 2 del Estatuto de la Corte, que reza:

Artículo 2. Competencia y Funciones

La Corte ejerce función jurisdiccional y consultiva:

1. Su función jurisdiccional se rige por las disposiciones de los Artículos 61, 62 y 63 de la Convención.
2. Su función consultiva se rige por las disposiciones de los Artículos 64 de la Convención. (párr. 31, OC-3/83)

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

vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa". (Corte I.D.H., "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. No. 51; cf. *Interpretation of Peace Treaties*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950, pág. 65). (párr. 32, OC-3/83)

Las disposiciones aplicables a los casos contenciosos difieren en forma muy significativa de las provisiones del artículo 64 que regula las opiniones consultivas. Es así como, por ejemplo, el artículo 61.2 habla de "caso" y señala que "para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50" (destacado nuestro). Estos procedimientos corresponden exclusivamente a "toda petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención" (artículo 48.1). La expresión "caso" se utiliza en su sentido técnico, para describir un caso contencioso tal como lo define la Convención, es decir, una controversia que se inicia como consecuencia de una denuncia según la cual un Estado Parte ha violado los derechos humanos garantizados por la Convención, sea que dicha denuncia provenga de un particular (artículo 44) o de un Estado Parte (artículo 45). (párr. 33, OC-3/83)

El mismo uso técnico de la palabra "caso" volvemos a encontrarlo a propósito de la iniciativa procesal ante la Corte, que contrasta con las provisiones contenidas en la Convención respecto de la misma materia en el ámbito consultivo. En efecto, el artículo 61.1 dispone que "sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte". En cambio no sólo los "Estados Partes y la Comisión" sino también todos los "Estados Miembros de la Organización" y los "órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos" pueden solicitar opiniones consultivas a la Corte (artículo 64.1 de la Convención). Por otro lado, un nuevo contraste se evidencia en relación con la materia a ser considerada por la Corte, pues mientras el artículo 62.1 se refiere a "los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención", el artículo 64 dispone que las opiniones consultivas podrán versar sobre la interpretación no sólo de la Convención, sino de "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos". Resulta, pues, evidente que se trata de materias distintas, por lo que no existe razón alguna para hacer extensivos los requisitos contenidos en los artículos 61, 62 y 63 a la función consultiva regulada por el artículo 64. (párr. 34, OC-3/83)

C. Su carácter único en el Derecho Internacional contemporáneo

La función consultiva que el artículo 64 de la Convención confiere a la Corte, es, según las propias palabras de ésta "la más amplia función consultiva que se haya confiado a tribunal internacional alguno hasta el presente." (párr. 14, OC-1/82)

La función consultiva que confiere a la Corte el artículo 64 de la Convención es única en el derecho internacional contemporáneo. Como la Corte ya lo ha expresado en anterior oportunidad, ni la Corte Internacional de Justicia ni la Corte Europea de Derechos Humanos han sido investidas con la amplia función consultiva que la Convención ha otorgado a la Corte Interamericana (**Otros**

tratados). (párr. 43, OC-3/83)

Ello se deduce, tanto del análisis comparativo con los otros sistemas como de los trabajos preparatorios de la Convención:

1. Análisis comparativo entre el sistema americano y el:

a. Sistema de Naciones Unidas

Así, el artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, confiere competencia a la Corte Internacional de Justicia para emitir opiniones consultivas, sobre cualquier cuestión jurídica, pero restringe la posibilidad de solicitarlas, a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, o, en ciertas condiciones, a otros órganos y organismos especializados de la Organización; en cambio, no autoriza para ello a los Estados Miembros. (párr. 15, OC-1/82)

b. Sistema Europeo

El Protocolo número 2 a la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, otorga competencia a la Corte Europea, para emitir opiniones consultivas, pero la somete a límites precisos. Sólo el Comité de Ministros puede formular una solicitud en ese sentido; y la opinión únicamente puede versar sobre cuestiones jurídicas relativas a la interpretación de la Convención y sus Protocolos, excluido todo lo que se refiera al contenido o extensión de los derechos y libertades definidos en esos instrumentos, así como los demás asuntos que, en virtud de un recurso previsto en la Convención, podrían ser sometidos a la Comisión Europea de Derechos Humanos, a la propia Corte o al Comité de Ministros. (párr. 16, OC-1/82)

En el párrafo 17 (véase infra 2) se ha destacado cómo la evolución del texto, que finalmente sería el del artículo 64, reveló una marcada tendencia extensiva. La circunstancia de que esa redacción se haya producido cuando ya había sido adoptado el restrictivo artículo 1 del Protocolo No. 2 de la Convención Europea, pone de manifiesto que el Pacto de San José quiso dar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una competencia consultiva lo más amplia posible, sin las limitaciones del sistema europeo. (párr. 46, OC-1/82)

La función consultiva que confiere a la Corte el artículo 64 de la Convención es única en el derecho internacional contemporáneo. Como la Corte ya lo ha expresado en anterior oportunidad, ni la Corte Internacional de Justicia ni la Corte Europea de Derechos Humanos han sido investidas con la amplia función consultiva que la Convención ha otorgado a la Corte Interamericana (**Otros tratados**). (párr. 43, OC-3/83)

2. Los trabajos preparatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos acerca la función consultiva

Los trabajos preparatorios de la Convención confirman el propósito de ésta, en el sentido de definir del modo más amplio la función consultiva de la Corte. La primera proposición sobre la materia se incluyó en el anteproyecto preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su período extraordinario de sesiones de julio de 1968, que fue adoptado por el Consejo de la OEA en octubre del mismo año (OEA/Ser.G/V/C-d-1631). El artículo 53 de ese texto rezaba:

La Asamblea General, el Consejo Permanente y la Comisión podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otro tratado concernientes a la protección de los Derechos Humanos en los Estados americanos; y los Estados Partes, acerca de la compatibilidad entre alguna de sus leyes internas y dichos instrumentos internacionales.

Dicho texto, cuya amplitud, de por sí, superaba otros antecedentes análogos en derecho internacional, fue modificado por el artículo 64 de la vigente Convención, para extender aún más la función consultiva de la Corte. En lo que se refiere a la facultad de consulta, se le confirió, además, a los órganos de la OEA enumerados en el Capítulo X de la Carta y a los Estados Miembros de la Organización, aunque no fueran partes de la Convención. Y por lo que toca a la materia consultable, se sustituyó el singular del artículo 53 del anteproyecto de Convención (“otro tratado concerniente”) por el plural (“otros tratados concernientes”), lo que demuestra, en su conjunto, una marcada tendencia extensiva. (párr. 17, OC-1/82)

En el párrafo 17 (*supra*) se ha destacado cómo la evolución del texto, finalmente sería el del artículo 64, reveló una marcada tendencia extensiva. La circunstancia de que esa redacción se haya producido cuando ya había sido adoptado el restrictivo artículo 1 del Protocolo No. 2 de la Convención Europea, pone de manifiesto que el Pacto de San José quiso dar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una competencia consultiva lo más amplia posible, sin las limitaciones del sistema europeo. (párr. 46, OC-1/82)

D. La función consultiva según surge del artículo 64.1

Esta solicitud de opinión consultiva ha sido sometida a la Corte por el Uruguay, un Estado Parte en la Convención Americana y Miembro de la OEA. Según el artículo 64.1 de la Convención, “los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”. La solicitud del Gobierno pretende la interpretación del artículo 30 de la Convención y está, por tanto, incluida en la previsión del artículo 64. (párr. 9, OC-6/86)

La presente solicitud de opinión consultiva debe considerarse dentro del marco de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 64 de la Convención, aun cuando no se le invoque especialmente. Esta conclusión es evidente ya que lo que se solicita es la interpretación de un artículo de la Convención y no se plantea ninguna cuestión relativa a la “compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales” (art. 64.2). (párr. 10, OC-6/86)

1. Sujetos legitimados para solicitarla

Están legitimados para solicitar opiniones consultivas la totalidad de los órganos de la Organización de los Estados Americanos que enumera el Capítulo X de la Carta, e igualmente todo Estado Miembro de la misma, sea o no parte de la Convención. (párr. 14, OC-1/82)

El mismo uso técnico de la palabra “caso” volvemos a encontrarlo a propósito de la iniciativa procesal ante la Corte, que contrasta con las provisiones contenidas

en la Convención respecto de la misma materia en el ámbito consultivo. En efecto, el artículo 61.1 dispone que “sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte”. En cambio no sólo los “Estados Partes y la Comisión” sino también todos los “Estados Miembros de la Organización” y los “órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos” pueden solicitar opiniones consultivas a la Corte (artículo 64.1 de la Convención). Por otro lado, un nuevo contraste se evidencia en relación con la materia a ser considerada por la Corte, pues mientras el artículo 62.1 se refiere a “los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención”, el artículo 64 dispone que las opiniones consultivas podrán versar sobre la interpretación no sólo de la Convención, sino de “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”. Resulta, pues, evidente que se trata de materias distintas, por lo que no existe razón alguna para hacer extensivos los requisitos contenidos en los artículos 61, 62 y 63 a la función consultiva regulada por el artículo 64. (párr. 34, OC-3/83)

El Gobierno accedió a plantear la consulta porque según la Convención la SIP no está legitimada para hacerlo. De acuerdo con lo que dispone el artículo 64 de la Convención, pueden hacerlo únicamente los Estados Miembros de la OEA y los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización reformada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, en lo que les compete. El Gobierno mencionó el hecho de que existen leyes similares en otros 10 países americanos, por lo menos. (párr. 14, OC-5/85)

Como ya se ha observado, la competencia consultiva de la Corte ha sido invocada respecto del artículo 64.1 de la Convención, por lo que toca a la cuestión general, y del artículo 64.2, en lo referente a la compatibilidad entre la Ley No. 4420 y la Convención. Como Costa Rica es miembro de la OEA, está legitimada para solicitar opiniones consultivas según cualquiera de las dos disposiciones mencionadas y no hay ninguna razón jurídica que impida que ambas sean invocables para fundamentar una misma solicitud. En consecuencia, desde ese punto de vista, la petición de Costa Rica es admisible. (párr. 16, OC-5/85)

Dado que los individuos no están legitimados para introducir una demanda ante la Corte y que un gobierno que haya ganado un asunto ante la Comisión no tiene incentivo para hacerlo, la determinación de esta última de someter un caso semejante a la Corte, representa la única vía para que operen plenamente todos los medios de protección que la Convención establece. Por ello, en tales hipótesis, la Comisión está llamada a considerar especialmente la posibilidad de acudir a la Corte. En una situación en que la Comisión no haya referido el caso a la Corte y, por esa razón, el delicado equilibrio del sistema de protección establecido en la Convención se ve afectado, la Corte no puede abstenerse de considerar el asunto si éste se le somete por la vía consultiva. (párr. 26, OC-5/85)

a. Diferencia entre Estados Miembros y órganos de la OEA para solicitar una opinión consultiva

La conclusión anterior se pone especialmente de relieve al examinar lo dispuesto por el artículo 64.2 de la Convención, que autoriza a los Estados Miembros de la OEA para solicitar una opinión consultiva sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección

de los derechos humanos en los Estados americanos. Se trata, en este caso, de un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a dicha materia. En esa perspectiva, habida cuenta de que un Estado americano no está menos obligado a cumplir con un tratado internacional por el hecho de que sean o puedan ser partes del mismo Estados no americanos, no se ve ninguna razón para que no pueda solicitar consultas sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección de los derechos humanos, que hayan sido adoptados fuera del marco del sistema interamericano. Existe, además, un interés práctico en que esa función interpretativa se cumpla dentro del sistema interamericano, aun cuando se trate de acuerdos internacionales adoptados fuera de su marco, ya que, como se ha destacado respecto de los métodos regionales de tutela, éstos “son más idóneos para la tarea y al mismo tiempo podríamos decir que son más tolerables para los Estados de este hemisferio...” (Sepúlveda, César, “Panorama de los Derechos Humanos”, en **Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas** (México), setiembre–diciembre 1982, pág. 1054). (párr. 39, OC–1/82)

Lo que sigue por determinar es si la Comisión está legitimada para solicitar de la Corte esta opinión consultiva en particular. La Corte señala, al respecto, que la Convención, al conferir el derecho de solicitar opiniones consultivas, distingue entre los Estados Miembros de la OEA y los órganos de ésta. De acuerdo con el artículo 64, todos los Estados Miembros de la OEA, hayan o no ratificado la Convención, tienen el derecho de solicitar una opinión consultiva “acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”. Asimismo, los órganos de la OEA disfrutaban de ese mismo derecho, pero solamente en lo que les compete. Así que, mientras los Estados Miembros de la OEA tienen un derecho absoluto a pedir opiniones consultivas, sus órganos sólo pueden hacerlo dentro de los límites de su competencia. El derecho de éstos últimos de pedir opiniones consultivas está restringido, consecuentemente, a asuntos en los que tales órganos tengan un legítimo interés institucional. Mientras cada órgano decide inicialmente si la petición cae dentro de su esfera de competencia, la pregunta, en última instancia, debe ser respondida por la Corte mediante referencia a la Carta de la OEA, así como a los instrumentos constituidos y a la práctica legal del órgano correspondiente. (párr. 14, OC–2/82)

El derecho a solicitar opiniones consultivas según el artículo 64 fue otorgado a los órganos de la OEA “en lo que les compete”. Esto implica que ese derecho también fue otorgado con el fin de ayudar a resolver aspectos legales en disputa dentro del contexto de las actividades de un órgano, sea éste la Asamblea, la Comisión o cualquiera de los demás a que se refiere el Capítulo X de la Carta de la OEA. Resulta claro, por lo tanto, que el mero hecho de que exista una controversia entre la Comisión y el Gobierno de Guatemala acerca del significado del artículo 4 de la Convención, no es suficiente fundamento para que la Corte se abstenga de ejercer su competencia consultiva en el presente procedimiento. (párr. 39, OC–3/83)

Esta conclusión de la Corte coincide ampliamente con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia la cual ha rechazado reiteradamente toda petición de abstenerse de ejercer su competencia consultiva en situaciones en donde se alegue que, por existir una controversia sobre el punto, lo que se está pidiendo

a la Corte es que falle sobre un caso contencioso encubierto. (Ver **Interpretation of Peace Treaties; Reservations to the Convention on Genocide**, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, pág. 15; **Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)**, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, pág. 16; **Western Sahara**). Al proceder de esta manera, la Corte de La Haya ha reconocido que la opinión consultiva podría eventualmente llegar a afectar los intereses de Estados que no han accedido a su competencia contenciosa y que no están dispuestos a litigar sobre el asunto. La cuestión decisiva siempre ha sido si el órgano solicitante tiene un interés legítimo en obtener la opinión con el fin de orientar sus acciones futuras (**Western Sahara**, pág. 27). (párr. 40, OC-3/83)

Cabe aquí, simplemente, poner énfasis en el hecho de que la Convención, al permitir a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA solicitar opiniones consultivas, crea un sistema paralelo al del artículo 62 y ofrece un método judicial alternativo de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso. Sería, por lo tanto, contradictorio con el objeto y fin de la Convención y con las disposiciones pertinentes de ésta, adoptar una interpretación que sometería el artículo 64 a los requisitos exigidos por el artículo 62 en cuanto a competencia, restándole así la utilidad que se le quiso dar, por el solo hecho de que pueda existir una controversia sobre la disposición implicada en la consulta. (párr. 43, OC-3/83)

Esta consulta ha sido sometida a la Corte por el Gobierno, de acuerdo con la potestad que se le otorga el artículo 64.1 de la Convención. El Uruguay es un Estado Miembro de la OEA y, por tanto, está en el derecho de solicitar a la Corte opiniones consultivas. (párr. 13, OC-9/87)

b. Requisitos exigidos a los órganos de la OEA para solicitar una opinión consultiva

En su opinión sobre **El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 74 y 75)**, (Corte I.D.H., Opinión consultiva OC-2/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 2), esta Corte examinó detenidamente los requisitos exigibles a órganos de la OEA que solicitan opiniones consultivas de acuerdo con el artículo 64. La Corte explicó que el artículo 64, al limitar el derecho de los órganos de la OEA a consultas "en lo que les compete", quiso restringir las solicitudes "a asuntos en los que tales órganos tengan un legítimo interés institucional" (OC-2/82, párr. no. 14). Después de examinar el artículo 112 y el Capítulo X de la Carta de la OEA, así como las disposiciones pertinentes del Estatuto de la Comisión y la Convención misma, la Corte concluyó que la Comisión tiene pleno y legítimo interés en materias que atañen a la promoción y observancia de los derechos humanos en el sistema interamericano, vale decir, en realidad, "un derecho absoluto a pedir opiniones consultivas dentro del marco del artículo 64.1 de la Convención" (OC-2/82 párr. no. 16). En ese orden de ideas la presente solicitud representa una cuestión en que la Comisión posee un legítimo interés institucional. (párr. 42, OC-3/83)

El artículo 49.2.b. del Reglamento exige que toda solicitud de opinión

consultiva presentada por un órgano de la OEA “debe indicar las disposiciones que deben ser interpretadas, cómo la consulta se refiere a su esfera de competencia, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección de sus delegados”. El requisito de una descripción de “las consideraciones que originan la consulta” está destinado a facilitar a la Corte la comprensión de los hechos pertinentes y del contexto legal que motivan la consulta, los cuales son frecuentemente indispensables para poder responder adecuadamente. Los tribunales llamados a emitir opiniones consultivas exigen este requisito por razones que la Corte Internacional de Justicia ha descrito como sigue:

... una regla de derecho internacional, convencional o consuetudinario no se aplica en el vacío; se aplica en relación con hechos y dentro del marco de un conjunto más amplio de normas jurídicas, del cual ella no es más que una parte. En consecuencia, para que una pregunta formulada en los términos hipotéticos de la solicitud pueda recibir una respuesta pertinente y útil, la Corte debe, ante todo, determinar su significado y su alcance en la situación de hecho y de derecho donde conviene examinarla. De otro modo se correría el riesgo de que la respuesta de la Corte a la pregunta formulada fuera incompleta y, por ende, ineficaz; o hasta inducir a error sobre las reglas jurídicas pertinentes que verdaderamente rigen la materia consultada por la organización solicitante. La Corte comenzará, pues, por enunciar los elementos de hecho y de derecho pertinentes que, según ella, forman el contexto en el cual deben determinarse el sentido y el alcance de la primera pregunta formulada. (**Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between WHO and Egypt**, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, pág. 76).

Por ello la circunstancia de que la Comisión haya sometido a la Corte como “consideraciones que originan la consulta”, un conjunto de antecedentes que reflejan las diferencias de interpretación sobre aspectos del artículo 4 de la Convención, en ningún momento indica que ésta no haya actuado de conformidad con el Reglamento o que haya incurrido en abuso del poder que le ha sido conferido como órgano facultado para pedir tales opiniones. Las mismas conclusiones se aplican a propósito de la interpretación de una reserva, y hasta con mayor razón habida cuenta de la dificultad en dar una respuesta absoluta a una pregunta sobre una reserva formulada de manera abstracta. (párr. 44, OC-3/83)

c. Legitimación de la Comisión para solicitar una opinión consultiva

La Comisión señala que la petición suscita la interpretación de los artículos 74 y 75 de la Convención Americana sobre Derechos (en adelante “la Convención”). En aquella se deduce que la cuestión sometida a la Corte cae dentro de la esfera de la competencia de la Comisión, tal y como se usa esa frase en el artículo 64 de la Convención. En justificación de esta tesis, la Comisión indica la facultad que le ha sido otorgada por los artículos 33, 41 (f) y 44 a 51 de la Convención, además por los artículos 1, 19 y 20 del Estatuto de la Comisión. La Comisión subraya que, para el ejercicio de sus funciones, es preciso distinguir entre los Estados que son Partes de la Convención y aquellos que no lo son. (párr. 9, OC-2/82)

Con referencia a este caso en particular, la Corte señala, ante todo, que la Comisión es uno de los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la OEA (artículo 51(e)); además, que los poderes conferidos a la Comisión como órgano de la misma, están determinados en el artículo 112 de la Carta, que dice:

Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de otros órganos encargados de esa materia;

y finalmente, que los artículos 33, 41 y 44 a 51 de la Convención, y 1, 19 y 20 del Estatuto de la Comisión, le confieren a ésta amplios poderes. La competencia de la Comisión para ejercer esas facultades depende, en parte, de una previa determinación sobre si se relaciona con Estados que han ratificado o no la Convención. El artículo 112 de la Carta de la OEA, así como el 41 de la Convención y los 1, 18 y 20 de su Estatuto, facultan a la Comisión para "promover la observancia y la defensa de los derechos humanos" y "servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia". La Comisión realiza estas funciones con relación a todos los Estados Miembros de la OEA sin distinguir entre aquellos que han o que no han ratificado la Convención; y tiene funciones más amplias y específicas con respecto a los Estados Partes de la Convención (véase Convención, artículos 33, 41 (f), y 44 a 51; Estatuto de la Comisión, artículo 19). (párr. 15, OC-2/82)

Es evidente, por lo tanto, que la Comisión tiene un legítimo interés institucional en una consulta como la que presentó, que trata sobre la entrada en vigencia de la Convención. Por consiguiente, la Corte estima que la opinión consultiva solicitada cae dentro de la esfera de competencia de la Comisión. Más aún, dados los amplios poderes que el artículo 112 de la Carta de la OEA le confiere a la Comisión, en relación con la promoción y observancia de los derechos humanos, la Corte observa que, al contrario de otros órganos de la OEA, la Comisión posee un derecho absoluto a pedir opiniones consultivas dentro del marco del artículo 64.1 de la Convención. (párr. 16, OC-2/82)

En el ejercicio de sus atribuciones la Comisión debe aplicar la Convención u otros tratados sobre derechos humanos. Para desempeñar esta función a cabalidad puede encontrar necesario o conveniente consultar a la Corte acerca del significado de ciertas disposiciones, sin que la circunstancia de que en un momento dado exista una diferencia de interpretación entre un Estado y la Comisión, sea óbice para que ésta pueda acudir a la función consultiva de la Corte. En efecto, si se le impidiera a la Comisión solicitar una opinión consultiva simplemente porque uno o más gobiernos se encuentren involucrados en una disputa con la Comisión sobre la interpretación de una disposición, muy rara vez podría ésta valerse de la competencia consultiva de la Corte. Esto no se limitaría sólo a la Comisión; también la Asamblea General de la OEA, para dar un ejemplo, podría encontrarse en una situación similar si fuera a solicitar una opinión consultiva a la Corte mientras tuviera en consideración algún proyecto de resolución que instara a un Estado Miembro a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. (párr. 38, OC-3/82)

El derecho a solicitar opiniones consultivas según el artículo 64 fue otorgado a los órganos de la OEA "en lo que les compete". Esto implica que ese derecho también fue otorgado con el fin de ayudar a resolver aspectos legales en disputa dentro del contexto de las actividades de un órgano, sea éste la Asamblea, la Comisión o cualquiera de los demás a que se refiere el Capítulo X de la Carta de la OEA. Resulta claro, por lo tanto, que el mero hecho de que exista una controversia entre la Comisión y el Gobierno de Guatemala acerca del significado

del artículo 4 de la Convención, no es suficiente fundamento para que la Corte se abstenga de ejercer su competencia consultiva en el presente procedimiento. (párr. 39, OC-3/82)

La Comisión por ser la encargada de recomendar medidas destinadas a la observancia y a la defensa de los derechos humanos (artículo 112 de la Carta de la OEA; artículo 41 de la Convención; artículo 1 y 18 del Estatuto de la Comisión), tiene un legítimo interés institucional en la interpretación del artículo 4 de la Convención. El simple hecho de que este artículo haya podido ser invocado ante la Comisión en peticiones y comunicaciones de las mencionadas en los artículos 44 y 45 de la Convención no afecta esta conclusión. Dada la naturaleza de su función consultiva, la opinión de la Corte en cuanto a la interpretación del artículo 4 no puede considerarse una sentencia sobre tales peticiones y comunicaciones. (párr. 41, OC-3/82)

En su opinión sobre **El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 74 y 75)**, (Corte I.D.H., Opinión consultiva OC-2/82 del 24 de setiembre e 1982. Serie A No. 2), esta Corte examinó detenidamente los requisitos exigibles a órganos de la OEA que solicitan opiniones consultivas de acuerdo con el artículo 64. La Corte explicó que el artículo 64, al limitar el derecho de los órganos de la OEA a consultas "en lo que les compete", quiso restringir las solicitudes "a asuntos en los que tales órganos tengan un legítimo interés institucional" (OC-2/82 párr. no. 14). Después de examinar el artículo 112 y el Capítulo X de la Carta de la OEA, así como las disposiciones pertinentes del Estatuto de la Comisión y la Convención misma, la Corte concluyó que la Comisión tiene pleno y legítimo interés en materias que atañen a la promoción y observancia de los derechos humanos en el sistema interamericano, vale decir, en realidad, "un derecho absoluto a pedir opiniones consultivas dentro del marco del artículo 64.1 de la Convención" (OC-2/82 párr. no. 16). En ese orden de ideas la OC-2/82 presente solicitud representa una cuestión en que la Comisión posee un legítimo interés institucional. (párr. 42, OC-3/83)

El artículo 49.2.b. del Reglamento exige que toda solicitud de opinión consultiva presentada por un órgano de la OEA "debe indicar las disposiciones que deben ser interpretadas, cómo la consulta se refiere a su esfera de competencia, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección de sus delegados". El requisito de una descripción de "las consideraciones que originan la consulta" está destinado a facilitar a la Corte la comprensión de los hechos pertinentes y del contexto legal que motivan la consulta, los cuales son frecuentemente indispensables para poder responder adecuadamente. Los tribunales llamados a emitir opiniones consultivas exigen este requisito por razones que la Corte Internacional de Justicia ha descrito como sigue:

... una regla de derecho internacional, convencional o consuetudinario no se aplica en el vacío; se aplica en relación con hechos y dentro del marco de un conjunto más amplio de normas jurídicas, del cual ella no es más que una parte. En consecuencia, para que una pregunta formulada en los términos hipotéticos de la solicitud pueda recibir una respuesta pertinente y útil, la Corte debe, ante todo, determinar su significado y su alcance en la situación de hecho y de derecho donde conviene examinarla. De otro modo se correría el riesgo de que la respuesta de la Corte a la pregunta formulada fuera incompleta y, por ende, ineficaz; o hasta inducir a error sobre las reglas jurídicas pertinentes que verdaderamente rigen la materia consultada por la organización solicitante. La Corte comenzará, pues, por enunciar

los elementos de hecho y de derecho pertinentes que, según ella, forman el contexto en el cual deben determinarse el sentido y el alcance de la primera pregunta formulada. (**Interpretación of the Agreement of 25 March 1951 between WHO and Egypt**, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980, pág. 76).

Por ello la circunstancia de que la Comisión haya sometido a la Corte como “consideraciones que originan la consulta”, un conjunto de antecedentes que reflejan las diferencias de interpretación sobre ciertos aspectos del artículo 4 de la Convención, en ningún momento indica que ésta no haya actuado de conformidad con el Reglamento o que haya incurrido en abuso del poder que le ha conferido como órgano facultado para pedir tales opiniones. Las mismas conclusiones se aplican a propósito de la interpretación de una reserva, y hasta con mayor razón habida cuenta de la dificultad en dar una respuesta absoluta a una pregunta sobre una reserva formulada de manera abstracta. (párr. 44, OC-3/83)

La presente consulta ha sido sometida a la Corte por la Comisión en uso de la potestad que le otorga la Convención conforme a la cual los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la OEA pueden consultar a la Corte, en lo que les compete, sobre “la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos” (art. 64.1). La Comisión es uno de los órganos enumerados en dicho capítulo. Además, como ya ha manifestado la Corte:

dados los amplios poderes que el artículo 112 de la Carta de la OEA le confiere a la Comisión, en relación con la promoción y observancia de los derechos humanos, ... la Comisión posee un derecho absoluto a pedir opiniones consultivas dentro del marco del artículo 64.1 de la Convención (**El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 74 y 75)**, Opinión Consultiva OC- 2/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 16). (párr. 8, OC-8/87)

La solicitud de la Comisión pretende la interpretación de los artículos 25.1 y 7.6 de la Convención en relación con la última frase del artículo 64.1 (párr. 9, OC-8/87)

Como no existe ninguna razón para que la Corte haga uso de las facultades de naturaleza permisiva, implícitas en su competencia consultiva, para abstenerse de absolver la consulta (**“Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**, Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A no. 1, párr. 31), la Corte la admite y pasa a responderla. (párr. 10, OC-8/87)

La Comisión formuló la siguiente consulta a la Corte:

El recurso de hábeas corpus, cuyo fundamento jurídico se encuentra en los artículos 7.6 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es una de las garantías judiciales que, de acuerdo a la parte final del párrafo 2 del artículo 27 de esa Convención, no puede suspenderse por un Estado Parte de la citada Convención Americana?
(párr. 11, OC-8/87)

La Comisión desarrolló ampliamente, en su solicitud de opinión, las consideraciones que originan la consulta., Al respecto dijo, entre otras cosas:

algunos Estados Partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos han entendido que, en situaciones de emergencia, uno de los derechos cuyo ejercicio pueden suspender es el de la protección judicial que se ejerce mediante el hábeas corpus. Incluso algunos Estados han promulgado una legislación especial o han iniciado una práctica según la cual es posible durante la detención de una persona incomunicarla durante un prolongado periodo —que en algunos casos puede extenderse hasta 15 días— en el cual al detenido se le puede privar de todo contacto exterior, no siendo posible, por lo tanto, el recurso de hábeas corpus durante esos días de incomunicación.

En concepto de la Comisión, es precisamente en esas circunstancias excepcionales cuando el recurso de hábeas corpus adquiere su mayor importancia.

Desde luego, la Comisión admite que en caso de una guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o la seguridad del Estado, el derecho a la libertad personal, conforme el artículo 27 de la Convención Americana, puede transitoriamente suspenderse y la autoridad en la que reside el Poder Ejecutivo puede disponer el arresto temporal de una persona fundada tan sólo en los antecedentes de que dispone para considerar a esa persona un peligro para la independencia o la seguridad del Estado.

Sin embargo, al propio tiempo, la Comisión considera que ni aún bajo una situación de emergencia el hábeas corpus puede suspenderse o dejarse sin efecto. Como se ha expresado, este recurso tiene por finalidad inmediata poner a disposición de los jueces la persona del detenido, lo que le permite a aquel asegurar si éste está vivo y no se encuentra padeciendo torturas o apremios físicos o psicológicos, lo cual es importante de subrayar, toda vez que el derecho a la integridad personal que reconoce el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es de aquellos derechos que bajo circunstancia alguna pueden suspenderse.

Aún respecto de la libertad personal, cuya suspensión temporal es posible en circunstancias excepcionales, el hábeas corpus permitirá al juez comprobar si la orden de arresto se apoya en un criterio de razonabilidad, tal como la jurisprudencia de tribunales nacionales de ciertos países que se han encontrado en estado de sitio han llegado a exigirlo. Sostener lo contrario, esto es que el Poder Ejecutivo no se encontraría obligado a fundamentar una detención o a prolongar ésta indefinidamente durante situaciones de emergencia, sin someter al detenido a la autoridad de un juez que pueda conocer de los recursos que reconocen los artículos 7.6 y 25.1 de la Convención importaría, en concepto de la Comisión, atribuirle al Poder Ejecutivo las funciones específicas del Poder Judicial, con lo cual se estará conspirando contra la separación de los poderes públicos que es una de las características básicas del estado de derecho y de los sistemas democráticos. (párr. 12, OC-8/87)

d. Competencia de la Corte para emitir una opinión consultiva solicitada por la Comisión

La Corte no alberga duda alguna en cuanto a su competencia para emitir la opinión consultiva solicitada por la Comisión. El artículo 64 de la Convención es claro y explícito al facultar a la Corte a emitir opiniones consultivas “acerca de la interpretación de esta Convención”, lo cual es precisamente lo que solicita la Comisión. Además, el artículo 2.2 del Estatuto de la Corte, aprobado por la Asamblea General de la OEA en su Noveno Período de Sesiones, en octubre de 1979, dispone que “su función consultiva se rige por las disposiciones del artículo 64 de la Convención”.

(párr. 12, OC-2/82)

2. Objeto de la consulta.

a. En general.

El objeto de la consulta no está limitado a la Convención, sino que alcanza a otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, sin que ninguna parte o aspecto de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora. Por último, se concede a todos los miembros de la OEA la posibilidad de solicitar opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales. (párr. 14, OC-1/82)

El mismo uso técnico de la palabra "caso" volvemos a encontrarlo a propósito de la iniciativa procesal ante la Corte, que contrasta con las previsiones contenidas en la Convención respecto de la misma materia en el ámbito consultivo. En efecto, el artículo 61.1 dispone que "sólo los Estados Partes y la Comisión" tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte". En cambio no sólo los Estados Partes y la Comisión sino también todos los "Estados Miembros de la Organización" y los "órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos" pueden solicitar opiniones consultivas a la Corte (artículo 64.1 de la Convención). Por otro lado, un nuevo contraste se evidencia en relación con la materia a ser considerada por la Corte, pues mientras el artículo 62.1 se refiere a "los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención", el artículo 64 dispone que las opiniones consultivas podrán versar sobre la interpretación no sólo de la Convención, sino de "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos". Resulta, pues, evidente que se trata de materias distintas, por lo que no existe razón alguna para hacer extensivos los requisitos contenidos en los artículos 61, 62 y 63 a la función consultiva regulada por el artículo 64. (párr. 34, OC-3/83).

En nada influye, pues, sobre las anteriores conclusiones la circunstancia de que la controversia jurídica existente verse sobre el alcance de una reserva formulada por un Estado Parte. En efecto, el artículo 75 de la Convención remite en materia de reservas a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante la "Convención de Viena"), según el cual se define la reserva como "una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado" (artículo 2.d.). Según la misma Convención de Viena el efecto de la reserva es modificar, con respecto al Estado que la formula, las disposiciones del tratado a que se refiere la reserva en la medida determinada por la misma (artículo 21.1.a). Aún cuando a un tratado como la Convención no son plenamente aplicables las disposiciones relativas a la reciprocidad en materia de reservas, puede concluirse que éstas se integran al tratado mismo, de tal manera que no es posible interpretarlo cabalmente, respecto del Estado reservante, sin interpretar la reserva misma. De este modo, la Corte juzga que la facultad que le atribuye el artículo 64 de la Convención, en el sentido de emitir opiniones consultivas sobre la interpretación de la Convención o de los otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, incluye igualmente la competencia para emitir dichos dictámenes respecto de las reservas que puedan haberse formulado a esos instrumentos. (párr. 45, OC-3/83)

Se trata de una consulta que busca la interpretación de una norma de especial interés referente a la aplicación de las posibles restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Convención, por todo lo cual es admisible en los términos de la Convención y del Reglamento. No existe, por otra parte, ninguna razón para que la Corte haga uso de las facultades de naturaleza permisiva implícitas en su competencia consultiva, las cuales hubieran podido llevarla a no emitirla (**“Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**, Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. 31; **Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**, Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. 11, OC-6/86)

En su solicitud el Gobierno pidió a la Corte, con base en el artículo 64 de la Convención, una opinión consultiva sobre la interpretación de los artículos 13 y 29 de la misma en relación con la colegiación obligatoria de los periodistas y también acerca de la compatibilidad de la Ley No. 4420, que establece la colegiación obligatoria de sus miembros para ejercer el periodismo, con las disposiciones de los mencionados artículos. En los términos de dicha comunicación se plantea:

la consulta que se formula a la CORTE INTERAMERICANA comprende además y en forma concreta, requerimiento de opinión consultiva sobre si existe o no pugna o contradicción entre la colegiatura obligatoria como requisito indispensable para poder ejercer la actividad del periodista en general y, en especial del reportero -según los artículos ya citados de la Ley No. 4420 y las normas internacionales 13 y 29 de la CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. En ese aspecto, es necesario conocer el criterio de la CORTE INTERAMERICANA, respecto al alcance y cobertura del derecho de libertad de expresión del pensamiento y de información y las únicas limitaciones permisibles conforme a los artículos 13 y 29 de la CONVENCION AMERICANA, con indicación en su caso de si hay o no congruencia entre las normas internas contenidas en la Ley Orgánica del Colegio de Periodistas ya referidas (Ley No. 4420) y los artículos 13 y 29 internacionales precitados.

Está permitida o comprendida la colegiatura obligatoria del periodista y del reportero, entre las restricciones o limitaciones que autorizan los artículos 13 y 29 de la CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS? Existe o no compatibilidad, pugna o incongruencia entre aquellas normas internas y los artículos citados de la CONVENCION AMERICANA? (párr. 11, OC-5/85)

Las presentaciones, tanto escritas como orales, del propio Gobierno y de los demás participantes en el procedimiento mostraron claramente que el problema fundamental implicado en la consulta no es que la Corte defina en abstracto la extensión y limitaciones permisibles a la libertad de expresión, sino que las determine, en aplicación del artículo 64.1 de la Convención, respecto de la colegiación obligatoria de los periodistas, considerada en general, e igualmente que dictamine sobre la compatibilidad entre la Ley No. 4420, que establece dicha colegiación obligatoria en Costa Rica, y la Convención, en aplicación del artículo 64.2 de la misma. (párr. 12, OC- 5/85)

b. Tratados que pueden ser objeto de interpretación.

... LA CORTE ES DE OPINION,

Primero.

Por unanimidad

que la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano. (párr. 52, OC-1/82).

De la lectura de la consulta formulada se desprende que, en realidad, el Gobierno del Perú ha planteado una sola pregunta con tres posibles alternativas de respuesta. El asunto principal consiste en definir cuáles son los tratados que pueden ser objeto de interpretación por esta Corte en aplicación de las atribuciones que le confiere el artículo 64 de la Convención. De ahí que, la opinión solicitada conduzca a la fijación de ciertos límites a la competencia consultiva de la Corte que no están claramente establecidos por dicho artículo 64. La consideración y respuesta de la pregunta planteada, servirá para determinar qué tratados internacionales, concernientes a la protección de los derechos humanos, podrían ser objeto de interpretación por esta Corte según las disposiciones del artículo 64; o, más exactamente, a establecer qué tratados referentes a esa materia deberían considerarse, **a priori**, excluidos del ámbito de competencia de la Corte dentro de su función consultiva. (párr. 10, OC-1/82)

Una respuesta directa del asunto comportaría una distinción detallada entre tratados bilaterales y multilaterales, así como entre aquellos concebidos dentro del sistema interamericano y los que le son ajenos; o entre aquellos en que sólo son partes Estados Miembros del sistema y los que tienen como partes a Estados Miembros del sistema y a otros que no lo son; o aquellos en que los Estados americanos no son o no pueden ser partes. Asimismo cabría distinguir, dentro de cada una de esas categorías, entre tratados cuyo objeto fundamental es la protección de los derechos humanos y tratados que, aun teniendo otro propósito, incluyen disposiciones concernientes a esa materia. Una vez hechas esas distinciones, habría que establecer con precisión cuáles de entre ellos pueden ser objeto de interpretación por la Corte y cuáles no. (párr. 11, OC-1/82)

Sobre la base de esas consideraciones generales, la Corte pasa a examinar las preguntas concretas planteadas en la consulta del Gobierno del Perú. Se trata de determinar cuáles tratados se encuentran dentro y cuáles fuera del ámbito de la competencia consultiva de la Corte, según quiénes sean las partes en dicho tratado, y en cierta forma, según el origen del convenio. De acuerdo con la consulta del Gobierno del Perú, el criterio más estricto de interpretación conduciría a considerar comprendidos en la definición del artículo 64 de la Convención sólo a los tratados adoptados dentro del marco o bajo los auspicios del sistema interamericano. El criterio más amplio, en cambio, extendería las funciones de la Corte hasta abarcar todo tratado concernientes a la protección de los derechos humanos del cual sean partes uno o más Estados americanos. (párr. 32, OC-1/82)

Ni la solicitud del Gobierno del Perú, ni la Convención, distinguen, en esa perspectiva, entre tratados multilaterales y tratados bilaterales, así como tampoco entre tratados que tengan por objeto principal la protección de los derechos

humanos y tratados que, aun con otro objeto principal, contengan disposiciones concernientes a esta materia como ocurre por ejemplo, con la Carta de la OEA. La Corte considera que las respuestas que se den a las interrogantes planteadas en el párrafo 32 resultan aplicables a todos estos tratados, puesto que el problema de fondo consiste en determinar cuáles son las obligaciones internacionales contraídas por los Estados americanos que están sujetas a interpretación consultiva y cuáles las que no podrían estarlo. No parece, pues, determinante el carácter bilateral o multilateral del tratado fuente de esa obligación, ni tampoco cuál sea su objeto principal. (párr. 34, OC-1/82)

El conjunto de interrogantes formuladas por el Gobierno del Perú conduce a la siguiente pregunta, que debe responderse igualmente de acuerdo con el texto del artículo 64 y con el objeto y fin del tratado: está dentro del propósito de la Convención excluir, **a priori**, toda opinión consultiva de la Corte sobre obligaciones internacionales contraídas por Estados americanos, y que conciernan a la protección de los derechos humanos, por el solo hecho de que la fuente de dichas obligaciones sea un tratado concebido fuera del sistema interamericano o de que también sean partes del mismo Estados ajenos a ese sistema? (párr. 36, OC-1/82)

La interpretación textual del artículo 64 de la Convención no conduce a deducir que ese propósito restrictivo esté presente en dicho tratado. En los párrafos 14 y 17 se ha destacado la amplitud con que ha sido concebida la competencia consultiva de la Corte. Dentro de ese contexto, el sentido corriente de los artículos 64 no permite considerar que se haya buscado la exclusión de su ámbito a ciertos tratados internacionales, por el solo hecho de que Estados ajenos al sistema interamericano sean o puedan ser partes de los mismos. En efecto, la sola limitación que nace de esa disposición es que se trate de acuerdos internacionales concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. No se exige que sean tratados entre Estados americanos, o que sean tratados regionales o que hayan sido concebidos dentro del marco del sistema interamericano. Ese propósito restrictivo no puede presumirse, desde el momento en que no se expresó de ninguna manera. (párr. 37, OC-1/82)

La distinción implícita en el artículo 64 de la Convención alude más bien a una cuestión de carácter geográfico-político. Dicho más exactamente, lo que interesa es establecer a cargo de qué Estado están las obligaciones cuya naturaleza o alcance se trata de interpretar y no la fuente de las mismas. Si el fin principal de la consulta se refiere al cumplimiento o alcance de obligaciones contraídas por un Estado Miembro del sistema interamericano, la Corte es competente para emitirla, aun cuando fuera inevitable interpretar el tratado en su conjunto. En cambio, no sería competente si el propósito principal de la consulta es el alcance o el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Estados ajenos a dicho sistema. Esta distinción destaca nuevamente la necesidad de resolver en cada caso según las circunstancias concretas. (párr. 38, OC-1/82)

La conclusión anterior se pone especialmente de relieve al examinar lo dispuesto por el artículo 64.2 de la Convención, que autoriza a los Estados Miembros de la OEA para solicitar una opinión consultiva sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Se trata, en este caso, de un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a dicha materia. En esa perspectiva, habida cuenta de que un Estado americano no está menos obligado a cumplir

con un tratado internacional por el hecho de que sean o puedan ser partes del mismo Estados no americanos, no se ve ninguna razón para que no pueda solicitar consultas sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y tratados concernientes a la protección de los derechos humanos, que hayan sido adoptados fuera del marco del sistema interamericano. Existe, además, un interés práctico en que esa función interpretativa se cumpla dentro del sistema interamericano, aun cuando se trate de acuerdos internacionales adoptados fuera de su marco, ya que, como se ha destacado respecto de los métodos regionales de tutela, “son más idóneos para la tarea y al mismo tiempo podríamos decir que son más tolerables para los Estados de este hemisferio...” (Sepúlveda, César, “Panorama de los Derechos Humanos”, en **Boletín del Instituto de Investigaciones Jurídicas** (México), setiembre–diciembre 1982, pág. 1054). (párr. 39, OC-1/82)

La circunstancia de que la Comisión haya adoptado la mencionada práctica, como un medio para el mejor cumplimiento de las funciones que están a su cargo, pone evidencia, al mismo tiempo, un interés de los propios Estados en poder recurrir a la Corte a fin de obtener una opinión consultiva, sobre un tratado concerniente a la protección de los derechos humanos, del cual sea parte, pero que haya sido adoptado fuera del marco del sistema interamericano. En efecto, podría ocurrir que la Comisión interpretara que, un tratado del mencionado género, deba aplicarse en un sentido determinado, y que esa interpretación no sea compartida por el Estado afectado, el cual podría encontrar, en la competencia que atribuye a esta Corte el artículo 64 de la Convención, un medio para hacer valer sus puntos de vista. (párr. 44, OC-1/82)

De todo lo anterior puede concluirse que el propio texto del artículo 64 de la Convención el objeto y fin de la misma, las normas de interpretación consagradas en el artículo 29, la práctica de la Comisión y los trabajos preparatorios, están todos orientados unívocamente en el mismo sentido. No existe ninguna razón para excluir, previa y abstractamente, que pueda solicitarse de la Corte, y ésta emitir, una consulta sobre un tratado aplicable a un Estado americano en materia concerniente a la protección de los derechos humanos, por el solo hecho de que sean también partes de dicho tratado, Estados que no pertenecen al sistema interamericano, o de que no haya sido adoptado dentro del marco o bajo los auspicios de éste. (párr. 48, OC-1/82)

LA CORTE ES DE OPINION,

Primero

Por unanimidad

que la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano. (párr. 52, OC-1/82)

c. Tratados excluidos del ámbito de su función consultiva

De la lectura de la consulta formulada se desprende que, en realidad, el

Gobierno del Perú ha planteado una sola pregunta con tres posibles alternativas de respuesta. El asunto principal consiste en definir cuáles son los tratados que pueden ser objeto de interpretación por esta Corte en aplicación de las atribuciones que le confiere el artículo 64 de la Convención. De ahí que, la opinión solicitada conduzca a la fijación de ciertos límites a la competencia consultiva de la Corte que no están claramente establecidos por dicho artículo 64. La consideración y respuesta de la pregunta planteada, servirá para determinar qué tratados internacionales, concernientes a la protección de los derechos humanos, podrían ser objeto de interpretación por esta Corte según las disposiciones del artículo 64; o, más exactamente, a establecer qué tratados referentes a esa materia deberían considerarse, **a priori**, excluidos del ámbito de competencia de la Corte dentro de su función consultiva. (párr. 10, OC-1/82)

Es necesario destacar particularmente la importancia que tiene, en la consulta solicitada, lo dispuesto por el artículo 29.b). La función que el artículo 64 de la Convención atribuye a la Corte forma parte del sistema de protección establecido por dicho instrumento internacional. Por consiguiente, este tribunal interpreta que excluir, **a priori**, de su competencia consultiva tratados internacionales que obliguen, a Estados americanos, en materias concernientes a la protección de los derechos humanos, constituiría una limitación a la plena garantía de los mismos, en contradicción con las reglas consagradas por el artículo 29.b). (párr. 35, 'C-1/82)

d. Qué debe entenderse por Estados Americanos

Tampoco define la Convención, ni se plantea en la solicitud del Gobierno del Perú, qué debe entenderse por "Estados Americanos" en la disposición del artículo 64. La Corte interpreta que, conforme al sentido corriente que ha de atribuirse a los términos del tratados en el contexto de éstos, tal expresión alude a todos los Estados que pueden ratificar o adherirse a la Convención, según el artículo 74 de la misma, es decir, a los miembros de la OEA. (párr. 35, OC-1/82)

E. La función consultiva según surge del artículo 64.2

Esta solicitud de opinión ha sido planteada por el Gobierno de acuerdo con el artículo 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención"). Se pide una opinión de la Corte respecto de la compatibilidad entre ciertas reformas propuestas a la Constitución y varias disposiciones de la Convención. (párr. 8, OC-4/84)

Esta solicitud es la primera que se presenta con base en el artículo 64.2 y esta circunstancia hace necesario considerar aspectos de su admisibilidad sobre los cuales no se ha pronunciado previamente la Corte. (párr. 12, OC-4/84)

En su solicitud el Gobierno pidió a la Corte, con base en el artículo 64 de la Convención, una opinión consultiva sobre la interpretación de los artículos 13 y 29 de la misma en relación con la colegiación obligatoria de los periodistas y también acerca de la compatibilidad de la Ley No. 4420, que establece la colegiación obligatoria de sus miembros para ejercer el periodismo, con las disposiciones de los mencionados artículos. En los términos de dicha comunicación se plantea:

la consulta que se formula a la CORTE INTERAMERICANA comprende además

y en forma concreta, requerimiento de opinión consultiva sobre si existe o no pugna o contradicción entre la colegiatura obligatoria como requisito indispensable para poder ejercer la actividad del periodista en general y, en especial del reportero —según los artículos ya citados de la Ley No. 4420 y las normas internacionales 13 y 29 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. En ese aspecto, es necesario conocer el criterio de la CORTE INTERAMERICANA, respecto al alcance y cobertura del derecho de libertad de expresión del pensamiento y de información y las únicas limitaciones permisibles conforme a los artículos 13 y 29 de la CONVENCIÓN AMERICANA, con indicación en su caso de si hay o no congruencia entre las normas internas contenidas en la LEY ORGANICA DEL COLEGIO DE PERIODISTAS ya referidas (Ley No. 4420) y los artículos 13 y 29 internacionales precitados.

Está permitida o comprendida la colegiatura obligatoria del periodista y del reportero, entre las restricciones o limitaciones que autorizan los artículos 13 y 29 de la CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS? Existe o no compatibilidad, pugna o incongruencia entre aquellas normas internas y los artículos citados de la CONVENCIÓN AMERICANA? (párr. 11, OC-5/85)

Las presentaciones, tanto escritas como orales, del propio Gobierno y de los demás participantes en el procedimiento mostraron claramente que el problema fundamental implicado en la consulta no es que la Corte defina en abstracto la extensión y limitaciones permisibles a la libertad de expresión, sino que las determine, en aplicación del artículo 64.1 de la Convención, respecto de la colegiación obligatoria de los periodistas, considerada en general, e igualmente que dictamine sobre la compatibilidad entre la Ley No. 4420, que establece dicha colegiación obligatoria en Costa Rica, y la Convención, en aplicación del artículo 64.2 de la misma. (párr. 12, OC-5/85)

1. Sujetos legitimados para solicitarla

Costa Rica, como Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "OEA"), está legitimada para solicitar una opinión consultiva con base en el artículo 64.2 de la Convención. (párr. 10, OC-4/84)

Debe notarse que la presente solicitud fue inicialmente hecha a la Corte por una Comisión de la Asamblea Legislativa que no es una de aquellas entidades gubernamentales facultadas para actuar por Costa Rica en el plano internacional. Posteriormente el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo la solicitud formal, seguida de una comunicación del Ministro de Justicia dando información relevantes sobre la misma, la cual permitió a la Corte tomar conocimiento sobre el asunto. (párr. 11, OC-4/84)

a. Requisitos de admisibilidad

Al decidir acerca de la admisibilidad de solicitudes de opinión consultiva sobre propuestas legislativas como tales y no sobre leyes vigentes, la Corte debe analizar cuidadosamente la solicitud para determinar, entre otras cosas, si su propósito es ayudar al Estado solicitante a cumplir mejor con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Para tal propósito la Corte debe actuar cuidadosamente para asegurarse de que su jurisdicción consultiva en estos casos no sea utilizada como instrumento de un debate político con el fin de afectar el resultado del proceso legislativo interno. La Corte, en otras palabras, no debe inmiscuirse en disputas políticas internas, que podrían afectar el papel

que la Convención le asigna. En la solicitud bajo consideración, por lo demás sin precedente en cuanto somete a un tribunal internacional una reforma constitucional, no encuentra la Corte ninguna razón para abstenerse de absolver la consulta solicitada. (párr. 30, OC-4/84)

2. Objeto de la consulta

Como la solicitud no se refiere a leyes vigentes sino a reformas propuestas a la Constitución, cabe preguntarse si la referencia en el artículo 64.2 a “leyes internas” incluye normas constitucionales y si un proyecto legislativo puede ser objeto de consulta a la Corte con fundamento en las disposiciones de dicho artículo. (párr. 13, OC-4/84)

a. Qué debe entenderse por el término “leyes internas”

La respuesta a la primera pregunta no admite duda: siempre que un convenio internacional se refiera a “leyes internas” sin calificar en forma alguna esa expresión o sin que de su contexto resulte un sentido más restringido, la referencia es para toda la legislación nacional y para todas las normas jurídicas de cualquier naturaleza, incluyendo disposiciones constitucionales. (párr. 14, OC-4/84)

b. Puede un proyecto legislativo ser objeto de una solicitud de opinión consultiva?

La respuesta a la segunda pregunta es menos sencilla. La solicitud no plantea una consulta sobre una ley interna vigente. Se refiere a un proyecto de reforma constitucional, que no ha sido todavía aprobado por la Asamblea Legislativa, aunque sí admitido por ésta a discusión y aprobado por la Comisión correspondiente. (párr. 15, OC-4/84)

Debe tenerse presente que, según el artículo 64.1, la Corte sería competente para responder una solicitud de opinión consultiva, formulada por un Estado Miembro de la OEA, que involucre el problema de la compatibilidad entre un proyecto de ley que tenga pendiente y la Convención. En esa hipótesis, por supuesto, la solicitud estaría concebida de forma diferente, aun cuando en el fondo se tratase de una idéntica materia. (párr. 16, OC-4/84)

Cualquier intento por entender el significado del artículo 64.2 en el sentido de que se refiere solamente a leyes vigentes, esto es, a leyes cuyo proceso de formación se haya perfeccionado, tendría como consecuencia que los Estados no podrían solicitar, según esa disposición, opiniones consultivas de la Corte sobre proyectos legislativos. Los Estados estarían, así, obligados a cumplir todo el procedimiento de derecho interno para la formación de las leyes, antes de poder solicitar la opinión de la Corte sobre su compatibilidad con la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. (párr. 18, OC-4/84)

Abstenerse, en consecuencia, de atender la solicitud de un Gobierno porque se trate de “proyectos de ley” y no de leyes formadas y en vigor, podría, en algunos casos, equivaler a forzar a dicho Gobierno a la violación de la Convención, mediante la adopción formal y posiblemente la aplicación de la medida legislativa, para luego acudir a la Corte en busca de la opinión. Este criterio no ayuda a “dar efecto” a la norma, es decir, no ayuda a la protección de los

derechos y libertades fundamentales de los seres humanos. (párr. 26, OC-4/84)

La experiencia indica, además, que después de que una ley ha sido promulgada debe pasar no poco tiempo antes de que pueda ser derogada o anulada, aun cuando hubiere sido determinado que viola las obligaciones internacionales del Estado. (párr. 27, OC-4/84)

Habida consideración de lo anterior, la Corte estima que una interpretación restrictiva del artículo 64.2 que condujera a que los Estados sólo pudieran invocarlos para solicitar opiniones consultivas sobre leyes vigentes, limitaría indebidamente el servicio consultivo de la Corte. (párr. 28, OC-4/84)

La conclusión precedente no debe ser entendida en el sentido de que la Corte está obligada a ejercer su competencia para examinar cualquier texto preliminar de leyes o proyectos legislativos. Solamente significa que el mero hecho de tratarse de un proyecto legislativo no basta para privar a la Corte de la competencia para considerar una consulta sobre ella. Como la Corte ya ha tenido ocasión de haber notar, su "competencia consultiva es de naturaleza permisiva y... comporta el poder de apreciar si las circunstancias en que se basa la petición son tales que la lleven a no dar una respuesta" ("**Otros tratados**", párr. no. 28. Ver además **Restricciones a la Pena de Muerte**, párr. no. 36). (párr. 29, OC-4/84)

f. Diferencia entre el artículo 64.1 y el 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La única diferencia importante entre las opiniones tramitadas según el artículo 64.1 y las que lo son según el artículo 64.2, es de procedimiento. Según el artículo 52 del Reglamento, en este último caso no es indispensable cumplir con el sistema de notificaciones previsto para el primero, sino que se deja a la Corte un amplio margen para fijar las reglas procesales de cada caso, en previsión de que, por la propia naturaleza de la cuestión, la consulta deba resolverse sin requerir puntos de vista externos a los del Estado solicitante. (párr. 17, OC-4/84)

Como ya se ha observado, la competencia consultiva de la Corte ha sido invocada respecto del artículo 64.1 de la Convención, por lo que toca a la cuestión general, y del artículo 64.2, en lo referente a la compatibilidad entre la Ley No. 4420 y la Convención. Como Costa Rica es miembro de la OEA, está legitimada para solicitar opiniones consultivas según cualquiera de las dos disposiciones mencionadas y no hay ninguna razón jurídica que impida que ambas sean invocadas para fundamentar una misma solicitud. En consecuencia, desde ese punto de vista, la petición de Costa Rica es admisible. (párr. 16, OC-5/85)

El Gobierno solicita una opinión consultiva en el ámbito del artículo 64.1 de la Convención, no en el artículo 64.2. Esta conclusión se desprende del hecho de que la solicitud se refiere expresamente al artículo 49 del Reglamento, que trata de las consultas fundadas en el artículo 64.1 y no al artículo 51 del mismo que corresponde a las previstas por el artículo 64.2 de la Convención. Además, el Gobierno no requiere la opinión de la Corte respecto de la compatibilidad entre alguna de sus leyes internas y la Convención. Por el contrario, el objeto de la presente solicitud es la interpretación del artículo 14.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. (párr. 10, OC-7/86)

G. La correcta interpretación del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

En alguna de las observaciones recibidas por la Corte, tanto en Estados Miembros como de órganos de la OEA, se nota una tendencia a interpretar restrictivamente el artículo 64. En ciertos casos, se trata de argumentos de texto sobre qué debe entenderse por la expresión "en los Estados Americanos", a los cuales ya se ha hecho referencia en el párrafo 37. Pero se expresan, además, por lo menos otras dos reservas, más de fondo. En primer término, se sostiene que una interpretación amplia permitiría a la Corte emitir una consulta que involucre a Estados que no tienen que ver con la Convención ni con la Corte, y que ni siquiera pueden actuar ante ella. Ahora bien, como ya se ha señalado, si se solicitara una consulta cuyo propósito principal fuese determinar el alcance o el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Estados ajenos al sistema interamericano, la Corte estaría habilitada para abstenerse de responderla, por decisión motivada. Lo que no resulta convincente es que, de la sola circunstancia de que exista esa posibilidad, remediable en cada caso concreto, se pretenda concluir que ella basta para excluir, **a priori**, que la Corte pueda emitir una consulta que le sea sometida y que concierna a obligaciones referentes a la protección de los derechos humanos, contraídas por un Estado americano, únicamente porque se originen fuera del marco del sistema interamericano. (párr. 49, OC-1/82)

También se ha señalado que el ejercicio hasta esos límites de la competencia consultiva de la Corte, podría conducir a interpretaciones contradictorias entre este tribunal y otros órganos ajenos al sistema interamericano, pero que también podrían estar llamados a aplicar e interpretar tratados concluidos fuera del ámbito de éste. En realidad, es este un típico argumento que prueba demasiado, y que no tiene, además, la trascendencia que puede imaginarse a primera vista. Prueba demasiado, porque la posibilidad de tales interpretaciones contradictorias está siempre planteada. En todo sistema jurídico es un fenómeno normal que distintos tribunales que no tienen entre sí una relación jerárquica puedan entrar a conocer y, en consecuencia, a interpretar, el mismo cuerpo normativo, por lo cual no debe extrañar que, en ciertas ocasiones, resulten conclusiones contradictorias o, por lo menos, diferentes sobre la misma regla de derecho. En el derecho internacional, por ejemplo, la competencia consultiva de la Corte Internacional de Justicia se extiende a cualquier cuestión jurídica, de modo que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General podrían, hipotéticamente, someterle una consulta sobre un tratado entre los que, fuera de toda duda, podrían también ser interpretados por esta Corte en aplicación del artículo 64. Por consiguiente, la interpretación restrictiva de esta última disposición no tendría siquiera la virtualidad de eliminar posibles contradicciones del género comentado. (párr. 50, OC-1/82)

Además, si se planteara concretamente dicha contradicción, no se estaría frente a un hecho de mayor gravedad. No debe, en efecto, olvidarse que las opiniones consultivas de la Corte, como las de otros tribunales internacionales, por su propia naturaleza, no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa en el artículo 68 de la Convención; y si esto es así, menos razones existen para sacar argumentos de los eventuales efectos que pudieran tener frente a Estados que ni siquiera habrían participado en el procedimiento consultivo. En esta perspectiva, es obvio que tal posible contradicción de opiniones entre esta Corte y otros tribunales o entes carece de trascendencia práctica, y resulta perfectamente concebible en el plano teórico. (párr. 51, OC-1/82)

Al considerar la solicitud de la Comisión, la Corte debe resolver ciertas cuestiones preliminares relacionadas con la misma. Una de éstas se refiere a la competencia de la Corte para reconocer de esta petición, dado no sólo que el Secretario General de la OEA ha sido designado como depositario de esta Convención (ver artículos 74, 76, 78, 79 y 81), sino que también éste, de acuerdo con la práctica tradicional de la OEA, realiza consultas con los Estados Miembros cuando se suscitan disputas concernientes a la ratificación, entrada en vigor, reservas de los tratados, etc. (Ver "Normas sobre Reservas a los Tratados Multilaterales Interamericanos", OEA/AG/RES. 102 (III-O/73); además, Monroy Cabra, M.G., **Derecho de los Tratados**, Bogotá, Colombia, 1978, págs. 58-72; Ruda, J.M., "Reservations to Treaties", **Recueil des Cours**, 1973, vol. 146, págs. 95 ss., esp. 128). (párr. 11, OC-2/82)

También cabe resaltar que al contrario de otros tratados de los cuales el Secretario General de la OEA es depositario, la Convención establece un procedimiento formal judicial de supervisión diseñado para la resolución de las disputas que surjan de este instrumento y para su interpretación. A este respecto, los artículos 62, 63, 64, 67 y 68, así como el 33 (b), fijan la competencia de la Corte al disponer que la tiene "para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención". De igual forma, el artículo primero del Estatuto de la Corte dispone que ésta es "una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos." Es evidente que la Corte tiene competencia para emitir con plena autoridad interpretaciones sobre todas las disposiciones de la Convención, incluso aquellas relativas a su entrada en vigencia, y es el organismo más apropiado para hacerlo. (párr. 13, OC-2/82)

La presente consulta ha sido sometida a la Corte por Costa Rica, que es Estado Parte en la Convención y Miembro de la OEA. Conforme al artículo 64 de la Convención, cualquier Estado Miembro de la OEA puede solicitar "la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos". La petición de Costa Rica versa sobre la interpretación del artículo 14.1 de la Convención en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y, por ende, cae dentro del artículo 64. (párr. 9, OC-7/86)

H. Límites a la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La presente consulta obedece justamente a que la Convención no ha fijado, **a priori**, límites precisos a las materias que pueden ser objeto de interpretación por la Corte en su función consultiva. De allí que ésta estime que, antes de entrar a analizar concretamente el significado de la expresión "otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos", es necesario determinar el ámbito de la función consultiva que le atribuye el artículo 64 de la Convención. (párr. 12, OC-1/82)

Ese artículo, en efecto, dentro de la amplitud de sus términos, establece ciertos límites genéricos para la actuación de la Corte, los cuales constituyen el marco dentro del cual se conocería la interpretación de dichos tratados. La respuesta a la presente consulta está llamada a determinar, dentro de los fines generales del Pacto de San José y la función que el mismo asigna a la Corte, si

es necesario o no dar mayor precisión a los términos del artículo 64. (párr. 13, OC-1/82)

La amplitud de los términos del artículo 64 de la Convención no puede, sin embargo, confundirse con la ausencia de límites a la función consultiva de la Corte. En lo que se refiere a las materias que pueden ser objeto de consultas y, en particular, de los tratados que pueden ser interpretados, existen límites de carácter general que se derivan de los términos del artículo 64, dentro de su contexto, así como del objeto y fin del tratado. (párr. 18, OC-1/82)

Un primer grupo de limitaciones se deriva de la circunstancia de que la Corte está concebida como una institución judicial del sistema interamericano. A este respecto, cabe destacar que es justamente en su función consultiva, que se pone de relieve el papel de este tribunal, no sólo dentro de la Convención, sino también dentro del sistema en su conjunto. Ese papel se manifiesta, **ratione materiae**, en la competencia que se reconoce a la Corte para interpretar por vía consultiva otros tratados internacionales diferentes de la Convención; y, además, **ratione personae**, en la facultad de consulta, que no se extiende solamente a la totalidad de los órganos mencionados en el Capítulo X de la Carta de la OEA, sino asimismo a todo Estado Miembro de ésta, aunque no sea parte de la Convención. (párr. 19, OC-1/82)

De esa condición de la Corte se derivan ciertas restricciones a su competencia. Pero ellas no se refieren forzosamente a la limitación de su función interpretativa a instrumentos internacionales concebidos dentro del sistema interamericano, pues es frecuente que los distintos órganos del mismo apliquen tratados que desbordan el ámbito regional. (párr. 20, OC-1/82)

Este primer grupo de limitaciones implica, más bien, que la Corte no está llamada a asumir, ni en lo contencioso, ni en lo consultivo, una función orientada a determinar el alcance de los compromisos internacionales, de cualquier naturaleza que sean, asumidos por Estados que no sean miembros del sistema interamericano, o a interpretar las normas que regulan la estructura o funcionamiento de órganos u organismos internacionales ajenos al mismo. En cambio, podrá abordar la interpretación de un tratado siempre que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado Miembro del sistema interamericano. (párr. 21, OC-1/82)

Otras limitaciones se derivan de la función general que corresponde a la Corte dentro del sistema de la Convención, y muy particularmente, de los fines de su competencia consultiva. La Corte, es ante todo y principalmente, una institución judicial autónoma que tiene competencia para decidir cualquier caso contencioso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención, y para disponer que se garantice a la víctima de la violación de un derecho o libertad protegidos por ésta, el goce del derecho o libertad conculcados (artículos 62 y 63 de la Convención y artículo 1 del Estatuto de la Corte). En virtud del carácter obligatorio que tienen sus decisiones en materia contenciosa (artículo 68), la Corte representa, además, el órgano con mayor poder conminatorio para garantizar la efectiva aplicación de la Convención. (párr. 22, OC-1/82)

Las anteriores consideraciones fundamentan un segundo grupo de límites que se derivan del contexto en que se ha conferido a la Corte competencia consultiva, así como del objeto y fin de la Convención. Esta última, sin embargo, no precisa, **a priori**, la extensión de esos límites ni el alcance de esa competencia. Difieren en este sentido el sistema americano y el europeo de protección a los derechos humanos, pues el Protocolo No. 2 a la Convención Europea (artículo

1.2) excluye expresamente del ámbito consultivo ciertas materias, según se ha señalado en el párrafo 16. (párr. 26, OC-1/82)

En la concepción del artículo 64 del Pacto de San José, en cambio, no se considera excluida expresamente ninguna materia concerniente a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, de manera que esos límites generales están llamados a adquirir su dimensión precisa en cada caso concreto que la Corte haya de considerar. Es este el sistema reconocido por la jurisprudencia internacional y por el derecho internacional general. (párr. 27, OC-1/82)

Los términos amplios en que está concebido el artículo 64 de la Convención y la circunstancia de que el Reglamento de la Corte disponga que ésta se inspirará, para el procedimiento en materia consultiva, en las disposiciones que regulan los casos contenciosos, en cuanto resulten aplicables, ponen de manifiesto el importante poder de apreciación del tribunal, para valorar las circunstancias de cada especie, frente a los límites genéricos que la Convención establece para su función consultiva. (párr. 29, OC-1/82)

Ese amplio poder de apreciación no puede, sin embargo, confundirse con una simple facultad discrecional para emitir o no la opinión solicitada. Para abstenerse de responder una consulta que le sea propuesta, la Corte ha de tener razones determinantes, derivadas de la circunstancia de que la petición exceda de los límites que la Convención establece para su competencia en ese ámbito. Por lo demás, toda decisión por la cual Corte considere que no debe dar respuesta a una solicitud de opinión consultiva, debe ser motivada, según exige el artículo 66 de la Convención. (párr. 30, OC-1/82)

De las anteriores consideraciones puede concluirse, por una parte, que un primer grupo de limitaciones a la competencia consultiva de la Corte viene dado, por la circunstancia de que sólo puede conocer, dentro de esta función, sobre la interpretación de tratados en que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado Miembro del sistema interamericano. Por otra parte, que un segundo grupo de limitaciones se desprende de la inadmisibilidad de toda solicitud de consulta que conduzca a desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte, o en general, a debilitar o alterar el sistema previsto por la Convención, de manera que puedan verse menoscabados los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos. Por último, la Corte ha de considerar las circunstancias de cada caso, y si por razones determinantes concluye que no sería posible emitir la opinión solicitada sin violentar esos límites y desnaturalizar su función consultiva, se abstendrá de responderla por decisión motiva. (párr. 31, OC-1/82)

I. Casos en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede abstenerse de dar una opinión consultiva

...que, por razones determinantes que expresará en decisión motivada, la Corte podrá abstenerse de responder una consulta si aprecia que, en las circunstancias del caso, la petición excede de los límites de su función consultiva, ya sea porque el asunto planteado concierna principalmente a compromisos internacionales contraídos por un Estado no americano o a la estructura o funcionamiento de órganos u organismos internacionales ajenos al sistema interamericano; ya sea porque el trámite de la solicitud pueda conducir a alterar o a debilitar, en perjuicio del ser humano, el régimen previsto por la Convención; ya sea por otra razón análoga. (párr. 52, OC-1/82)

Ese amplio poder de apreciación no puede, sin embargo, confundirse con una simple facultad discrecional para emitir o no la opinión solicitada. Para abstenerse de responder una consulta que le sea propuesta, la Corte ha de tener razones determinantes, derivadas de la circunstancia de que la petición exceda de los límites que la Convención establece para su competencia en ese ámbito. Por lo demás, toda decisión por la cual la Corte considere que no debe dar respuesta a una solicitud de opinión consultiva, debe ser motivada, según exige el artículo 66 de la Convención. (párr. 30, OC-1/82)

... la Corte ha de considerar las circunstancias de cada caso, y si por razones determinantes concluye que no sería posible emitir la opinión solicitada sin violentar esos límites y desnaturalizar su función consultiva, se abstendrá de responderla por decisión motivada (párr. 31, OC-1/82)

En cambio, no sería competente si el propósito principal de la consulta es el alcance o el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Estados ajenos a dicho sistema. Esta distinción destaca nuevamente la necesidad de resolver en cada caso según las circunstancias concretas. (párr. 38, OC-1/82)

El Presidente de la Corte respondió a la mencionada comunicación informado al Gobierno de Guatemala que ni él mismo ni la Comisión Permanente están facultados para desestimar solicitudes de opinión consultiva y que solamente la Corte en pleno goza de competencia para fallar sobre los puntos expuestos por Guatemala. Asimismo, el Presidente advirtió que la decisión en cuanto a la forma en que se debería abordar la solicitud de Guatemala está también sujeta a revisión por la Corte en pleno. (párr. 14, OC-3/83)

Ya ha sido dicho por la Corte que pueden presentarse situaciones en las que se abstenga de responder una solicitud de opinión consultiva. En **Otros tratados**, la Corte reconoció que el recurrir a la vía de la opinión consultiva podría, en determinadas circunstancias, interferir el debido funcionamiento del sistema de protección previsto por la Convención o bien afectar negativamente los intereses de la víctima de violaciones de derechos humanos. La Corte abordó este problema de la siguiente manera:

La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte (párr. no. 25). (párr. 36, OC-1/82, OC-3/83)

La presente solicitud de la Comisión no está dentro de la categoría de solicitudes de opinión consultiva que se deba rechazar, de acuerdo con lo anterior, porque no aparece nada que interfiera con el debido funcionamiento del sistema o afecte negativamente los intereses de víctima alguna. Solamente se ha solicitado a la Corte que interprete una disposición de la Convención, para así ayudar a la Comisión en sus funciones como órgano de la OEA, “de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia” (artículo 112 de la Carta de la OEA). (párr. 37, OC-3/83)

El derecho a solicitar opiniones consultivas según el artículo 64 fue otorgado

a los órganos de la OEA “en lo que les compete”. Esto implica que ese derecho también fue otorgado con el fin de ayudar a resolver aspectos legales en disputa dentro del contexto de las actividades de un órgano, sea éste la Asamblea, la Comisión o cualquiera de los demás a que se refiere el Capítulo X de la Carta de la OEA. Resulta claro, por lo tanto, que el mero hecho de que exista una controversia entre la Comisión y el Gobierno de Guatemala acerca del significado del artículo 4 de la Convención, no es suficiente fundamento para que la Corte se abstenga de ejercer su competencia consultiva en el presente procedimiento. (párr. 39, OC-3/83)

Esta conclusión de la Corte coincide ampliamente con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia la cual ha rechazado reiteradamente toda petición de abstenerse de ejercer su competencia consultiva en situaciones en donde se alegue que, por existir una controversia sobre el punto, lo que se está pidiendo a la Corte es que falle sobre un caso contencioso encubierto. (Ver **Interpretation of Peace Treaties; Reservations of the Convention on Genocide**, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, pág. 15; **Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)**, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, pág. 16; **Western Sahara**). Al proceder de esta manera, la Corte de La Haya ha reconocido que la opinión consultiva podría eventualmente llegar a afectar los intereses de Estados que no han accedido a su competencia contenciosa y que no han accedido a su competencia contenciosa y que no están dispuestos a litigar sobre el asunto. La cuestión decisiva siempre ha sido si el órgano solicitante tiene un interés legítimo en obtener la opinión con el fin de orientar sus acciones futuras (**Western Sahara**, pág. 27). (párr. 40, OC-3/83)

Sin embargo, la Corte también ha reconocido que su competencia consultiva es permisiva y que consideraría inadmisibles

toda solicitud de consulta que conduzca a desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte, o en general, a debilitar o alterar el sistema previsto por la Convención, de manera que puedan verse menoscabados los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos. (“**Otros tratados**” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. no. 31). (párr. 21, OC-5/85)

No escapa a la Corte que un Estado contra el cual se ha entablado un proceso ante la Comisión podría preferir que la denuncia no fuera resuelta por la Corte en uso de su competencia contenciosa para evadir así el efecto de sus sentencias que son obligatorias, definitivas y ejecutables según los artículos 63, 67 y 68 de la Convención. Frente a una resolución de la Comisión en que se concluya que ha habido violación de la Convención, el Estado afectado podría intentar el recurso a una opinión consultiva como medio para objetar la legalidad de esas conclusiones de la Comisión sin arriesgarse a las consecuencias de una sentencia. Dado que la opinión consultiva de la Corte carecería de los efectos de esta última, podría considerarse que una estrategia como esa menoscabaría “los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos” y que “desvirtuar(ía) la jurisdicción contenciosa de la Corte”. (párr. 22, OC-5/85)

El que una solicitud de opinión consultiva tenga o no estas consecuencias dependerá de las circunstancias del caso particular (“**Otros tratados**”, párr. no. 31). En el presente asunto, resulta claro que el Gobierno ganó el caso **Schmidt**

ante la Comisión. En consecuencia, al solicitar una opinión consultiva sobre la ley que, según la Comisión, no viola la Convención, Costa Rica no obtiene ninguna ventaja legal. En verdad, la iniciativa de Costa Rica de solicitar esta opinión consultiva después de haber ganado el caso ante la Comisión enaltece su posición moral y no hay, en tales condiciones, razón que justifique desestimar la solicitud. (párr. 23, OC-5/85)

El solo hecho de que un Estado Miembro de la OEA presente una consulta invocando, expresa o implícitamente, las disposiciones del artículo 64.1 no significa que la Corte sea competente, **ipso facto**, para contestarla. Si se le pidiera responder preguntas que versaran exclusivamente sobre la aplicación o interpretación de las leyes internas de un Estado Miembro o que entrañaran cuestiones ajenas a la Convención o a los otros tratados a los que hace referencia el artículo 64, la Corte carecería de competencia para emitir su opinión. (párr. 11, OC-7/86)

La segunda pregunta del Gobierno está específicamente referida a la interpretación de normas de la Convención, como es la relación entre los artículos 27.2 y 25 y 8 de la misma. Por tanto, la solicitud se encuadra en la materia que puede ser objeto de un pedido de opinión consultiva, es decir, "la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos" (art. 64.1). (párr. 14, OC-9/87)

La Corte estima, en consecuencia, que la solicitud cumple con todas las exigencias para ser considerada admisible. (párr. 15, OC-9/87)

Los términos en que está formulada la consulta y las consideraciones que, según el Gobierno, la han originado, ponen en evidencia que lo sometido a la Corte es una cuestión jurídica que no estaría referida, específica y concretamente, a ningún contexto particular. La Corte reconoce que circunstancias de esa naturaleza pudieran, en ciertos casos, conducirla a hacer uso de sus facultades permisivas implícitas en su competencia consultiva, para abstenerse de responder una consulta formulada en tales términos ("**Otros tratados**" objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. 30 y **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, párr. 10). En efecto, la competencia consultiva de la Corte constituye, como ella misma lo ha dicho, "un método judicial alterno" (**Restricciones a la pena de muerte** (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. 43) para la protección de los derechos humanos internacionales reconocidos, lo que indica que esa competencia no debe, en principio, ejercitarse mediante especulaciones puramente académicas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva. (párr. 16, OC-9/87)

Sin embargo, el tema planteado en la consulta formulada por el Uruguay se vincula con una situación jurídica, histórica y política precisa, ya que el problema de los estados de excepción o de emergencia, de los derechos humanos en esas situaciones y de las garantías judiciales indispensables en tales momentos, es un asunto crítico en la materia de los derechos humanos en América. En esa perspectiva, la Corte entiende que su respuesta a la consulta planteada, puede prestar una utilidad concreta dentro de una realidad en la cual los principios que informan el sistema han sido a menudo objeto de cuestionamiento. Por ello no

encuentra razón, en este caso, para abstenerse de absolver la consulta. Por consiguiente, la admite y pasa a responderla. (párr. 17, OC-9/87)

J. Objeción al ejercicio de la función consultiva.

1. En general.

No obstante, esta conclusión no basta para desestimar el argumento de Guatemala en el sentido de que sus objeciones a la competencia no deben ser tratadas junto con el fondo de la solicitud de la Comisión. A este respecto la Corte estima conveniente recordar lo que señala el artículo 25.2 de su Estatuto, aprobado por la Asamblea General de la OEA, el cual reza como sigue:

Las normas procesales podrán delegar en el Presidente o en comisiones de la propia Corte, determinadas partes de la tramitación procesal, con excepción de las sentencias definitivas y de las opiniones consultivas. Los autos o resoluciones que no sean de mero trámite, dictadas por el Presidente o las comisiones de la Corte, serán siempre recurribles ante la Corte en pleno.

Esta disposición permite impugnar cualesquiera decisiones del Presidente o, si fuera del caso, de la Comisión Permanente "que no sean de mero trámite". Independientemente de su aplicabilidad o no al presente procedimiento, la Corte pasa a examinar la cuestión **motu proprio**, por ser un punto sobre el cual no se ha pronunciado anteriormente y cabe la posibilidad de que surja en el futuro. (párr. 19, OC-3/83)

El punto de si una objeción al ejercicio de la competencia de la Corte debe acumularse con el fondo o considerarse separadamente como una cuestión preliminar podría presentarse dentro del contexto de casos contenciosos o de opiniones consultivas. (párr. 20, OC-3/83)

En materia contenciosa el ejercicio de la competencia de la Corte depende normalmente de una cuestión previa y fundamental, como es el consentimiento de los Estados para someterse a su jurisdicción. Si ese consentimiento ha sido otorgado, los Estados que participan en el proceso toman técnicamente el carácter de partes en el mismo y se comprometen a cumplir con la decisión de la Corte (artículo 68.1 de la Convención). En cambio, mientras no exista tal consentimiento, la jurisdicción de la Corte no podrá ejercerse, de modo que carece de sentido examinar los asuntos de fondo que determinan la controversia sin antes haber establecido si las partes involucradas han aceptado o no su jurisdicción. (párr. 21, OC--3/83)

Ninguna de estas consideraciones está presente en los procedimientos consultivos. No hay partes pues no hay demandados ni actores; ningún Estado es requerido a defenderse contra cargos formales, ya que el procedimiento no los contempla; ninguna sanción judicial está prevista ni puede ser decretada. A lo único que el procedimiento está destinado es a facilitar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA la obtención de una interpretación judicial sobre una disposición de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. (párr. 22, OC-3/83)

Como se demuestra en esta misma opinión, no hay nada en la Convención que sirva para fundamentar la extensión de los requisitos para el ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte al ejercicio de su función consultiva. Es muy claro, más bien, que el ejercicio de la competencia consultiva de la Corte

está sometido a sus propios prerequisites, que se refieren a la identidad y a la legitimación reconocidas a los entes con derecho a solicitar una opinión, es decir, a los Estados Miembros y los órganos de la OEA, éstos últimos, "en lo que les compete". De ahí que las razones que justifican que la Corte resuelva en un procedimiento separado y preliminar las objeciones a su competencia en materia contenciosa no están presentes, en general, cuando se le ha solicitado emitir una opinión consultiva. (párr. 23, OC-3/83)

La Corte reconoce, desde luego, que el interés de un Estado puede ser afectado de una manera o de otra por una interpretación dada en una opinión consultiva. Por ejemplo, una opinión consultiva puede debilitar o fortalecer la posición legal de un Estado en una controversia actual o futura. No obstante, los intereses legítimos de un Estado en el resultado de una opinión consultiva están adecuadamente protegidos por la oportunidad que se le da en el Reglamento de participar plenamente en estos procedimientos y de hacerle saber a la Corte sus puntos de vista sobre las normas legales que van a ser interpretadas así como cualquier objeción de pudiere tener (artículo 52 del Reglamento). (párr. 24, OC-3/83)

Por otra parte, el retraso que resultaría de la consideración preliminar de las objeciones a la competencia en el ámbito consultivo perjudicaría seriamente el propósito y la utilidad del poder que el artículo 64 confiere a la Corte para emitir opiniones consultivas. En efecto, cuando una opinión es requerida por un órgano de la OEA, debe entenderse, en general, que la respuesta de la Corte está destinada a asistir y orientar al solicitante en el cumplimiento de la misión que tiene encomendada dentro del sistema interamericano. Ahora bien, como ha observado un eminente jurista latinoamericano, "una solicitud de opinión consultiva normalmente implica la postergación de una decisión sobre el fondo por parte del órgano solicitante, hasta tanto no se reciba la respuesta" (Eduardo Jiménez de Aréchaga, "The Amendments to the Rules of Procedure of the International Court of Justice", en *Am. J. Int'l L.* vol. 67, 1973, pág.9). La necesidad de evitar demoras ha impulsado, por ejemplo la adopción de una enmienda al Reglamento de la Corte Internacional de Justicia, destinada a permitir a ese tribunal acelerar la consideración de solicitudes de opinión consultiva (cf. artículo 103 del Reglamento de la C.I.J.). Otra enmienda al mismo Reglamento, en vigor desde 1972, exige que en casos contenciosos la Corte de La Haya considere las excepciones de incompetencia antes de abordar el fondo. Esta enmienda no ha sido aplicada a opiniones consultivas (artículo 79 del Reglamento de la C.I.J., cf. *Western Sahara*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, pág. 12). (párr. 25, OC-3/83)

De esta manera, la rapidez con que se responda una consulta está estrechamente vinculada con el papel que tiene esta función de la Corte dentro del sistema de la Convención. Para los Estados Miembros y para los órganos de la OEA podría carecer de sentido requerir una opinión consultiva y postergar, entre tanto, la decisión del asunto en espera de una respuesta de la Corte demorada innecesariamente, en particular en situaciones como la presente, en la cual la consulta se refiere al artículo 4 de la Convención, que concierne al derecho a la vida. (párr. 26, OC-3/83).

En el presente procedimiento la Corte se encuentra ante una solicitud de opinión consultiva presentada por un órgano de la OEA, identificado como tal en el Capítulo X de la Carta, cuya competencia para tratar los asuntos referidos en su petición no admite duda razonable y que ha sido planteada formalmente

como una cuestión estrictamente jurídica relacionada con la interpretación de la Convención. No se le pide a la Corte que resuelva ningún hecho cuya existencia esté en disputa. La objeción de Guatemala a la competencia de la Corte tampoco da lugar a cuestiones de hecho; gira exclusivamente en torno a la interpretación de la Convención. La única consecuencia de la decisión de acumular las objeciones a la competencia con el fondo es que los Estados u órganos interesados deben presentar sus argumentos legales sobre ambos asuntos al mismo tiempo. Guatemala tuvo la oportunidad y fue invitada a referirse a ambas materias pero, tanto en sus observaciones escritas como en la audiencia pública, lo hizo únicamente respecto de las cuestiones vinculadas con la competencia. En tal sentido, como no se está en presencia de un caso contencioso sino de una opinión consultiva, la posición de Guatemala no es diferente de aquella de cualquier otro Estado Miembro de la OEA que, habiendo sido invitado, no haya aprovechado la oportunidad de referirse al fondo de la solicitud de la Comisión. (párr. 27, OC-3/83)

Obviamente, estas conclusiones se desprenden de la premisa de que se está frente a una opinión consultiva, de modo que podría dudarse sobre su aplicabilidad si en realidad se estuviera recurriendo a este procedimiento para plantear un caso contencioso encubierto, o en general, en circunstancias que desnaturalicen la función consultiva de la Corte. Pero aún en esta hipótesis, la apreciación de tales circunstancias no podría hacerse, en principio, sin un examen del fondo de las cuestiones planteadas, lo que conduce nuevamente al estudio conjunto de toda la materia implicada en la solicitud. En consecuencia, aunque es cierto que en una situación semejante la Corte podría encontrarse frente a la decisión de abstenerse de responder la consulta requerida, ello no afecta ni invalida las conclusiones anteriores en lo que se refiere al procedimiento. (párr. 28, OC-3/83)

La Corte encuentra, en consecuencia, que no hay bases válidas para modificar la decisión de acumular la consideración de la objeción a la competencia junto con el fondo de la petición. (párr. 29, OC-3/83)

Por tanto

LA CORTE,

1. Por unanimidad,
rechaza la solicitud del Gobierno de Guatemala para que se abstenga de rendir la opinión consultiva solicitada por la Comisión.
2. Por unanimidad,
decide que es competente para rendir esta opinión consultiva, y
3. en cuanto a las preguntas contenidas en la consulta formulada por la Comisión sobre la interpretación de los artículos 4.2 y 4.4 de la Convención,

ES DE OPINION,

a) En respuesta a la pregunta:

1. ¿Puede un Gobierno aplicar la pena de muerte a delitos para los cuales no estuviese contemplada dicha pena en su legislación interna,

al momento de entrar en vigor para ese Estado la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

por unanimidad

que la Convención prohíbe absolutamente la extensión de la pena de muerte y que, en consecuencia, no puede el Gobierno de un Estado Parte aplicar la pena de muerte a delitos para los cuales no estaba contemplada anteriormente en su legislación interna, y

b) en respuesta a la pregunta

2. ¿Puede un Gobierno, sobre la base de una reserva hecha al momento de la ratificación al artículo 4, inciso 4 de la Convención, legislar con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención imponiendo la pena de muerte a delitos que no tenían esa sanción cuando se efectuó la ratificación?

por unanimidad

que una reserva limitada por su propio texto al artículo 4.4 de la Convención, no permite al Gobierno de un Estado Parte legislar con posterioridad para extender la aplicación de la pena de muerte respecto de delitos para los cuales no estaba contemplada anteriormente. (párr. 76, OC-3/83)

2. En relación con la objeción presentada por Guatemala en OC-3/83

La Corte pasa ahora a examinar las objeciones a su competencia formuladas por el gobierno de Guatemala. Considera dicho Gobierno que, si bien es cierto que el artículo 64.1 de la Convención y el artículo 19.d del Estatuto de la Comisión facultan a esta última para requerir de la Corte una opinión consultiva sobre la interpretación de cualquier artículo de la Convención, también lo es que, si en dicha opinión se involucra directamente a un Estado determinado, como ocurriría en el presente caso con Guatemala, la Corte no podría pronunciarse si dicho Estado no ha aceptado su competencia de conformidad con el artículo 62.1 de la Convención. En consecuencia, según la posición del Gobierno de Guatemala, por la forma en que la Comisión ha planteado la consulta, vinculándola con una controversia existente entre ese Gobierno y la propia Comisión, sobre el significado de algunas disposiciones del artículo 4 de la Convención, la Corte debe declinar su competencia. (párr. 30, OC-3/83)

El artículo 62.3 de la Convención - la disposición que según Guatemala debería aplicarse en esta hipótesis establece lo siguiente:

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 (destacado nuestro).

Resulta imposible leer esta disposición sin llegar a la conclusión de que, al

igual que en el artículo 61, se está utilizando la palabra "caso" en su sentido técnico. (párr. 35, OC-3/83)

La función consultiva que confiere a la Corte el artículo 64 de la Convención es única en el derecho internacional contemporáneo. Como la Corte ya lo ha expresado en anterior oportunidad, ni la Corte Internacional de Justicia ni la Corte Europea de Derechos Humanos han sido investidas con la amplia función consultiva que la Convención ha otorgado a la Corte Interamericana (**Otros tratados**, párrs. Nos. 15 y 16). Cabe aquí, simplemente, poner énfasis en el hecho de que la Convención, al permitir a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA solicitar opiniones consultivas, crea un sistema paralelo al del artículo 62 y ofrece un método judicial alternativo de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso. Sería, por lo tanto, contradictorio con el objeto y fin de la Convención y con las disposiciones pertinentes de ésta, adoptar una interpretación que sometería el artículo 64 a los requisitos exigidos por el artículo 62 en cuanto a competencia, restándole así la utilidad que se le quiso dar, por el solo hecho de que pueda existir una controversia sobre la disposición implicada en la consulta. (párr. 43, OC-32/83)

K. Sobre el objeto de convocar una audiencia pública en la tramitación de una opinión consultiva

La audiencia pública convocada para el 18 de junio de 1987 fue suspendida a solicitud del Gobierno. Como el mismo Gobierno ya hizo llegar por télex las precisiones que ha juzgado necesario poner en conocimiento de la Corte, ésta estima que no tiene objeto convocar una nueva audiencia y que debe pasar, sin más, a considerar la opinión solicitada. (párr. 12, OC-9/87)