

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

**OPINIÓN CONSULTIVA OC-13/93
DEL 16 DE JULIO DE 1993**

**CIERTAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE
DERECHOS HUMANOS (ARTS. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 DE LA
CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)**

SOLICITADA POR LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DE LA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Estuvieron presentes:

Rafael Nieto Navia, Presidente
Sonia Picado Sotela, Vicepresidente
Héctor Fix-Zamudio, Juez
Alejandro Montiel Argüello, Juez
Hernán Salgado Pesantes, Juez
Asdrúbal Aguiar-Aranguren, Juez

Estuvieron, además, presentes:

Manuel E. Ventura Robles, Secretario y
Ana María Reina, Secretaria adjunta

LA CORTE

integrada en la forma antes mencionada,
emite la siguiente opinión consultiva:

1. Los gobiernos de la República Argentina (en adelante “la Argentina”) y de la República Oriental del Uruguay (en adelante “el Uruguay”), mediante escrito de 17 de diciembre de 1991 recibido en la Secretaría (en adelante “la Secretaría”) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”) el 7 de mayo de 1992, sometieron a ésta una solicitud de opinión consultiva dirigida a obtener la interpretación de los artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) “en relación con la situación y las circunstancias concretas” que señalan.

2. La Argentina y el Uruguay solicitaron la opinión consultiva con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana y en los artículos 49 y 51 del anterior Reglamento de la Corte que, con algunas modificaciones, corresponden a los artículos 51 y 53 del Reglamento actual de la Corte (en adelante “el Reglamento”), que es el aplicable por cuanto la solicitud se presentó con posterioridad al 1 de agosto de 1991.

3. La solicitud de opinión consultiva plantea las siguientes preguntas:

1) Con respecto a los artículos 41 y 42, se pide a la Corte que dé su opinión respecto a la competencia de la Comisión para calificar y dar su criterio, como fundamento de su intervención, en el caso de comunicaciones que alegan una violación a los derechos protegidos por los artículos 23, 24 y 25 de la Convención, sobre la regularidad jurídica de leyes internas, adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, en cuanto a su "razonabilidad", "conveniencia" o "autenticidad".

2) Con respecto a los artículos 46 y 47 de la Convención, se pide a la Corte que dé su opinión en cuanto a si, en el caso de comunicaciones presentadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 de la Convención que deben tramitarse en el marco del Pacto de San José, es jurídicamente aceptable que la Comisión, después de haber declarado inadmisibile la solicitud, se pronuncie, en el mismo informe, sobre el fondo.

3) Con respecto a los artículos 50 y 51 de la Convención, se pide a la Corte que dé su opinión respecto a si es posible subsumir en un solo informe los dos que determinan los artículos 50 y 51 y si la Comisión puede ordenar la publicación del informe a que se refiere el artículo 50 antes de que transcurra el plazo que indica el artículo 51.

4. En las consideraciones que originan la consulta, la Argentina y el Uruguay manifestaron lo siguiente:

4) Ninguno de los criterios interpretativos sobre los que se solicita opinión consultiva de la Corte son asuntos abstractos, eventualidades teóricas que pueden eventualmente surgir en el proceso de aplicación de la Convención. Son asuntos específicos, que han sido objeto de aplicación concreta por parte de la Comisión (por ejemplo en los casos 9.768, 9.780, 9.828, 9.850, 9.893).

5) Los Gobiernos solicitantes estiman que la opinión consultiva que se solicita reviste gran interés e importancia para la adecuada aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y para el correcto funcionamiento del Sistema Regional Americano de Protección de los Derechos Humanos, en función de los nobles y altos fines y objetivos que la defensa de la persona humana debe tener siempre presente.

5. La Argentina y el Uruguay designaron como agentes a sus Embajadoras en Costa Rica Alicia Martínez Ríos y Raquel Macedo de Shepard, respectivamente.

6. Mediante nota de 26 de mayo de 1992 la Secretaría, en cumplimiento del artículo 54.1 del Reglamento, solicitó observaciones escritas y documentos relevantes tanto a los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA") como, por intermedio del Secretario General

de ésta, a todos los órganos a que se refiere el Capítulo VIII de la Carta de la OEA.

7. El Presidente de la Corte (en adelante “el Presidente”) dispuso que las observaciones escritas y los documentos relevantes fueran presentados en la Secretaría antes del 16 de noviembre de 1992.

8. La comunicación de la Secretaría fue respondida por los gobiernos de Chile, Jamaica, Santa Lucía, México, Panamá y Costa Rica y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”).

9. Las siguientes organizaciones no gubernamentales presentaron sus puntos de vista sobre la consulta como amici curiae: Federación latinoamericana de asociaciones de familiares de detenidos desaparecidos (FEDEFAM); Familiares, madres y abuelas de detenidos desaparecidos de Mar del Plata; Centro por la justicia y el derecho internacional (CEJIL); Americas Watch; International Human Rights Law Group; Centro de estudios legales y sociales (CELS); Centro por los derechos humanos y el derecho humanitario de American University; Programa venezolano de educación y acción en derechos humanos (PROVEA); Centro por la acción legal en derechos humanos y Washington Office on Latin America. También presentó un escrito como amicus curiae la señora María Elba Martínez, en su condición de abogada de la Fundación paz y justicia-Argentina y apoderada de algunos particulares ante la Comisión.

10. Siguiendo instrucciones del Presidente y mediante notas del 7 de octubre de 1992, la Secretaría convocó a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA a una audiencia pública, la cual se celebró el 1 de febrero de 1993 a las 15:00 horas.

11. Previa consulta con la Comisión Permanente de la Corte, el Presidente autorizó a participar en dicha audiencia a los siguientes organismos no gubernamentales de carácter internacional: Americas Watch, Centro por la justicia y el derecho internacional (CEJIL) e International Human Rights Law Group.

12. Comparecieron a esta audiencia pública:

Por el Gobierno de Costa Rica:

Elizabeth Odio Benito, Ministra de Justicia y Gracia

Por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos:

Miguel Ángel González Félix, Coordinador de Derechos Humanos y Narcotráfico de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Mario I. Álvarez Ledesma, Director de Estudios Sociopolíticos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:
Marco Tulio Bruni Celli, Presidente
David J. Padilla, Secretario Ejecutivo Adjunto

Por Americas Watch:
Juan E. Méndez

Por el Centro por la justicia y el Derecho Internacional (CEJIL):
José Miguel Vivanco

Por el International Human Rights Law Group:
Reed Brody
Felipe González.

I

13. Esta consulta ha sido sometida a la Corte por los gobiernos de la Argentina y del Uruguay de acuerdo con la potestad que les otorga el artículo 64.1 de la Convención. Ambos son Estados Miembros de la OEA y, por tanto, tienen el derecho de solicitar a la Corte opiniones consultivas acerca de la interpretación de la Convención.

14. La Corte estima que la solicitud cumple formalmente las exigencias de lo dispuesto en el artículo 51 del Reglamento, según el cual para que una solicitud sea considerada por la Corte las preguntas deben ser formuladas con precisión y especificar las disposiciones que deben ser interpretadas, indicar las consideraciones que originan la consulta y suministrar el nombre y dirección del agente.

15. El hecho de que una solicitud reúna los requisitos del artículo 51 no necesariamente significa que la Corte esté obligada a evacuarla. La Corte ha reiterado que su 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” [“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. 28].

En esa misma opinión, la Corte advirtió que

[I]a 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 ... 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 (Ibid., párr. 25).

Y sería inadmisibile toda solicitud 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 (Ibid., párr. 31).

En cada caso hay que considerar las circunstancias para determinar si existen elementos que conduzcan a no emitir una opinión consultiva.

16. En la solicitud de opinión consultiva en examen los gobiernos manifiestan que

[n]inguno de los criterios interpretativos sobre los que se solicita opinión consultiva de la Corte son asuntos abstractos, eventualidades teóricas que pueden eventualmente surgir en el proceso de aplicación de la Convención. Son asuntos específicos, que han sido objeto de aplicación concreta por parte de la Comisión.

En apoyo de ese argumento citan cinco casos tramitados ante ella.

17. El hecho de que en la solicitud de opinión consultiva se citen casos específicos en que la Comisión ha hecho aplicación concreta de los criterios sobre los que se pide respuesta, puede ser un argumento en favor de que la Corte ejerza su competencia consultiva ya que no se trata de “especulaciones puramente académicas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva” [Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 16]. Naturalmente, la Corte no está facultada para entrar al examen de esos casos, ya que no han sido sometidos a su conocimiento por la Comisión o por los Estados interesados.

18. En una oportunidad anterior en que la Comisión tuvo bajo su consideración varios casos contra el Estado solicitante de una opinión consultiva, la Corte entendió

que una respuesta a las preguntas, [. . .] que podría traer como resultado una solución de manera encubierta, por la vía de la opinión consultiva, de asuntos litigiosos aún no sometidos a consideración de la Corte, sin que las víctimas tengan oportunidad en el proceso, distorsionaría el sistema de la Convención (Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-12/91 del 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12, párr. 28)

y, por tanto, decidió no responder la consulta.

19. Lo anterior no quiere decir que la Corte no pueda emitir una opinión consultiva a solicitud de la Comisión cuando un asunto está pendiente ante ésta ya que

si se le impidiera a la Comisión solicitar una opinión consultiva simplemente porque uno o más gobiernos se encuentran involucrados en una disputa con la Comisión sobre la interpretación de una disposición [de la Convención], muy rara vez podría ésta valerse de la competencia consultiva de la Corte [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. 38].

Como antes se dijo, lo importante es que no se trate de desvirtuar el sistema de la Convención, buscando una solución encubierta de asuntos litigiosos en perjuicio de las víctimas.

20. La Corte no encuentra en la solicitud presente que se den presupuestos para abstenerse de resolverla, por lo cual la admite y pasa a responderla.

II

21. La primera pregunta planteada por los gobiernos “con respecto a los artículos 41 y 42” de la Convención, se refiere a “la competencia de la Comisión para calificar y dar su criterio . . . en el caso de comunicaciones que alegan una violación” de ciertos derechos protegidos por la Convención (los de los artículos 23, 24 y 25), “sobre la regularidad jurídica de leyes internas, adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución [de un Estado cualquiera], en cuanto a su ‘razonabilidad’, ‘conveniencia’ o ‘autenticidad’”.

22. La Corte no encuentra razón alguna ni la solicitud la trae para distinguir los derechos señalados (arts. 23 -derechos políticos-, 24 -igualdad ante la ley- y 25 -protección judicial-) de los restantes enumerados en la Convención. Esta no establece una jerarquía de los derechos protegidos por ella. Las distinciones en materia de derechos humanos en el sistema interamericano son, principalmente, las que tocan con los derechos a cuya protección se obligan, bien los Estados Partes en la Convención o bien los Estados Miembros de la OEA pero no Partes en la Convención; en este último caso sólo los contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y, en particular, los mencionados en el artículo 20 del Estatuto de la Comisión (ver Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 45); y las que se hacen en el artículo 27 de la Convención sobre los derechos que no pueden ser suspendidos en “caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado”. En el inciso 2 de ese artículo aparece mencionado el artículo 23 como uno de los que no pueden ser suspendidos, pero no el 24 ni el 25. No obstante, en su opinión consultiva sobre

“Garantías Judiciales...” (supra 17, párrs. 22 a 24) la Corte interpretó que el artículo 25.1 contiene algunas de aquellas garantías que no pueden ser suspendidas. No existiendo, sin embargo, razón alguna para que la opinión de la Corte se refiera solamente a los tres artículos mencionados en la solicitud, ésta omitirá la distinción en su respuesta.

23. Varios de los artículos de la Convención, en particular los que aparecen en la sección 2 del capítulo VII bajo el acápite “Funciones” y el artículo 44 que forma parte de la sección 3 “Competencia”, se refieren a las atribuciones de la Comisión. Desde el comienzo, las disposiciones del sistema interamericano le han encomendado a la Comisión la “promo[ción] de los derechos humanos” (Resolución VIII, V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago, 1959, Documentos Oficiales, OEA, Serie C.II. 5, 4-6) o “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” (art. 111 de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Cartagena), como lo recoge textualmente el artículo 41 de la Convención. Es esa la función principal de la Comisión y la que condiciona y regula todas las demás que ella tiene, en particular las que le atribuye el artículo 41 y cualquier interpretación que de ellas se haga tendrá que estar sujeta a ese criterio.

24. Entiende la Corte que la solicitud no busca una interpretación integral de los artículos 41 y 42, sino una opinión sobre si, con base en esos artículos, la Comisión podría, en el caso de comunicaciones en trámite (probablemente aquellas a que se refieren los artículos 41.f, 44 y 45) o al referirse a las copias de los informes y estudios que le envíen los Estados en aplicación del artículo 42, pronunciarse sobre la “regularidad jurídica de leyes internas, adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, en cuanto a su ‘razonabilidad’, ‘conveniencia’ o ‘autenticidad’”.

25. En una opinión consultiva la Corte tuvo oportunidad de referirse in extenso al sentido de la palabra “leyes” en el artículo 30 de la Convención, es decir, aquellas mediante las cuales se adoptan restricciones a los derechos y libertades reconocidos en ella. En aquella oportunidad definió la ley como

norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes” (La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38)

definición a la que llegó con base en el análisis de los principios de “legalidad” y “legitimidad” y del régimen democrático dentro del cual hay que entender el sistema interamericano de derechos humanos (párrs. 23 y 32). Estas interpretaciones de la Corte se refirieron exclusivamente al sentido de la palabra “ley” en el artículo 30 y nada autoriza para extenderlas a otros supuestos en los cuales la Convención se refiera a la “ley” o, en cualquier otro contexto, se hable

de “ley”. Habría que entender, entonces, que la expresión, utilizada en la consulta, “leyes internas, adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución” se refiere a cualquier disposición de carácter general y no exclusivamente a la ley en sentido estricto.

La Corte entiende la expresión “regularidad jurídica de leyes internas, adoptadas de acuerdo con la Constitución”, como referida, en términos generales, a la conformidad de las mismas con el ordenamiento jurídico interno e internacional.

26. Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos.

27. En estas circunstancias, no debe existir ninguna duda de que la Comisión tiene a ese respecto las mismas facultades que tendría frente a cualquier otro tipo de violación y podría expresarse en las mismas oportunidades en que puede hacerlo en los demás casos. Dicho de otro modo, el hecho de que se trate de “leyes internas” y de que estas hayan sido “adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución”, nada significa si mediante ellas se violan cualesquiera de los derechos o libertades protegidos. Las atribuciones de la Comisión en este sentido no están de manera alguna restringidas por la forma como la Convención es violada.

28. Podrían mencionarse situaciones históricas en las cuales algunos Estados han promulgado leyes de conformidad con su estructura jurídica pero que no ofrecieron garantías adecuadas para el ejercicio de los derechos humanos, impusieron restricciones inaceptables o, simplemente, los desconocieron. Tal como lo ha manifestado la Corte, el cumplimiento de un procedimiento constitucional “no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos” (La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, supra 25, párr. 22).

29. Esto no significa que la Comisión tenga atribuciones para pronunciarse sobre la forma como se adopta una norma jurídica en el orden interno. Esa es función de los órganos competentes del Estado. Lo que la Comisión debe verificar, en un caso concreto, es si lo dispuesto por la norma contradice la Convención y no si contradice el ordenamiento jurídico interno del Estado. La atribución otorgada a la Comisión para “formular recomendaciones. . . a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales” (art. 41.b) (destacado de la Corte) o el compromiso de los Estados de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos

los derechos y libertades garantizados por la Convención “con arreglo a sus procedimientos constitucionales” (art. 2) (destacado de la Corte), no le dan a la Comisión facultad para calificar el cumplimiento por el Estado de los preceptos constitucionales en la elaboración de las normas internas.

30. En el ámbito internacional lo que interesa determinar es si una ley resulta violatoria de las obligaciones internacionales asumidas por un Estado en virtud de un tratado. Esto puede y debe hacerlo la Comisión a la hora de analizar las comunicaciones y peticiones sometidas a su conocimiento sobre violaciones de derechos humanos y libertades protegidos por la Convención.

31. Esta delimitación de las atribuciones de la Comisión de manera alguna afecta el vínculo entre el estado de derecho y la Convención. Como ya lo ha dicho la Corte “[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende el de sus garantías, [según el Pacto de San José] es . . . inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira” [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. 26]. Dentro de tales valores y principios aparece que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte” (La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, supra 25, párr. 34). Ha señalado también la Corte que

el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables [y que] [e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros (El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, párrs. 24 y 26).

32. Conviene, ahora, considerar el asunto de los términos “razonabilidad”, “conveniencia” y “autenticidad”, mencionados por los gobiernos solicitantes en la primera pregunta. Se solicita de esta Corte una opinión sobre si la Comisión puede aplicar estos vocablos para “calificar y dar su criterio” sobre leyes internas discutidas en el marco de los artículos 41 y 42 de la Convención.

33. La “razonabilidad” implica un juicio de valor y, aplicada a una ley, una conformidad con los principios del sentido común. Se utiliza, igualmente, referida a parámetros de interpretación de los tratados y, por consiguiente, de la Convención. Siendo razonable lo justo, lo proporcionado y lo equitativo, por oposición a lo injusto, absurdo y arbitrario, es un calificativo que tiene contenido axiológico que implica opinión pero, de alguna manera, puede emplearse jurídicamente como, de hecho, lo hacen con frecuencia los tribunales, pues toda actividad estatal debe no solamente ser válida sino razonable. En cuanto a la “conveniencia” de una ley la cuestión se puede prestar a apreciaciones de carácter subjetivo, salvo que la expresión se utilice en el sentido poco usual de “correlación” o “conformidad” entre las normas internas y las provenientes de la

Convención. Respecto de la expresión “autenticidad” de una ley, que podría poseer el significado jurídico de lo verdadero, cierto o legalizado de modo que haga fe pública, parece no tenerlo en el contexto de la consulta.

34. En el trámite de las comunicaciones individuales es indispensable que se alegue que ha habido una violación de la Convención por parte de un Estado. Es este un presupuesto de admisibilidad (artículo 47.b) y las facultades de la Comisión están dadas para determinar que esa violación efectivamente existe. En ese orden de ideas y respecto de normas legales, le corresponde dictaminar si violan la Convención. En efecto, frente a los órganos internacionales de aplicación de la Convención, una norma interna no puede tener tratamiento distinto al de mero hecho. En esto no existe diferencia entre la responsabilidad de un Estado derivada de violaciones a la Convención a través de un precepto interno y el tratamiento que en el derecho internacional general reciben las disposiciones internas violatorias de otras obligaciones internacionales.

35. Una norma interna puede resultar violatoria de la Convención por ser irrazonable o porque no resulte “conforme” con ella y, por supuesto, una ley contraria a las obligaciones de un Estado derivadas de la Convención no puede ser estimada “razonable” ni “conveniente”. La Comisión estaría facultada para emplear esos calificativos en este contexto. Ciertamente lo está para usarlos en las consideraciones glo-bales de los casos. No obstante, debiendo las funciones de la Comisión estar ajustadas a derecho, la terminología que utilice debe ser cuidadosamente seleccionada y evitar conceptos que pudieren resultar ambiguos, subjetivos o confusos.

36. Las aseveraciones anteriores valen, igualmente, para el trámite de copias de informes y estudios a que se refiere el artículo 42.

37. La respuesta de la Corte tendrá, entonces, que basarse en la función principal de la Comisión de promoción de la observancia y defensa de los derechos humanos, de la cual deriva su facultad para dictaminar que una norma de derecho interno, como cualquier otro hecho, puede ser violatoria de la Convención pero no para considerarla violatoria del ordenamiento jurídico de un Estado.

III

38. En el segundo punto de la solicitud de opinión consultiva, que se relaciona con las peticiones presentadas de acuerdo con el artículo 44 de la Convención, se pregunta si la Comisión después de declarar inadmisibile la petición de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46 y 47, puede pronunciarse “en el mismo informe, sobre el fondo”.

39. Al respecto se debe precisar que si bien la Convención no utiliza el vocablo “pronunciamiento” éste puede ser considerado como el término genérico de otras expresiones: opiniones, conclusiones, recomendaciones, que la Comisión puede

emitir en uso de sus facultades de conformidad con el artículo 41. Asimismo no es exacto hablar de un “informe” sin el presupuesto de la admisibilidad, pues si la Comisión declara inadmisibile un asunto no debe producirse, en los términos de los artículos 50 y 51, informe alguno (infra, párr. 48). La Corte entiende que la pregunta objeto de este análisis, se refiere al evento de que la Comisión formule opiniones, conclusiones o recomendaciones sobre el fondo en peticiones individuales, después de declararlas inadmisibles.

40. La Convención determina cuáles son los requisitos que debe reunir una petición o comunicación para ser admitida por la Comisión (artículo 46); igualmente determina los casos de inadmisibilidad (artículo 47) la que, incluso, puede declararse después de iniciado el trámite (artículo 48.1.c). En cuanto a la forma en que la Comisión debe declarar la inadmisibilidad, la Corte ya señaló que ésta exige un acto expreso, lo cual no es necesario para la admisión (Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 40; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 45 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 43).

41. Los requisitos de admisibilidad tienen que ver, obviamente, con la certeza jurídica tanto en el orden interno como en el internacional. Sin caer en un formalismo rígido que desvirtúe el propósito y el objeto de la Convención, es necesario para los Estados y para los órganos de la Convención cumplir con las disposiciones que regulan el procedimiento, pues en ellas descansa la seguridad jurídica de las partes (Caso Cayara, Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14, párrs. 42 y 63). Ante la Comisión, un Estado denunciado de violar la Convención puede en ejercicio de su derecho de defensa argüir cualesquiera de las disposiciones de los artículos 46 y 47 y, de prosperar ante la Comisión ese argumento, que el trámite de la denuncia no continúe y ésta se archive.

42. La admisibilidad de una petición o comunicación es un presupuesto indispensable para el conocimiento del fondo de un asunto. La declaración de inadmisibilidad de una petición o comunicación impedirá, en consecuencia, llegar a un pronunciamiento sobre él. En el sistema previsto por la Convención para las comunicaciones individuales, a partir del momento en que la Comisión declara inadmisibile el asunto, ésta carece de competencia para resolverlo.

43. Esta Corte ha dicho que “[e]s un principio comúnmente aceptado que el sistema procesal es un medio para realizar la justicia y que ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades” (Caso Cayara, Excepciones Preliminares, supra 41, párr. 42). Mas aquí se trata de un caso que ha quedado cerrado y decidirlo luego sería equivalente a que la Comisión se pronunciara sin haber recibido comunicación alguna.

44. La imposibilidad procesal, en las circunstancias antedichas, de que la Comisión se pronuncie sobre el fondo de las peticiones de que conozca en ejercicio de la atribución que le asigna el artículo 41.f de la Convención, haciendo las recomendaciones pertinentes al Estado demandado, en modo alguno enerva el ejercicio por ella de las otras atribuciones que le confiere in extenso ese artículo 41. En todo caso, el ejercicio de estas últimas, por ejemplo las contempladas en los literales b, c y g de dicha norma, ha de realizarse mediante acciones y procedimientos separados del régimen a que está sometido el conocimiento de las peticiones o denuncias individuales que se sustancian con apego a los artículos 44 al 51 de la Convención y de ninguna manera puede usarse para referirse de forma encubierta al fondo de uno o varios casos individuales declarados inadmisibles.

IV

45. La tercera pregunta se refiere a los artículos 50 y 51 de la Convención, preceptos que, como ya lo ha dicho esta Corte, plantean ciertas dificultades de interpretación (Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 66).

46. Esas normas se inspiraron en los artículos 31 y 32 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de acuerdo con los cuales, cuando la Comisión Europea considera que existen violaciones a los derechos consagrados por dicha Convención, puede enviar el informe, que es uno solo, al Comité de Ministros a fin de que éste disponga las medidas que el Estado afectado debe tomar, o someterlo en forma de demanda al conocimiento de la Corte Europea de Derechos Humanos para que el tribunal decida, de manera imperativa, sobre las violaciones alegadas.

47. Como en el sistema interamericano no fue establecido un órgano similar al Comité de Ministros, la Convención Americana atribuyó a la Comisión la facultad de determinar si somete el caso a la Corte o bien si continúa conociendo del mismo y redacta un informe final, que puede o no publicar.

48. Supuesta la admisibilidad y sin perjuicio del procedimiento previo contemplado en los artículos 48 y 49, los artículos 50 y 51 de la Convención establecen etapas sucesivas. En la primera, regulada por el artículo 50, la Comisión, siempre y cuando no se haya alcanzado una solución amistosa, puede exponer los hechos y sus conclusiones en un documento dirigido al Estado interesado y que tiene carácter preliminar. Este "informe" se transmite con carácter reservado al Estado para que adopte las proposiciones y recomendaciones de la Comisión y solucione el problema. El Estado no tiene la facultad de publicarlo.

Una recta interpretación del artículo 50, basada en un presupuesto de igualdad de las partes, implica que la Comisión tampoco puede publicar ese informe

preliminar, el cual se transmite, en la terminología de la Convención, solamente “a los Estados interesados”.

49. El artículo 47.6 del Reglamento de la Comisión, según el cual “[e]l informe se transmitirá a las partes interesadas, quienes no estarán facultadas para publicarlo” y en virtud de que frente a la Comisión los solicitantes y las víctimas pueden tener el carácter de partes (por ejemplo, artículo 45 del Reglamento de la Comisión), no se conforma con el artículo 50 de la Convención y su aplicación ha dado lugar a que se altere el carácter reservado del informe y la obligación de no publicarlo.

50. Una segunda etapa está regulada por el artículo 51 y, en ella, si en el plazo de tres meses el asunto no ha sido solucionado por el Estado al cual se ha dirigido el informe preliminar atendiendo las proposiciones formuladas en el mismo, la Comisión está facultada, dentro de dicho período, para decidir si somete el caso a la Corte por medio de la demanda respectiva o bien si continúa con el conocimiento del asunto. Esta decisión no es discrecional, sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la Convención.

51. Los tres meses se cuentan desde la remisión del informe del artículo 50 al Estado interesado y la Corte ha aclarado que dicho plazo, aun cuando no es fatal, tiene carácter preclusivo, salvo circunstancias excepcionales, por lo que respecta al sometimiento del caso a este Tribunal, con independencia de aquel que la Comisión señale al Estado para el cumplimiento de sus primeras recomendaciones (Caso Cayara, Excepciones Preliminares, supra 41, párrs. 38 y 39).

52. El artículo 51 faculta a la Comisión para elaborar un segundo informe, cuya preparación

está sometida a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte, dentro del plazo de tres meses dispuesto por el mismo artículo 51.1, lo que equivale a decir que, si el caso ha sido introducido ante la Corte, la Comisión no está autorizada para elaborar [ese] informe (Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 66).

En caso contrario, la Comisión posee la atribución de redactar un informe definitivo con las opiniones y conclusiones que considere convenientes. Deberá además hacer las recomendaciones pertinentes, dándole un plazo adicional al Estado para que tome las medidas adecuadas enderezadas a cumplir sus obligaciones dentro de la Convención.

53. Se trata, entonces, de dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus

conclusiones y recomendaciones y a los cuales la Convención ha dado el nombre de “informes” y que tienen carácter, uno preliminar y el otro definitivo.

54. Puede existir una tercera etapa con posterioridad al informe definitivo. En efecto, vencido el plazo que la Comisión ha dado al Estado para cumplir las recomendaciones contenidas en este último sin que se acaten, la Comisión decidirá si lo publica o no, decisión ésta que también debe apoyarse en la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos.

55. En este orden de ideas, la pregunta debe contestarse en el sentido de que no pueden subsumirse en uno sólo los dos informes regulados de manera separada por los artículos 50 y 51 de la Convención, ya que dichos preceptos establecen dos etapas diversas, aun cuando el contenido de esos documentos, de acuerdo con la conducta asumida por el Estado afectado, puede ser similar.

56. El documento preliminar y reservado del artículo 50 no puede ser publicado. El único que puede ser objeto de publicación es el informe definitivo previsto por el artículo 51 de la Convención, y esto por decisión tomada por la Comisión con posterioridad al plazo señalado al Estado para cumplir con las recomendaciones contenidas en el documento definitivo.

57. Por las razones expuestas,
LA CORTE,
por unanimidad
DECIDE

que es competente para rendir la presente opinión consultiva.

ES DE OPINIÓN
por unanimidad

1. Que la Comisión es competente, en los términos de las atribuciones que le confieren los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar cualquier norma del derecho interno de un Estado Parte como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla o adherir a ella, pero no lo es para dictaminar si contradice o no el ordenamiento jurídico interno de dicho Estado. En cuanto a la terminología que la Comisión puede utilizar para calificar normas internas, la Corte se remite a lo dicho en el párrafo 35 de esta opinión.

por unanimidad

2. Que, sin menoscabo de las otras atribuciones que otorga a la Comisión el artículo 41 de la Convención, declarada inadmisibles una petición o comunicación de carácter individual (artículo 41.f en relación con los artículos 44 y 45.1 de la Convención) no caben pronunciamientos sobre el fondo.

por unanimidad

3. Que los artículos 50 y 51 de la Convención contemplan dos informes separados, cuyo contenido puede ser similar, el primero de los cuales no puede

ser publicado. El segundo sí puede serlo, previa decisión de la Comisión adoptada por mayoría absoluta de votos después de transcurrido el plazo que haya otorgado al Estado para tomar las medidas adecuadas.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el día 16 de julio de 1993.

Rafael Nieto Navia
Presidente

Sonia Picado Sotela

Héctor Fix-Zamudio

Alejandro Montiel Argüello

Hernán Salgado Pesantes

Asdrúbal Aguiar Aranguren

Manuel E. Ventura Robles
Secretario