

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

**OPINIÓN CONSULTIVA OC-15/97
DE 14 DE NOVIEMBRE DE 1997**

“INFORMES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS” (ART. 51 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)

SOLICITADA POR EL ESTADO DE CHILE

Estuvieron presentes:

Hernán Salgado Pesantes, Presidente;
Antônio A. Cançado Trindade, Vicepresidente;
Héctor Fix-Zamudio, Juez;
Alejandro Montiel Argüello, Juez;
Máximo Pacheco Gómez, Juez;
Oliver Jackman, Juez y
Alirio Abreu Burelli, Juez.

Estuvieron, además, presentes:

Manuel E. Ventura Robles, Secretario y
Víctor M. Rodríguez Rescia, Secretario adjunto interino.

LA CORTE,
integrada en la forma antes mencionada,
emite la siguiente Opinión Consultiva:

I

ANTECEDENTES

1. La República de Chile (en adelante “el Estado” o “Chile”), mediante escrito fechado el 11 de noviembre de 1996, recibido en la Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “el Tribunal”) el día 13 de los mismos mes y año en virtud de lo que dispone el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) sometió una solicitud de opinión consultiva, en los siguientes términos:

a) ¿Puede la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una vez que respecto de un Estado ha adoptado los dos informes a que se refieren los artículos 50 y 51 de la Convención y que en relación al último de esos informes ha notificado al Estado de que se trata de un informe definitivo, modificar sustancialmente esos informes y emitir un tercer informe?, y

b) En el caso que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo a la Convención, no esté facultada para cambiar su informe definitivo, ¿cuál de los informes deberá ser considerado como el válido para el Estado?.

2. El Estado expresó en su petición que la solicitud de interpretación tiene como antecedentes los hechos que la Corte resume a continuación:

a. El 14 de septiembre de 1995 la Comisión aprobó, de acuerdo con el artículo 50 de la Convención, el Informe 20/95 sobre el caso Martorell y lo transmitió al Ilustrado Estado de Chile, el cual le dio respuesta el 8 de febrero de 1996. El 19 de marzo del mismo año, la Comisión puso en conocimiento del Estado de Chile el Informe 11/96 y le comunicó que la Comisión había dado su aprobación final al informe y ordenado su publicación.

b. El 2 de abril de 1996 la Comisión le informó al Estado de Chile que había acordado posponer la publicación del Informe 11/96, en vista de información sobre nuevos hechos que los peticionarios le suministraron en fechas 27 y 29 de marzo de 1996.

c. El 2 de mayo de 1996 se celebró una audiencia a solicitud de los peticionarios en la que participaron éstos y los representantes del Estado chileno y, el 3 de mayo de 1996, la Comisión adoptó un nuevo informe sobre el caso, el cual transmitió a dicho Estado consignando que se trataba de "...una copia del Informe con las modificaciones que aprobó la Comisión en la sesión celebrada el 3 de mayo del corriente año".

3. El Estado añadió que su solicitud se basó en las siguientes consideraciones:

que en opinión del Gobierno de Chile, la posibilidad de revisar y enmendar un informe final ya adoptado por la Comisión, no está contemplada en los artículos 50 y 51 de la Convención, ni tampoco podría inferirse de su texto. Por el contrario, tal proceder constituye un serio atentado a la necesaria seguridad jurídica que el sistema requiere.

Atendida la diferencia de opiniones que existe en el seno de la propia Comisión respecto de la decisión adoptada, que recae sobre un aspecto procesal de la Convención de extraordinaria importancia práctica, y considerando la necesidad de que los sujetos que participen en un procedimiento ante la CIDH sepan a que atenerse, resulta esencial para el Gobierno de Chile conocer la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el particular.

4. El Estado designó como sus agentes al Embajador Edmundo Vargas Carreño, Representante Permanente de Chile ante la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la O.E.A."), y a la abogada Carmen Hertz Cádiz, Asesora de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

5. Entre el 14 y el 22 de noviembre de 1996 la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría"), en cumplimiento del artículo 54.1 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"), solicitó observaciones escritas y documentos relevantes sobre el asunto objeto de la opinión consultiva a los Estados miembros de la O.E.A., a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión"), al Consejo Permanente de la O.E.A. y, por intermedio del Secretario General de ésta, a todos los órganos a que se refiere el Capítulo VIII de su Carta, en lo que les compete.

6. El Presidente de la Corte (en adelante "el Presidente") dispuso que las observaciones escritas y los documentos relevantes fuesen presentados en la Secretaría antes del 31 de enero de 1997.

7. El 10 de enero de 1997 la Comisión informó a la Corte haber designado al señor Carlos Ayala Corao y al señor Robert Goldman como sus delegados en este procedimiento consultivo. Asimismo, la Comisión solicitó al Presidente una prórroga de sesenta días para presentar sus observaciones escritas respecto de la solicitud de opinión consultiva.

8. Por resolución de 17 de enero de 1997, el Presidente de la Corte decidió

[e]xtender en cuarenta y cinco días el plazo para la presentación de observaciones escritas u otros documentos relevantes respecto de la solicitud de opinión consultiva OC-15 y fijar como nueva fecha límite el 17 de marzo de 1997.

9. Entre el 17 y el 22 de enero de 1997, la Secretaría notificó la resolución del Presidente de 17 de enero del mismo año a los Estados miembros de la O.E.A., a la Comisión, al Consejo Permanente de la O.E.A. y, por intermedio del Secretario General de ésta, a todos los órganos a que se refiere el artículo 67 de la Convención.

10. El 31 de enero de 1997 el Estado de Guatemala presentó sus observaciones a la Corte, las cuales se resumen de la siguiente manera:

[I]os informes provenientes de la Comisión...cuya existencia no está prevista en la Convención, y que además contienen puntos diferentes de lo expresado en el informe original, resultan ser una distorsión a la normativa establecida, y consecuentemente, una contravención a la Convención...

En tal sentido,

es procedente indicar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una vez que ha adoptado los dos informes a que se refieren los artículos 50 y 51 de la Convención, no tiene facultad legal para emitir un tercer informe que modifique el informe descrito por el artículo 51 de la Convención, más aún cuando el último de estos informes ha sido notificado al Estado como un informe definitivo.

En relación con la pregunta sobre cuál informe debería ser considerado como válido para el Estado, Guatemala consideró que “es congruente afirmar que el primer informe definitivo notificado, es el que surte efectos legales, puesto que las actuaciones que infrinjan la ley, son nulas de pleno derecho”.

11. El 13 de marzo de 1997 la Comisión Interamericana presentó a la Corte copia de una carta del agente al Presidente de la Comisión, en la cual se informaba que el Estado había decidido retirar la solicitud de opinión consultiva en el presente proceso. El día siguiente, los delegados de la Comisión solicitaron al Presidente de la Corte “la paralización del procedimiento [consultivo] y la suspensión de los plazos” hasta que se concretara el retiro de la solicitud de opinión consultiva. Siguiendo instrucciones del Presidente, la Secretaría informó a los delegados que el procedimiento no podría paralizarse ni los plazos señalados suspenderse, pues el Estado solicitante en el presente proceso no había dirigido al Tribunal petición alguna.

12. El Estado de Costa Rica, por escrito de 17 de marzo de 1997, presentó sus observaciones, cuya única consideración fue en el sentido de que “la Corte no tiene competencia para emitir opinión jurídica sobre casos concretos que no han sido sometidos a su jurisdicción y podrían serlo, lo cual podría implicar adelantar criterio”.

13. Mediante escrito de 25 de marzo de 1997, el Estado de Chile informó a la Corte su decisión de “retirar la solicitud de opinión consultiva planteada”. Anexó copia de una nota que su Ministro de Relaciones Exteriores dirigió al Presidente de la Comisión, en la cual manifestó que

[s]i bien la solicitud de opinión consultiva recae sobre un punto jurídico de la mayor importancia práctica, ello no ha impedido algunos comentarios que tienden a desfigurar el alcance y el propósito de [su] iniciativa [.] Así se ha señalado que dicha opinión consultiva tenía como objeto desvirtuar la resolución en el “caso Martorell”, o que se pretendía impugnar una recomendación de la Comisión por la vía oblicua del pedido de una opinión consultiva, destinada a cuestionar atribuciones procesales o jurisdiccionales de la Comisión.

14. Chile manifestó además que, tras haber realizado “un examen más detenido” de los hechos que lo motivaron a solicitar una opinión consultiva a la Corte, había llegado a la convicción de que no tenía una diferencia de criterio con la Comisión y que no le parecía “conveniente ni necesario” continuar el debate respecto de este asunto y, por estas razones, comunicó a la Comisión su decisión de retirar la solicitud de opinión consultiva incoada ante la Corte.

15. El 31 de marzo de 1997 la Comisión reiteró a la Corte lo expresado en su escrito de 13 de los mismos mes y año (supra 11), le informó, además, que estaba de acuerdo con el retiro de la solicitud de opinión consultiva, y le solicitó que diera “por terminado el procedimiento que se lleva a cabo al respecto y proced[iera] a archivar, en forma definitiva, todo lo actuado”.

16. El 14 de abril de 1997 la Corte resolvió

1. Continuar, en el ejercicio de su función consultiva, la tramitación de este asunto.
2. Comisionar al Presidente de esta Corte para que fije a los Estados Miembros de la OEA y a los órganos señalados en el artículo 64 de la Convención, un plazo adicional para la presentación de observaciones y documentos relevantes.
3. Comisionar al Presidente de esta Corte para que oportunamente convoque a una audiencia sobre admisibilidad y fondo.

17. En sus observaciones a la solicitud de opinión consultiva del 31 de julio del mismo año, la Comisión Interamericana hizo algunas consideraciones cuestionando la competencia de la Corte para emitir la presente opinión consultiva después de que Chile retirara la solicitud que la generó, y solicitó que diera “por terminado el presente procedimiento consultivo y proced[er] a archivar, en forma definitiva, todo lo actuado”. En cuanto a la admisibilidad y a la materia de fondo de la solicitud de opinión consultiva expresó lo siguiente:

- a. con el retiro de la consulta por el Estado, la Corte quedó sin competencia para emitir la opinión consultiva, por no existir ya una solicitud expresa en ese sentido, y no poder emitir dicha opinión motu proprio;
- b. la solicitud de Opinión Consultiva presentada por el Estado chileno no es admisible por constituir un caso contencioso encubierto; y
- c. de conformidad con lo previsto en el artículo 51, párrafos 2 y 3, de la Convención Americana, y con la doctrina expuesta por la Corte en la Opinión Consultiva OC-13/93 resulta permisible, en circunstancias restrictas y justificadas, introducir modificaciones a un informe aprobado de acuerdo con el artículo 51, antes de proceder a su publicación.

Por lo anterior la Comisión Interamericana pidió a la Corte reconsiderar su resolución de 14 de abril de 1997.

18. El 28 de agosto de 1997 Human Rights Watch/Américas y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), presentaron un escrito en calidad de amicus curiae.

19. El 12 de septiembre de 1997 la Corte resolvió

1. Desestimar la solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de que la Corte reconsidere su decisión de continuar, en el ejercicio de su función consultiva, la tramitación de este procedimiento.
2. Desestimar la solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de que se modifique el objeto de la audiencia pública respectiva y se permita la presentación de evidencia testimonial y documental en ésta.

3. Reservar para conocimiento y consideración ulterior las demás peticiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referidas a la competencia de la Corte y a la admisibilidad del presente procedimiento.

4. Ratificar la resolución de 14 de abril de 1997 que comisionó al Presidente de esta Corte para que oportunamente convoque a una audiencia sobre admisibilidad y fondo en el presente procedimiento consultivo.

20. El 18 de septiembre de 1997 el Presidente convocó a todos aquellos Estados, organismos e instituciones que presentaron sus puntos de vista respecto de la solicitud de opinión consultiva OC-15, a una audiencia pública que se celebraría el 10 de noviembre de 1997 a las 10:00 horas en la sede del Tribunal.

21. Estuvieron presentes,

por el Estado de Chile

Alejandro Salinas, abogado de la Asesoría de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile;

por el Estado de Costa Rica

Gioconda Ubeda Rivera, Directora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Costa Rica e Ilse Mary Díaz Díaz, Asesora de la Dirección Jurídica;

por el Estado de Guatemala

Dennis Alonzo Mazariegos, Director, Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos;

por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Carlos Ayala Corao, Primer Vicepresidente y
Robert Goldman, Segundo Vicepresidente;

por CEJIL y Human Rights Watch/Americas

Viviana Krsticevic, Directora Ejecutiva y
Marcela Matamoros, Directora de CEJIL/Mesoamérica.

22. La Corte resume en los siguientes párrafos los argumentos de los Estados participantes en dicha audiencia y de la Comisión Interamericana:

a. el representante del Estado chileno manifestó, en cuanto a la admisibilidad de la presente opinión consultiva, que Chile, como Estado Parte en la Convención, tiene el derecho de solicitar y retirar una opinión consultiva de la Corte; que el Estado chileno y la Comisión Interamericana manifestaron su intención y acuerdo de retirar la solicitud de opinión consultiva, poniendo término al procedimiento; que la Corte no tiene facultades para emitir opiniones consultivas motu proprio; que, sin embargo, Chile acatará la resolución de la Corte Interamericana de 14 de abril de 1997, en la que decidió proseguir con la consideración del asunto, y aceptar la competencia de la Corte para conocer de esta solicitud de opinión consultiva. En

cuanto a dicha solicitud, señaló que consiste en que la Corte debe determinar si la Comisión Interamericana puede o no modificar substancialmente un informe, una vez que éste ha sido notificado a un Estado señalándole que se trata de un informe definitivo; que la existencia de hechos nuevos no autoriza o justifica la revisión del mencionado informe por parte de la Comisión; que los principios jurídicos involucrados en esta solicitud de opinión consultiva -buena fe y seguridad jurídica- son de tal importancia que merecen la mayor atención y preocupación por parte de la Corte, ya que estos son principios esenciales en el Derecho Internacional y en especial en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; que la doctrina emanada de la jurisprudencia de la Corte, relativa a la interpretación del procedimiento establecido en los artículos 50 y 51 de la Convención, coincide con el fondo de la solicitud planteada ya que el informe notificado a Chile tenía el carácter de definitivo o final, según lo definido por la Corte en la opinión consultiva OC-13, o sea, conclusivo, terminal o resolutorio. Finalmente, indicó que la Comisión adoptó la decisión de publicar el informe definitivo antes de notificar al Estado;

b. el representante del Estado de Guatemala reafirmó lo expresado en su escrito de 31 de enero de 1997 (supra, párr. 10) y, además, señaló que una notificación conduce a la consumación de un acto jurídico y que de ella deviene el nacimiento de obligaciones y derechos para quien ha sido notificado; que en el presente asunto se entiende por realizada la facultad de emitir un segundo informe cuando éste ha sido notificado; que, además, la misma Convención en el artículo 46 establece que el plazo comienza a contar desde el momento de la notificación de la decisión definitiva; que sin la determinación del momento en que un acto se convierte en definitivo, no existiría certeza jurídica alguna. Manifestó que de los términos contenidos en la solicitud presentada por el Estado de Chile es procedente indicar que la Comisión Interamericana, una vez que ha adoptado los dos informes a que se refieren los artículos 50 y 51 de la Convención, y ha notificado al Estado que el último de estos informes tiene carácter definitivo, no tiene facultad legal para emitir un tercer informe que modifique sustancialmente el informe descrito por el artículo 51 de la Convención; que, por lo tanto, el Estado de Guatemala considera que es congruente afirmar que el primer informe definitivo y notificado es el que surte efectos legales, puesto que el segundo informe definitivo es nulo de pleno derecho;

c. la Comisión Interamericana reiteró el criterio presentado el 31 de julio de 1997 en sus observaciones escritas (supra, párr. 17) en el sentido de que la Corte no es competente para emitir la opinión consultiva, ya que fue retirada la solicitud que generó este procedimiento. En relación con la admisibilidad de la solicitud de Chile, expresó que tuvo como propósito llevar un caso contencioso encubierto a la Corte y de esta manera desvirtuar tanto el sistema consultivo como el contencioso. Respecto del fondo de la opinión consultiva señaló en relación con la primera pregunta (supra, párr. 1), que la Comisión tiene la facultad de modificar el informe preparado de acuerdo con el artículo 51, párrafos 1 y 2, con el fin de adoptar el informe definitivo y decidir sobre su publicación. La evolución de los informes de la Comisión sobre casos, conforme a los artículos 50 y 51, depende de las

circunstancias concretas de cada situación y algunas de ellas permiten modificarlos. Si el Estado adopta parcialmente recomendaciones una vez que se le remite el segundo informe, se elaborará un tercer informe modificado, que será objeto de publicación. Otras situaciones que podrían justificar la modificación del informe serían: aquellas de hecho o de derecho que no alteren las conclusiones y recomendaciones de la Comisión; hechos sobrevinientes que no inciden en las conclusiones ni en las recomendaciones pero sí en el análisis de la fundamentación del informe y hechos nuevos que incidirían en las conclusiones del informe y que, en situaciones extraordinarias, deben ser incluidos modificando el informe. La Comisión está facultada para reflejar esas modificaciones en un informe definitivo antes de la publicación. El precedente en el ámbito americano sería el recurso de revisión, que debe fundamentarse en hechos o situaciones relevantes desconocidas en el momento de dictarse la sentencia. En cuanto a la segunda pregunta, es improcedente porque asume una interpretación y presume que no sería posible, bajo ninguna circunstancia, modificar el segundo informe elaborado conforme el artículo 51.1; y

d. la representación del Estado de Costa Rica no intervino en la audiencia pública.

II

COMPETENCIA DE LA CORTE

23. Chile, Estado Miembro de la O.E.A., ha sometido esta solicitud de opinión consultiva de acuerdo con lo establecido por el artículo 64.1 de la Convención. La solicitud cumple con los requisitos del artículo 59 del Reglamento.

24. La comunicación del Estado sobre el retiro de su solicitud de opinión consultiva planteó una cuestión sustantiva respecto del alcance y de la naturaleza de la competencia consultiva de la Corte, la cual deriva del artículo 64 de la Convención Americana y está regulada por el Reglamento. Es una competencia que “no puede desvincularse de los propósitos de la Convención” y

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 (“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. 25).

25. La competencia consultiva de la Corte difiere de su competencia contenciosa en que no existen “partes” involucradas en el procedimiento consultivo, y no existe tampoco un litigio a resolver. El único propósito de la función consultiva es “la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”. El hecho de que la competencia consultiva de la Corte pueda ser promovida por todos los Estados Miembros de la O.E.A. y órganos principales de

ésta establece otra distinción entre las competencias consultiva y contenciosa de la Corte.

26. Consecuentemente la Corte advierte que el ejercicio de la función consultiva que le confiere la Convención Americana es de carácter multilateral y no litigioso, lo cual está fielmente reflejado en el Reglamento de la Corte, cuyo artículo 62.1 establece que una solicitud de opinión consultiva será notificada a todos los “Estados Miembros”, los cuales pueden presentar sus observaciones sobre la solicitud y participar en las audiencias públicas respecto de la misma. Además, aún cuando la opinión consultiva de la Corte no tiene el carácter vinculante de una sentencia en un caso contencioso, tiene, en cambio, efectos jurídicos innegables. De esta manera, es evidente que el Estado u órgano que solicita a la Corte una opinión consultiva no es el único titular de un interés legítimo en el resultado del procedimiento.

27. Finalmente, debe advertirse que, aún en casos contenciosos sometidos ante la Corte en los cuales el Estado demandado puede ser objeto de decisiones vinculantes, la facultad discrecional de retener el conocimiento de un caso reside en la Corte, aún cuando la parte demandante le notifique su intención de desistir del mismo, pues el principio que guía al Tribunal es su responsabilidad de proteger los derechos humanos (cf. arts. 27.1, 52.1 y 54 del Reglamento). Por analogía, también tiene la facultad de continuar con el conocimiento de una opinión consultiva (art. 63.1 del Reglamento).

28. En virtud de lo anterior, la Corte, en su resolución de 14 de abril de 1997, al referirse a las cuestiones planteadas por Chile en su petición de retiro de la solicitud de opinión consultiva, decidió que “el Estado que solicita una opinión consultiva no es el único interesado en ella y, aun cuando puede desistir de la misma, su desistimiento no es vinculante para la Corte [... la cual] puede continuar la tramitación del asunto”, decisión ésta que “no anticipa []criterio sobre la admisibilidad de la presente solicitud, ni en su caso, sobre el fondo de la opinión consultiva”.

III ADMISIBILIDAD

29. Al resolver sobre la admisibilidad de la consulta, la Corte tiene presentes las reglas de interpretación que ha aplicado en otras oportunidades, en concordancia con las normas pertinentes de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El artículo 31 de dicha Convención dispone que los tratados deben interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. El objeto y fin de la Convención Americana es la protección de los derechos humanos, por lo que la Corte, siempre que requiera interpretarla debe hacerlo en el sentido de que el régimen de protección de derechos humanos adquiera todo su efecto útil (cf. “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte, supra 24, párrs. 43 ss.; 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 septiembre de 1982. Serie A No. 2, párrs. 19 ss.; 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 septiembre de 1983. Serie A No. 3, párrs. 47 ss.; Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrs. 20 ss.; La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 29 ss.; 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, párrs. 13 ss.; Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 30; Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 35; Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 33; Caso Paniagua Morales y otros, Excepciones Preliminares, Sentencia de 25 de enero de 1996. Serie C No. 23, párr. 40).

30. Resultan igualmente pertinentes en esta materia los criterios que se desprenden del artículo 29 de la Convención Americana que dicen:

[n]inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos o libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de dicho Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de Gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

31. Al decidir si acepta o no una solicitud de opinión consultiva, la Corte debe fundarse en consideraciones que trascienden los aspectos meramente formales. En particular, la Corte señaló en su primera opinión consultiva que sería 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, supra 24, párr. 31).

32. Al respecto, el hecho de que en la solicitud de opinión consultiva se cite, como antecedente, un caso específico en que la Comisión ha hecho aplicación concreta de los criterios sobre los que el Estado pide respuesta, es un argumento a 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).

33. La Corte no está facultada para entrar al examen de un caso en trámite ante la Comisión y, en la presente solicitud, con mayor razón, el asunto a que se hace referencia no podría ser objeto de conocimiento de esta Corte por tratarse de una causa concluida al haberse incluso publicado el informe del artículo 51 (Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C. 1997, OEA/Ser. L/VII.95, Doc. 7 rev.; 14 marzo 1997, Original: Español).

34. Como fondo de su solicitud de opinión consultiva, el Estado alega que “la posibilidad de revisar y enmendar un informe final ya adoptado por la Comisión, no está contemplada en los artículos 50 y 51 de la Convención, ni tampoco podría inferirse de su texto”.

35. La Corte observa que el artículo 50 de la Convención dispone, en esencia, que cuando no se llegue a una solución amistosa en un caso ante la Comisión, ésta redactará un informe en el cual expondrá los hechos y sus conclusiones. Este informe será transmitido “a los Estados interesados” y puede contener aquellas proposiciones y recomendaciones que la Comisión considere adecuado incluir.

36. Las partes pertinentes del artículo 51 de la Convención establecen que si en el plazo de tres meses a partir de la remisión del informe del artículo 50

el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.

También prevé que la Comisión realice “recomendaciones pertinentes” y “fij[e] un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada”. Al término del período prescrito, la Comisión está obligada a decidir, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.

37. Al ejercer su competencia consultiva respecto de asuntos que tienen como antecedente un caso concreto, la Corte debe ser particularmente cuidadosa en evitar una situación en la cual

una respuesta a las preguntas ... 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, [lo cual] 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).

38. La Corte hace notar que, como el caso que pudiera haber originado esta solicitud de opinión consultiva ha quedado resuelto (supra 33), cualquier determinación que ésta haga respecto del fondo de las preguntas que le fueron formuladas no afectará los derechos de las partes involucradas.

39. En el presente asunto, la Corte debe ponderar varias consideraciones de igual importancia al tomar una decisión sobre si acepta o no la solicitud del Estado para que emita una opinión consultiva, teniendo presente la necesidad de

guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional (Caso Cayara. Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14, párr. 63).

40. Esta conclusión de la Corte coincide ampliamente con la jurisprudencia internacional al respecto, la cual ha rechazado reiteradamente toda petición de abstenerse de ejercer su competencia consultiva en situaciones en que 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. (cf. (Corte Internacional de Justicia) Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950; Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951; 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; Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975; Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989).

41. En concordancia con estos criterios, la Corte no encuentra razón alguna para rechazar esta solicitud de opinión consultiva, pues tiene la convicción de que su pronunciamiento en este asunto proporcionará orientación, tanto a la Comisión como a las partes que comparezcan ante ella, respecto de importantes aspectos procedimentales de la Convención, sin que se afecte el equilibrio que debe existir entre la seguridad jurídica y la protección de los derechos humanos.

IV FONDO

42. La Corte procede ahora a examinar el fondo de la presente solicitud de opinión consultiva.

43. La primera cuestión sometida a la Corte se refiere a la pregunta de si la Comisión está autorizada o no, en los términos de los artículos 50 y 51 de la Convención, a modificar sustancialmente el informe mencionado en el artículo 51 y emitir un tercer informe. Estos artículos, tal como lo ha afirmado esta Corte, “plantean ciertas dificultades de interpretación” (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), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13, párr. 45).

44. La Corte debe, en primer lugar, analizar las expresiones utilizadas por el Estado en su solicitud de opinión consultiva. En efecto, el Estado, al referirse a los dos informes mencionados en los artículos 50 y 51, ha utilizado el término “definitivo” para calificar al segundo informe, al que se refiere el artículo 51. Este término fue utilizado también por este Tribunal en el texto de su opinión consultiva OC-13/93 (Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, supra 43, párr. 53). En éste, la Corte sostuvo, en relación con los informes mencionados en los artículos 50 y 51, que

[s]e 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.

45. Como se desprende de una lectura integral del contexto de la opinión antes mencionada, las expresiones “preliminar” y “definitivo” son términos puramente descriptivos que no establecen categorías jurídicas de informes, las cuales no están previstas en la Convención.

46. Como se ha dicho, la Convención establece dos etapas diversas en el proceso a través del cual la Comisión puede tomar una decisión respecto de la publicación del informe al cual se refiere el artículo 51. Cabe describir estas etapas de modo sumario en los términos siguientes:

Primera etapa: si el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte, la Convención otorga a la Comisión un poder discrecional para “emitir ... su opinión y conclusiones” y, “recomendaciones pertinentes” y fijar el plazo para que éstas sean cumplidas.

Segunda etapa: si la Comisión decide ejercitar este poder discrecional, la Convención requiere que, al final del “plazo fijado”, la Comisión decida

- a. si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas; y
- b. si publica o no su informe, es decir, su “opinión y conclusiones” y sus “recomendaciones”.

47. Esta Corte se ha referido al justo equilibrio que debe existir en el procedimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos (Caso Cayara, supra 39, párr. 63) aunque en dicha sentencia se hace referencia al período de preclusión establecido en el artículo 51.1, en el cual la Comisión o el Estado puede someter un caso a la Corte, consideraciones de la misma o similar naturaleza serían aplicables en relación con el período posterior, cuando ya no existe posibilidad para que la Comisión o el Estado involucrado sometan el caso a la decisión de la Corte. En esa etapa, la Comisión continúa conociendo, como único órgano convencional que puede hacerlo. En estas circunstancias, los actos de la Comisión deben responder a los siguientes criterios legales básicos:

- a. el principio general de que sus actos deben ser equitativos e imparciales respecto de las partes interesadas;
- b. el mandato de que “la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”, establecido en el artículo 41 de la Convención;

(c) sus atribuciones de formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, 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, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos,

establecidas en el artículo 41.b de la Convención.

48. En consecuencia, la Corte debe referirse a la cuestión de si la Convención prevé o permite, ya sea en forma explícita o implícita, o si, por el contrario, prohíbe categóricamente cambios a este informe. Al realizar esta tarea, la Corte debe examinar el propósito y alcance de este informe, y los efectos de las modificaciones que la Comisión pueda realizar en él, en términos de certeza jurídica, equidad procesal y congruencia con los propósitos y fines de la Convención.

49. El propósito y alcance del artículo 51 están establecidos en el texto mismo de este artículo. Como se ha dicho, en el momento en que es transmitido al Estado, el informe puede incluir la opinión, conclusiones y recomendaciones de la Comisión, respecto de los asuntos sometidos a su consideración. Asimismo, puede incluir una fecha límite, un “período fijado”, dentro del cual el Estado debe tomar las medidas necesarias para “remediar la situación examinada” (art. 51.2).

50. Todas estas etapas representan la conclusión del procedimiento ante la Comisión, por medio del cual ésta toma una determinación tras haber examinado

la evidencia sobre si el Estado cumplió o no con sus obligaciones convencionales y con las medidas que han sido consideradas necesarias para remediar la situación examinada.

51. Aún cuando la Convención no prevé la posibilidad de que la Comisión modifique el segundo informe al que hace referencia el artículo 51, tampoco lo prohíbe. Más aún, la Corte ya se ha referido a la naturaleza y límites de la inherente discrecionalidad de la cual goza la Comisión en el período de tres meses que sigue a la transmisión del informe al cual se refiere el artículo 51.1 de la Convención, al establecer que

[e]l artículo 51.1 estipula que la Comisión, dentro de los tres meses siguientes a la remisión del informe, debe optar por enviar el caso a la Corte o por emitir posteriormente su opinión o conclusiones, en ambas hipótesis si el asunto no ha sido solucionado. En el curso del plazo, sin embargo, pueden presentarse diversas circunstancias que lo interrumpan o, incluso, que hagan necesaria la elaboración de un nuevo informe... (Caso Cayara. Excepciones Preliminares. supra 39, párr. 39). (Énfasis agregado).

52. Como argumento adicional que justifica su solicitud de opinión consultiva, el Estado aduce la necesidad de certeza jurídica para quienes participan en los procedimientos ante la Comisión.

53. Esta Corte considera que una interpretación que otorgue a la Comisión el derecho de modificar su informe por cualquier causa y en cualquier momento dejaría al Estado interesado en una situación de inseguridad respecto a las recomendaciones y conclusiones contenidas en el informe emitido por la Comisión en cumplimiento del artículo 51 de la Convención.

54. Por otra parte, la Corte no puede desconocer que hay supuestos excepcionales que harían admisible que la Comisión procediera a hacer una modificación del citado informe. Uno de ellos sería el cumplimiento parcial o total de las recomendaciones y conclusiones contenidas en ese informe. Otro sería la existencia en el informe de errores materiales sobre los hechos del caso. Finalmente, otra hipótesis sería el descubrimiento de hechos que no fueron conocidos en el momento de emitirse el informe y que tuvieran una influencia decisiva en el contenido del mismo. Eso implica que no se puede reabrir el debate sobre los mismos hechos anteriores ni sobre las consideraciones de derecho.

55. En cualquiera de los supuestos, la modificación sólo podrá ser solicitada por los peticionarios o el Estado. Esta solicitud de modificación sólo podrá promoverse antes de la publicación del propio informe, dentro de un plazo razonable contado a partir de su notificación. A dichas partes se les otorgará la oportunidad de debatir sobre los hechos o errores que motivaron su petición, de acuerdo con el principio de equidad procesal.

56. En materia contenciosa, esta Corte ha admitido, en casos excepcionales, el recurso de revisión contra sentencias firmes que ponen fin al proceso, con el propósito de

evitar que la cosa juzgada mantenga una situación de evidente injusticia debido al descubrimiento de un hecho que, de haberse conocido al momento de dictarse la sentencia, hubiese modificado su resultado, o que demostraría la existencia de un vicio sustancial en la sentencia (Caso Genie Lacayo, Solicitud de Revisión de la Sentencia de 29 de enero de 1997, Resolución de 13 de septiembre de 1997, párr. 10).

57. Dicho recurso únicamente procede contra sentencias emanadas de tribunales. Con mayor razón, se puede plantear la modificación de resoluciones de órganos como la Comisión Interamericana, en el entendido de que sólo procede con carácter restrictivo a partir de causales excepcionales,

tales como las que se refieren a documentos ignorados al momento de dictarse el fallo, a la prueba documental, testimonial o confesional declarada falsa posteriormente en una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada; a la existencia de prevaricación, cohecho, violencia o fraude y a los hechos cuya falsedad se demuestra posteriormente, como sería estar viva la persona que fue declarada desaparecida (Caso Genie Lacayo, supra 56, párr. 12).

58. Ninguna de las hipótesis antes señaladas en que excepcionalmente se podría modificar el segundo informe implica que la Comisión esté facultada para emitir un tercer informe, lo cual no está contemplado en la Convención.

59. Habiendo dado respuesta a la primera pregunta de la presente solicitud de opinión consultiva, la Corte considera innecesario responder la segunda pregunta.

Por las razones expuestas,
LA CORTE,
por unanimidad

DECIDE

Que tiene competencia para emitir la presente opinión consultiva, y que la solicitud del Estado de Chile es admisible.

Y ES DE OPINIÓN

por seis votos contra uno

1. Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no está facultada para modificar las opiniones, conclusiones y recomendaciones transmitidas a un Estado Miembro, salvo en las circunstancias excepcionales señaladas en los párrafos 54 a 59. La solicitud de modificación sólo podrá promoverse por las partes interesadas, es decir, los peticionarios y el

Estado, antes de la publicación del propio informe, dentro de un plazo razonable contado a partir de su notificación. En tal hipótesis se les otorgará a las partes interesadas la oportunidad de debatir sobre los hechos o errores materiales que motivaron su petición, de acuerdo con el principio de equidad procesal. Bajo ninguna circunstancia la Comisión está facultada por la Convención para emitir un tercer informe.

2. Que habiendo respondido a la primera pregunta en la forma señalada en el párrafo anterior, es innecesario responder a la segunda.

Disiente el Juez Máximo Pacheco Gómez.

El Juez Pacheco Gómez hizo conocer a la Corte su Voto Disidente y el Juez Cançado Trindade su Voto Concurrente sobre la decisión de competencia y admisibilidad, los cuales acompañan a esta opinión consultiva.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el día 14 de noviembre de 1997.

Hernán Salgado Pesantes
Presidente

Antônio A. Cançado Trindade

Héctor Fix-Zamudio

Alejandro Montiel Argüello
Máximo Pacheco Gómez

Oliver Jackman

Alirio Abreu Burelli

Manuel E. Ventura Robles
Secretario

Leída en sesión pública en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el día 15 de noviembre de 1997.

El Juez Jorge R. Hernández Alcerro participó en la discusión y votación preliminar de esta opinión consultiva pero no pudo suscribirla por estar ausente.