

Serie A: Fallos y Opiniones

No. 14

OPINIÓN CONSULTIVA OC-14/94 DEL 9 DE DICIEMBRE DE 1994

**RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE
LEYES VIOLATORIAS DE LA CONVENCIÓN**

(ARTS. 1 Y 2 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)

SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Estuvieron presentes:

Rafael Nieto Navia, Presidente
Héctor Fix-Zamudio, Vicepresidente
Alejandro Montiel Argüello, Juez
Máximo Pacheco Gómez, Juez
Hernán Salgado Pesantes, 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. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la Comisión Interamericana"), mediante escrito de 8 de noviembre de 1993, sometió 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") a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte"), una solicitud de opinión consultiva, en los siguientes términos:

[1] Cuando un Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos dicta una ley que viola manifiestamente las obligaciones que el Estado ha contraído al ratificar la Convención, [¿]cuáles serían en ese caso los efectos jurídicos de esa ley en vista de las obligaciones internacionales de ese Estado?

[. . .]

[2] Cuando un Estado parte en la Convención dicta una ley cuyo cumplimiento por parte de los agentes o funcionarios de ese Estado se traduce en una violación manifiesta de la Convención, [¿]cuáles son las obligaciones y responsabilidades de dichos agentes o funcionarios?

2. La Comisión expresa en su petición, pero no en las preguntas, que la interpretación se refiere al artículo 4, párrafos 2 (*in fine*) y 3 de la Convención y que la consulta está originada en las siguientes consideraciones:

[L]a incorporación de una disposición, en el Artículo 140 de la nueva Constitución del Perú, mediante la cual se amplían los casos de aplicación de la pena de muerte a delitos exentos de la aplicación de esa pena en la Constitución Política vigente desde el año 1979, en contradicción con lo previsto en el Artículo 4, párrafos 2 y 3, de la Convención Americana.

[. . .]

De acuerdo con la Constitución Política de 1979, en el Perú la pena de muerte se aplicaba exclusivamente al delito de traición a la patria en caso de guerra exterior.

En las consideraciones formuladas por la Comisión, se citan las siguientes disposiciones de la legislación peruana:

Artículo 235 de la Constitución Política de 1979:

No hay pena de muerte, sino por traición a la Patria en caso de guerra exterior.

Artículo 140 de la nueva Constitución peruana:

La pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la Patria en caso de guerra, y el de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada.

Y el siguiente artículo de la Convención:

Artículo 4, Convención Americana:

[. . .]

2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.

3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.

3. Según la Comisión la petición de opinión consultiva está relacionada con su ámbito de competencia, en los términos de los artículos 33, 41 y 64.1 de la Convención.

4. La Comisión designó como delegado al profesor W. Michael Reisman.

5. Mediante nota del 11 de noviembre de 1993 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 Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA") y, por intermedio del Secretario General de ésta, a todos los órganos a que se refiere el Capítulo VIII de la Carta de la OEA.

6. 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 31 de diciembre de 1993.

7. Se recibieron observaciones de los gobiernos del Perú, Costa Rica y Brasil.

8. Las siguientes organizaciones no gubernamentales presentaron sus puntos de vista sobre la consulta como *amici curiae*: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Americas Watch conjuntamente y la Comisión

Andina de Juristas. También presentaron sus puntos de vista como *amici curiae* los profesores Antônio Augusto Cançado Trindade, de la Universidad de Brasilia y del Instituto Rio-Branco, Brasil y Beatriz M. Ramacciotti, de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

9. Siguiendo instrucciones del Presidente y mediante notas del 3 de enero de 1994, la Secretaría convocó a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA a una audiencia pública, que se celebró el 21 de enero de 1994 a las 9:30 horas.

10. El Presidente autorizó a participar en la audiencia a los siguientes organismos no gubernamentales de carácter internacional: Americas Watch; Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Comisión Andina de Juristas y Red Latinoamericana de Abogados Católicos (RLAC). Mediante comunicación del 19 de enero de 1994, la Comisión Andina de Juristas informó que, por razones de fuerza mayor, su representante no podría comparecer a la audiencia pública.

11. Comparecieron a esta audiencia pública:

Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

W. Michael Reisman, delegado,
Domingo E. Acevedo, delegado,
Janet Koven-Levitt, asesora.

Por el Gobierno del Perú:

Beatriz Ramacciotti, agente,
Juan Garland Combe, asesor,
Sergio Tapia, asesor.

Por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL):

José Miguel Vivanco.

Por Americas Watch:

Juan E. Méndez.

Estuvieron presentes, además, como observadores:

Por el Gobierno de la Argentina:

Bernardo Juan Ochoa, Consejero de la Embajada de la República Argentina ante el Gobierno de Costa Rica.

Por el Gobierno de Brasil:

Izacyl Guimarães Ferreira, Jefe del Sector Cultural de la Embajada de Brasil ante el Gobierno de Costa Rica.

La Red Latinoamericana de Abogados Católicos (RLAC) no compareció a la audiencia.

I

12. Mediante comunicación del 29 de diciembre de 1993 el Gobierno del Perú remitió sus observaciones sobre la solicitud de opinión consultiva. Hizo un análisis jurídico de la solicitud a partir de tres factores:

a. Capacidad de la parte para solicitar una opinión consultiva a la Corte.

[. . .]

La CIDH [Comisión Interamericana], **como entidad especializada de la Organización**, invoca el procedimiento que le posibilita el párrafo 1 del artículo 64, pero incide en una materia que está reservada exclusivamente a los Estados de cuyas leyes nacionales se trata, lo que está contemplado en un dispositivo diferente, -párrafo 2 del mismo artículo 64- que [. . .] tiene su ratio legis (sic) en precisar, sin lugar a ninguna duda, que solamente compete a los Estados, de cuyas leyes internas se trata, el poder recurrir en vía de opinión consultiva a la Corte cuando exista una presunta incompatibilidad entre una norma interna de ese Estado y la Convención.

[S]e ha forzado la lógica procesal en la solicitud de la CIDH. Este órgano del sistema interamericano hace referencia expresa a una situación interna peruana, pretendiendo cuestionar indirectamente una ley nacional, esto es, la nueva norma contenida en el artículo 140 de la nueva Constitución del Perú [. . .]

[. . .]

Admitir la solicitud de opinión consultiva en esas condiciones sería sentar un desafortunado precedente en la medida que se propiciaría una injerencia desproporcionada de un órgano que forma parte del sistema de la Organización de los Estados Americanos en los mecanismos legislativos internos de los Estados miembros [. . .] En consecuencia, la solicitud de la CIDH es inadmisibles por no contar con legitimidad para dirigirse a la Honorable Corte, por tratarse de una materia que es de exclusiva competencia de los Estados, conforme lo señala el párrafo 2, del artículo 64 de la Convención, que es el dispositivo aplicable al caso.

[E]s evidente que la CIDH pretende obtener en forma indirecta lo que no puede hacer en forma directa por impedírsele la mencionada disposición de la Convención.

b. Requisitos formales de la solicitud de opinión consultiva.

[. . .]

Respecto al requisito de señalar las disposiciones a ser interpretadas, [. . .] lo que pretende la CIDH es que la Honorable Corte se pronuncie sobre una presunta incompatibilidad o contradicción entre dicha disposición de la Convención [artículo 4, párrafos 2 (in fine) y 3] y leyes internas del Estado peruano, para lo cual -lo repetimos- la CIDH carece de facultades para recurrir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[. . .]

En lo que concierne a las consideraciones que originan la consulta, [. . .] el asunto es uno de presunta incompatibilidad entre las obligaciones que establece la Convención y los alcances de leyes internas, situación en la cual, como ha sido plenamente explicado, la CIDH no tiene legitimidad ni competencia funcional.

c. Cuestiones de fondo de la solicitud de la CIDH.

[. . .]

[L]a CIDH al expresar que una ley interna peruana está en contradicción con la Convención, adelanta juicio, prejuzga y asume facultades para las cuales no está investida.

[. . .]

La solicitud de opinión consultiva fue presentada a la Honorable Corte, según constancia de recepción, el día 9 de noviembre último, es decir cuando no se conocían aún los resultados oficiales del referéndum

nacional sobre la nueva Constitución peruana, donde se ha incluido efectivamente una nueva disposición sobre pena capital. Es decir, no se sabía estrictu sensu (sic) si la Constitución sería aprobada o no y la CIDH ya se había adelantado a efectuar un pedido de opinión consultiva sobre un dispositivo contenido en un nuevo cuerpo legal que no tenía vigencia alguna.

[T]odo el texto de la solicitud de la CIDH está redactado como si no existiera la última parte del artículo 140 de la nueva Constitución del Perú que claramente expresa que la posibilidad de dictarse nuevas normas en materia de pena capital está sujeta a que las mismas se hagan **‘conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada’**. Indudablemente que esta disposición constitucional no podría excluir de ninguna manera la Convención Americana sobre Derechos Humanos [. . .] (destacado y subrayado del original)

y solicitó a la Corte sobre el particular que

desestime pronunciarse sobre dicha solicitud aplicando el precedente de sus propias Opiniones Consultivas; o, en su defecto, sea declarada inadmisibles por razones de falta de legitimidad de la CIDH, defectos de forma en su postulación o improcedente -de ser el caso- en cuanto al fondo del asunto, por cuanto el petitorio de la CIDH constituye un pedido de interpretación de una norma interna del derecho peruano para lo cual no tiene legitimidad.

13. En sus observaciones escritas el Gobierno de Costa Rica consideró que:

[L]a nueva Constitución del Perú no había entrado en vigor, [. . .] por lo tanto, dicha Constitución se tiene que tomar como el ‘Proyecto de Constitución’ [. . .] [L]a petición presentada por la CIDH sobre la compatibilidad entre el Proyecto de Constitución del Perú y los mencionados artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos, es perfectamente admisible.

[. . .]

[E]l problema en su fondo, sin menoscabo de las preguntas que presenta la CIDH a la Corte, es idéntico al decidido por la Corte en la Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983, por lo tanto, las respuestas que diera la Corte en dicha instancia son valederas y aplicables en su fondo a los hechos de los cuales se deriva la petición actual.

14. Mediante sus observaciones escritas el Gobierno del Brasil opinó que:

Com relação à primeira questão formulada pela Comissão, embora a mesma tenha sido feita em tese, é de se precisar que com a mera edição da Constituição de 1993, não houve por parte do Peru violação das obrigações contraídas em razão de ter ratificado a Convenção em causa [. . .] Primeiramente, a simples edição de lei em contrário não seria violadora de obrigações internacionais, pois seria necessário, para que tal violação se estabelecesse, a concretização de suas disposições. Em segundo lugar, o âmago do problema resolvase pela teoria que cada Estado siga em matéria de hierarquia de leis [. . .]

A resposta à segunda questão formulada pela Comissão varia segundo o prisma em que se coloca o interlocutor. Constitucionalmente falando, os agentes e funcionários do Estado estão adstritos à Constituição, não podendo buscar supedâneo mesmo em convenções internacionais em que o Estado seja parte, para descumpri-la. Examinando-se a problemática sob a ótica internacional, a visão seria inversa [. . .] Contudo, o caso concreto posto pela Constituição peruana vigente não se enquadra perfeitamente [. . .] Quem e como responderia no Peru, se esse país, sem denunciar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, viesse a condenar e executar alguém em virtude de terrorismo? Os constituintes que estabeleceram o artigo 140 da Constituição vigente (lembre-se que a mesma acabou por ser aprovada em referendo popular), os juízes que pronunciaram a sentença ou quem efetivamente a executou?

15. Mediante escrito del 21 de enero de 1994 el Gobierno del Perú pidió a la Corte que tuviera en cuenta un nuevo petitorio debido a que la *"CIDH ha modificado su solicitud escrita, mediante la fundamentación oral que ha formulado [en] la Audiencia Pública"*. El Gobierno solicitó:

Que se declare inadmisible la solicitud escrita de la CIDH, en todo aquello que implique referencias directas o indirectas a la legislación interna del Perú (art. 140 de la Constitución de 1993), por el fundamento del art. 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de las normas concordantes establecidas en los Estatutos y Reglamentos pertinentes. (Subrayado del original)

II

16. Esta consulta ha sido sometida a la Corte por la Comisión con la potestad que le otorga el artículo 64.1 de la Convención.

17. La solicitud presentada por la Comisión cumple los requisitos formales requeridos por el Reglamento en sus artículos 51.1 y 51.2, según los cuales las preguntas deben ser formuladas con precisión y además se deben especificar las disposiciones a ser interpretadas, indicar las consideraciones que originan la consulta y suministrar el nombre y dirección del delegado.

18. Los gobiernos del Perú y de Costa Rica, en sus respectivas observaciones y antes de pronunciarse sobre el fondo de la consulta de la Comisión, abordan por vía preliminar aspectos que tienen que ver con su admisibilidad. El Gobierno del Perú advierte sobre

una presunta intención de la CIDH [Comisión Interamericana] de pretender que la Honorable Corte emita un pronunciamiento en forma indirecta sobre una ley nacional peruana a través de una solicitud de opinión consultiva formulada por una entidad del sistema regional -la CIDH- que no está facultada para efectuar este tipo de consultas, por impedírsele el párrafo 2, del artículo 64 de la Convención.

A su vez, Costa Rica considera que dado que al *"momento de presentarse la petición por parte de la CIDH la nueva Constitución del Perú no había entrado en vigor [. . .] dicha Constitución se tiene que tomar como el 'Proyecto de Constitución' "*. A renglón seguido, este Gobierno transcribe parcialmente una Opinión de esta Corte, conforme a la cual *"en ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 64.2 [de la Convención Americana] puede contestar consultas sobre compatibilidad entre 'proyectos de ley' y 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 de 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12, párr. 22**).

19. La Corte observa que los gobiernos del Perú y Costa Rica coinciden en situar la consulta presentada por la Comisión dentro de aquellas a que hace referencia el artículo 64.2 de la Convención Americana, es decir, al análisis de la compatibilidad de las leyes internas de los Estados Miembros con las normas del mencionado instrumento internacional. La Comisión, sin embargo, fundamenta su solicitud en el artículo 64.1, conforme al cual puede, en lo que le compete, pedir la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

20. Antes de considerar, si procede, el fondo de las cuestiones planteadas por la Comisión en esta instancia, debe la Corte resolver sobre la naturaleza de la consulta que le ha sido presentada y sobre la eventual legitimación activa de tal órgano del sistema interamericano en la presente solicitud.

21. Entiende la Corte, en primer lugar, que el artículo 64.1 de la Convención Americana le otorga una amplia potestad para abordar la interpretación de la Convención y de otros tratados de derechos humanos que vinculen a los Estados americanos, y el 64.2 la de analizar la compatibilidad de las leyes internas de los Estados con tales instrumentos; pero el propósito de su competencia consultiva no puede desviarse hacia fines distintos de la protección de los derechos y libertades salvaguardados por la Convención.

22. En el primero de los supuestos anteriormente enumerados, es decir, el relativo al artículo 64.1 de la Convención, la competencia consultiva de la Corte puede ser iniciada tanto por un Estado Miembro de la OEA como por los órganos enumerados en el Capítulo VIII de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985 —entre éstos la Comisión— pero sólo en cuanto les compete. En el segundo de los supuestos, por el contrario,

la mera lectura de la Convención indica que la Corte únicamente puede ser consultada por los Estados Miembros de la OEA y sólo en cuanto a sus propias leyes internas. No es facultad de la Corte en ejercicio de su función consultiva interpretar o definir los ámbitos de validez de las leyes internas de los Estados Partes, sino respecto de su compatibilidad con la Convención u otros tratados referentes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos y siempre y cuando medie un requerimiento expreso por parte de alguno de esos Estados, según lo establecido en el artículo 64.2 de la Convención Americana. En los supuestos o hipótesis de violación de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados Partes y que resulten de una eventual contradicción entre sus normas de derecho interno y las de la Convención, aquellas serán evaluadas por la Corte en los procesos contenciosos como simples hechos o manifestaciones de voluntad, susceptibles de ser ponderados sólo respecto de las convenciones y tratados involucrados y con prescindencia de la significación o jerarquía que la norma nacional tenga dentro del ordenamiento jurídico del respectivo Estado.

23. La labor interpretativa que debe cumplir la Corte en ejercicio de su competencia consultiva busca no sólo desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos, sino, sobre todo, asesorar y ayudar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en la materia. Se trata, en efecto, de interpretaciones que contribuyan a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos. Como lo dijo la Corte en su primera opinión,

[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 ese 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 [**"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]**.

24. En el presente caso, si bien las consideraciones en que se fundamenta la solicitud de interpretación que ha sido requerida por la Comisión acerca del artículo 4, párrafo 2 (in fine) y párrafo 3 de la Convención Americana, atienden a la reforma de la Constitución peruana, conforme a la cual se ampliaron los casos de aplicación de la pena de muerte, es evidente que la Comisión no solicita una declaratoria de compatibilidad entre tal disposición del derecho nacional del Perú y la indicada norma de la Convención. Antes bien, las preguntas que plantea la Comisión no hacen referencia a esa disposición sino que tienen un carácter general y versan sobre las obligaciones y responsabilidades de los Estados e individuos que dictan o ejecutan una ley manifiestamente contraria a la Convención. En consecuencia, la respuesta de la Corte sería aplicable tanto al artículo 4, como a todos los otros artículos que enuncian derechos y libertades.

25. La Corte no considera, entonces, que la Comisión carezca de legitimidad para presentar, como lo ha hecho, esta solicitud de opinión consultiva basada en el artículo 64.1 de la Convención, visto que no pretende ni solicita una expresa declaratoria de compatibilidad entre la ley interna de un Estado y normas de la Convención Americana. En cambio, en ejercicio del mandato que le encomienda la propia Convención en su artículo 41, la Comisión puede, entre otras funciones y atribuciones, "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". La competencia consultiva de la Corte, en tales circunstancias puede y debe resultar valioso apoyo para "[e]l cumplimiento de las funciones" de la Comisión.

26. En cuanto al asunto planteado en sus observaciones por el Gobierno de Costa Rica, relativo al carácter de "proyecto" que acusa el texto de la Constitución del Perú, citada como presupuesto de la consulta, las consideraciones que ha formulado la Corte hasta aquí hacen innecesario entrar a examinar ese argumento.

27. En armonía con lo expresado, la exigencia que contienen los artículos 51.1 y 51.2 del Reglamento de que la solicitud debe indicar las consideraciones que originan la consulta, debe ser interpretada en el sentido de que no serían admisibles solicitudes que plantearan cuestiones académicas que no cumplieran con la finalidad de la función consultiva de la Corte según fue definida. No significa que se puedan presentar como solicitudes de opinión consultiva casos contenciosos encubiertos ni que la Corte deba analizar y resolver sobre las consideraciones que

originan la consulta, sino que debe valorar si la cuestión planteada se encuentra vinculada con los propósitos de la Convención, lo cual ocurre en el caso presente.

28. De otra parte, la Corte ya ha expresado que el hecho de que exista entre la Comisión y un Gobierno una controversia sobre el significado —y agrega ahora, la aplicación— de una determinada norma de la Convención "no es suficiente fundamento para que la Corte se abstenga de ejercer su competencia consultiva" [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. 39]. De manera que, si la Comisión considera que la reforma de la Constitución peruana puede representar una violación manifiesta de las obligaciones de ese Estado frente a la Convención, puede utilizar esa circunstancia como fundamento de una solicitud de opinión que tenga carácter general. Lo que no puede hacer es buscar que un caso contencioso bajo su consideración sea resuelto por la Corte a través de la competencia consultiva que, por su propia naturaleza, no brinda las oportunidades de defensa que le otorga la contenciosa al Estado.

29. Planteado así el asunto, estima la Corte que, en esta oportunidad, debe limitarse a contestar las preguntas contenidas en la consulta y no le corresponde entrar a la interpretación del artículo 4, párrafos 2 (in fine) y 3 de la Convención que se indican en la nota de remisión y en las consideraciones que la originaron. Tampoco le corresponde abocarse a la interpretación del artículo 140 de la nueva Constitución del Perú que se menciona por la Comisión y se señala también como motivo para su presentación. La misma Comisión, en sus intervenciones en el debate oral ante esta Corte, sólo hizo referencia tangencial a esas disposiciones y se limitó a desarrollar o sustentar las dos preguntas específicas que contiene su solicitud.

30. Resuelto lo anterior, entra la Corte a analizar la consulta.

III

31. La primera pregunta planteada por la Comisión se refiere a los efectos jurídicos de una ley que manifiestamente viole las obligaciones contraídas por el Estado al ratificar la Convención. Al contestar la pregunta la Corte entenderá la palabra "ley" en su sentido material y no formal.

32. Implícitamente, esta pregunta viene a referirse a la interpretación de los artículos 1 y 2 de la Convención que establecen el compromiso de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sometida a su jurisdicción y a adoptar, en su caso, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

33. Naturalmente, si se ha contraído la obligación de adoptar las medidas aludidas, con mayor razón lo está la de no adoptar aquellas que contradigan el objeto y fin de la Convención. Estas últimas serían las "leyes" a que se refiere la pregunta planteada por la Comisión.

34. La pregunta se refiere únicamente a los efectos jurídicos de la ley desde el punto de vista del derecho internacional, ya que no le corresponde a la Corte pronunciarse sobre los mismos en el orden interno del Estado interesado. Esa determinación compete de manera exclusiva a los tribunales nacionales y debe ser resuelta conforme a su propio derecho.

35. Una cosa diferente ocurre respecto a las obligaciones internacionales y a las responsabilidades que se derivan de su incumplimiento. Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno. Estas reglas pueden ser consideradas como principios generales del derecho y han sido aplicadas, aún tratándose de disposiciones de carácter constitucional, por la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia [Caso de las Comunidades Greco-Búlgaras (1930), Serie B, No. 17, pág. 32; Caso de Nacionales Polacos de Danzig (1931), Series A/B, No. 44, pág. 24; Caso de las Zonas Libres (1932), Series A/B, No. 46, pág. 167; Aplicabilidad de la obligación a arbitrar bajo el Convenio de Sede de las Naciones Unidas (Caso de la Misión del PLO) (1988), págs. 12, a 31-2, párr. 47]. Asimismo estas reglas han sido codificadas en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

36. Es indudable que, como se dijo, la obligación de dictar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención, comprende la de no dictarlas cuando ellas conduzcan a violar esos derechos y libertades.

37. Ya en una ocasión anterior esta Corte ha dicho:

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 [**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. 26**].

38. Para el caso de que un Estado emitiera una ley contraria a la Convención, esta Corte ha dicho

[q]ue 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 [. . .] (Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, supra 37, parte resolutive 1).

39. Como consecuencia de esta calificación, podrá la Comisión recomendar al Estado la derogación o reforma de la norma violatoria y para ello es suficiente que tal norma haya llegado por cualquier medio a su conocimiento, haya sido o no aplicada en un caso concreto. Esta calificación y recomendación pueden ser hechas por la Comisión directamente al Estado (art. 41.b) o en los informes a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Convención.

40. Otro es el tratamiento que el mismo problema tendría ante la Corte. En efecto, en ejercicio de su competencia consultiva y en aplicación del artículo 64.2, la Corte puede referirse a la eventual violación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos por una norma interna o meramente a la compatibilidad entre esos instrumentos. Pero, en cambio, si se trata de su jurisdicción contenciosa, el análisis hay que hacerlo de otra manera.

41. Es conveniente señalar, en primer lugar, que una ley que entra en vigor no necesariamente afecta la esfera jurídica de personas determinadas. Puede suceder que esté sujeta a actos normativos posteriores, al cumplimiento de ciertas condiciones o, llanamente, a su aplicación por funcionarios del Estado, antes de afectar esa esfera. O puede ser que, en cambio, las personas sujetas a jurisdicción de la norma se afecten por la sola vigencia de la misma. A estas últimas normas y a falta de mejor denominación, la Corte las llamará "leyes de aplicación inmediata" en el curso de esta opinión.

42. En el caso de que la ley no sea de aplicación inmediata y no haya sido aún aplicada a un caso concreto, la Comisión no puede comparecer ante la Corte para someter un caso contra el Estado con base en la sola emisión de la ley. La ley que no es de aplicación inmediata es mera facultad dada a las autoridades para tomar medidas de acuerdo con ella. No representa, per se, violación de los derechos humanos.

43. En el caso de las leyes de aplicación inmediata, tal como han sido definidas anteriormente, la violación de los derechos humanos, individual o colectiva, se produce por el solo hecho de su expedición. Así una norma que despojara de algunos de sus derechos a una parte de la población, en razón, por ejemplo, de su raza, automáticamente lesiona a todos los individuos de esa raza.

44. Cuando se trate de aquellas normas que solamente violan los derechos humanos cuando se aplican, para evitar que tales violaciones se consumen, la Convención contempla los mecanismos de las medidas provisionales (art. 63.2 de la Convención, art. 29 del Reglamento de la Comisión).

45. La razón de que la Comisión no pueda someter a la Corte casos de leyes que no sean de aplicación inmediata y que aún no hayan sido aplicadas, es que, conforme al artículo 61.2 de la Convención, "*[p]ara que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50*" y para que esos procedimientos puedan ser iniciados es indispensable que la Comisión reciba una comunicación o

petición que contenga una denuncia o queja de una violación concreta de derechos humanos respecto de individuos determinados.

46. La exigencia de que se trate de individuos determinados se desprende del artículo 46.1.b que exige que la petición o comunicación *"sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva"* y del artículo 46.2.b que no requiere el agotamiento de los recursos internos y exime de la exigencia del plazo mencionado cuando *"no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos [. . .]"*.

47. Lo expresado en los párrafos anteriores ha sido también sostenido por la Corte Europea de Derechos Humanos a partir de los casos *Klass and others* (Judgment of 6 September 1978, Series A No. 28), *Marckx* (Judgment of 13 June 1979, Series A No. 31) y *Adolf* (Judgment of 26 March 1982, Series A No. 49) al interpretar la palabra "víctima" que usa el artículo 25 del Convenio (Europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

48. Si el caso llegare a la Corte después de seguido el procedimiento indicado en los artículos pertinentes, ella tendría que considerar y resolver si el acto que se imputa al Estado constituye una violación de los derechos y libertades protegidos por la Convención, independientemente de que esté o no de acuerdo con la legislación interna del Estado y, en caso afirmativo, que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y, si ello fuere procedente, que se reparen las consecuencias del acto violatorio y se pague una indemnización.

49. La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos. No existe en la Convención disposición alguna que permita a la Corte decidir, en el ejercicio de su competencia contenciosa, si una ley que no ha afectado aún los derechos y libertades protegidos de individuos determinados es contraria a la Convención. Como antes se dijo, la Comisión sí podría hacerlo y en esa forma daría cumplimiento a su función principal de promover la observancia y defensa de los derechos humanos. También podría hacerlo la Corte en ejercicio de su función consultiva en aplicación del artículo 64.2 de la Convención.

50. La Corte concluye que la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención constituye una violación de ésta y que, en el evento de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad internacional para el Estado.

IV

51. La segunda pregunta de la Comisión se refiere a las obligaciones y responsabilidades de los agentes o funcionarios del Estado que den cumplimiento a una ley violatoria de la Convención.

52. El derecho internacional puede conceder derechos a los individuos e, inversamente, determinar que hay actos u omisiones por los que son criminalmente responsables desde el punto de vista de ese derecho. Esa responsabilidad es exigible en algunos casos por tribunales internacionales. Lo anterior representa una evolución de la doctrina clásica de que el derecho internacional concernía exclusivamente a los Estados.

53. Sin embargo, actualmente la responsabilidad individual puede ser atribuida solamente por violaciones consideradas como delitos internacionales en instrumentos que tengan ese mismo carácter, tales como los crímenes contra la paz, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad o el genocidio que, naturalmente, afectan también derechos humanos específicos.

54. En el caso de los delitos internacionales referidos, no tiene ninguna trascendencia el hecho de que ellos sean o no ejecutados en cumplimiento de una ley del Estado al que pertenece el agente o funcionario. El que el acto se ajuste al derecho interno no constituye una justificación desde el punto de vista del derecho internacional.

55. Lo expuesto en los párrafos anteriores ha sido consignado en numerosos instrumentos internacionales. Basta señalar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció en su resolución N° 764 del 13 de julio de 1992 respecto del conflicto de la ex Yugoslavia, *"que quienes cometan u ordenen la comisión de violaciones graves de los Convenios [de Ginebra, 1949] son considerados personalmente responsables de dichas violaciones"*.

Posteriormente, el mismo Consejo de Seguridad aprobó en la resolución N° 808 del 22 de febrero de 1993 la creación del Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los presuntos Responsables de Violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el Territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991. El artículo 7.4 del Estatuto de dicho Tribunal Internacional, aprobado en la resolución N° 827 del 25 de mayo de 1993, dice: *"El hecho de que el inculpado haya actuado en cumplimiento de una orden impartida por un Gobierno o por un superior no le eximirá de responsabilidad penal, pero podrá considerarse circunstancia atenuante si el Tribunal Internacional determina que así lo exige la equidad"*. Esta disposición es similar al artículo 8 de la Carta del Tribunal Militar Internacional o Carta de Nüremberg, anexa al Acuerdo de Londres del 18 de agosto de 1945.

56. En lo que concierne a los derechos humanos protegidos por la Convención, la competencia de los órganos establecidos por ella se refiere exclusivamente a la responsabilidad internacional del Estado y no a la de los individuos. Toda violación de los derechos humanos por agentes o funcionarios de un Estado es, como ya lo dijo la Corte, responsabilidad de éste (**Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 170; Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 179**). Si constituyere, adicionalmente, un delito internacional generará, además, responsabilidad individual. Pero la Corte entiende que la Comisión no pretende que se le absuelvan los interrogantes que surgen de esta hipótesis.

57. La Corte concluye que el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que lo ejecutaron.

58. Por las razones expuestas,

LA CORTE,

por unanimidad,

DECIDE

que es competente para rendir la presente opinión consultiva.

Y ES DE OPINIÓN

por unanimidad,

1. Que la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de ésta y, en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado.

2. Que el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención, genera responsabilidad internacional para tal Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya per se un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que ejecutaron el acto.

Redactada en castellano e inglés, haciendo fe el texto en castellano, en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el día 9 de diciembre de 1994.