

7) OPINIÓN CONSULTIVA OC-7/86

CIDH, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (artículos 14.1, 1.1 y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Serie A, núm. 7.

Opinión separada del juez Héctor Gros Espiell.

Opinión disidente conjunta de los jueces Rafael Nieto Navia y Pedro Nikken.

Opinión disidente y concurrente del juez Thomas Buergenthal.

Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante.

Temas: *Alcance del artículo 64.1; derecho de rectificación o respuesta; criterios de interpretación; los artículos 1.1 y 2o. de la Convención; la expresión “ley” contenida en el artículo 14.1, sentido material y formal*

Fecha de solicitud: 1o. de octubre de 1985.

Solicitante: Estado de Costa Rica.

Preguntas formuladas por el solicitante:

¿Debe considerarse que el derecho consagrado en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos está ya garantizado en su libre y pleno ejercicio a todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado costarricense, según se desprende de las obligaciones que para nuestro país contiene el artículo 1o. de dicha Convención? [de] no ser así, ¿tiene el Estado costarricense el deber jurídico-internacional de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivo el derecho de rectificación o respuesta previsto en el artículo 14 de la Convención, según las disposiciones contenidas en el artículo 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos? [y si] se decidiese que el Estado costarricense está en el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivo el derecho de rectificación o respuesta previsto en el artículo 14 de la Convención Americana, ¿sería dable entonces entender que la expresión “ley” que figura al final del párrafo primero del mencionado artículo 14 está usada en sentido amplio o lato, lo que podría comprender entonces

disposiciones de carácter reglamentario emitidas por decreto ejecutivo, teniendo en cuenta la índole más bien instrumental de tales disposiciones legales?

Respuesta a la solicitud:

35. ...

2. En cuanto a las preguntas contenidas en la consulta formulada por el gobierno de Costa Rica sobre la interpretación del artículo 14.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con los artículos 1.1 y 2o. de la misma,

Es de opinión,
por unanimidad

A. Que el artículo 14.1 de la Convención reconoce un derecho de rectificación o respuesta internacionalmente exigible que, de conformidad con el artículo 1.1, los Estados partes tienen la obligación de respetar y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

por unanimidad

B. Que cuando el derecho consagrado en el artículo 14.1 no pueda hacerse efectivo en el ordenamiento jurídico interno de un Estado parte, ese Estado tiene la obligación, en virtud del artículo 2o. de la Convención, de adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la propia Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias

por seis votos contra uno

C. Que la palabra “ ley ”, tal como se emplea en el artículo 14.1, está relacionada con las obligaciones asumidas por los Estados partes en el artículo 2o. y, por consiguiente, las medidas que debe adoptar el Estado parte comprenden todas las disposiciones internas que sean adecuadas, según el sistema jurídico de que se trate, para garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho consagrado en el artículo 14.1. Pero en cuanto tales medidas restrinjan un derecho reconocido por la Convención, será necesaria la existencia de una ley formal.

Estados que sometieron sus observaciones: Costa Rica.

Amici curiae: Sociedad Interamericana de Prensa, American Newspaper Publishers Association, Comité Mundial de Libertad de Prensa, Fede-

ration Internationale del Editeurs de Journaux, The Copley Press Inc., The Miami Herald, Newsweek, USA Today, The Wall Street Journal y The International Herald Tribune.

Asuntos en discusión: *planteamiento del problema, reformulación de la pregunta y admisibilidad, alcance del artículo 64.1; derecho de rectificación o respuesta; criterios de interpretación, efectos; los artículos 1.1 y 2o. de la Convención; la expresión “ley” contenida en el artículo 14.1; sentido material y formal.*

*

Planteamiento del problema, reformulación de la pregunta y admisibilidad, alcance del artículo 64.1

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

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

12. Por la forma como haya sido redactada una solicitud, la Corte, en el ejercicio de sus funciones, según el artículo 64 de la Convención, puede tener que precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular, las preguntas que se le plantean, con el fin de determinar con claridad lo que

se le está preguntando; en particular, cuando, como es el caso, a pesar de la redacción de las preguntas, se solicita la opinión de la Corte acerca de un asunto que ella considera dentro de su competencia. A este respecto la Corte debe subrayar que, en general, cuando una solicitud de opinión consultiva contenga cuestiones cuyo análisis e interpretación sean de su competencia, ella está llamada a responderla, aun cuando la consulta contenga asuntos extraños a su jurisdicción, a menos que éstos sean enteramente inseparables de los primeros o que existan otras razones suficientes para fundamentar que se abstenga de emitir su opinión.

13. La primera pregunta reza así:

¿Debe considerarse que el derecho consagrado en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos está ya garantizado en su libre y pleno ejercicio a todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado costarricense, según se desprende de las obligaciones que para nuestro país contiene el artículo 1 de dicha Convención?

14. La Corte estima que, tal como está redactada, la pregunta comprende dos cuestiones con significado diverso, las cuales pueden distinguirse claramente. La primera se refiere a la interpretación del artículo 14.1 de la Convención en relación con el artículo 1.1 de la misma; y la segunda tiene que ver con la aplicación del artículo 14.1 en el ámbito jurídico interno de Costa Rica. La Corte se limitará a responder sobre la primera cuestión en los términos del artículo 64.1 de la propia Convención, que es el aplicable según se expresó anteriormente. La segunda cuestión, tal como ha sido planteada, se sitúa fuera de la competencia consultiva de la Corte.

15. En consecuencia, la Corte llega a la conclusión de que esta pregunta, en el sentido indicado, resulta admisible ya que se dirige a la interpretación de la Convención, y la Corte así lo declara.

16. La segunda pregunta dice:

De no ser así, ¿tiene el Estado costarricense el deber jurídico-internacional de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivo el derecho de rectificación o respuesta previsto en el artículo 14 de la Convención, según las disposiciones contenidas en el artículo 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

En virtud de la precisión que se hizo de la pregunta anterior, el nexo de causalidad establecido por la segunda pregunta con respecto a la primera, carece de objeto.

Por lo tanto, debe considerarse que el propósito de esta pregunta es determinar qué obligaciones, si las hay, están impuestas a Costa Rica por el artículo 2o. de la Convención a fin de hacer efectivo el derecho reconocido por el artículo 14.1. La respuesta a ella requiere que la Corte interprete la Convención y, por ende, resulta admisible.

17. La tercera pregunta es la siguiente:

Si se decidiese que el Estado costarricense está en el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivo el derecho de rectificación o respuesta previsto en el artículo 14 de la Convención Americana, ¿sería dable entonces entender que la expresión “ley” que figura al final del párrafo primero del mencionado artículo 14 está usada en sentido amplio o lato, lo que podría comprender entonces disposiciones de carácter reglamentario emitidas por decreto ejecutivo, teniendo en cuenta la índole más bien instrumental de tales disposiciones legales?

En la medida en que esta pregunta procura la interpretación del significado de la palabra “ley”, tal como ésta se emplea en el artículo 14.1 de la Convención, es admisible por las mismas razones.

18. Al haber resuelto la Corte que las tres preguntas formuladas por Costa Rica son admisibles en todo cuanto se refiere a la interpretación de la Convención, y considerando que no existen otras razones que pudieran llevarla a abstenerse de emitir la opinión consultiva solicitada, de acuerdo con lo que la Corte ha estimado en su jurisprudencia (“*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 1, párrafo 31; *La colegiación obligatoria de periodistas* (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, núm. 5, párrafo 21; *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, núm. 6, párrafo 11), se pasa a continuación a examinar el fondo del asunto.

Derecho de rectificación o respuesta; criterios de interpretación, efectos; los artículos 1.1 y 2 de la Convención

20. El artículo 14 dispone lo siguiente:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes* emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.

3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

21. Estas normas deben ser interpretadas utilizando

los criterios de interpretación consagrados en la Convención de Viena, que pueden considerarse reglas de derecho internacional general sobre el tema (*Restricciones a la pena de muerte (artículos 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983. Serie A, núm. 3, párrafo 48).

Esos criterios son los consagrados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en cuyo artículo 31.1 se lee:

Un tratado deberá 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.

De acuerdo con el artículo 32 de la misma Convención de Viena, solamente cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31 “a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”, puede acudir a otros medios de interpretación.

* El texto inglés del artículo 14 dice: “inaccurate or offensive statements or ideas”. La palabra “ideas” no aparece en los textos español, portugués ni francés de esta disposición, los cuales se refieren a “informaciones inexactas o agraviantes”, “informações inexactas ou ofensivas” y a “données inexactes ou des imputations diffamatoires”.

22. En el caso presente, la expresión “toda persona... tiene derecho”, que utiliza el artículo 14.1, debe interpretarse de buena fe en su sentido corriente. La Convención consagra “un derecho” de rectificación o respuesta, lo que explica que los incisos 2 y 3 del mismo artículo 14 sean tan terminantes respecto de “las responsabilidades legales” de quienes den tales informaciones inexactas o agraviantes y de la obligación de que alguien responda por ellas. Esta interpretación no tiene sentido ambiguo u oscuro ni conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

23. La tesis de que la frase “en las condiciones que establezca la ley” utilizada en el artículo 14.1 solamente facultaría a los Estados parte a crear por ley el derecho de rectificación o respuesta, sin obligarlos a garantizarlo mientras su ordenamiento jurídico interno no lo regule, no se compadece ni con el “sentido corriente” de los términos empleados ni con el “contexto” de la Convención. En efecto, la rectificación o respuesta por informaciones inexactas o agraviantes dirigidas al público en general, se corresponde con el artículo 13.2.a sobre libertad de pensamiento o expresión, que sujeta esta libertad al “respeto a los derechos o a la reputación de los demás” (ver *La colegiación obligatoria de periodistas*, *supra* 18, párrafos 59 y 63); con el artículo 11.1 y 11.3 según el cual

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

y con el artículo 32.2 de acuerdo con el cual

Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

24. El derecho de rectificación o respuesta es un derecho al cual son aplicables las obligaciones de los Estados parte consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Y no podría ser de otra manera, ya que el sistema mismo de la Convención, está dirigido a reconocer derechos y libertades a las personas y no a facultar a los Estados para hacerlo (Convención Americana, Preámbulo; *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (artículos 74 y 75), Opinión consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 2, párrafo 33).

25. La ubicación del derecho de rectificación o respuesta (artículo 14) inmediatamente después de la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13), confirma esta interpretación. La necesaria relación entre el contenido de estos artículos se desprende de la naturaleza de los derechos que reconocen, ya que, al regular la aplicación del derecho de rectificación o respuesta, los Estados parte deben respetar el derecho de libertad de expresión que garantiza el artículo 13 y este último no puede interpretarse de manera tan amplia que haga nugatorio el derecho proclamado por el artículo 14.1 (*La colegiación obligatoria de periodistas, supra* 18).

Recuérdese que la Resolución (74) 26 del Comité de Ministros del Consejo de Europa fundamentó el derecho de respuesta en el artículo 10 de la Convención Europea, sobre libertad de expresión.

*

27. El artículo 14.1 no indica si los afectados tienen derecho a responder en espacio igual o mayor, cuándo debe publicarse la respuesta una vez recibida, en qué lapso puede ejercerse el derecho, qué terminología es admisible, etc. De acuerdo con el artículo 14.1, estas condiciones serán las “que establezca la ley”, frase que implica un lenguaje que, a diferencia del utilizado en otros artículos de la Convención (“estará protegido por la ley”, “conforme a la ley”, “expresamente fijadas por ley”, etc.), requiere el establecimiento de las condiciones para el ejercicio del derecho de rectificación o respuesta por medio de la “ley”, cuyo contenido podrá variar de un Estado a otro, dentro de ciertos límites razonables y en el marco de los conceptos afirmados por la Corte. No es el momento de resolver aquí qué significa la palabra “ley” (*infra* 33).

28. El hecho de que los Estados partes puedan fijar las condiciones del ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, no impide la exigibilidad conforme al derecho internacional de las obligaciones que aquéllos han contraído según el artículo 1.1, que establece el compromiso de los propios Estados partes de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención y de “garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...” En consecuencia, si por cualquier circunstancia, el derecho de rectificación o respuesta no pudiera ser ejercido por “toda persona” sujeta a la jurisdicción de un Estado parte,

ello constituiría una violación de la Convención, susceptible de ser denunciada ante los órganos de protección por ella previstos.

29. Esta conclusión se refuerza con lo prescrito por el artículo 2o. de la Convención, que dispone:

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

30. Este artículo, que es el implicado en la segunda pregunta, recoge una regla básica del derecho internacional, según la cual todo Estado parte en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole.

En el contexto de la Convención esta conclusión concuerda con el artículo 43 que dice:

Los Estados partes se obligan a proporcionar a la Comisión las informaciones que ésta les solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de esta Convención.

La expresión “ley” contenida en el artículo 14.1, sentido material y formal

31. La Corte pasa ahora a considerar la tercera pregunta contenida en la solicitud de Costa Rica. En ella se pide su opinión sobre el sentido de la expresión “ley” tal como se utiliza en el artículo 14.1.

32. En su opinión consultiva *La expresión “leyes”* (*supra* 18), la Corte hizo un extenso análisis del significado de la palabra “leyes”, tal como se utiliza en el artículo 30 de la Convención. En esa opinión, la Corte precisó que dicho vocablo no ha sido necesariamente utilizado a lo largo de la Convención para expresar un concepto unívoco y que, por tanto, su significado debe definirse en cada caso, recurriéndose para ese efecto a las correspondientes normas de derecho internacional aplicables a la interpretación de los tratados. La Corte expresó allí que

La pregunta se limita a indagar sobre el sentido de la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención. No se trata, en consecuencia, de dar una respuesta aplicable a todos los casos en que la Convención utiliza expresiones como “leyes”, “ley”, “disposiciones legislativas”, “disposiciones legales”, “medidas legislativas”, “restricciones legales” o “leyes internas”. En cada ocasión en que tales expresiones son usadas, su sentido ha de ser determinado específicamente (*La expresión “leyes”, supra* 18, párrafo 16).

En otra de sus opiniones consultivas dijo:

siempre que un convenio internacional se refiera a “leyes internas” sin calificar en forma alguna esa expresión o sin que de su contexto resulte un sentido más restringido, la referencia es para toda la legislación nacional y para todas las normas jurídicas de cualquier naturaleza, incluyendo disposiciones constitucionales (*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, núm. 4, párrafo 14).

33. La Corte ha resuelto ya que el artículo 14.1 establece el derecho de rectificación o respuesta y que la frase “en las condiciones que establezca la ley” se refiere a diversas condiciones relacionadas con el ejercicio de ese derecho. Por consiguiente, esa frase atañe a la efectividad de ese derecho en el orden interno, mas no a su creación, existencia o exigibilidad internacional. Siendo éste el caso, cabe referirse a las estipulaciones del artículo 2o., puesto que tratan sobre el deber de los Estados partes de “adoptar... las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Si se leen conjuntamente los artículos 14.1, 1.1 y 2 de la Convención, todo Estado parte que no haya ya garantizado el libre y pleno ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, está en la obligación de lograr ese resultado, sea por medio de legislación o cualesquiera otras medidas que fueren necesarias según su ordenamiento jurídico interno para cumplir ese fin. Este criterio justifica la conclusión de que el concepto de “ley”, tal como lo utiliza el artículo 14.1, comprende todas las medidas dirigidas a regular el ejercicio del derecho de rectificación o respuesta. Pero si se tratara de restringir el derecho de rectificación o respuesta u otro cualquiera, sería siempre necesaria la existencia de una ley formal, que cumpliera con todos los extremos señalados en el artículo 30 de la Convención (*La expresión “leyes”, supra* 18).

34. En todo caso, al regular tales condiciones, los Estados parte están obligados a asegurar el goce de las garantías necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades, incluidos los derechos a la protección judicial y a los recursos legales (artículos 8o. y 25 de la Convención).