

14) OPINIÓN CONSULTIVA OC-14/94

CIDH, *Responsabilidad Internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (artículos 1o. y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A, núm. 14.

Temas: *Legitimación de la Comisión para solicitar opiniones consultivas; imposibilidad de conocer de casos encubiertos; efectos de una ley contraria a la Convención; la violación de la Convención en abstracto por una ley “leyes de aplicación inmediata” y las que no lo son; las violaciones ex post facto, la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios del Estado por cumplir leyes violatorias de la Convención; el caso de los delitos internacionales.*

Fecha de solicitud: 8 de noviembre de 1993.

Solicitante: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Preguntas formuladas por el solicitante:

[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?

Respuesta a la solicitud:

58. ...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 responsa-

bilidad 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.

Estados que sometieron sus observaciones: Perú, Costa Rica y Brasil.

Amici curiae: Centro para la Justicia y el Derecho Internacional y Americas Watch conjuntamente y la Comisión Andina de Juristas. También presentaron sus puntos de vista como *amici curiae* los profesores Antonio A. Cançado Trindade de la Universidad de Brasilia y Beatriz M. Ramacciotti de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Asuntos en discusión: *admisibilidad: legitimación de la Comisión para solicitar opiniones consultivas, artículos 64.1 y 64.2, interpretación y alcances, imposibilidad de conocer de casos encubiertos; efectos de una ley contraria a la Convención: la obligación de adecuar el derecho interno (artículos 1o. y 2o.), el enfoque en opiniones consultivas y en casos contenciosos, diferencias; la violación de la Convención en abstracto por una ley: las “leyes de aplicación inmediata” y las que no lo son, efectos; las violaciones ex post facto, fundamento jurídico, necesidad de existencia de una víctima; la aplicación de medidas provisionales, la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios del Estado por cumplir leyes violatorias de la Convención, el caso de los delitos internacionales.*

Admisibilidad: legitimación de la Comisión para solicitar opiniones consultivas, artículos 64.1 y 64.2, interpretación y alcances, imposibilidad de conocer de casos encubiertos

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.

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.

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 parte, 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 parte y que resulten de una eventual contradicción entre sus normas de derecho interno y las de la Convención, aquéllas 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 prescin-

dencia de la significación o jerarquía que la norma nacional tenga dentro del ordenamiento jurídico del respectivo Estado.

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 4o., 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 “*el cumplimiento de las funciones*” de la Comisión.

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 (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 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 4o., 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.

Efectos de una ley contraria a la Convención: la obligación de adecuar el derecho interno (artículos 1o. y 2o.), el enfoque en opiniones consultivas y en casos contenciosos, diferencias

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.

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 2o. 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 (artículos 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, núm. 13, párrafo 26].

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

que la Comisión es competente, en los términos de las atribuciones que le confieren los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar cualquier norma del derecho interno de un Estado parte como violatoria de las obligaciones 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 co-

nocimiento, haya sido o no aplicada en un caso concreto. Esta calificación y recomendación pueden ser hechas por la Comisión directamente al Estado (artículo 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.

La violación de la Convención en abstracto por una ley: las “leyes de aplicación inmediata” y las que no lo son, efectos

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.

*

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.

Las violaciones ex post facto, fundamento jurídico, necesidad de existencia de una víctima

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, núm. 28), *Marckx* (Judgment of 13 June 1979, Series A, núm. 31) y *Adolf* (Judgment of 26 March 1982, Series A, núm. 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.

La aplicación de medidas provisionales

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 (artículo 63.2 de la Convención, artículo 29 del Reglamento de la Comisión).

La responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios del Estado por cumplir leyes violatorias de la Convención, el caso de los delitos internacionales

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 interna-

cionales 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 núm. 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 núm. 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 núm. 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 8o. 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, núm. 4, párrafo 170; *Caso Godínez Cruz*, sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C, núm. 5, párrafo 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.