

12) OPINIÓN CONSULTIVA OC-12/91

CIDH, *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, núm. 12.

Temas: *Interpretación de un proyecto de ley; casos encubiertos; diferencia entre el procedimiento contencioso y el consultivo.*

Fecha de solicitud: 22 de febrero de 1991.

Solicitante: Estado de Costa Rica.

Preguntas formuladas por el solicitante

El Estado de Costa Rica presentó a la Corte la solicitud de opinión consultiva en relación con la compatibilidad de un proyecto de ley de reforma de dos artículos del Código de Procedimientos Penales y de creación de un Tribunal Superior de Casación Penal con la Convención Americana y formula las siguientes preguntas específicas:

1. ¿La creación de un Tribunal de Casación Penal, como las reformas propuestas; se adecuan a lo dispuesto por el artículo 8.2.h), respondiendo al contenido de “derecho de recurrir el fallo ante Juez o Tribunal Superior”?

2. En el mismo artículo 8.2.h), de la Convención Americana de Derechos Humanos se hace referencia únicamente al término: “delitos”. ¿Qué posición se debe seguir con respecto a las contravenciones?

Respuesta a la solicitud:

Decidió no responder la consulta formulada por el gobierno de Costa Rica.

Estados que sometieron sus observaciones: Belice, Costa Rica y Uruguay.

Órganos de la O.E.A. que sometieron observaciones: la Comisión Interamericana proporcionó, a solicitud de la Corte, información sobre los casos en trámite, en ese entonces, contra Costa Rica, en los cuales se alegaba la violación del artículo 8.2.h de la Convención.

Amici curiae: Ninguno

Asuntos en discusión: *interpretación de un proyecto de ley, admisibilidad; otros casos en trámite ante la Comisión por violación del artículo 8.2.h., efectos; solución de casos de manera encubierta por la vía de la opinión consultiva, efectos: distorsión del sistema de la Convención y privación de los derechos de las víctimas, diferencia entre el procedimiento contencioso y el consultivo.*

*

Interpretación de un proyecto de ley, admisibilidad

15. En sus observaciones sobre la presente solicitud de opinión consultiva, el gobierno del Uruguay sostiene que la Corte carece de competencia para absolver la consulta debido a que un proyecto de ley no es una “ley interna” en el sentido del artículo 64.2 de la Convención, tal como esa expresión ha sido interpretada por la Corte en su opinión consultiva “*La expresión ‘leyes’*”, en la que el Tribunal opinó

que la palabra *leyes* en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados parte para la formación de las leyes ...

17. Cuando la Corte interpretó la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención fue precisa en recalcar que no se trataba

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.

El artículo 30 de la Convención es una norma de carácter especial que presupone que ciertas restricciones al ejercicio de derechos y libertades sólo pueden ser aplicadas conforme a leyes que han entrado en vigor.

18. Esa opinión consultiva y la definición de ley que la Corte dio en esa oportunidad se refieren, entonces, solamente al artículo 30 de la Con-

vención Americana y no pueden ser trasladadas, sin más, al artículo 64.2 de esa Convención. El argumento del Uruguay no basta, por consiguiente, para rechazar la presente solicitud.

19. En su opinión consultiva “*Propuesta de modificación*”... la Corte tuvo oportunidad de interpretar *in extenso* el artículo 64.2 de la Convención, que es el invocado por Costa Rica. El gobierno había formulado una solicitud de opinión consultiva sobre la compatibilidad entre la Convención y un proyecto de reforma constitucional.

20. La Corte consideró en aquella oportunidad que, como el propósito de su competencia consultiva es el de “ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso” [*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 septiembre de 1983. Serie A, núm. 3, párrafo 43.

abstenerse... de atender la solicitud de un gobierno porque se trate de ‘proyectos de ley’ y no de leyes formadas y en vigor, podría, en algunos casos, equivaler a forzar a dicho gobierno a la violación de la Convención, mediante la adopción formal y posiblemente la aplicación de la medida legislativa, para luego acudir a la Corte en busca de la opinión (*Idem.*, párrafo 26).

21. Por otra parte, en aquella oportunidad, la Corte dijo que “*el ‘sentido corriente’ de los términos [de un tratado] no puede ser una regla por sí misma sino que debe involucrarse dentro del contexto y, en especial, dentro del objeto y fin del tratado*” (*Idem.*, párrafo 23).

22. Fueron las consideraciones antecedentes las que llevaron a la Corte, en esa ocasión, a absolver la consulta formulada y a decidir que, en determinadas circunstancias, la Corte, en ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 64.2 puede contestar consultas sobre compatibilidad entre “proyectos de ley” y la Convención.

Otros casos en trámite ante la Comisión por violación del artículo 8.2.h., efectos

24. La Corte solicitó a la Comisión Interamericana información acerca de los casos en trámite ante ella contra Costa Rica, por violación del artículo 8.2.h. de la Convención Americana... Según surge de la respuesta

de la Comisión, habría nueve casos sobre esa cuestión. En uno de ellos, el 9328, la Comisión adoptó en 1986 la resolución núm. 26/86, en la que expresó que Costa Rica había violado el artículo 8.2.h. de la Convención, recomendó a ese país adoptar las medidas necesarias para remediar esa situación y resolvió que presentaría el asunto a la Corte si tales medidas no se adoptaban dentro de un plazo de seis meses. Posteriormente, el gobierno solicitó y obtuvo de la Comisión dos plazos adicionales de seis meses cada uno para cumplir con los términos de esa resolución. En septiembre de 1988, la Comisión recordó al gobierno el cumplimiento de la resolución núm. 26/86. Al mes siguiente, este último pidió una nueva prórroga de seis meses por haber enviado el correspondiente proyecto de ley a la Asamblea Legislativa. La Comisión concedió al gobierno una prórroga de 120 días. En septiembre de 1989, Costa Rica compareció ante la Comisión, presentó el texto del proyecto de ley y solicitó una nueva prórroga del plazo hasta la siguiente sesión de la Comisión, que se celebraría en mayo de 1990. En espera de la aprobación del proyecto, la Comisión paralizó el trámite de los demás casos.

25. Durante su sesión de mayo de 1990, no habiendo Costa Rica aún cumplido con la resolución núm. 26/86, la Comisión deliberó una vez más sobre la posibilidad de enviar el caso a la Corte. Finalmente optó por no hacerlo debido a que Costa Rica le informó que su Corte Suprema acababa de dictaminar que el “artículo 8.2.h. de la Convención era aplicable directamente por los jueces nacionales (o *self-executing*)”. Ésta transmitió la posición del gobierno al peticionario en el caso 9328 sin recibir respuesta. La Comisión dirigió comunicaciones similares a los peticionarios en los demás casos pendientes, pero no ha adoptado todavía ninguna resolución al respecto.

26. Las prórrogas reiteradas que ha solicitado el gobierno y ha concedido la Comisión han retrasado notablemente la solución de los casos planteados. En febrero de 1991, cinco años después de que la Comisión adoptó su resolución 26/86 en la que, entre otras cosas, manifestó que, eventualmente, referiría el caso a la Corte, Costa Rica resuelve solicitar una opinión consultiva sobre un proyecto de legislación que, transcurrido todo ese plazo, aún no ha sido adoptada.

27. Pero, adicionalmente, como ha quedado expresado, la Comisión tiene bajo su consideración unos casos contra Costa Rica con fundamento en la supuesta violación por ese Estado del artículo 8.2.h. de la Conven-

ción. La Comisión ha detenido durante largo tiempo el envío de uno de ellos a la Corte y los otros tienen su trámite suspendido en espera de la suerte que pueda correr un proyecto de reforma legal que ella y el propio gobierno entienden que podría resolver la situación para el futuro.

Solución de casos de manera encubierta por la vía de la opinión consultiva, efectos: distorsión del sistema de la Convención y privación de los derechos de las víctimas, diferencia entre el procedimiento contencioso y el consultivo

28. La Corte entiende que una respuesta a las preguntas de Costa Rica, que podría traer como resultado una solución de manera encubierta, por la vía de la opinión consultiva, de asuntos litigiosos aún no sometidos a consideración de la Corte, sin que las víctimas tengan oportunidad en el proceso, distorsionaría el sistema de la Convención. El procedimiento contencioso es, por definición, una oportunidad en la que los asuntos son discutidos y confrontados de una manera mucho más directa que en el proceso consultivo, de lo cual no se puede privar a los individuos que no participan en éste. Los individuos son representados en el proceso contencioso ante la Corte por la Comisión, cuyos intereses pueden ser de otro orden en el proceso consultivo.

29. Si bien, aparentemente, el proyecto de ley tiende a corregir para el futuro los problemas que generaron las peticiones contra Costa Rica actualmente ante la Comisión, un pronunciamiento de la Corte podría, eventualmente, interferir en casos que deberían concluir su procedimiento ante la Comisión en los términos ordenados por la Convención (*Asunto de Viviana Gallardo y otras*, núm. G 101/81. Serie A, Decisión del 13 de noviembre de 1981, párrafo 24).

30. Todo lo anterior indica claramente que nos encontramos frente a uno de aquellos eventos en los cuales, por cuanto podría desvirtuarse la jurisdicción contenciosa y verse menoscabados los derechos humanos de quienes han formulado peticiones ante la Comisión, la Corte debe hacer uso de su facultad de no responder una consulta.