

15) OPINIÓN CONSULTIVA OC-15/97

CIDH, *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículo 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A, núm. 15.

Voto disidente del juez Máximo Pacheco Gómez.

Voto concurrente del juez A. A. Cançado Trindade.

Temas: *La competencia consultiva de la Corte, diferencia con la competencia contenciosa; retiro de la solicitud de opinión consultiva, efectos; trámitación de un caso ante la Comisión, efectos; los Informes de los artículos 50 y 51; modificación del Informe del Artículo 51 en supuestos excepcionales, inexistencia de un tercer Informe.*

Fecha de solicitud: 13 de noviembre de 1996.

Solicitante: Estado de Chile.

Preguntas formuladas por el solicitante:

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

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

Respuesta de la solicitud:

59. ...

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

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

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

Estados que sometieron sus observaciones: Costa Rica y Guatemala.

Órganos de la OEA que sometieron sus observaciones: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Amici curiae: Human Rights Watch/Américas y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

Asuntos en discusión: *la competencia consultiva de la Corte, efectos jurídicos, su carácter multilateral, diferencia con la competencia contenciosa; retiro de la solicitud de opinión consultiva, efectos: continuación de la tramitación; admisibilidad: interpretación de la Convención, efectos de un caso en trámite ante la Comisión, el equilibrio entre la seguridad jurídica y la protección de los derechos humanos; los informes de los artículos 50 y 51: dificultades de interpretación, etapas procesales; el informe del artículo 51: criterios a seguir por la Comisión, propósito y alcances del informe; modificación del Informe del Artículo 51 en supuestos excepcionales (el cumplimiento parcial o total de las recomendaciones y conclusiones contenidas en ese informe, la existencia en el informe de errores materiales sobre los hechos del caso, el descubrimiento de hechos que no fueron conocidos en el momento de emitirse el informe y que tuvieran una influencia decisiva en el contenido del mismo), inexistencia de un tercer Informe.*

*

La competencia consultiva de la Corte, efectos jurídicos, su carácter multilateral, diferencia con la competencia contenciosa

23. Chile, Estado miembro de la OEA, ha sometido esta solicitud de opinión consultiva de acuerdo con lo establecido por el artículo 64.1 de la

Convención. La solicitud cumple con los requisitos del artículo 59 del Reglamento.

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

tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. (“*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, núm. 1, párrafo 25).

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

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

*Retiro de la solicitud de opinión consultiva, efectos:
continuación de la tramitación*

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

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

*Admisibilidad: interpretación de la Convención, efectos de un caso
en trámite ante la Comisión, el equilibrio entre la seguridad
jurídica y la protección de los derechos humanos*

29. Al resolver sobre la admisibilidad de la consulta, la Corte tiene presentes las reglas de interpretación que ha aplicado en otras oportunidades, en concordancia con las normas pertinentes de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El artículo 31 de dicha Convención dispone que los tratados deben interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. El objeto y fin de la Convención Americana es la protección de los derechos humanos, por lo que la Corte, siempre que requiera interpretarla debe hacerlo en el sentido de que el régimen de protección de derechos humanos adquiera todo su efecto útil (*cfr.* “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte), *supra* 24, párrafos 43 ss.; *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; párrafos 19 ss.; *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, párrafos 47 ss.; *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, núm. 4, párrafos 20 ss.; *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, párrafos 29 ss.; *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, núm. 6, párrafos 13 ss.; *Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones preliminares*, sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 1, párrafo 30; *Caso Fairen Garbi y Solís Corrales, Excepciones preliminares*, sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 2, párrafo 35; *Caso Godínez Cruz, Excepciones preliminares*, sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 3, párrafo 33; *Caso Paniagua Morales y otros, Excepciones preliminares*, sentencia de 25 de enero de 1996. Serie C, núm. 23, párrafo 40.

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

ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

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

31. Al decidir si acepta o no una solicitud de opinión consultiva, la Corte debe fundarse en consideraciones que trascienden los aspectos me-

ramente formales. En particular, la Corte señaló en su primera opinión consultiva que sería inadmisibles

toda solicitud de consulta que conduzca a desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte, o en general, a debilitar o alterar el sistema previsto por la Convención, de manera que puedan verse menoscabados los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos (“*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte, *supra* 24, párrafo 31).

32. Al respecto, el hecho de que en la solicitud de opinión consultiva se cite, como antecedente, un caso específico en que la Comisión ha hecho aplicación concreta de los criterios sobre los que el Estado pide respuesta, es un argumento a favor de que la Corte ejerza su competencia consultiva ya que no se trata de

especulaciones puramente académicas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva (*Garantías judiciales en estados de emergencia* (artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A, núm. 9, párrafo 16).

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

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

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

guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos humanos, fin último del sistema, y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la

estabilidad y confiabilidad de la tutela internacional (*Caso Cayara, Excepciones preliminares*, sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C, núm. 14, párrafo 63).

40. Esta conclusión de la Corte coincide ampliamente con la jurisprudencia internacional al respecto, la cual ha rechazado reiteradamente toda petición de abstenerse de ejercer su competencia consultiva en situaciones en que se alegue que, por existir una controversia sobre el punto, lo que se está pidiendo a la Corte es que falle sobre un caso contencioso encubierto. (Cfr. [Corte Internacional de Justicia] *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950; *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, Advisory opinion, I.C.J. Reports 1951; *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory opinion, I.C.J. Reports 1971; *Western Sahara*, Advisory opinion, I.C.J. Reports 1975; *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Advisory opinion, I.C.J. Reports 1989).

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

Los Informes de los artículos 50 y 51: dificultades de interpretación, etapas procesales

43. La primera cuestión sometida a la Corte se refiere a la pregunta de si la Comisión está autorizada o no, en los términos de los artículos 50 y 51 de la Convención, a modificar sustancialmente el informe mencionado en el artículo 51 y emitir un tercer informe. Estos artículos, tal como lo ha afirmado esta Corte, “*plantean ciertas dificultades de interpretación*”. (*Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —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 45).

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

[s]e trata, entonces, de dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el ínterin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones y a los cuales la Convención ha dado el nombre de “informes” y que tienen carácter, uno preliminar y el otro definitivo.

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

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

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

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

(a) si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas; y

(b) si publica o no su informe, es decir, su “*opinión y conclusiones*” y sus “*recomendaciones*”.

El Informe del artículo 51: criterios a seguir por la Comisión, propósito y alcances del Informe

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

(a) el principio general de que sus actos deben ser equitativos e imparciales respecto de las partes interesadas;

(b) el mandato de que *“la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”*, establecido en el artículo 41 de la Convención;

(c) sus atribuciones de *“formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos”*, establecidas en el artículo 41.b de la Convención.

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

49. El propósito y alcance del artículo 51 están establecidos en el texto mismo de este artículo. Como se ha dicho, en el momento en que es transmitido al Estado, el informe puede incluir la opinión, conclusiones y recomendaciones de la Comisión, respecto de los asuntos sometidos a su consideración. Asimismo, puede incluir una fecha límite, un “período fi-

jado”, dentro del cual el Estado debe tomar las medidas necesarias para “remediar la situación examinada” (artículo 51.2).

50. Todas estas etapas representan la conclusión del procedimiento ante la Comisión, por medio del cual ésta toma una determinación tras haber examinado la evidencia sobre si el Estado cumplió o no con sus obligaciones convencionales y con las medidas que han sido consideradas necesarias para remediar la situación examinada.

Modificación del Informe del Artículo 51 en supuestos excepcionales (el cumplimiento parcial o total de las recomendaciones y conclusiones contenidas en ese informe, la existencia en el informe de errores materiales sobre los hechos del caso, el descubrimiento de hechos que no fueron conocidos en el momento de emitirse el informe y que tuvieran una influencia decisiva en el contenido del mismo), inexistencia de un tercer informe

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

el artículo 51.1 estipula que la Comisión, dentro de los tres meses siguientes a la remisión del informe, debe optar por enviar el caso a la Corte o por emitir posteriormente su opinión o conclusiones, en ambas hipótesis si el asunto no ha sido solucionado. *En el curso del plazo, sin embargo, pueden presentarse diversas circunstancias que lo interrumpen o, incluso, que hagan necesaria la elaboración de un nuevo informe... (Caso Cayara, Excepciones preliminares, sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C, núm. 14, p. 21; párrafo 39).*

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

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

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

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

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

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

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

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