

ANEXO III

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OPINION CONSULTIVA OC-4/84  
DEL 19 DE ENERO DE 1984

PROPUESTA DE MODIFICACION A LA  
CONSTITUCION POLITICA DE COSTA RICA  
RELACIONADA CON LA NATURALIZACION

SOLICITADA POR

EL GOBIERNO DE COSTA RICA

Estuvieron presentes:

Pedro Nikken, Presidente  
Thomas Buergenthal, Vicepresidente  
Máximo Cisneros, Juez  
Carlos Roberto Reina, Juez  
Rodolfo E. Piza E., Juez  
Rafael Nieto, Juez

Estuvieron, además, presentes:

Charles Moyer, Secretario y  
Manuel Ventura, Secretario  
Adjunto

LA CORTE,

integrada en la forma antes mencionada,

emite la siguiente opinión consultiva:

1. Por telegrama de fecha 28 de junio de 1983, recibido en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte") ese mismo día, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica informó que la Comisión Especial para estudiar reformas a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política [en adelante "la Constitución"] de ese país, había acordado consultar a la Corte sobre el referido proyecto de modificación a la Constitución.
2. Por oficio No. 1588-83 SGOI-PE, de fecha 21 de julio de 1983, recibido en la Corte el 22 del mismo mes, el Viceministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica expresó el deseo de su Gobierno de conocer la opinión de la Corte en relación con el citado proyecto de reforma, acompañando para tal efecto copias del texto actual de los artículos 14 y 15 de la Constitución, el texto de la reforma propuesta y el dictamen de la Comisión Especial que estudió dicha reforma.
3. Por comunicación fechada el 8 de agosto de 1983, recibida en la Corte el día 9 del mismo, suscrita por el Ministro de Justicia, el Gobierno de Costa Rica (en adelante "el Gobierno") formalizó la referida solicitud de opinión consultiva, adecuándola a las normas que rigen los procedimientos consultivos de la Corte y en especial a lo dispuesto en el artículo 51 del Reglamento.
4. De conformidad con lo acordado por la Corte en su III Período Extraordinario de Sesiones, celebrado del 25 de julio al 5 de agosto de 1983, el Secretario invitó a presentar sus puntos de vista sobre la solicitud, a las instituciones jurídicas costarricenses que, previa consulta con el Gobierno, fueron seleccionados por la Corte, señalándoles plazo hasta el 1° de setiembre de 1983 para remitir informaciones u otros documentos relevantes.
5. Durante el IX Período Ordinario de Sesiones, el Presidente de la Corte fijó una audiencia pública para el 7 de setiembre de 1983, para escuchar los puntos de vista del Agente del Gobierno, así como los de las instituciones que habían expresado su intención de participar en dicha audiencia.

6. En la audiencia pública fueron presentadas ante la Corte manifestaciones orales por las siguientes personas:

Lic. Carlos José Gutiérrez, Agente y Ministro de Justicia,  
Lic. Francisco Sáenz Meza, Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones,  
Dr. Guillermo Malavassi, Diputado,  
Lic. Rafael Villegas, Director del Registro Civil, y  
Dr. Luis Varela, Representante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica

I

PLANTEAMIENTO DE LA CONSULTA

7. El Gobierno formuló la consulta que se transcribe en su parte pertinente:

II. DISPOSICIONES QUE DEBEN SER ANALIZADAS EN LA DETERMINACION DE COMPATIBILIDAD:

a) Legislación interna:

1) Texto actual de los artículos 14 y 15 de la Constitución Política de Costa Rica:

"ARTICULO 14. Por naturalización

Son costarricenses por naturalización:

- 1) Los que han adquirido esta calidad en virtud de leyes anteriores;
- 2) Los nacionales de los otros países de Centro América, de buena conducta y con un año de residencia en la República por lo menos, que manifiesten ante el Registro Civil su decisión de ser costarricenses;
- 3) Los españoles o iberoamericanos por nacimiento que obtengan la carta respectiva ante el Registro Civil, siempre que hayan tenido su domicilio en el país durante los dos años anteriores a su solicitud;
- 4) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan estado domiciliados en Costa Rica por el término mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud de naturalización, de acuerdo con los requisitos que indique la ley;
- 5) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, o que manifieste su deseo de ser costarricense;
- 6) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa".

"ARTICULO 15. Requisitos para la naturalización; concepto de domicilio.

El que solicite naturalizarse debe acreditar de previo su buena conducta, demostrar que tiene oficio o medio de vivir conocido y prometer que residirá en la República de modo regular.

Para los efectos de la naturalización, el domicilio implica residencia y vinculación, estables y efectivas, a la comunidad nacional, de acuerdo con la reglamentación que establezca la ley".

2) REFORMAS PROPUESTAS por la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa en dictamen rendido con fecha 22 de junio de 1983.

"Artículo 14.- Son costarricenses por naturalización:

- 1) Los que han adquirido esa calidad en virtud de leyes anteriores;
- 2) Los nacionales de otros países de Centroamérica, españoles e iberoamericanos por nacimiento, con cinco años de residencia oficial en el país, y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley;
- 3) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan residido oficialmente por un término mínimo de siete años y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley;
- 4) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por ese mismo período en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad; y
- 5) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa".

"Artículo 15.- Quien solicite naturalizarse debe acreditar su buena conducta, demostrar que tiene oficio o medio de vivir conocido, que sabe hablar, escribir y leer el idioma español. Se someterá a un examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores, debiendo, asimismo, prometer que residirá en el territorio nacional de modo regular y jurar que respetará el orden constitucional de la República.

Por medio de ley se establecerá los requisitos y la forma para tramitar la solicitud de naturalización".

3) MOCION DE REFORMA al inciso 4 del artículo 14 de la Constitución que presentan los diputados dictaminadores:

"La persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo período en el país, manifiesta su deseo de adquirir la nacionalidad del cónyuge".

b) Artículos de la Convención:

Los textos legales arriba mencionados deben ser comparados con los siguientes artículos de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, a efecto de determinar su compatibilidad:

"Artículo 17. Protección a la familia

Párrafo 4.- Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos".

"Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla".

"Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

III. PREGUNTAS ESPECIFICAS SOBRE LAS CUALES SE BUSCA LA OPINION DE LA CORTE:

De conformidad con la solicitud hecha originalmente por la Comisión Especial sobre Reforma a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política, el Gobierno de Costa Rica solicita que la Corte determine:

- a) Si existe alguna incompatibilidad entre las reformas propuestas y las disposiciones citadas de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

En una forma específica, dentro del contexto de la pregunta anterior, estima que deben contestarse las siguientes preguntas:

- b) Se afecta en alguna forma el derecho de toda persona a tener una nacionalidad estipulado en el artículo 20, párrafo primero de la Convención, con las modificaciones proyectadas a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política?
- c) Es compatible la reforma propuesta al inciso 4 del artículo 14, según el texto propuesto en el dictamen, con el artículo 17, Párrafo 4 de la Convención, en cuanto a igualdad entre los cónyuges?
- d) Es compatible el texto de la moción acompañada por los Diputados a su dictamen para reforma de ese mismo inciso, con el párrafo primero del artículo 20 de la Convención?

...

## II

### ADMISIBILIDAD

8. Esta solicitud de opinión consultiva ha sido planteada por el Gobierno de acuerdo con el artículo 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención"). Se pide una opinión de la Corte respecto de la compatibilidad entre ciertas reformas propuestas a la Constitución y varias disposiciones de la Convención.

9. El artículo 64 de la Convención dispone lo siguiente:

1. Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

10. Costa Rica, como Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "OEA"), está legitimada para solicitar una opinión consultiva con base en el artículo 64.2 de la Convención.

11. Debe notarse que la presente solicitud fue inicialmente hecha a la Corte por una Comisión de la Asamblea Legislativa que no es una de aquellas entidades gubernamentales facultadas para actuar por Costa Rica en el plano internacional. Posteriormente el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo la solicitud formal, seguida de una comunicación del Ministro de Justicia dando información relevante sobre la misma, la cual permitió a la Corte tomar conocimiento sobre el asunto.

12. Esta solicitud es la primera que se presenta con base en el artículo 64.2 y esta circunstancia hace necesario considerar aspectos de su admisibilidad sobre los cuales no se ha pronunciado previamente la Corte.

13. Como la solicitud no se refiere a leyes vigentes sino a reformas propuestas a la Constitución, cabe preguntarse si la referencia en el artículo 64.2 a "leyes internas" incluye normas constitucionales y si un proyecto legislativo puede ser objeto de consulta a la Corte con fundamento en las disposiciones de dicho artículo.

14. La respuesta a la primera pregunta no admite duda: 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.

15. La respuesta a la segunda pregunta es menos sencilla. La solicitud no plantea una consulta sobre una ley interna vigente. Se refiere a un proyecto de reforma constitucional, que no ha sido todavía aprobado por la Asamblea Legislativa, aunque sí admitido por ésta a discusión y aprobado por la Comisión correspondiente.

16. Debe tenerse presente que, según el artículo 64.1, la Corte sería competente para responder una solicitud de opinión consultiva, formulada por un Estado Miembro de la OEA, que involucrara el problema de la compatibilidad entre un proyecto de ley que tenga pendiente y la Convención. En esa hipótesis, por supuesto, la solicitud estaría concebida de forma diferente, aun cuando en el fondo se tratase de una idéntica materia.

17. La única diferencia importante entre las opiniones tramitadas según el artículo 64.1 y las que lo son según el artículo 64.2, es de procedimiento. Según el artículo 52 del Reglamento, en este último caso no es indispensable cumplir con el sistema de notificaciones previsto para el primero, sino que se deja a la Corte un amplio margen para fijar las reglas procesales de cada caso, en previsión de que, por la propia naturaleza de la cuestión, la consulta deba resolverse sin requerir puntos de vista externos a los del Estado solicitante.

18. Cualquier intento por entender el significado del artículo 64.2 en el sentido de que se refiere solamente a leyes vigentes, esto es, a leyes cuyo proceso de formación se haya perfeccionado, tendría como consecuencia que los Estados no podrían solicitar, según esa disposición, opiniones consultivas de la Corte sobre proyectos legislativos. Los Estados estarían, así, obligados a cumplir todo el procedimiento de derecho interno para la formación de las leyes, antes de poder solicitar la opinión de la Corte sobre su compatibilidad con la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

19. Debe tenerse presente, asimismo, que la jurisdicción consultiva fue establecida por el artículo 64 como "un servicio que la Corte está en capacidad de prestar a todos los integrantes del sistema interamericano, con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de sus compromisos internacionales referentes a (derechos humanos)" [Corte I.D.H., "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, pár. no. 39]. Además, como la Corte lo ha señalado en otra oportunidad, el proceso consultivo está "destinado a 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" [Corte I.D.H., 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, pár. no. 43].

20. El artículo 29 de la Convención contiene normas específicas de interpretación incorporadas en la misma:

#### Artículo 29. Normas de Interpretación

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

- a. permitir a algunos de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y 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 partes 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.

La redacción de esta disposición está hecha con el criterio central de que no se entienda que la misma tuvo por objeto, de alguna manera, permitir que los derechos y libertades de la persona humana pudieran ser suprimidos o limitados, en particular aquellos previamente reconocidos por un Estado.

21. Esta Corte definió, sin embargo, que "los criterios de interpretación consagrados en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados pueden considerarse reglas de derecho internacional sobre el tema" [Restricciones a la pena de muerte, supra 19, pár. no. 48].

22. Al determinar si el proyecto legislativo al cual se refiere la solicitud puede dar lugar a una opinión consultiva según el artículo 64.2, la Corte debe interpretar la Convención "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" [artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; Restricciones a la pena de muerte, supra 19, pár. no. 49].

23. Esto significa necesariamente que "el sentido corriente" de los términos 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. La Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva sobre la Competencia de la Asamblea General para la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas [Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950, pág. 8] precisó que la función del intérprete está enderezada "a dar eficacia a las disposiciones [de un tratado] en su sentido natural u ordinario en el contexto en el cual ocurren", el que, naturalmente, incluye el objeto y fin, de alguna manera expresado en el contexto.

24. Esta Corte opinó [Restricciones a la pena de muerte, supra 19, pár. no. 47], en relación con las reservas, pero con criterios válidos respecto del conjunto de la Convención, que la interpretación hay que hacerla en forma tal que no conduzca "de manera alguna a debilitar el sistema de protección consagrado en la Convención" y siempre teniendo en cuenta que el objeto y fin de la misma "son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos" [Corte I.D.H., El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana (arts. 74 y 75), Opinión consultiva OC-2/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 2, pár. no. 29).

25. En este sentido la Corte entiende que su función consultiva, enclavada dentro del sistema de protección de los derechos fundamentales, es tan amplia cuanto lo requiera la salvaguardia de tales derechos, pero ceñida a los límites naturales que la misma Convención le señala. Con esto lo que se quiere decir es que, de la misma manera como el artículo 2 de la Convención crea para los Estados Partes la obligación de "adoptar...las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos (los) derechos y libertades" de la persona humana, la función consultiva hay que entenderla con criterio amplio, encaminado también a hacer efectivos tales derechos y libertades.

26. Abstenerse, en consecuencia, 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. Este criterio no ayuda a "dar efecto" a la norma; es decir, no ayuda a la protección de los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos.

27. La experiencia indica, además, que después de que una ley ha sido promulgada debe pasar no poco tiempo antes de que pueda ser derogada o anulada, aun cuando hubiere sido determinado que viola las obligaciones internacionales del Estado.

28. Habida consideración de lo anterior, la Corte estima que una interpretación restrictiva del artículo 64.2 que condujera a que los Estados sólo pudieran invocarlo para solicitar opiniones consultivas sobre leyes vigentes, limitaría indebidamente el servicio consultivo de la Corte.

29. La conclusión precedente no debe ser entendida en el sentido de que la Corte está obligada a ejercer su competencia para examinar cualquier texto preliminar de leyes o proyectos legislativos. Solamente significa que el mero hecho de tratarse de un proyecto legislativo no basta para privar a la Corte de la competencia para considerar una consulta sobre ella. Como la Corte ya ha tenido ocasión de hacer notar, su "competencia consultiva es de naturaleza permisiva y...comporta el poder de apreciar si las circunstancias en que se basa la petición son tales que la lleven a no dar una respuesta" ["Otros tratados" supra 19, pár. no. 28. Ver además "Restricciones a la pena de muerte" supra 19, pár. no. 36].

30. Al decidir acerca de la admisibilidad de solicitudes de opinión consultiva sobre propuestas legislativas como tales y no sobre leyes vigentes, la Corte debe analizar cuidadosamente la solicitud para determinar, entre otras cosas, si su propósito es ayudar al Estado solicitante a cumplir mejor con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Para tal propósito, la Corte debe actuar cuidadosamente para asegurarse de que su jurisdicción consultiva en estos casos no sea utilizada como instrumento de un debate político con el fin de afectar el resultado del proceso legislativo interno. La Corte, en otras palabras, no debe inmiscuirse en disputas políticas internas, que podrían afectar el papel que la Convención le asigna. En la solicitud bajo consideración, por lo demás sin precedente en cuanto somete a un tribunal internacional una reforma constitucional, no encuentra la Corte ninguna razón para abstenerse de absolver la consulta solicitada.