

ANEXO XXV

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OPINIÓN CONSULTIVA OC-16/99 DE 1 DE OCTUBRE DE 1999, SOLICITADA POR LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“EL DERECHO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA ASISTENCIA CONSULAR EN EL MARCO DE LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO LEGAL”

Estuvieron presentes:

Antônio A. Cançado Trindade, Presidente;
Máximo Pacheco Gómez, Vicepresidente;
Hernán Salgado Pesantes, Juez;
Oliver Jackman, Juez;
Alirio Abreu Burelli, Juez;
Sergio García Ramírez, Juez y
Carlos Vicente de Roux Rengifo, Juez.

Estuvieron, además, presentes:

Manuel E. Ventura Robles, Secretario y
Renzo Pomi, Secretario adjunto.

LA CORTE

integrada en la forma antes mencionada,

emite la siguiente Opinión Consultiva:

I

PRESENTACIÓN DE LA CONSULTA

1. El 9 de diciembre de 1997 los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “México” o “el Estado solicitante”) sometieron a la Corte Interamericana de

Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”) una solicitud de opinión consultiva sobre “diversos tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados [a]mericanos” (en adelante “la consulta”). Según las manifestaciones del Estado solicitante, la consulta se relaciona con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso en el marco de la pena de muerte, impuesta judicialmente a extranjeros a quienes el Estado receptor no ha informado de su derecho a comunicarse y a solicitar la asistencia de las autoridades consulares del Estado de su nacionalidad.

2. México añadió que la consulta, fundada en lo que dispone el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “el Pacto de San José”), tiene como antecedente las gestiones bilaterales que ha realizado en favor de algunos de sus nacionales, quienes no habrían sido informados oportunamente por el Estado receptor de su derecho a comunicarse con las autoridades consulares mexicanas, y habrían sido sentenciados a muerte en diez entidades federativas de los Estados Unidos de América.

3. De conformidad con las manifestaciones del Estado solicitante, la consulta tiene como presupuestos de hecho los siguientes: que tanto el Estado que envía como el Estado receptor son Partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; ambos son Miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “la OEA”) y suscribieron la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”) y aunque el Estado receptor no ha ratificado la Convención Americana, sí ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante “la ONU”).

4. Partiendo de dichas premisas, México solicitó la opinión de la Corte sobre los siguientes asuntos:

En relación con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares:

1. En el marco del artículo 64.1 de la Convención Americana, ¿debe entenderse el artículo 36 de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares], en el sentido de contener disposiciones concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos?

2. Desde el punto de vista del Derecho internacional, ¿está subordinada la exigibilidad de los derechos individuales que confiere el citado artículo 36 a los extranjeros, por parte de los interesados frente al Estado receptor, a las protestas del Estado de su nacionalidad?

3. Tomando en cuenta el objeto y fin del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena, ¿debe interpretarse la expresión “sin dilación” contenida en dicho precepto, en el sentido de requerir que las autoridades del Estado receptor informen a todo extranjero detenido por los delitos sancionables con la pena capital de los derechos

que le confiere el propio artículo 36.1.b), en el momento del arresto y en todo caso antes de que el detenido rinda cualquier declaración o confesión ante las autoridades policíacas o judiciales?

4. Desde el punto de vista del Derecho internacional y tratándose de personas extranjeras, ¿cuáles debieran ser las consecuencias jurídicas respecto de la imposición y ejecución de la pena de muerte, ante la falta de notificación a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena?

Respecto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

5. En el marco del artículo 64.1 de la Convención Americana, ¿deben entenderse los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto, en el sentido de contener disposiciones concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos?

6. En el marco del artículo 14 del Pacto, ¿debe entenderse que el propio artículo 14 debe aplicarse e interpretarse a la luz de la expresión “todas las garantías posibles para asegurar un juicio justo”, contenida en el párrafo 5 de las respectivas salvaguardias de las Naciones Unidas y que tratándose de extranjeros acusados o inculcados de delitos sancionables con la pena capital, dicha expresión incluye la inmediata notificación al detenido o procesado, por parte del Estado receptor, de los derechos que le confiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena?

7. Tratándose de personas extranjeras acusadas o inculpadas de delitos sancionables con la pena capital, ¿se conforma la omisión, por parte del Estado receptor, de la notificación exigida por el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena con respecto a los interesados, con el derecho de éstos a disponer de “medios adecuados para la preparación de su defensa” de acuerdo con el artículo 14.3.b) del Pacto?

8. Tratándose de personas extranjeras acusadas o inculpadas de delitos sancionables con la pena capital, ¿debe entenderse que las expresiones “garantías mínimas”, contenida en el artículo 14.3 del Pacto, y “equiparables como mínimo”, contenida en el párrafo 5 de las respectivas salvaguardias de las Naciones Unidas, eximen al Estado receptor del inmediato cumplimiento con respecto al detenido o procesado de las disposiciones del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena?

9. Tratándose de países [a]mericanos constituidos como Estados federales que son Parte en el Pacto de Derechos Civiles, y en el marco de los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto, ¿están obligados dichos Estados a garantizar la notificación oportuna a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena a todo individuo de nacionalidad extranjera arrestado, detenido o procesado en su territorio por delitos sancionables con la pena capital; y a adoptar disposiciones conforme a su derecho interno para hacer efectiva en tales casos la notificación oportuna a que se refiere ese artículo en todos sus componentes, si el mismo no estuviese ya garantizado por disposiciones legislativas o de otra índole, a fin de dar plena eficacia a los respectivos derechos y garantías consagrados en el Pacto?

10. En el marco del Pacto y tratándose de personas extranjeras, ¿cuáles debieran ser las consecuencias jurídicas respecto de la imposición y ejecución de la

pena de muerte, ante la falta de notificación a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena?

Respecto de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana:

11. Tratándose de arrestos y detenciones de extranjeros por delitos sancionables con la pena capital y en el marco de los artículos 3.1)¹ de la Carta y II de la Declaración, ¿se conforma la omisión por parte del Estado receptor de la notificación al detenido o inculgado, sin dilación, de los derechos que le confiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena, con la proclamación por la Carta de los derechos humanos, sin distinción por motivos de nacionalidad, y con el reconocimiento por la Declaración del derecho a la igualdad ante la ley sin distinción alguna?

12. Tratándose de personas extranjeras y en el marco del artículo 3.1)² de la Carta de la OEA y de los artículos I, II y XXVI de la Declaración, ¿cuáles debieran ser las consecuencias jurídicas respecto de la imposición y ejecución de la pena de muerte, ante la falta de notificación a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena?

II GLOSARIO

5. Para efectos de la presente Opinión Consultiva, la Corte utilizará los términos siguientes con la significación señalada:

a) “derecho a la información sobre la asistencia consular” ó “derecho a la información”

El derecho *del nacional del Estado que envía*, que es arrestado, detenido o puesto en prisión preventiva, a ser informado, “sin dilación”, que tiene los siguientes derechos:

- i) el derecho a la notificación consular, y
- ii) el derecho a que cualquier comunicación que dirija a la oficina consular sea transmitida sin demora.

(art. 36.1.b) Convención de Viena sobre Relaciones Consulares)

¹ La referencia original que hizo el Estado solicitante corresponde al artículo 3.1) de la Carta reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

² *Supra* nota 1.

- b) “derecho a la notificación consular” ó “derecho a la notificación” El derecho *del nacional del Estado que envía* a solicitar y obtener que las autoridades competentes del Estado receptor informen sin retraso alguno sobre su arresto, detención o puesta en prisión preventiva a la oficina consular del Estado que envía.
- c) “derecho de asistencia consular” ó “derecho de asistencia” El derecho *de los funcionarios consulares del Estado que envía* a proveer asistencia a su nacional (arts. 5 y 36.1.c] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares).
- d) “derecho a la comunicación consular” ó “derecho a la comunicación”³ El *derecho de los funcionarios consulares y los nacionales del Estado que envía* a comunicarse libremente (arts. 5, 36.1.a] y 36.1.c] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares).
- e) “Estado que envía” Estado del cual es nacional la persona privada de libertad (art. 36.1.b] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares).
- f) “Estado receptor” Estado en que se priva de libertad al nacional del Estado que envía (art. 36.1.b] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares).

III

PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

6. Mediante notas de 11 de diciembre de 1997, la Secretaría de la Corte (en adelante “la Secretaría”), en cumplimiento de lo que dispone el artículo 62.1 del Reglamento de la Corte (en adelante “el Reglamento”) y de las instrucciones que su Presidente (en adelante “el Presidente”) impartió a ese respecto, transmitió el texto de la consulta a los Estados Miembros de la OEA, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”), al Consejo Permanente y, por intermedio del Secretario General de la OEA, a todos los órganos a que se refiere el Capítulo VIII de su Carta. En la misma fecha, la Secretaría

³ La Corte ha tomado nota de que todos los derechos consagrados en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares se encuentran descritos bajo el título “Comunicación con los nacionales del Estado que envía” y ha adoptado la denominación “derecho a la comunicación consular” para el derecho descrito en el apartado d) de este glosario, por considerarla apropiada para los efectos de la presente Opinión Consultiva.

informó a todos ellos que el Presidente fijaría el plazo límite para la presentación de observaciones escritas u otros documentos relevantes respecto de este asunto durante el XXXIX Período Ordinario de Sesiones del Tribunal.

7. El 4 de febrero de 1998 el Presidente, en consulta con los demás jueces que integran el Tribunal, dispuso que las observaciones escritas y documentos relevantes sobre la consulta deberían ser presentados en la Secretaría a más tardar el 30 de abril de 1998.

8. Por resolución de 9 de marzo de 1998, el Presidente dispuso la realización de una audiencia pública sobre la consulta en la sede de la Corte, a partir del 12 de junio de 1998, a las 10:00 horas, e instruyó a la Secretaría para que oportunamente invitase a participar en dicho procedimiento oral a quienes hubiesen sometido por escrito sus puntos de vista al Tribunal.

9. La República de El Salvador (en adelante “El Salvador”) presentó a la Corte sus observaciones escritas el 29 de abril de 1998.

10. Los siguientes Estados presentaron a la Corte sus observaciones escritas el 30 de abril de 1998: la República Dominicana, la República de Honduras (en adelante “Honduras”) y la República de Guatemala (en adelante “Guatemala”).

11. El 1 de mayo de 1998 México presentó un escrito con “consideraciones adicionales, información sobreviniente y documentos relevantes” sobre la consulta.

12. Conforme a la extensión del plazo concedido por el Presidente para la presentación de observaciones, la República del Paraguay (en adelante “el Paraguay”) y la República de Costa Rica (en adelante “Costa Rica”) las presentaron el 4 y 8 de mayo de 1998, respectivamente, y los Estados Unidos de América, el 1 de junio del mismo año.

13. La Comisión Interamericana presentó sus observaciones el 30 de abril de 1998.

14. Los siguientes juristas, organizaciones no gubernamentales e individuos presentaron sus escritos en calidad de *amici curiae* entre el 27 de abril y el 22 de mayo de 1998:

- Amnistía Internacional;
- la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de Derechos Humanos (en adelante “CMDPDH”), *Human Rights Watch*/Américas y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (en adelante “CEJIL”);
- *Death Penalty Focus* de California;
- *Delgado Law Firm* y el señor Jimmy V. Delgado;

- *International Human Rights Law Institute de DePaul University College of Law y MacArthur Justice Center de University of Chicago Law School;*
- *Minnesota Advocates for Human Rights* y la señora Sandra L. Babcock;
- los señores Bonnie Lee Goldstein y William H. Wright, Jr.;
- el señor Mark Kadish;
- el señor José Trinidad Loza;
- los señores John Quigley y S. Adele Shank;
- el señor Robert L. Steele;
- la señora Jean Terranova, y
- el señor Héctor Gros Espiell.

15. El 12 de junio de 1998, con anterioridad al inicio de la audiencia pública convocada por el Presidente, la Secretaría entregó a los comparecientes el conjunto de escritos de observaciones y documentos presentados, hasta ese momento, durante el procedimiento consultivo.

16. Comparecieron a la audiencia pública,

*por los Estados Unidos
Mexicanos:*

Sr. Sergio González Gálvez,
Asesor Especial de la señora Secretaria de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, agente;
Sr. Enrique Berruga Filloy,
Embajador de los Estados Unidos Mexicanos ante el Gobierno de la República de Costa Rica;
Sr. Rubén Beltrán Guerrero,
Director General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, agente alterno;
Sr. Jorge Cícero Fernández,
Director de Litigios, Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, agente alterno, y
Sr. Juan Manuel Gómez Robledo,
Representante alterno de los Estados Unidos Mexicanos ante la Organización de los Estados Americanos.

por Costa Rica

Sr. Carlos Vargas Pizarro,
agente.

por El Salvador

Sr. Roberto Arturo Castrillo Hidalgo,
Coordinador de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador, Jefe de la delegación;

Sr. Gabriel Mauricio Gutiérrez Castro,
miembro de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador;

Sra. Ana Elizabeth Villalta Vizcarra,
Directora de la Unidad de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador, y

Sr. Roberto Mejía Trabanino,
asesor en Derechos Humanos del señor Ministro de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador.

por Guatemala

Sra. Marta Altolaguirre;
Presidenta de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de derechos humanos, agente;

Sr. Dennis Alonzo Mazariegos;
Director Ejecutivo de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de derechos humanos, agente alterno, y

Sr. Alejandro Sánchez Garrido,
asesor.

por Honduras

Sr. Mario Fortín Midence,
Embajador de la República de Honduras ante el Gobierno de la República de Costa Rica, agente, y

Sra. Carla Raquel,
Encargada de Negocios de la Embajada de la República de Honduras ante el Gobierno de la República de Costa Rica.

por el Paraguay

Sr. Carlos Víctor Montanaro;
Representante Permanente de la República del Paraguay ante la Organización de los Estados Americanos, agente;

Sr. Marcial Valiente,
Embajador de la República del Paraguay ante el Gobierno de la República de Costa Rica, agente alterno,

y

Sr. Julio Duarte Van Humbeck,
*Representante Alterno de la República del Paraguay
 ante la Organización de los Estados Americanos, agente
 alterno.*

por la República Dominicana

Sr. Claudio Marmolejos,
*Consejero de la Embajada de la República
 Dominicana ante el Gobierno de la República de
 Costa Rica, representante.*

*por los Estados Unidos de
 América*

Sra. Catherine Brown,
*Consejera Legal Adjunta para Asuntos Consulares
 del Departamento de Estado de los Estados Unidos
 de América;*

Sr. John Crook,
*Consejero Legal Adjunto para Asuntos de las
 Naciones Unidas en el Departamento de Estado de
 los Estados Unidos de América;*

Sr. John Foarde,
*Procurador Adjunto de la Oficina de la Consejera
 Legal Adjunta para Asuntos Consulares,
 Departamento de Estado de los Estados Unidos
 de América, y*

Sr. Robert J. Erickson,
*Jefe Adjunto Principal de la Sección de Apelación
 Penal del Departamento de Justicia de los Estados
 Unidos de América.*

por la Comisión Interamericana

Sr. Carlos Ayala Corao,
*Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos
 Humanos, delegado;*

Sr. Alvaro Tirado Mejía,
*Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos
 Humanos, delegado, y*

Sra. Elizabeth Abi-Mershed,
*Especialista Principal de la Secretaría Ejecutiva de la
 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

por Amnistía Internacional

Sr. Richard Wilson, y
 Sr. Hugo Adrián Relva.

<i>por CMDPDH, Human Rights Watch/Americas y CEJIL</i>	Sra. Mariclaire Acosta; Sr. José Miguel Vivanco; Sra. Viviana Krsticevic; Sra. Marcela Matamoros, y Sr. Ariel Dulitzky.
<i>por el International Human Rights Law Institute de DePaul University College of Law</i>	Sr. Douglass Cassel .
<i>por Death Penalty Focus de California</i>	Sr. Mike Farrell, y Sr. Stephen Rohde.
<i>por Minnesota Advocates for Human Rights</i>	Sra. Sandra Babcock, y Sra. Margaret Pfeiffer.
<i>en representación del señor José Trinidad Loza</i>	Sr. Laurence E. Komp Sra. Luz Lopez-Ortiz, y Sr. Gregory W. Meyers.
<i>en calidad individual:</i>	Sr. John Quigley; Sr. Mark J. Kadish, y el Sr. Héctor Gros Espiell.

Estuvo presente, además, como observador

<i>por el Canadá</i>	Sr. Dan Goodleaf, <i>Embajador del Canadá ante el Gobierno de la República de Costa Rica.</i>
----------------------	--

17. Durante la audiencia pública, El Salvador y la Comisión Interamericana entregaron a la Secretaría los textos escritos de sus presentaciones orales ante la Corte. De conformidad con las instrucciones del Presidente a este respecto, la Secretaría levantó las correspondientes actas de recibo y entregó en estrados los documentos respectivos a todos los comparecientes.

18. También durante la audiencia pública, los Estados Unidos de América presentaron copia de un manual titulado "*Consular Notification and Access: Instruction for Federal, State and Local Law Enforcement and Other Officials Regarding Foreign Nationals in the United States and the Rights of Consular Officials to Assist Them*", emitido por su Departamento de Estado, y el Estado solicitante presentó un escrito titulado

“Explicación de las preguntas planteadas en la solicitud consultiva OC-16”, tres documentos, titulados “*Memorandum of Understanding on Consultation Mechanism of the Immigration and Naturalization Service Functions and Consular Protection*”, “*The Death Penalty in Black and White: Who Lives, Who Dies, Who Decides*” e “*Innocence and the Death Penalty: The Increasing Danger of Executing the Innocent*” y copia de una carta de 10 de junio de 1998, firmada por el señor Richard C. Dieter, dirigida a la Corte en papel membretado del “*Death Penalty Information Center*”. De conformidad con las instrucciones del Presidente, la Secretaría levantó las correspondientes actas de recibo y puso oportunamente los documentos citados en conocimiento del pleno de la Corte.

19. Al término de la audiencia pública, el Presidente indicó a los comparecientes que podrían presentar escritos de observaciones finales sobre el proceso consultivo en curso y otorgó un plazo de tres meses para la entrega de dichos escritos, contados a partir del momento en que la Secretaría transmitiera a todos los participantes la versión oficial de la transcripción de la audiencia pública.

20. El 14 de octubre de 1998 el Estado solicitante presentó a la Corte copia de dos documentos, titulados “Comisión General de Reclamaciones México - Estados Unidos, Caso Faulkner, Opinión y Decisión de fecha 2 de noviembre de 1926” e “Información adicional sobre los servicios de protección consular a nacionales mexicanos en el extranjero”.

21. Mediante notas de fecha 11 de febrero de 1999 la Secretaría transmitió la versión oficial de la transcripción de la audiencia pública a todos los participantes en el procedimiento.

22. Las siguientes instituciones y personas que participaron en calidad de *amici curiae*, presentaron escritos de observaciones finales: CMPDDH, *Human Rights Watch/Americas* y CEJIL, el 20 de agosto de 1998; *International Human Rights Law Institute* de *DePaul University College of Law*, el 21 de octubre del mismo año; el señor José Trinidad Loza, el 10 de mayo de 1999, y Amnistía Internacional, el 11 de mayo de 1999.

23. La Comisión Interamericana presentó sus observaciones finales el 17 de mayo de 1999.

24. Los Estados Unidos de América presentaron su escrito de observaciones finales el 18 de mayo de 1999.

25. El 6 de julio de 1999, de conformidad con las instrucciones del Presidente, la Secretaría transmitió a todos los participantes en el procedimiento los escritos de observaciones adicionales que fueron presentados ante el Tribunal y les informó que

la Corte había programado las deliberaciones sobre la consulta en la agenda de su XLV Período Ordinario de Sesiones, del 16 de septiembre al 2 de octubre de 1999.

*
* * *

26. La Corte resume de la siguiente manera la parte conducente de las observaciones escritas iniciales de los Estados participantes en este procedimiento, así como las de la Comisión Interamericana⁴:

Estados Unidos Mexicanos: *En su solicitud, México manifestó, respecto del fondo de la consulta, que*

los Estados americanos reconocen que en el caso de la aplicación de la pena de muerte, los derechos fundamentales de la persona deben ser escrupulosamente respetados, porque la pena mencionada produce la pérdida irreparable del “derecho más fundamental, que es el derecho a la vida”;

la jurisprudencia de esta Corte, la doctrina de la Comisión Interamericana y varias resoluciones de la ONU han reconocido la necesidad de que la aplicación de la pena de muerte esté condicionada y limitada por el cumplimiento estricto de las garantías judiciales reconocidas en los instrumentos universales y regionales de protección de los derechos humanos, tanto las que se refieren al debido proceso en general, como las que aluden a los casos en que es aplicable la pena de muerte;

resulta claro que, tratándose de detenidos de nacionalidad extranjera, las garantías judiciales deben aplicarse e interpretarse en armonía con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, pues de lo contrario, se privaría a dichos detenidos de un “medio idóneo” para hacerlas efectivas;

la asistencia consular oportuna puede ser determinante en el resultado de un proceso penal, porque garantiza, entre otras cosas, que el detenido extranjero adquiera información sobre sus derechos constitucionales y legales

⁴ El texto completo de los escritos de observaciones presentados por los Estados, órganos, instituciones e individuos participantes en el procedimiento será publicado oportunamente en la serie “B” de publicaciones oficiales del Tribunal.

en su idioma y en forma accesible, que reciba asistencia legal adecuada y que conozca las consecuencias legales del delito que se le imputa, y

los agentes consulares pueden coadyuvar en la preparación, coordinación y supervisión de la defensa, desarrollar un papel determinante en la obtención de pruebas atenuantes que se encuentran en el territorio del Estado del cual es nacional el acusado y contribuir “a hacer más humanas” las condiciones del acusado y de sus familiares, equilibrando de esta manera la situación de desventaja real en que éstos se encuentran.

El Salvador

En su escrito de 29 de abril de 1998, el Estado salvadoreño manifestó que

las garantías mínimas necesarias en materia penal deben aplicarse e interpretarse a la luz de los derechos que confiere a los individuos el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, por lo que la omisión de informar al detenido sobre estos derechos constituye una falta “a todas las reglas del debido proceso, por no respetar las garantías judiciales conforme al derecho internacional”;

el incumplimiento del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares “conduce a la práctica de ejecuciones arbitrarias [...] pudiendo tener efectos en el más fundamental de los derechos de la persona [...]: el derecho a la vida”, y

es necesario “asegurar, fortalecer e impulsar la aplicación de las normas y principios de los instrumentos internacionales” en materia de derechos humanos y asegurar el cumplimiento de las garantías mínimas necesarias para el debido proceso.

Guatemala

En su escrito de 30 de abril de 1998, el Estado guatemalteco manifestó que

en razón de los bienes jurídicos protegidos por el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, puede afirmarse que éste contiene

disposiciones concernientes a la protección de los derechos humanos;

la redacción del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares determina que la exigibilidad de los derechos que éste otorga no está subordinada a las protestas del Estado de nacionalidad del detenido extranjero;

la expresión “sin dilación”, contenida en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares implica que el detenido extranjero debe ser informado de sus derechos “en el menor lapso [...] posible después de su arresto, detención o puesta en prisión preventiva” y que sus comunicaciones deben ser transmitidas sin demora a la oficina consular de su país;

las consecuencias jurídicas de la falta de notificación a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en los casos de aplicación de la pena de muerte, deben ser determinadas por los tribunales internos que conozcan cada caso específico ;

la disposición contenida en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fundamenta la aplicación de las Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte;

el incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares “podría infringir” el contenido del artículo 14.3.b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

la expresión “garantías mínimas” contenidas en el artículo 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluye las disposiciones del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y

la garantía de no discriminación, incluida en los artículos 3.1 de la Carta de la Organización y II de la Declaración Americana, abarca el tema de la nacionalidad.

República Dominicana

La República Dominicana dividió su presentación escrita de 30 de abril de 1998 en dos partes. En la primera de ellas, titulada “Observaciones [...] respecto de la [consulta]”, manifestó que

el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares tiene como propósito la protección de los derechos humanos de los inculcados y su exigibilidad no está subordinada a las protestas del Estado de nacionalidad, porque “la Convención es una ley nacional al estar aprobada por el Congreso Nacional”;

la información al detenido de los derechos conferidos por el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares debe darse en el momento del arresto y antes de que rinda cualquier declaración o confesión;

el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debe interpretarse a la luz de la expresión “todas las garantías posibles para asegurar un juicio justo”, contenida en el párrafo quinto de las Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte y, en consecuencia, para ofrecer al acusado dichas garantías es indispensable el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y

la omisión de informar al detenido extranjero sobre los derechos que le confiere la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares constituye una violación de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana.

En la segunda parte de su escrito de 30 de abril de 1998, titulada “Informe [...] sobre la Opinión Consultiva”, la República Dominicana reiteró algunas de las opiniones ya citadas y añadió que

la asistencia consular se deriva del derecho a la nacionalidad consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante “la Declaración Universal”) y, para ser efectiva, requiere que se respeten las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

las disposiciones vinculadas con el respeto del debido proceso tienen la finalidad de afirmar una serie de derechos individuales, como la igualdad ante la administración de justicia y el derecho a ser oído sin distingo, y la intervención consular asegura el cumplimiento de las obligaciones correlativas a dichos derechos, y

el cumplimiento “sin dilación” de lo dispuesto en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares asegura el debido proceso y protege los derechos fundamentales de la persona, y “en particular, el más fundamental de todos, el derecho a la vida”.

Honduras

En su escrito de 30 de abril de 1998, el Estado hondureño manifestó, respecto de la competencia de la Corte que

si bien la fuente del “aviso consular” es el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, este instrumento forma parte de la legislación interna de los Estados americanos y, por lo tanto, engrosa “las medidas del sistema de protección de los derechos humanos del continente”, y

de conformidad con la norma consagrada en el artículo 29.b) de la Convención Americana, ninguna disposición de esta última puede limitar la competencia consultiva de la Corte para elucidar la consulta referente al “aviso consular”, aun cuando éste derive de un instrumento universal.

El Paraguay

En su escrito de 4 de mayo de 1998, el Estado paraguayo manifestó, respecto del fondo de la consulta que

los Estados tienen la obligación de respetar las garantías judiciales mínimas consagradas por el derecho internacional en favor de la persona “que enfrenta causas abiertas por delitos sancionables con la pena capital en un Estado del cual no es nacional y cuya inobservancia genera la responsabilidad internacional para dicho Estado”;

las normas internacionales que protegen los derechos fundamentales deben ser interpretadas y aplicadas en

armonía con el sistema jurídico internacional de protección;

el incumplimiento de la disposición del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, referente a la “comunicación con los nacionales del Estado que envía”, es una violación de los derechos humanos de los acusados extranjeros porque afecta el debido proceso y, en casos de aplicación de la pena capital, puede constituir una violación del “derecho humano por excelencia: el derecho a la vida”;

el Paraguay ha incoado un proceso contra los Estados Unidos de América ante la Corte Internacional de Justicia, referente a la inobservancia del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (*infra* 28)⁵, y

en razón de las diferencias en los sistemas de los Estados, la función consular es fundamental para brindar al nacional afectado asistencia inmediata y oportuna en el proceso penal y puede incidir en el resultado de dicho proceso.

Costa Rica

En su escrito de 8 de mayo de 1998, el Estado costarricense manifestó, respecto de la competencia de la Corte que

las consideraciones que originaron la consulta no interfieren con el debido funcionamiento del sistema interamericano, ni afectan negativamente los intereses de víctima alguna, y

en el presente asunto, la función consultiva de la Corte sirve al propósito de coadyuvar al debido cumplimiento del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que se relaciona con el cumplimiento de los derechos fundamentales de la persona;

⁵ Posteriormente, los Estados Unidos de América informaron a la Corte que el Paraguay desistió de la acción incoada en su contra ante la Corte Internacional de Justicia. *Véase, al respecto, infra* párr. 28.

y respecto del fondo de la consulta, que

las normas de derecho interno no pueden impedir el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos;

las obligaciones referidas a la protección de las garantías mínimas y los requisitos del debido proceso en materia de derechos humanos son de cumplimiento obligatorio, y

todas las entidades de un Estado federal están obligadas por los tratados suscritos por este último en el ámbito internacional.

Estados Unidos de América

En su escrito de 1 de junio de 1998, los Estados Unidos de América manifestaron, respecto de la competencia de la Corte en el presente asunto, que

la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es un tratado con vocación universal, por lo cual no se puede diferenciar, a un nivel regional, las obligaciones de los Estados que son partes en ella;

en ese momento, estaba en trámite ante la Corte Internacional de Justicia un caso contencioso que involucraba el mismo asunto que el Estado solicitante ha planteado en este procedimiento⁶, por lo que la “prudencia, si no las consideraciones de cortesía internacional, deberían llevar a [la] Corte a posponer su consideración de la petición hasta que la Corte Internacional de Justicia h[ubiese] dictado una sentencia en la que interpret[ara] las obligaciones de los Estados Partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”;

el Protocolo de firma facultativa sobre jurisdicción obligatoria para la solución de controversias de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que han ratificado 53 Estados Partes en dicha Convención, prevé que los Estados pueden recurrir de mutuo acuerdo

⁶ Posteriormente, los Estados Unidos de América informaron a la Corte que el Paraguay desistió de la acción incoada en contra de aquel Estado ante la Corte Internacional de Justicia. Véase, al respecto, *infra* párr. 28.

a un procedimiento de conciliación o arbitraje o someter sus controversias ante la Corte Internacional de Justicia;

la consulta constituye un claro intento de someter a los Estados Unidos de América a la competencia contenciosa de este Tribunal, aun cuando dicho Estado no es parte en la Convención Americana ni ha aceptado la competencia obligatoria de la Corte;

la consulta constituye un caso contencioso encubierto que no puede resolverse a menos que se haga referencia a hechos concretos, los cuales no pueden ser determinados en un procedimiento consultivo;

los registros judiciales de los casos descritos en la consulta no están ante la Corte y los Estados Unidos de América no han tenido la oportunidad de refutar los alegatos generalizados que ha hecho el Estado solicitante sobre dichos casos;

cualquier pronunciamiento de la Corte sobre la consulta tendría graves efectos en los casos citados en desarrollo de esta última y afectaría los derechos de los individuos y gobiernos involucrados, incluyendo a las víctimas de los delitos cometidos, quienes no han tenido la oportunidad de participar en este procedimiento, y

si la Corte acogiese la posición expresada por el Estado solicitante, haría que se cuestionase la solvencia de todo procedimiento penal realizado en el marco de los sistemas de justicia penal de los Estados Partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares que pudiese culminar en la imposición de una pena severa, y en el que no se hubiera practicado la notificación consular; “[n]o existe base en el derecho internacional, la lógica o la moral para dicho fallo y para la consiguiente perturbación y deshonor de los numerosos Estados Partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”;

respecto de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la asistencia consular, que

la Convención citada no es un tratado de derechos humanos, ni un tratado “concerniente” a la protección de

éstos, sino un “tratado multilateral del tipo tradicional, concluido en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes”, en el sentido que dio la Corte a estas expresiones en su segunda Opinión Consultiva. Añadieron que este argumento se demuestra a través de la constatación de que el propósito de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es el establecimiento de normas de derecho que regulen las relaciones entre Estados, no entre Estados e individuos, y de que en su Preámbulo se declara que su propósito “no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos” ;

no toda obligación estatal que involucra a los individuos es necesariamente una obligación en materia de derechos humanos, y el hecho de que una disposición de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares pueda autorizar la asistencia a algunos individuos en ciertos supuestos no la convierte en un instrumento de derechos humanos o en fuente de derechos humanos individuales;

el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares está inserto en una sección dedicada a “[f]acilidades, privilegios e inmunidades relativos a la oficina consular”, y

ni la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, ni los instrumentos internacionales de derechos humanos, crean el derecho de *asistencia* consular, y la primera únicamente estipula que el Estado receptor debe informar al detenido que, si así lo solicita, las autoridades consulares del Estado que envía pueden ser *notificadas* de su detención. Dichas autoridades consulares decidirían entonces, a su discreción, “si le prestan o no asistencia consular y, en caso afirmativo, en qué medida”. Para estos efectos, los Estados Unidos de América presentaron una descripción de las actividades que realizan sus funcionarios consulares en el extranjero cuando son notificados del arresto de un conciudadano y concluyeron que ningún Estado presta el tipo de servicios que describió México en la consulta;

respecto de la naturaleza de la notificación consular, y sus efectos en el proceso, que

no existe evidencia alguna que apoye la pretensión de que la notificación consular es un derecho individual intrínseco al individuo o un requisito necesario y universal para el respeto de los derechos humanos;

si un acusado es tratado en forma justa ante el tribunal, recibe patrocinio legal competente y se le otorgan el tiempo y las facilidades adecuados para la preparación de la defensa, la omisión de proveer la notificación consular no afecta la integridad de sus derechos humanos. Por el contrario, cuando los hechos de un caso demuestran que el acusado no gozó de un debido proceso o de las garantías judiciales, probablemente se instaure una investigación y se provea la reparación adecuada, con independencia del cumplimiento o no de la notificación consular;

por otra parte, la notificación consular no es un requisito previo para el respeto de los derechos humanos y su inobservancia no invalida aquellas causas penales que “satisfacen las normas pertinentes de derechos humanos incorporadas en el derecho nacional”;

las garantías del debido proceso deben ser cumplidas con independencia de la nacionalidad del acusado o “de si existen o no relaciones consulares” entre el Estado que envía y el Estado que recibe. De conformidad con las manifestaciones de los Estados Unidos de América, si se considerase que la notificación consular es un derecho fundamental, se estaría concluyendo que los individuos nacionales de Estados que sostienen relaciones consulares “tienen más derechos” que quienes son nacionales de Estados que no sostienen ese tipo de relaciones, o de Estados que no son partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

ni la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares ni los instrumentos internacionales de derechos humanos requieren la suspensión del proceso penal hasta que se haya cumplido con la notificación consular, y

del texto de los instrumentos pertinentes de derechos humanos y de sus respectivos trabajos preparatorios no se desprende, ni explícita ni implícitamente, el derecho a la notificación consular;

respecto de la relación de la notificación consular con el principio de igualdad ante la ley, que

no se puede asumir que un ciudadano extranjero no disfrutará de sus derechos si no se adoptan medidas especiales, porque las necesidades y circunstancias de cada extranjero varían dramáticamente y comprenden una gama que puede ir desde el desconocimiento absoluto del lenguaje y las costumbres del Estado receptor (en caso de individuos que visitan un país por algunos días) a una identidad profunda con ellos (en caso de individuos que han vivido en el país por lapsos prolongados y, en algunos casos, la mayor parte de sus vidas);

la sola sugerencia de que los extranjeros puedan requerir derechos especiales es, en sí misma, contraria a los principios de no discriminación e igualdad ante la ley;

la notificación consular, por su propia naturaleza, únicamente es relevante para los ciudadanos de aquellos Estados que sostienen relaciones consulares con el Estado receptor y, por lo tanto, se basa en un principio de distinción en razón de la nacionalidad, e

interpretan los argumentos del Estado solicitante en el sentido de que éste pregunta si la falta de notificación consular constituye una discriminación entre los ciudadanos del Estado responsable del arresto y los ciudadanos de otros Estados y que, en este contexto, la opinión de los Estados Unidos de América es que la ejecución u omisión de la notificación consular no es relevante (porque ésta únicamente se da a quienes no son nacionales del Estado que arresta), y que lo relevante es si existe discriminación o un trato dispar respecto del disfrute de los derechos procesales y otros derechos relevantes;

respecto de la relación de la notificación consular con los procesos originados en delitos que se castigan con la pena de muerte, que

la notificación consular es relevante en todos los casos y no únicamente en aquellos que involucran la pena de muerte o en los que la persona detenida no hable el idioma o no conozca el sistema judicial del Estado receptor, porque no existe elemento alguno en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares que permita hacer estas distinciones;

aun cuando la pena de muerte constituye la más seria e irreversible de las sanciones, y puede ser dictada únicamente en cumplimiento estricto de las garantías que otorga la ley al acusado, no existe elemento alguno que permita interpretar que la notificación consular es una de dichas garantías;

“es difícil entender cómo las normas para la protección de los derechos humanos se pueden establecer a un nivel mucho más alto en casos de pena de muerte” que en otros procesos penales o “en otros de la misma o mayor gravedad que, debido a diferencias concretas entre los sistemas de justicia penal nacional, pueden llevar a la imposición de otras penas distintas de la de la muerte, tales como cadena perpetua o prisión prolongada”, y

no se puede afirmar que los casos motivados por delitos que se castigan con la pena de muerte sean los únicos que pueden tener serias consecuencias para el imputado, porque “[a]ún prescindiendo de los casos de posible tortura o malos tratos por las autoridades responsables de la detención, una persona puede morir o sufrir daños permanentes en prisión por una serie de motivos, tales como falta de atención médica adecuada o incluso mínima”;

respecto de la expresión “sin dilación”, contenida en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que

no existe fundamento alguno para suponer que dicha expresión indica que la notificación deba efectuarse

precisamente en el momento del arresto y que el acusado debe ser informado de la posibilidad de efectuar la notificación consular “después de su detención o arresto, dentro de un plazo limitado y razonable que permita a las autoridades determinar si [...] es nacional extranjero y evacuar las formalidades a que hubiera lugar”, y

cuando los Estados han deseado acordar un plazo concreto para cumplir con el procedimiento de notificación consular, lo han hecho por medio de acuerdos distintos a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

respecto de las medidas de reparación por el incumplimiento de la obligación de notificación consular, que

ni la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares ni su Protocolo Facultativo sobre la Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias prevén medidas de reparación por el incumplimiento de la obligación de notificación consular;

la prioridad que se dé a la notificación consular depende, en gran medida, del tipo de asistencia que el Estado que envía esté en capacidad de prestar a sus nacionales y, además, dicho Estado es responsable en parte de “dirigir la atención del Estado receptor” hacia los casos en que no está satisfecho con el cumplimiento del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

no existe elemento alguno para interpretar que si no se cumple con la notificación consular se invalidan los resultados de un sistema penal estatal y que, además, esta conclusión iría en contra de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la práctica de los Estados;

en caso de que se cuestione la existencia de un debido proceso, la investigación respectiva se enfocaría probablemente a determinar si, dadas las circunstancias de cada caso concreto, alguno de los derechos garantizados por los instrumentos internacionales y por la legislación interna fue violado y no, como lo propone el Estado solicitante, a considerar que la omisión de informar al detenido sobre su derecho a la notificación

consular constituye, *per se*, una violación del debido proceso y las garantías judiciales, y

la práctica común en esta materia es la siguiente: “[c]uando un funcionario consular tiene conocimiento de que no se ha cumplido con la notificación y se toma interés en ello, se puede enviar una comunicación diplomática al gobierno anfitrión en la que se formula una protesta. Si bien esta correspondencia a menudo no recibe respuesta, lo más frecuente es que el Ministerio de Relaciones Exteriores o los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley del gobierno anfitrión abran una investigación. Si se confirma que, efectivamente, no se había efectuado la notificación, es práctica común que el Estado que recibe presente sus excusas y trate de asegurar la mejora del cumplimiento en el futuro”.

Por último, los Estados Unidos de América sugirieron que la Corte podría concluir que

la ejecución de los requerimientos de la notificación consular, establecidos en el artículo 36 de la Convención de Viena, es importante y todos los Estados Partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares deberían procurar mejorar su cumplimiento;

la notificación consular no constituye un derecho humano, sino un deber de los Estados que sostienen relaciones consulares recíprocas y su propósito es el beneficio de los individuos y de los Estados;

la notificación consular no implica un derecho a requerir algún nivel particular de asistencia consular;

entre los Estados que sostienen relaciones consulares, la notificación consular puede tener como efecto que se provea asistencia consular, la cual, a su vez, podría beneficiar a un acusado extranjero;

la esencia de los derechos y garantías individuales que son aplicables en los procesos penales es la que expresan la Declaración Americana, la Carta de la OEA y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

todas las personas tienen el derecho a un debido proceso, sin distinción de la pena que podría serles impuesta y los ciudadanos extranjeros deben gozar de un debido proceso con independencia de si reciben o no la notificación consular, y

la omisión, por parte del Estado receptor, de informar al ciudadano extranjero que las autoridades consulares de su país pueden ser notificadas de su detención puede tener como resultado la aplicación de medidas diplomáticas que tengan como materia dicha omisión y el propósito de mejorar el cumplimiento a futuro y, en todo caso, la reparación adecuada para la omisión solamente puede ser evaluada en cada situación particular y a la luz de la práctica actual de los Estados y de las relaciones consulares entre los Estados respectivos.

Comisión Interamericana

En su escrito de 30 de abril de 1998, la Comisión Interamericana manifestó, respecto de la admisibilidad de la consulta y la competencia de la Corte para elucidarla, que

existen dos casos ante el sistema interamericano que involucran la supuesta violación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares: el caso *Santana*, que pende ante la Comisión Interamericana, y el caso *Castillo Petruzzzi y otros*; y que, sin embargo, con base en los pronunciamientos contenidos en la decimocuarta Opinión Consultiva de la Corte, esta circunstancia no debería impedir el conocimiento de la consulta;

y respecto del fondo, que

el derecho individual de que gozan los detenidos extranjeros para comunicarse con las autoridades consulares de su Estado de nacionalidad es distinto del privilegio histórico de los Estados de proteger a sus nacionales y constituye una regla de derecho consuetudinario internacional o, al menos, de la práctica internacional, independientemente de si existe o no un tratado al respecto;

la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es un tratado, en el sentido que da a este término el artículo

64 de la Convención Americana y que su artículo 36 concierne a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, porque establece derechos individuales -no solamente deberes de los Estados- y porque el acceso consular puede proveer una protección adicional al detenido extranjero, el cual podría enfrentar dificultades para disponer de una situación de equidad durante el proceso penal;

en aplicación del principio *pacta sunt servanda*, consagrado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los Estados Partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares tienen el deber de cumplir con las obligaciones que les impone esta última en todo su territorio, sin excepción geográfica alguna;

en los casos de aplicación de la pena capital existe una obligación estatal de aplicar rigurosamente las garantías procesales establecidas en los artículos XXVI de la Declaración Americana, 8 de la Convención Americana y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y las obligaciones contenidas en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares pueden tener un efecto sobre los derechos procesales del acusado de la comisión de un delito que se sanciona con la muerte;

los deberes que impone el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares trascienden la comunicación específica entre un prisionero y el consulado de su país e implican la seguridad y libertad de los extranjeros que viven, viajan y trabajan en el territorio de un Estado;

la protección de los derechos de los detenidos es una piedra angular de la consolidación de la democracia y el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares crea obligaciones respecto del tratamiento de extranjeros detenidos en el territorio de los Estados Partes en ella;

un Estado que no aplique en su territorio la normativa internacional respecto de la persona extranjera incurre en

responsabilidad internacional y, por lo tanto, debe proveer los medios de reparación pertinentes;

un estudio de legislación comparada demuestra que los tribunales nacionales han interpretado en forma diversa los efectos de la violación del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y revela que es posible anular un proceso si se determina que la violación acarreó un perjuicio al acusado, y

la carga de demostrar que, a pesar de esa omisión, se respetaron todas las garantías procesales requeridas para asegurar un juicio justo, recae sobre el Estado que incumplió con las obligaciones que le impone el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y dicho Estado debe demostrar que creó las condiciones para asegurar el respeto al debido proceso (obligación positiva) y que el detenido no fue privado arbitrariamente de un derecho protegido (obligación negativa).

*

* *

27. La Corte resume de la siguiente manera la parte conducente de los argumentos orales de los Estados participantes en este procedimiento, así como de la Comisión Interamericana⁷, en lo que respecta a la consulta formulada por México:

Estados Unidos Mexicanos *En su presentación inicial, el 12 de junio de 1998, el Estado solicitante manifestó, respecto de la admisibilidad de la consulta, que su propósito, al incoar este procedimiento consultivo, es “ayudar a los Estados y órganos a cumplir y aplicar tratados de derechos humanos sin someterlos al formalismo que caracteriza el procedimiento contencioso” y defender el debido proceso judicial, cuya*

⁷ El texto completo de las presentaciones de los Estados, órganos, instituciones e individuos participantes en la audiencia pública ha sido publicado en el volumen “Transcripción de la audiencia pública celebrada en la sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 12 y 13 de junio de 1998 sobre la solicitud de opinión consultiva OC-16. Texto oficial” (circulación restringida; en adelante “*Transcripción de la audiencia pública*”). Oportunamente, será publicado también en la serie “B” de publicaciones de la Corte. El idioma de la presentación fue el español, a menos que se indique otra cosa en los resúmenes preparados por la Corte.

violación en caso de aplicación de la pena de muerte puede significar la violación del derecho a la vida; y la consulta no se refiere a caso concreto alguno ni constituye un caso interestatal encubierto;

respecto de las motivaciones de la consulta

en caso de aplicación de la pena de muerte los derechos fundamentales de la persona deben ser “escrupulosamente cuidados y respetados”, ya que la ejecución de aquélla impide toda posibilidad de subsanar el error judicial; la Corte ya se ha pronunciado sobre las limitaciones impuestas en la Convención Americana a la aplicación de la pena de muerte; México mantiene alrededor de 70 consulados en todo el mundo y más de 1.000 funcionarios dedicados a la protección de los asuntos consulares de sus ciudadanos en el exterior; solamente en el año de 1997 dicha red consular atendió aproximadamente 60.000 casos de protección;

su experiencia en esta materia le permite afirmar que los primeros momentos de la detención marcan de manera determinante la suerte que corre el reo; nada puede suplir una oportuna intervención consular en esos momentos, porque es cuando el reo requiere mayor asistencia y orientación, en razón de que en muchas ocasiones no conoce el idioma del país en que se encuentra, ignora sus derechos constitucionales en el Estado receptor, no sabe si tiene la posibilidad de que se le brinde asistencia jurídica gratuita y no conoce el debido proceso legal, y

ningún tribunal interno ha proporcionado un remedio efectivo contra las violaciones al artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

respecto del fondo de la consulta, que

el derecho internacional se ha transformado en el presente siglo, lo cual repercute en los efectos y la naturaleza que se debe reconocer a instrumentos como la Declaración Americana; en casos en que se impone la pena de muerte es necesario subsanar las consecuencias de la violación del derecho a la información acerca del derecho a la notificación consular, mediante el restablecimiento del *status quo ante* y en caso de que dicho

restablecimiento no sea posible debido a la aplicación efectiva de la pena de muerte, existe responsabilidad internacional por incumplimiento de las garantías procesales y violación del derecho a la vida, cuya consecuencia sería el deber de compensar a las familias de las personas ejecutadas, para lo cual no se requiere demostrar que la violación acarrea un perjuicio.

Ante las preguntas de algunos jueces de la Corte, el Estado solicitante añadió que

la carga de la prueba sobre el perjuicio ocasionado por la violación del derecho a la información sobre la asistencia consular no puede ser atribuida a la persona que hace el reclamo y, en todo caso, la responsabilidad internacional surge independientemente de la existencia de daño o perjuicio.

Costa Rica

En su presentación ante la Corte, Costa Rica manifestó, respecto de la competencia de la Corte en este asunto, que

la consulta cumple los requisitos convencionales y reglamentarios;

respecto del fondo de la consulta, que

el cumplimiento de las garantías procesales establecidas dentro del sistema interamericano y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es indispensable en los procesos por delitos sancionados con la pena capital; el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares confiere al detenido extranjero el derecho a conocer su derecho a la comunicación consular; el artículo 14 del Pacto Internacional citado incluye los derechos conferidos al detenido por el artículo 36.1.b);

el Estado receptor no está exento, en ninguna circunstancia, de notificar al detenido de sus derechos, porque en caso contrario, este último no contaría con medios adecuados para preparar su defensa; en muchas ocasiones el extranjero condenado a muerte no entiende el idioma ni conoce la ley del Estado receptor ni las garantías judiciales que le confiere esa ley y el derecho internacional, y ha ingresado al país ilegalmente;

la expresión “sin dilación”, contenida en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, debe entenderse en el sentido de que existe una obligación del Estado receptor de informar al extranjero detenido por delitos sancionables con la pena capital de los derechos que le confiere dicho artículo, ya sea en el momento de su arresto o antes de que rinda declaración o confesión ante las autoridades políticas o judiciales del Estado receptor;

el derecho del detenido extranjero a ser informado sobre la asistencia consular no está subordinado a las protestas del Estado de su nacionalidad, y

la violación de las obligaciones impuestas por el artículo 36.1.b) trae como consecuencia el deber de efectuar reparaciones, y en caso de imposición de la pena de muerte, podría generar responsabilidad civil.

Ante las preguntas de algunos de los jueces que integran la Corte, Costa Rica añadió que

en caso de que la pena de muerte no se hubiese ejecutado, cabría considerar la nulidad del proceso y la instauración de “algún tipo” de responsabilidad civil.

El Salvador

En su comparecencia ante la Corte, El Salvador manifestó, con respecto a las motivaciones de la consulta:

la presente opinión consultiva tendrá repercusiones positivas para el ordenamiento de los Estados y el sistema interamericano y estimulará la puesta en vigencia y cumplimiento irrestricto de las disposiciones legales contenidas en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, y

la opinión de la Corte en esta materia “coadyuvará a la legitimación del debido proceso en todos los sistemas jurídicos del mundo”, fortaleciendo el sistema de protección de los derechos humanos;

con respecto a la admisibilidad de la consulta, que

la Convención Americana otorga a la Corte la facultad de interpretar cualesquiera otros tratados concernientes a la

protección de los derechos humanos en los Estados americanos, lo cual incluye el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

con respecto al fondo de la consulta, que

el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es una disposición concerniente a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos porque regula “garantías mínimas necesarias para que los extranjeros puedan gozar en el exterior de un debido proceso”; los detenidos extranjeros se encuentran en una situación de desventaja por diferencias de idioma, desconocimiento del sistema legal y de las instancias competentes para juzgarles, carencia de una defensa adecuada y permanente desde el inicio e ignorancia acerca de los derechos que les corresponden; el artículo 36.1.b) busca garantizar el proceso justo y el respeto por las garantías mínimas;

es deber del Estado receptor informar sin dilación al detenido extranjero de los derechos que le confiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, disposición que guarda “íntima relación” con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Carta de la OEA y la Declaración Americana; este deber existe aun en caso de “ausencia de funcionarios consulares de la nacionalidad del procesado acreditados ante ese Estado y aun [...en] inexistencia de relaciones diplomáticas y/o consulares”, en cuyo caso el Estado receptor debe hacer del conocimiento del procesado el derecho que le asiste a establecer comunicación con su Estado de nacionalidad “por conducto de un país amigo o por medio de las representaciones diplomáticas que se tienen ante organismos internacionales o por conducto de organismos e instituciones dedicadas al tema de los derechos humanos”;

el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho de toda persona a ser oída públicamente con las debidas garantías, las cuales incluyen de forma implícita el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y

“[l]a sentencia dictada por un tribunal competente y que no ha cumplido plenamente con el debido proceso tiene como sanción correspondiente la nulidad de todo lo actuado”.

Ante las preguntas de algunos de los jueces que integran la Corte, El Salvador manifestó que

el incumplimiento de la obligación de notificar acarrea la inobservancia de los principios del debido proceso y una situación de nulidad, puesto que se ha colocado en indefensión a un extranjero.

Guatemala

En su presentación ante la Corte, el Estado guatemalteco dio lectura a su escrito de 30 de abril de 1998 (supra 26).

Ante las preguntas de algunos de los jueces que integran la Corte, Guatemala manifestó que

la ausencia de uno de los requisitos del debido proceso produce una nulidad de derecho;

corresponde a las cortes de justicia, tanto nacionales como internacionales, determinar en cada caso concreto las consecuencias de la inobservancia del requisito del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, el cual contiene una garantía mínima en el sentido que da a esta expresión el artículo 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, particularmente a la luz de la necesidad de que el acusado “comprenda a cabalidad la dimensión de la acusación” en su contra.

Honduras

En su comparecencia ante la Corte, el Estado hondureño manifestó, respecto de la competencia, que

la Corte es competente para emitir su opinión en este asunto, porque aun cuando el reconocimiento del derecho a la información sobre la asistencia consular se ha originado fuera del ámbito interamericano, aquél ha sido integrado a la legislación interna de los Estados Partes a través de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

respecto del fondo de la consulta, que

si el Estado receptor no informa oportunamente a los interesados sobre el derecho que les asiste a procurar protección consular, se tornan nugatorias las garantías del debido proceso, particularmente cuando aquéllos son condenados a muerte, y

la “no notificación lleva una violación al derecho del Estado acreditante y lleva también una violación al derecho humano de la persona procesada”; la obligación contenida en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares tiene, para los Estados Partes en ésta, “categoría de ley interna” y, por lo tanto, ha engrosado las medidas de protección de los derechos humanos”.

El Paraguay

En su presentación ante la Corte, el Paraguay manifestó, respecto del fondo de la consulta, que

los Estados deben respetar las garantías mínimas a que tiene derecho un extranjero acusado por delitos que puedan ser sancionados con la pena capital, y su inobservancia genera responsabilidad internacional; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares contiene obligaciones a cargo del Estado receptor y no de los individuos afectados, y la inobservancia de dichas obligaciones priva a los individuos del goce de sus derechos;

la inobservancia del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares por parte del Estado receptor hace nugatorio el derecho de un detenido extranjero a un debido proceso, lo cual se agrava cuando está acusado por un delito que pueda ser sancionado con la pena capital, situación ésta en la que la omisión constituye una transgresión del “derecho humano por excelencia”: el derecho a la vida, y

la participación de los agentes consulares desde el momento de detención de un nacional es fundamental, particularmente si se tiene en cuenta las diferencias de los sistemas legales entre un Estado y otro, los posibles problemas de comunicación y que la asistencia consular

puede influir de manera importante, en favor del inculpado, sobre el resultado del proceso.

República Dominicana

En su presentación ante la Corte, la República Dominicana ratificó el contenido de su escrito de observaciones de 30 de abril de 1998. Añadió, respecto del fondo de la consulta, que

con el cumplimiento, sin dilación, de las disposiciones del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, se estaría “siguiendo [...] la tendencia generalizada de proteger los derechos fundamentales del hombre y muy particular[mente] el más fundamental de todos, el derecho a la vida”; dicho cumplimiento no debe estar sujeto a las protestas por parte del Estado de nacionalidad, sino que debe ser automático, y

la expresión “sin dilación”, contenida en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, debe ser entendida en el sentido de que la notificación debe hacerse “desde el momento del arresto y antes de que el detenido rinda cualquier declaración o confesión ante las autoridades policíacas o judiciales”.

*Estados Unidos de América*⁸

En su presentación ante la Corte, los Estados Unidos de América manifestaron, respecto de la admisibilidad de la consulta, que

ésta pretende la obtención de un fallo sobre una controversia con los Estados Unidos de América, por lo cual, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, distorsiona la función consultiva de este Tribunal;

el examen de la consulta requeriría que la Corte determinara los hechos alegados, lo cual no puede hacer en un procedimiento consultivo que es sumario por naturaleza, no es adecuado para determinar complejos asuntos en controversia interestatal ni permite la presentación y evaluación adecuadas de prueba; por estas razones, los Estados Unidos de América no se hallan obligados a defenderse de los cargos que se le han hecho;

⁸ Los Estados Unidos de América hicieron su presentación ante la Corte en inglés. La traducción de los argumentos presentados fue preparada por la Secretaría. El texto integral de la presentación original puede ser consultado en la *Transcripción de la audiencia pública*, que será oportunamente publicada también en la serie “B” de publicaciones del Tribunal.

el objeto de la consulta es cuestionar la conformidad de la legislación y práctica estadounidenses con normas de derechos humanos y, dado que los Estados Unidos de América todavía no son Parte en la Convención Americana, este Tribunal no tiene competencia para emitir criterio sobre dichos asuntos;

la consulta se basa en concepciones equívocas sobre la función consular;

se está solicitando que la Corte determine un nuevo derecho humano a la notificación consular, presumiblemente universal, que no está incluido de forma explícita en los principales instrumentos de derechos humanos -la Declaración Universal, los Pactos o la Convención Americana-, sino que debe ser deducido con base en un tratado de 1962, que aborda una materia enteramente diferente: las relaciones consulares interestatales;

el hecho de que un tratado universal pueda ofrecer protección o ventajas o fortalecer la posibilidad de que un individuo ejerza sus derechos humanos, no significa que concierna a la protección de los derechos humanos y, por lo tanto, que la Corte sea competente para interpretarlo;

la consulta presentada por México alude a una frase ubicada en la extensa Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; es improbable que esto convierta a dicho tratado en “concerniente” a la protección de los derechos humanos en América, y

aun si la Corte considerase que es competente para emitir la presente opinión consultiva, existen razones concluyentes para que ejercite su facultad de abstenerse de emitirla, particularmente a la luz de un caso contencioso incoado por Paraguay contra los Estados Unidos de América ante la Corte Internacional de Justicia⁹, cuya materia es similar y coincidente con al menos algunos asuntos involucrados en la consulta; la emisión de una opinión consultiva generaría confusión,

⁹ Posteriormente, los Estados Unidos de América informaron a la Corte que el Paraguay desistió de la acción incoada en su contra ante la Corte Internacional de Justicia. Véase, *al respecto*, *infra* párr. 28.

podría perjudicar las posiciones legales de las partes y crearía el riesgo de que se produjera una disparidad entre los conceptos de la Corte Interamericana y los del principal órgano judicial de la ONU. Además, la interpretación de un tratado en el cual son partes un vasto número de Estados ajenos al continente americano podría crear problemas en otras regiones del mundo.

Los Estados Unidos de América manifestaron, además, que en caso de que la Corte determinase que es competente para emitir esta opinión consultiva,

sería pertinente que la Corte reconociera la importancia de la notificación consular y exhortara a los Estados a mejorar su nivel de cumplimiento en todos los casos en que se detiene a extranjeros;

sería procedente, asimismo, que la Corte determinase que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no pretende crear, ni creó, un derecho humano individual, esencial para el debido proceso penal, lo cual está demostrado por sus términos e historia, por la práctica de los Estados y por el hecho de que los sistemas judiciales estatales deben proteger los derechos humanos con plena independencia de si se realiza la notificación consular o no y de la pena que pudiera ser impuesta al acusado. Además, el establecimiento de estándares mínimos en procesos penales no es el propósito del artículo 36 de la Convención citada, que no concibe que el derecho a la información sobre la asistencia consular sea un elemento esencial del sistema penal del Estado receptor;

la historia legislativa de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares muestra una clara tendencia a respetar la independencia de los sistemas penales internos;

ningún Estado participante en las negociaciones sugirió que dichos sistemas debían ser modificados para asegurar que el proceso penal no fuese instaurado hasta que se hubiese realizado la notificación consular; se reconoció que el proceso penal podría ser incoado, pero la notificación no sería pospuesta deliberadamente durante dicho proceso;

además, el derecho a la información sobre la asistencia consular sólo existe cuando el Estado que envía tiene el derecho de realizar funciones consulares en el Estado receptor, de lo cual se deduce que la Convención de Viena no lo concibe como un derecho humano;

no existe un derecho a la asistencia consular, pues ésta depende del ejercicio de una atribución discrecional por parte del Estado de nacionalidad;

es improbable que los cónsules estén en posibilidad de proveer asistencia a todos los detenidos de su nacionalidad, por lo que resultaría ilógico considerar dicha asistencia como parte de los requisitos del debido proceso;

no existe razón alguna que permita determinar que, aun si el Estado de nacionalidad provee asistencia consular, ésta será relevante para el resultado del proceso; y en la consulta, México presentó una visión ideal, pero no realista, del nivel de servicio consular que él mismo está en capacidad de prestar a sus nacionales;

es errado afirmar, como regla general, que todo extranjero desconoce el idioma, las costumbres y el sistema legal del Estado receptor. A este respecto, los Estados Unidos de América presentaron su caso como ejemplo, y argumentaron que es común que ciudadanos mexicanos hayan vivido en su territorio durante períodos prolongados, y que hay casos en que el extranjero no puede ser distinguido del nacional por su conocimiento del idioma, los nexos familiares y económicos o el conocimiento del sistema legal;

la historia legislativa de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la práctica de los Estados demuestran que para explicar el concepto “sin dilación” no debe tomarse como referencia un acto determinado del proceso penal;

no es pertinente establecer reglas especiales de notificación consular para el caso de imposición de la pena de muerte, porque éstas sólo tendrían implicaciones en aquellos países que aplican esta medida y, por lo tanto,

irían en contra de la vocación universal de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

es significativo que en el artículo 36 de la Convención citada se haya excluido, como resultado de una decisión explícita, la obligación de que se informe al oficial consular la naturaleza de los cargos que han sido presentados contra el detenido extranjero;

si se establecieran reglas especiales para la notificación consular en caso de imposición de la pena de muerte, se estaría actuando en forma inequitativa, pues los Estados que aplican dicha medida tendrían mayores obligaciones con respecto a la notificación consular que las que tienen los Estados que no la aplican, aun cuando éstos puedan imponer penas muy severas como la prisión perpetua, o mantener a los reos en condiciones de permanente amenaza para su vida, y

la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no establece una norma de derecho internacional que prescriba que la falta de notificación consular invalida cualesquiera procedimientos posteriores ante la justicia o fallos posteriores de ésta.

Ante las preguntas de algunos de los jueces que integran la Corte, los Estados Unidos de América manifestaron que

si bien la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares establece el derecho a ser informado, no existe razón alguna para considerar que éste sea un derecho esencial para el cumplimiento pleno de los derechos procesales fundamentales;

la notificación consular debe darse sin dilación deliberada, y tan pronto como sea racionalmente posible, dadas las circunstancias de cada caso, en relación con lo cual los Estados Unidos de América presentaron algunos ejemplos extraídos de su práctica interna;

los trabajos preparatorios de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares demuestran que la inclusión del derecho del detenido extranjero a tener contacto con el cónsul de su Estado de nacionalidad fue el corolario

del derecho del cónsul a comunicarse con un detenido de su nacionalidad en el Estado receptor;

el análisis de las situaciones en que se ha incumplido con la notificación consular debe hacerse en el contexto de cada caso determinado, y aun cuando es posible suponer una hipótesis en que un tribunal nacional podría determinar que la falta de notificación consular está unida en forma inexorable a una deficiencia del debido proceso, no se tiene conocimiento de ningún caso en que algún tribunal haya llegado a esta conclusión, y

el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no otorga al individuo el derecho a cuestionar un procedimiento penal y solicitar la revocación de una condena cuando no se ha observado el derecho a la notificación consular.

Comisión Interamericana

En su presentación ante la Corte, la Comisión Interamericana ratificó los términos de su escrito de observaciones de 30 de abril de 1998 y añadió que

al estipular expresamente que la notificación al detenido de su derecho a la notificación consular debe efectuarse sin demora alguna y que no admite excepción, el texto del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce que la etapa previa al juicio en todo proceso penal es una etapa crítica en la que el acusado debe estar en condiciones de proteger sus derechos y de preparar su defensa;

el deber de notificar al extranjero detenido sobre su derecho al acceso consular está vinculado con una serie de garantías fundamentales que son necesarias para asegurar trato humano y juicio imparcial, pues los funcionarios consulares desarrollan importantes funciones de verificación y protección, cuyo cumplimiento fue el motivo de la incorporación del artículo 36 en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

cuando un Estado Miembro de la OEA que es parte en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares incumple las obligaciones dispuestas en el artículo 36 de ésta, priva al extranjero detenido de un derecho cuyo

objeto y propósito es proteger las garantías básicas del debido proceso, por lo que la carga de la prueba recae entonces sobre dicho Estado, en razón de lo cual debe demostrar que el debido proceso fue respetado y que el individuo no fue privado arbitrariamente del derecho protegido;

hacer recaer la carga de la prueba en el individuo sería una negación de las protecciones consagradas en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

el derecho internacional ha reconocido que los extranjeros detenidos pueden estar en condiciones de desventaja o afrontar problemas en la preparación de su defensa, y el propósito del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es asegurar que esos detenidos cuenten con el beneficio de la consulta con su cónsul, que aporta medios para satisfacer su derecho a un juicio con las debidas garantías;

las protecciones del artículo 36 no sustituyen los requisitos del debido proceso penal ni coinciden totalmente con éstos, sino que tienen el propósito de permitir al detenido extranjero tomar decisiones conscientes e informadas para la preservación y defensa de sus derechos, y

en el caso de la pena de muerte, la obligación de los Estados Partes de observar rigurosamente las garantías del juicio imparcial no admite excepción alguna y el incumplimiento de este deber constituye una violación flagrante y arbitraria del derecho a la vida.

Ante las preguntas de algunos jueces de la Corte, la Comisión Interamericana manifestó que

si no se observa la garantía contenida en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, existe la presunción *iuris tantum* de que el detenido o condenado no ha gozado de las garantías correspondientes, lo que genera una inversión de la carga de la prueba, la cual pesa entonces sobre el Estado receptor.

*
* * *

28. La Corte resume como sigue las observaciones escritas adicionales y finales de los Estados participantes en este procedimiento, así como las de la Comisión Interamericana¹⁰:

Estados Unidos Mexicanos *En su “[e]xplicación de las preguntas planteadas en la [consulta]”, México manifestó:*

respecto de la primera pregunta, que

consideró imprescindible plantear la primera pregunta, “por tratarse de la primera ocasión en que se solicita el ejercicio de la competencia consultiva respecto de un tratado adoptado fuera del [S]istema interamericano”;

aunque el objeto principal de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no sea la protección de los derechos humanos, es claro que su artículo 36 contiene disposiciones aplicables a la protección de aquéllos en los territorios de los Estados Partes, porque reconoce derechos al individuo interesado, y

existen otros tratados multilaterales que contienen disposiciones sobre la libertad de comunicación con los consulados y el oportuno aviso a los interesados sobre dicha libertad, y la lectura del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares “en el contexto de esos otros instrumentos, sugiere que actualmente la comunidad internacional reconoce la libertad de comunicación y el aviso consular como derechos humanos”;

respecto de la segunda pregunta, que

la importancia práctica de esta pregunta deriva de que algunos tribunales nacionales consideran que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares

¹⁰ El texto completo de los escritos de observaciones finales, presentados por los Estados, órganos, instituciones e individuos participantes en el procedimiento será publicado oportunamente. El idioma de los escritos fue el español, a menos que se indique otra cosa en los resúmenes preparados por la Corte.

consagra exclusivamente derechos y deberes de los Estados;

respecto de la tercera pregunta, que

no existe una interpretación uniforme de la expresión “sin dilación”, contenida en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y esto motiva la presentación de la pregunta;

respecto de la quinta¹¹ pregunta, que

es evidente que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un tratado con respecto al cual la Corte puede ejercer su función consultiva; en razón de los casos concretos enumerados en la consulta, esta interpretación no sería un “mero ejercicio teórico”;

respecto de la sexta pregunta, que

ésta tiene el propósito de determinar si el aviso previsto en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares forma parte de las garantías mínimas del debido proceso reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, determinar si las Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte “representan una herramienta hermenéutica que deba tomarse en cuenta para la interpretación del artículo 14 del Pacto [Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos]”, y

respecto de la séptima pregunta, que

en esta pregunta se plantea la cuestión de si el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos exige el cumplimiento del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares con el fin de asegurar un juicio justo cuando el acusado es extranjero;

¹¹ En el escrito de “[e]xplicación de las preguntas planteadas en la solicitud consultiva OC-16”, presentado por el Estado solicitante, también se incluyó una sección referente a la cuarta pregunta de la consulta. Sin embargo, el texto de esta sección fue leído por el representante de ese Estado durante la audiencia pública celebrada por la Corte y su contenido se encuentra resumido en la sección correspondiente (*supra* párr. 27).

la omisión del aviso requerido por el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares priva al acusado extranjero de la asistencia consular, que constituye el “medio más accesible e idóneo para recabar las pruebas mitigantes o de otra índole que se localicen en el Estado de su nacionalidad”;

respecto de la octava pregunta, que

en el marco del juicio a un extranjero, los estándares de derechos humanos no pueden disociarse del estricto cumplimiento del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

respecto de la novena pregunta, que

ésta se relaciona con la reafirmación de la obligación de los Estados federales de garantizar en todo su territorio las garantías mínimas que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra en materia de debido proceso y de la importancia de cumplir las disposiciones del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;

respecto de la undécima¹² pregunta, que

es evidente que cuando el Estado receptor incumple su deber de notificar inmediatamente al extranjero detenido de los derechos que le confiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, se violan las garantías de igualdad consagradas en la Carta de la OEA;

respecto de la duodécima pregunta, que

el propósito de ésta es coadyuvar a la tutela de los derechos humanos de los extranjeros procesados y facilitar a la Comisión Interamericana el cumplimiento efectivo de su mandato.

¹² En el escrito de “[e]xplicación de las preguntas planteadas en la solicitud consultiva OC-16”, presentado por México, también se incluyó una sección referente a la décima pregunta formulada a la Corte. Sin embargo, en dicha sección el Estado solicitante se remitió al texto explicativo de la cuarta pregunta, que como se ha dicho (*supra* nota a pie de página 11), fue leído por el señor representante durante la audiencia pública celebrada por la Corte y se encuentra resumido en la sección correspondiente (*supra* párr. 27).

Estados Unidos de América En su escrito de 18 de mayo de 1999¹³, los Estados Unidos de América informaron a la Corte que

el Paraguay desistió de la acción incoada en su contra ante la Corte Internacional de Justicia y ésta retiró el caso de sus asuntos pendientes el 10 de noviembre de 1998, y

un caso similar, presentado por Alemania, se encuentra pendiente ante la Corte Internacional de Justicia;

y reiteraron que

conforme a su punto de vista, la Corte no debe emitir una interpretación de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que es un tratado con vocación universal relativo a las relaciones consulares entre Estados y que no crea derechos humanos, y

en todo caso, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no provee fundamento para el tipo de reparaciones sugeridas por otros participantes en este procedimiento consultivo.

Comisión Interamericana En su escrito de observaciones finales de 17 de mayo de 1999, la Comisión Interamericana manifestó que

al establecer las reglas que permiten el acceso consular para proteger los derechos del detenido en la etapa en que éstos son más vulnerables, el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares contiene normas concernientes a la protección de los derechos humanos, en el sentido que el artículo 64.1 de la Convención Americana da a esta expresión, y provee una base sólida para emitir una opinión consultiva;

aun cuando el preámbulo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares indica que el propósito de ésta no es beneficiar a los individuos, también es evidente que la protección de los derechos individuales constituye el propósito principal de la función consular, como se desprende de la lectura del artículo 5 de la Convención citada;

¹³ El texto de las observaciones finales de los Estados Unidos de América fue presentado en inglés. El texto original será publicado oportunamente en la serie "B" de publicaciones de la Corte.

el derecho de acceso establecido en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no está subordinado a las protestas del Estado que envía, y se halla estrechamente relacionado con el derecho al debido proceso establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos;

la expresión “sin dilación” incluida en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares implica que el aviso sobre el derecho a la notificación consular debe darse al detenido “tan pronto como esto sea posible”;

la violación de las obligaciones contenidas en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares tiene como consecuencia necesaria la responsabilidad internacional del Estado infractor;

si se establece un balance entre los intereses en juego ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, el parámetro con el cual cabría medir las consecuencias de la violación del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares debe iniciarse con una presunción de perjuicio que ubica sobre el Estado involucrado la carga de la prueba de que, a pesar de la omisión de aviso, todas las garantías procesales fueron respetadas;

la violación del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no debe ser considerada, *per se*, como una violación del debido proceso, sino que da origen a una presunción de perjuicio, que podría ser desvirtuada si se demuestra que se respetaron todas las garantías procesales aplicables;

los ejemplos presentados por los participantes en este procedimiento proveen una base convincente para considerar que la protección consular puede proveer una salvaguarda importante para el respeto del debido proceso consagrado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos;

existe fundamento para considerar que el detenido extranjero está en posición de desventaja en comparación

con el nacional, aun cuando existe la posibilidad de que haya excepciones a esta regla;

cuando la violación del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares ocurre en el contexto de un caso que se sanciona con la muerte, debe asegurarse el cumplimiento riguroso de todas las garantías judiciales, y

tanto en el plano nacional como en el internacional, el propósito de la reparación es proveer un remedio efectivo, el cual, en el marco del sistema interamericano podría incluir medidas como la conmutación de la pena, la liberación, la concesión de un recurso ulterior de apelación y la indemnización o bien, cuando la víctima ha sido ejecutada, la indemnización a sus familiares.

IV COMPETENCIA

29. México, Estado Miembro de la OEA, sometió a la Corte la solicitud de opinión consultiva de acuerdo con lo establecido por el artículo 64.1 de la Convención, a saber:

[L]os 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.

Esta disposición se ve complementada con los siguientes requisitos reglamentarios: la precisa formulación de las preguntas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte, la indicación de las disposiciones cuya interpretación se pide y del nombre y dirección del agente, y la presentación de las consideraciones que originan la consulta (artículo 59 del Reglamento). En caso de que la consulta verse sobre “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”, el solicitante deberá identificar el tratado respectivo y las partes en él (artículo 60.1).

30. La consulta somete a la consideración de la Corte doce preguntas específicas sobre las cuales se pretende su opinión, e indica, además, las disposiciones y tratados cuya interpretación se solicita, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección de su agente, con lo cual ha dado cumplimiento a los respectivos requisitos reglamentarios.

31. El cumplimiento de los requisitos examinados no significa necesariamente que el Tribunal esté obligado a responder la consulta. Al decidir si acepta o no una solicitud de opinión consultiva, la Corte debe tener presente consideraciones que trascienden los aspectos meramente formales¹⁴ y que se reflejan en los límites genéricos que el Tribunal ha reconocido al ejercicio de su función consultiva¹⁵. Estas consideraciones serán tratadas por el Tribunal en los siguientes párrafos.

32. En cuanto a su competencia *ratione materiae* para responder a la presente solicitud de opinión consultiva, esta Corte debe, en primer lugar, decidir si está investida de facultades para interpretar, por vía consultiva, tratados internacionales distintos de la Convención Americana¹⁶.

33. En este sentido, la Corte advierte que han sido presentadas ante ella doce preguntas que involucran seis instrumentos internacionales distintos, y que México ha dividido su solicitud en tres apartados, que son descritos a continuación:

- a. las preguntas primera a cuarta integran el grupo inicial. En la primera de ellas, se solicita que la Corte interprete si, de conformidad con el artículo 64.1 de la Convención Americana, el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares contiene “disposiciones concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”, mientras que en las tres restantes se solicita una interpretación de dicha Convención de Viena;
- b. las preguntas quinta a décima integran el grupo intermedio, que comienza con la consulta sobre si, en el marco del artículo 64.1 de la Convención Americana, los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contienen “disposiciones concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”. Las cuatro preguntas restantes tienen por objeto la interpretación de los artículos citados, su relación con las Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la

¹⁴ *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No.15; párr.31.

¹⁵ “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 13.

¹⁶ “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 19.

Pena de Muerte y con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y

- c. las preguntas undécima y duodécima integran el último grupo, y se refieren a la interpretación de la Declaración Americana y la Carta de la OEA y su relación con el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

34. A través de las preguntas que encabezan cada uno de los dos primeros grupos descritos, el Estado solicitante pretende una interpretación de los alcances del artículo 64.1 de la Convención con respecto a otros instrumentos internacionales. “Dado que el artículo 64.1 autoriza a la Corte a dar opiniones consultivas ‘acerca de la interpretación de [la] Convención’”¹⁷ o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, una consulta que se formule a ese respecto recae en el ámbito de la competencia *ratione materiae* de la Corte.

35. En consecuencia, la Corte es competente para pronunciarse sobre la primera y quinta interrogantes planteadas por el Estado solicitante y, una vez resueltas éstas, para responder a las preguntas segunda a cuarta y sexta a décima.

36. En su décima Opinión Consultiva, que versó sobre sus atribuciones para interpretar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, este Tribunal determinó que

el artículo 64.1 de la Convención Americana [lo] autoriza [...] para, a solicitud de un Estado Miembro de la OEA o, en lo que les compete, de uno de los órganos de la misma, rendir opiniones consultivas sobre interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta y la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos¹⁸.

En aquella oportunidad, la Corte estimó que “no se puede interpretar y aplicar la Carta de la [OEA] en materia de derechos humanos, sin integrar las normas

¹⁷ *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10; párr. 24.

¹⁸ *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10; opinión, punto único y *cf.* párr.44.

pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración [Americana]”¹⁹.

37. La Corte considera, por lo tanto, que es igualmente competente para pronunciarse sobre las preguntas undécima y duodécima, que integran el tercer grupo de interrogantes presentadas por México en su consulta.

38. La Corte toma nota de los siguientes presupuestos fácticos presentados por el Estado solicitante:

- a. tanto el Estado que envía como el Estado receptor son Partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares;
- b. tanto el Estado que envía como el Estado receptor son Miembros de la OEA;
- c. tanto el Estado que envía como el Estado receptor han suscrito la Declaración Americana;
- d. el Estado receptor ha ratificado el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y
- e. el Estado receptor no ha ratificado la Convención Americana.

39. En cuanto al último presupuesto citado, la Corte estima que no reviste alcance práctico alguno, por cuanto hayan o no ratificado la Convención Americana, los Estados Partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares son obligados por ésta.

40. Si la Corte circunscribiese su pronunciamiento a aquellos Estados que no han ratificado la Convención Americana, sería difícil desvincular la presente Opinión Consultiva de un pronunciamiento específico sobre el sistema judicial y la legislación de dichos Estados. Esta circunstancia, a juicio de la Corte, trascendería el objeto del procedimiento consultivo, que

está destinado [...] a facilitar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA la obtención de una interpretación judicial sobre una disposición de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos²⁰.

¹⁹ *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10; párr. 43.

²⁰ *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párr. 22.

41. Además, si la Corte limitase el alcance de su opinión a Estados Miembros de la OEA que no son Partes de la Convención Americana, prestaría sus servicios consultivos a un número muy reducido de Estados americanos, lo cual no estaría conforme al interés general que reviste la consulta (*infra* 62).

42. Por estas razones la Corte determina, en ejercicio de sus facultades inherentes para “precisar o esclarecer y, en ciertos supuestos, reformular, las preguntas que se le plantean”²¹, que la presente Opinión Consultiva tendrá como presupuestos fácticos que tanto el Estado que envía como el Estado receptor son Miembros de la OEA, han suscrito la Declaración Americana, han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y son Partes en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, independientemente de haber o no ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

43. De conformidad con su práctica, la Corte debe examinar si la emisión de la consulta podría “conducir a alterar o a debilitar, en perjuicio del ser humano, el régimen previsto por la Convención”²².

44. En su jurisprudencia constante, la Corte ha establecido que

es, *ante todo y principalmente*, una institución judicial autónoma que tiene competencia para decidir cualquier caso contencioso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención, y para disponer que se garantice a la víctima de la violación de un derecho o libertad protegidos por ésta, el goce del derecho o libertad conculcados (artículos 62 y 63 de la Convención y artículo 1 del Estatuto de la Corte). En virtud del carácter obligatorio que tienen sus decisiones en materia contenciosa (artículo 68), la Corte representa, además, el órgano con mayor poder conminatorio para garantizar la efectiva aplicación de la Convención²³.

²¹ *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta* (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7; párr. 12.

²² “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; opinión segunda.

²³ “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 22 (énfasis añadido). *Cfr. El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2; *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4; *La colegiación obligatoria de periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5; *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre*

Por esta razón, al determinar si debe o no responder a una solicitud de opinión consultiva, la Corte debe ser particularmente cuidadosa al considerar si dicha opinión podría “debilitar [su función] contenciosa o, peor aún, [...] servir para desvirtuar los fines de ésta o alterar, en perjuicio de la víctima, el funcionamiento del sistema de protección previsto por la Convención”²⁴.

45. Varios son los parámetros que pueden ser utilizados por el Tribunal al hacer este examen. Uno de ellos, coincidente con gran parte de la jurisprudencia internacional en esta materia²⁵, se refiere a la inconveniencia de que, por vía de una solicitud consultiva, un Estado Miembro obtenga prematuramente un pronunciamiento que podría eventualmente ser sometido a la Corte en el marco de un caso contencioso²⁶. Sin embargo, esta Corte ha advertido que la existencia de una

Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6; *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta* (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7; *El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8; *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9; *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10; *Excepciones al agotamiento de los recursos internos* (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90. Serie A No. 11; *Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.b. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-12/91 de 6 de diciembre de 1991. Serie A No.12; *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14; *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No.15.

²⁴ “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 24.

²⁵ Cfr. I.C.J.: *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.

²⁶ *La colegiación obligatoria de periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5; párr. 22. Cfr. *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No.15; párr. 31.

controversia sobre la interpretación de una disposición no constituye, *per se*, un impedimento para el ejercicio de la función consultiva²⁷.

46. La Corte observa que, bajo el acápite de “[c]onsideraciones que originan la consulta”, México mencionó que había realizado gestiones en favor de algunos de sus nacionales, que no habrían sido informados “sin dilación, ni posteriormente, por el Estado receptor de su derecho a comunicarse con las autoridades consulares mexicanas” y habrían sido condenados a muerte²⁸. Además, “[a] manera de ejemplo”, el Estado solicitante describió los casos de seis de dichas personas e hizo referencia específica a la práctica y legislación de los Estados Unidos de América, Estado Miembro de la OEA²⁹. Esta tendencia ha sido también advertida en las presentaciones escritas y orales de otros Estados Miembros³⁰, y de *amici curiae*³¹, algunos de los cuales inclusive aportaron con sus observaciones documentos probatorios sobre el mérito de los argumentos relacionados con casos descritos en

²⁷ *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párr. 38. *Cfr. Excepciones al agotamiento de los recursos internos* (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90. Serie A No. 11; párr. 3; *Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.b. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-12/91 de 6 de diciembre de 1991. Serie A No.12; párr. 28.

²⁸ Véase también la *Transcripción de la audiencia pública. Presentación inicial de México*, pág. 18.

²⁹ *Solicitud*, págs. 1 a 2, 6 a 7, 9 a 11. Véase también Escrito de consideraciones adicionales de México, págs. 1 a 5 y anexos; Segundo Escrito de consideraciones adicionales de México, (*supra* párr. 28), documento “Comisión General de Reclamaciones México-Estados Unidos, Caso Faulkner, Opinión y Decisión de fecha 2 de noviembre de 1926” y documento “Información adicional sobre los servicios de protección consular a nacionales mexicanos en el extranjero”; Escrito de “[e]xplicación de las preguntas planteadas en la solicitud consultiva OC-16”, presentado por México, págs. 3, 8, 10 y 11; y *Transcripción de la audiencia pública. Presentación inicial de México*, pág. 15.

³⁰ Informe presentado por la República Dominicana, pág. 4; Escritos de observaciones presentados por Honduras, pág. 2; Paraguay, pág. 2 a 3; Costa Rica, pág. 4 y los Estados Unidos de América, pág. 12 (*texto y nota 7*), 22 a 25 (*texto y nota 13*), 29 a 38 y 41 a 46. Véase, también: *Transcripción de la audiencia pública, Comparecencia de Honduras*, pág. 54; *Comparecencia del Paraguay*, págs. 57 a 60; *Comparecencia de la República Dominicana*, pág. 63; *Comparecencia de los Estados Unidos de América*, pág. 69.

³¹ *Cfr.* Escritos de observaciones presentados por los señores Jean Terranova, Esq., *in extenso*; S.Adele Shank y John Quigley, *in extenso*; Robert L. Steele, *in extenso*; *Death Penalty Focus* de California, págs. 2 a 12; José Trinidad Loza, *in extenso*; *International Human Rights Law Institute* de *DePaul University College of Law* y *MacArthur Justice Center* de *University of Chicago Law School*, págs. 28 a 46; *Minnesota Advocates for Human Rights* y Sandra Babcock, págs. 3, 6 a 8 y 21 a 23; Mark J. Kadish, págs. 4 a 6, 19 a 33, 52 a 56 y 69 a 70; Bonnie Lee Goldstein y William H. Wright, págs. 2 a 28; Jimmy V. Delgado, *in extenso*. Véase, también, Escrito de observaciones finales de *International Human Rights Law Institute* de *DePaul University College of Law* y *MacArthur Justice Center* de *University of Chicago Law School*, págs. 1 a 2 y anexos I, II, y III y el señor José Trinidad Loza, págs. 1, 3, 5 y 6.

dichas presentaciones³². Por estas razones, en opinión de un Estado que compareció ante la Corte³³, la consulta podría ser considerada como un caso contencioso encubierto, pues sus interrogantes no se refieren exclusivamente a cuestiones de derecho o interpretación de tratados y dependen, para su respuesta, de que se determinen hechos en casos específicos.

47. La Corte considera que no debe pronunciarse sobre la presentación de presuntos cargos o pruebas contra un Estado, porque de hacerlo, estaría en contradicción con la naturaleza de su función consultiva e impediría al Estado respectivo la oportunidad de defensa que tiene en el marco del procedimiento contencioso³⁴. Esto constituye una de las marcadas diferencias entre las funciones contenciosa y consultiva. En ejercicio de la primera,

la Corte debe no sólo interpretar las normas aplicables, establecer la veracidad de los hechos denunciados y decidir si los mismos pueden ser considerados como una violación de la Convención imputable a un Estado Parte, sino también, si fuera del caso, disponer “que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados” (artículo 63.1 de la Convención), en el entendido de que los Estados Partes en este proceso están sujetos a cumplir obligatoriamente el fallo de la Corte (artículo 68.1 de la Convención)³⁵.

Por el contrario, en el ejercicio de su función consultiva, la Corte no está llamada a resolver cuestiones de hecho, sino a desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos³⁶. En este ámbito, el Tribunal cumple con su función consultiva³⁷.

³² Escrito presentado por la señora Jean Terranova, anexos 1 a 12; escrito presentado por el señor Robert L. Steele.

³³ Cfr. Escrito y comparecencia de los Estados Unidos de América ante la Corte.

³⁴ *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14; párr. 28.

³⁵ *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párr. 32.

³⁶ *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14; párr. 23.

³⁷ Cfr. “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 51. Cfr. *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párr. 32; e I.C.J., *Interpretation of Peace Treaties*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950, pág. 65.

48. Sobre la diferencia entre sus competencias consultiva y contenciosa, la Corte ha precisado recientemente que

25. [L]a 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 O.E.A. 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 procedimiento³⁸.

49. La Corte considera que el señalamiento de algunos ejemplos sirve al propósito de referirse a un contexto particular³⁹ e ilustrar distintas interpretaciones que puede existir sobre la cuestión jurídica objeto de la presente Opinión Consultiva⁴⁰, sin que sea por esto necesario que el Tribunal emita pronunciamiento sobre dichos ejemplos⁴¹. Además, estos últimos permiten al Tribunal señalar que su Opinión Consultiva no constituye una mera especulación académica y que el interés en la

Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párr. 32; e I.C.J., *Interpretation of Peace Treaties*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950, pág. 65.

³⁸ *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 51 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 15; párrs. 25 y 26.

³⁹ *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9; párr. 16.

⁴⁰ *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párrs. 44 *in fine* y 45.

⁴¹ *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14; párr. 27.

misma se justifica por el beneficio que pueda traer a la protección internacional de los derechos humanos⁴².

50. Por lo tanto la Corte, sin pronunciarse sobre ningún caso contencioso mencionado en el curso del presente procedimiento consultivo⁴³, estima que debe dar consideración al asunto objeto de la presente solicitud de Opinión Consultiva.

*
* *

51. La Comisión Interamericana informó al Tribunal que ante ella se tramita una denuncia que involucra el supuesto incumplimiento del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares⁴⁴.

52. Sin embargo, la Corte considera que la presente consulta y el caso *Santana* constituyen dos procedimientos enteramente distintos. La interpretación que llegue a dar la Corte del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no podría considerarse como un pronunciamiento sobre los hechos de la denuncia pendiente ante la Comisión Interamericana. La Corte no encuentra, pues, razones para suponer que la emisión de la presente Opinión Consultiva podría afectar los intereses del peticionario en el caso *Santana*.

53. Por último, la Corte debe considerar las circunstancias del presente procedimiento, y determinar si, además de las razones ya examinadas, existirían razones “análoga[s]”⁴⁵ que llevarían a no dilucidar la consulta.

54. La Corte tiene presentes los casos contenciosos ante la Corte Internacional de Justicia acerca de la supuesta violación por parte de un Estado (Miembro de la OEA)

⁴² *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9; párr. 16.

⁴³ *Cfr.* notas a pie de página 29 a 32.

⁴⁴ Escrito de observaciones presentado por la Comisión Interamericana, pág. 5. Si bien la Comisión mencionó también la existencia del caso *Castillo Petruzzi y otros* ante la Corte, como un caso que involucraba el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, ya en su Sentencia de Excepciones Preliminares sobre ese caso la Corte se declaró incompetente para decidir sobre esa materia, en razón de que las conclusiones de la Comisión sobre la misma no habían sido incluidas en su Informe 17/97 (*Cfr. Caso Castillo Petruzzi y otros, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 4 de septiembre de 1998. Serie C No. 41; párr. 68 y 69, y punto resolutivo segundo).

⁴⁵ “*Otros tratados*” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; Opinión, punto segundo.

del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (Casos *Breard* y *La Grand*).

55. Durante las primeras etapas del presente procedimiento consultivo, los Estados Unidos de América y el Paraguay informaron a esta Corte que este último había iniciado un proceso contra Estados Unidos de América ante la Corte Internacional de Justicia relativo al caso *Breard*. Los Estados Unidos de América argumentaron, en razón de la existencia de dicho proceso, esta Corte debía evitar pronunciarse sobre la consulta, por razones de “prudencia, [...] ó] de cortesía internacional”⁴⁶.

56. El Paraguay decidió posteriormente desistir de la referida demanda ante la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, en su escrito de observaciones finales en el presente procedimiento consultivo, los Estados Unidos de América informaron que habían sido demandados por Alemania, también ante la Corte Internacional de Justicia, en un caso relacionado con la misma materia del caso *Breard*. Este segundo caso (caso *La Grand*) fue iniciado ante la Corte Internacional de Justicia el 2 de marzo de 1999⁴⁷, es decir, más de un año después de que México presentó la presente consulta a esta Corte, y ocho meses después de que la misma concluyó la fase oral del presente procedimiento.

57. Aun así, la Corte estima que cabe considerar si, de conformidad con la normativa de la Convención Americana, la circunstancia de estar pendiente un caso contencioso ante otro tribunal internacional puede tener efectos sobre la emisión, o no, de una opinión consultiva.

58. El artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que éstos 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. La protección efectiva de los derechos humanos constituye el objeto y fin de la Convención Americana, por lo que al interpretarla la Corte deberá hacerlo en el sentido de que el régimen de protección de derechos humanos tenga todos sus efectos propios (*effet utile*)⁴⁸.

⁴⁶ Escrito de observaciones de los Estados Unidos de América; pág. 4 (*inglés*), pág. 5 (*español*).

⁴⁷ I.C.J.; *La Grand Case* (Germany v. United States of America), Application instituting proceedings, filed in the Registry of the International Court of Justice on 2 March 1999; pág. 1.

⁴⁸ Cfr. “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párrs. 43 y ss.; *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2; párrs. 19 y ss.; *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párrs. 47 y ss.;

59. Esta Corte ya ha señalado que la finalidad de su función consultiva es

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 OEA⁴⁹.

60. La Corte ha precisado el sentido de su función consultiva en términos generales para evitar que se debilite su función contenciosa en perjuicio de los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de derechos humanos⁵⁰.

61. Sin embargo, el ejercicio de la función consultiva de esta Corte no puede estar limitado por los casos contenciosos interpuestos ante la Corte Internacional de Justicia. Cabe recordar que esta Corte es, de conformidad con su Estatuto, una “institución judicial autónoma”⁵¹. Sobre este asunto, ya la Corte ha manifestado que

[e]n todo sistema jurídico es un fenómeno normal que distintos tribunales que no tienen entre sí una relación jerárquica puedan entrar a conocer y, en consecuencia, a interpretar, el mismo cuerpo normativo, por lo cual no debe extrañar que, en ciertas ocasiones, resulten conclusiones contradictorias o, por lo menos, diferentes sobre la misma regla de derecho. En el derecho internacional, por ejemplo, la competencia consultiva de la Corte Internacional de Justicia se extiende a cualquier cuestión jurídica, de modo que el Consejo de Seguridad o la Asamblea General podrían, hipotéticamente, someterle una consulta sobre un tratado entre los que, fuera de

Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4; párrs. 20 y ss.; *La colegiación obligatoria de periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5; párrs. 29 y ss.; *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6; párrs. 13 y ss.; y, entre otros, *Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1; párr. 30; *Caso Fairen Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2; párr. 35; *Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3; párr. 33; *Caso Paniagua Morales y otros, Excepciones Preliminares*, Sentencia de 25 de enero de 1996. Serie C No. 23; párr. 40.

⁴⁹ “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 25.

⁵⁰ “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 24.

⁵¹ Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Estatuto”). Aprobado mediante Resolución No. 448 adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su noveno período de sesiones, celebrado el La Paz, Bolivia, octubre de 1979; artículo 1.

toda duda, podrían también ser interpretados por esta Corte en aplicación del artículo 64. Por consiguiente, la interpretación restrictiva de esta última disposición no tendría siquiera la virtualidad de eliminar posibles contradicciones del género comentado⁵²

62. La consulta de México hace referencia a una situación relacionada con “la protección de los derechos humanos en los Estados [a]mericanos”, respecto de la cual existe un interés general en que la Corte se pronuncie, como lo demuestra la participación sin precedentes, en este procedimiento, de ocho Estados Miembros, de la Comisión Interamericana y de 22 instituciones e individuos en calidad de *amici curiae*.

63. Además, los intereses legítimos de todo Estado Miembro en la emisión de una opinión consultiva se encuentran protegidos por la oportunidad que se les otorga de participar plenamente en el procedimiento consultivo, y de comunicar al Tribunal sus puntos de vista sobre las normas legales que van a ser interpretadas⁵³, como ha ocurrido en el presente procedimiento consultivo.

64. Al afirmar su competencia sobre este asunto, el Tribunal recuerda el amplio alcance⁵⁴ de su función consultiva, única en el derecho internacional contemporáneo⁵⁵, la cual constituye “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 humanos⁵⁶, y de

⁵² “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 50.

⁵³ *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párr. 24.

⁵⁴ “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 37; *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4; párr. 28.

⁵⁵ *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párr. 43.

⁵⁶ “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 39.

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 contencioso⁵⁷.

65. La Corte concluye que la interpretación de la Convención Americana y de cualesquiera “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos” orienta a todos los Estados Miembros de la OEA, así como a los órganos principales del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, sobre cuestiones jurídicas relevantes, tales como las planteadas en la presente consulta, que el Tribunal procederá a responder.

V

ESTRUCTURA DE LA OPINIÓN

66. De conformidad con la facultad, inherente a todo tribunal, de dar a sus pronunciamientos la estructura lógica que estime más adecuada a los intereses de la justicia, la Corte considerará las interrogantes planteadas en el siguiente orden:

- a. primero estudiará los aspectos atinentes a la relación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares con la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, así como algunas características del derecho a la información sobre la asistencia consular (primera, segunda y tercera preguntas);
- b. expresará después sus conclusiones sobre la relación que guardan las normas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con la protección de los derechos humanos en los Estados americanos (quinta pregunta);
- c. luego realizará el estudio de las preguntas que tratan de la relación entre el derecho a la información sobre la asistencia consular y las garantías del debido proceso y el principio de igualdad (sexta, séptima, octava y undécima preguntas);
- d. una vez concluido el examen precedente, analizará las consecuencias de la omisión del Estado receptor de proveer al detenido extranjero la información sobre la asistencia consular (cuarta, décima y duodécima preguntas) y, por último

⁵⁷ *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párr. 43. *Cfr. Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No.15; párr.22.

- e. absolverá la consulta referente a las obligaciones de los Estados federales en relación con el derecho a la información sobre la asistencia consular (novena pregunta).

67. Por lo que corresponde a las respuestas solicitadas, la Corte analizará cada conjunto de preguntas conforme a su contenido esencial y ofrecerá la respuesta conceptual que, a su juicio, resulte pertinente para establecer la opinión del Tribunal en cuanto al conjunto, si ello es posible, o en cuanto a las preguntas individualmente consideradas, en su caso.

VI

LOS DERECHOS A LA INFORMACIÓN, NOTIFICACIÓN Y COMUNICACIÓN, Y DE ASISTENCIA CONSULAR, Y SU VÍNCULO CON LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS AMERICANOS

(Primera pregunta)

68. En la consulta, México solicitó a la Corte que interpretara si

[e]n el marco del artículo 64.1 de la Convención Americana, [...]debe entenderse el artículo 36 de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares], en el sentido de contener disposiciones concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos [...]

69. Como se expresó anteriormente (*supra* 29), la Corte tiene competencia para interpretar, además de la Convención Americana, “otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos”.

70. En su décima Opinión Consultiva, la Corte interpretó que la palabra “tratado”, tal como la emplea el artículo 64.1, se refiere, “al menos [a] un instrumento internacional de aquéllos que están gobernados por las dos Convenciones de Viena”: la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986⁵⁸. Además, el Tribunal ha definido que los tratados a que hace referencia el artículo 64.1 son aquéllos en los que son Partes uno o más Estados americanos, entendiendo por éstos a todos los Estados Miembros de la OEA⁵⁹. Por último, la Corte reitera que los

⁵⁸ Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10; párr. 33.

⁵⁹ “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 35.

términos del artículo citado tienen un marcado carácter extensivo⁶⁰, que también debe guiar su interpretación.

71. La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es un “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional”, en el sentido que da a esta amplia expresión la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. En ella son Partes los Estados Miembros de la OEA con sólo dos excepciones: Belice y St. Kitts y Nevis.

72. Para los fines de esta Opinión la Corte debe determinar si este Tratado *concierno* a la protección de los derechos humanos en los 33 Estados americanos que son Partes en él, es decir, si atañe, afecta o interesa a esta materia. Al realizar este estudio, el Tribunal reitera que la interpretación de toda norma debe hacerse de buena fe, conforme al sentido corriente que ha de atribuirse a los términos empleados por el tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin (artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁶¹) y que dicha interpretación puede involucrar el examen del tratado considerado en su conjunto, si es necesario.

73. En algunos escritos de observaciones presentados ante la Corte se ha expresado que en el Preámbulo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares se indica que los Estados Partes estuvieron conscientes, en el proceso de redacción,

de que la finalidad de [los] privilegios e inmunidades [consulares] no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados Respectivos⁶².

Por ende la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no atendería al objetivo de otorgar derechos a los individuos; los derechos de comunicación y notificación consular son, “ante todo”, derechos estatales.

74. La Corte ha examinado el proceso de formulación del Preámbulo de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y ha constatado que los “particulares” a que hace referencia son aquéllos que ejercen funciones consulares, y

⁶⁰ “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 17.

⁶¹ Cfr. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6; párr. 13.

⁶² Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Documento A/CONF.25/12; punto preambular quinto, en concordancia con el punto preambular cuarto.

que el propósito de la aclaración citada fue dejar constancia del carácter funcional de los privilegios e inmunidades otorgados a éstos.

75. Observa la Corte, de otro lado, que en el *caso relativo al personal diplomático y consular de los Estados Unidos de América en Teberán*, los Estados Unidos de América relacionaron el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares con los derechos de los nacionales del Estado que envía⁶³. A su vez, la Corte Internacional de Justicia hizo referencia a la Declaración Universal en la sentencia respectiva⁶⁴.

76. Por otra parte, México no solicita al Tribunal que interprete si el objeto principal de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es la protección de los derechos humanos, sino si una norma de ésta *conciérne* a dicha protección, lo cual adquiere relevancia a la luz de la jurisprudencia consultiva de este Tribunal, que ha interpretado que un tratado puede *concernir* a la protección de los derechos humanos, con independencia de cuál sea su objeto principal⁶⁵. Por lo tanto, aun cuando son exactas algunas apreciaciones presentadas al Tribunal sobre el objeto principal de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, en el sentido de que ésta es un tratado destinado a “establecer un equilibrio entre Estados”, esto no obliga a descartar, de plano, que dicho Tratado pueda *concernir* a la protección de los derechos fundamentales de la persona en el continente americano.

77. A partir de la coincidencia de la práctica de los Estados en materia de protección diplomática se desarrollaron las discusiones en torno a la redacción del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que reza:

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y visitarlos;

[...]

⁶³ I.C.J. *Mémoires, Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Teberan*; C.I.J. *Mémoires, plaidoiries et documents*, pág. 174.

⁶⁴ *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, arrêt*, C.I.J. *Recueil 1980*, pág. 3 ad 42.

⁶⁵ “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; opinión, punto primero.

78. En el apartado citado se consagra el derecho a la libre comunicación, cuyos titulares -como lo revela en forma unívoca el texto- son tanto el funcionario consular como los nacionales del Estado que envía, sin que se haga ulteriores precisiones con respecto a la situación de dichos nacionales. El derecho de los detenidos extranjeros a la comunicación con funcionarios consulares del Estado que envía es concebido como un derecho del detenido en las más recientes manifestaciones del derecho penal internacional⁶⁶.

79. Por lo tanto el funcionario consular y el nacional del Estado que envía tienen el derecho a comunicarse entre sí, en todo momento, con el propósito de que el primero pueda ejercer debidamente sus funciones. De conformidad con el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, estas funciones consulares consisten, entre otras⁶⁷, en

a) proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional;

[...]

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas;

[...]

i) representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente;

[...]

80. De la lectura conjunta de los textos citados, se desprende que la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce, como una función primordial del funcionario consular, el otorgamiento de *asistencia* al nacional del Estado que envía en la defensa de sus derechos ante las autoridades del Estado receptor. En este marco, la Corte estima que la norma que consagra la comunicación consular tiene un doble

⁶⁶ *Rules Governing the detention of persons awaiting trial or appeal before the Tribunal or otherwise detained on the authority of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991; as amended on 17 November 1997; IT/38/REV.7; Regla 65.*

⁶⁷ Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, art. 5.

propósito: reconocer el derecho de los Estados de asistir a sus nacionales a través de las actuaciones del funcionario consular y, en forma paralela, reconocer el derecho correlativo de que goza el nacional del Estado que envía para acceder al funcionario consular con el fin de procurar dicha asistencia.

81. Los apartados b) y c) del artículo 36.1 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares se refieren a la asistencia consular en una situación particular: la privación de libertad. La Corte estima que estos apartados requieren análisis separado. El apartado b) dispone que

si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado.

El texto citado consagra, entre otros, el derecho del extranjero privado de la libertad a ser informado, “sin dilación”, de que tiene

- a) derecho a solicitar y obtener que las autoridades competentes del Estado receptor informen a la oficina consular competente sobre su arresto, detención o puesta en prisión preventiva, y
- b) derecho a dirigir a la oficina consular competente cualquier comunicación, para que ésta le sea transmitida “sin demora”.

82. Los derechos mencionados en el párrafo anterior, que han sido reconocidos por la comunidad internacional en el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión⁶⁸, tienen la característica de que su titular es el individuo. En efecto, el precepto es inequívoco al expresar que “reconoce” los derechos de información y notificación consular a la persona interesada. En esto, el artículo 36 constituye una notable excepción con respecto a la naturaleza, esencialmente estatal, de los derechos y obligaciones consagrados en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y representa, en

⁶⁸ *Cfr. Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión*, adoptado por la Asamblea General de la ONU, Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, Principio 16.2; *Cfr. Rules Governing the detention of persons awaiting trial or appeal before the Tribunal or otherwise detained on the authority of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991; as amended on 17 November 1997*; IT/38/REV.7; Regla 65; *Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que viven*, adoptada por la Asamblea General de la ONU, Resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985, art. 10.

los términos en que lo interpreta esta Corte en la presente Opinión Consultiva, un notable avance respecto de las concepciones tradicionales del Derecho Internacional sobre la materia.

83. Los derechos reconocidos al individuo por el apartado b) del artículo 36.1, ya citado, se relacionan con el apartado siguiente, de acuerdo con el cual

c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello[.]

Como se desprende del texto, el ejercicio de este derecho sólo está limitado por la voluntad del individuo, que puede oponerse “expresamente” a cualquier intervención del funcionario consular en su auxilio. Esta última circunstancia reafirma la naturaleza individual de los referidos derechos reconocidos en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

84. Por lo tanto, la Corte concluye que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales a los que corresponden los deberes correlativos a cargo del Estado receptor. Esta interpretación se confirma por la historia legislativa del artículo citado. De ésta se desprende que aun cuando en un principio algunos Estados consideraron que era inadecuado incluir formulaciones respecto de los derechos que asistían a nacionales del Estado que envía⁶⁹, al final se estimó que no existía obstáculo alguno para reconocer derechos al individuo en dicho instrumento.

85. Ahora bien, es necesario examinar si las obligaciones y derechos consagrados en dicho artículo 36 *concernen* a la protección de los derechos humanos⁷⁰.

86. Si el Estado que envía decide brindar su auxilio, en ejercicio de los derechos que le confiere el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, podrá asistir al detenido en diversos actos de defensa, como el otorgamiento o contratación de patrocinio letrado, la obtención de pruebas en el país de origen, la

⁶⁹ Dicha objeción fue presentada por Venezuela (*A/CONF.25/C.2/L.100* y *A/CONF.25/16, Vol. I*; págs. 345 y 346, Kuwait (*A/CONF.25/16, Vol. I*; pág. 346), Nigeria (*A/CONF.25/16, Vol. I*; pág. 347), Ecuador (*A/CONF.25/16, Vol. I*; pág. 347).

⁷⁰ *Cfr.*, al respecto, “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1; párr. 20.

verificación de las condiciones en que se ejerce la asistencia legal y la observación de la situación que guarda el procesado mientras se halla en prisión.

87. Por lo tanto, la comunicación consular a la que se refiere el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, efectivamente concierne a la protección de los derechos del nacional del Estado que envía y puede redundar en beneficio de aquel. Esta es la interpretación que debe darse a las funciones de “protección de los intereses” de dicho nacional y a la posibilidad de que éste reciba “ayuda y asistencia”, en particular, en la organización de “su defensa ante los tribunales”. La relación que existe entre los derechos conferidos por el artículo 36 y los conceptos de “debido proceso legal” o “garantías judiciales” se examina en otra sección de esta Opinión Consultiva (*infra* 110).

VII

LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN EL ARTÍCULO 36 DE LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES

(*Segunda pregunta*)

88. En su segunda pregunta, México solicitó a la Corte que interpretara si

[d]esde el punto de vista del derecho internacional, ¿está subordinada la exigibilidad de los derechos individuales que confiere el citado artículo 36 a los extranjeros, por parte de los interesados frente al Estado receptor, a las protestas del Estado de su nacionalidad?

89. A juicio de esta Corte, el cumplimiento del deber estatal correspondiente al derecho a la comunicación consular (apartado a] del artículo 36.1) no está sujeto al requisito de protesta previa del Estado que envía. Esto se desprende claramente del artículo 36.1.a), que dispone que

[l]os nacionales del Estado que envía deberán tener la [...] libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos[.]

Lo mismo sucede con el derecho a la información sobre la asistencia consular, que también está consagrado como un derecho correspondiente a un deber del Estado receptor, sin necesidad de requerimiento alguno para que adquiriera vigencia o actualidad esta obligación.

90. El derecho a la notificación consular está condicionado, únicamente, a la voluntad del individuo interesado⁷¹. A este respecto, es revelador que en el proyecto

⁷¹ Esta posición se refleja claramente de las enmiendas propuestas en la Segunda Comisión por Suiza (A/CONF.25/C.2/L.78), Estados Unidos de América (A/CONF.25/C.2/L.3), Japón (A/CONF.25/C.2/L.56), Australia (A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 345); España (A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 346). Es particularmente interesante mencionar que a este respecto, se hizo expresa

presentado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones Consulares, el cumplimiento del deber de notificar al funcionario consular en los casos previstos por el apartado b) del artículo 36.1 no dependía de la voluntad de la persona privada de libertad. Sin embargo, algunos participantes en la Conferencia se opusieron a esta formulación basados en motivos de orden práctico que imposibilitarían el cumplimiento del deber mencionado⁷², y en la necesidad de que el individuo decidiera libremente si deseaba que el funcionario consular fuera notificado de la detención y, en su caso, autorizara la intervención de éste en su favor. Como fundamento de estas posiciones se argumentó, en lo esencial, que debía ser respetado el libre albedrío de la persona⁷³. Ninguno de los Estados participantes se refirió a la necesidad de que el Estado que envía satisficiera algún requisito o condición.

91. Por último, el apartado c) condiciona a la voluntad del individuo la intervención del funcionario consular en la “organiza[ción] de su defensa” y en las visitas al lugar en que se halla detenido. Tampoco en este apartado se hace mención alguna a la necesidad de que medien protestas del Estado que envía.

92. Particularmente en lo que se refiere a los apartados b) y c) del artículo 36.1, el cumplimiento inmediato de los deberes del Estado receptor responde al objeto mismo de la notificación consular. En efecto, ésta atiende al propósito de alertar al Estado que envía sobre una situación de la cual, en principio, éste no tiene conocimiento. Por lo tanto, sería ilógico supeditar el ejercicio o cumplimiento de estos derechos y deberes a las protestas de un Estado que ignora la situación en que se encuentra su nacional.

mención a que “[l]a libertad de la persona humana y la manifestación de la voluntad son, efectivamente, los principios fundamentales de los instrumentos preparados bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Es indispensable que el texto de la Convención aluda a esos principios”. *Cfr.* Presentación de Suiza (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 349*).

⁷² Presentaciones de Francia (*A/CONF.25/16, Vol. I; págs. 350 y 356*); Italia (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 352*); República de Corea (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 353*); República de Vietnam (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 353*); Tailandia (*A/CONF.25/16, Vol. I; págs. 354 y 357*); Filipinas (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 37*); Nueva Zelanda (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 37*); República Árabe Unida (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 38*); Venezuela (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 38*); Japón (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 39*); República Árabe Unida *en representación de la enmienda conjunta a la propuesta de los 17 países* (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 86*).

⁷³ Propuesta de enmienda de los Estados Unidos de América (*A/CONF.25/C.2/L.3*) *en concordancia con presentaciones de Australia* (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 345*); (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 348*), Países Bajos (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 346*), Argentina (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 348*) Reino Unido (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 348*), Ceilán (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 348*), Tailandia (*A/CONF.25/16, pág. 349*), Suiza (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 349*); España (*A/CONF.25/16, Vol. I; págs. 349 y 358*); Ecuador (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 358*); República de Viet-Nam (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 38*); Francia (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 39*); Túnez, *en representación de la propuesta conjunta de los 17 países* (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 85*).

93. En uno de los escritos sometidos a este Tribunal se mencionó que en ciertos casos se dificulta al Estado receptor obtener información sobre la nacionalidad del detenido⁷⁴. Si no existe este conocimiento, el Estado receptor no sabrá que el individuo es titular del derecho a la información consagrado en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

94. A este respecto, la Corte estima que la identificación del imputado, requisito indispensable para la individualización penal, es un deber que recae en el Estado que lo tiene bajo su custodia. Dicha identificación es esencial, por ejemplo, para determinar la edad del sujeto privado de libertad y asegurarle un tratamiento adecuado a sus circunstancias. En el cumplimiento del deber de identificar al detenido, el Estado utiliza los mecanismos que han sido establecidos en su derecho interno con este propósito y que necesariamente incluyen los registros de control migratorio, en el caso de extranjeros.

95. No escapa a la atención de esta Corte la posibilidad de que el propio detenido haga difícil el conocimiento de su condición de extranjero. Algunos detenidos podrían encubrir esta condición para evitar ser deportados. En estos casos, los registros de control migratorio no serán útiles -o suficientes- para que el Estado pueda determinar la identidad del sujeto. También surgen problemas cuando el detenido siente temor de las acciones de su Estado de procedencia y, por lo tanto, procura obstaculizar la averiguación de su nacionalidad. En ambos supuestos, el Estado receptor puede enfrentar dificultades, que no le son imputables, para cumplir los deberes que le impone el artículo 36. La apreciación de cada caso, hecha por las autoridades nacionales o internacionales competentes, permitirá establecer si el Estado receptor es o no responsable de incumplir esos deberes.

96. Lo expuesto en el párrafo anterior no desvirtúa el principio de que el Estado que lleva a cabo la detención tiene el deber de conocer la identidad de la persona a la que priva de libertad. Ello le permitirá cumplir sus propias obligaciones y observar puntualmente los derechos del detenido. Tomando en cuenta la dificultad de establecer de inmediato la nacionalidad del sujeto, la Corte estima pertinente que el Estado haga saber al detenido los derechos que tiene en caso de ser extranjero, del mismo modo en que se le informa sobre los otros derechos reconocidos a quien es privado de libertad.

97. Por estas razones, la Corte considera que la observancia de los derechos que reconoce al individuo el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no está subordinada a las protestas del Estado que envía.

⁷⁴ Escrito de observaciones de los Estados Unidos de América, pág. 13.

VIII
LA EXPRESIÓN “SIN DILACIÓN”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 36.1.B)
DE LA CONVENCION DE VIENA SOBRE RELACIONES CONSULARES
(Tercera pregunta)

98. En la tercera pregunta de la consulta, México ha requerido a la Corte que interprete si

[t]omando en cuenta el objeto y fin del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares], [...] debe interpretarse la expresión “sin dilación” contenida en dicho precepto, en el sentido de requerir que las autoridades del Estado receptor informen a todo extranjero detenido por delitos sancionables con la pena capital de los derechos que le confiere el propio artículo 36.1.b), en el momento del arresto y en todo caso antes de que el detenido rinda cualquier declaración o confesión ante las autoridades policíacas o judiciales [...]

99. La Corte advierte que en esta pregunta está expresamente involucrado, por vez primera, un elemento de fundamental importancia para la presente Opinión Consultiva. Aun cuando se inquiriere, en lo principal, si la expresión “sin dilación” está relacionada con un estado procesal determinado, se ha pedido que la interpretación se practique en el contexto de los casos en que la privación de libertad se origina en la persecución por un delito sancionable con pena capital.

100. El Estado solicitante aclaró que si bien la consulta se limita a casos sancionables con pena de muerte, esto no excluye la aplicación de los derechos enunciados en el artículo 36 en otras circunstancias. La Corte considera que esta apreciación es correcta. El artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no establece distinción alguna con base en la gravedad de la pena aplicable al delito que origina la detención. A este respecto, es revelador que el artículo citado no exige que se informe al funcionario consular sobre las razones que determinaron la privación de libertad. Al acudir a los respectivos trabajos preparatorios, este Tribunal ha constatado que esto es resultado de la voluntad expresa de los Estados Partes, algunos de los cuales admitieron que revelar al funcionario consular el motivo de la detención constituiría una violación del derecho fundamental a la privacidad. El artículo 36.1.b) tampoco hace distinción alguna en razón de la pena aplicable, por lo que es natural deducir que este derecho asiste a cualquier detenido extranjero.

101. Por lo tanto, la respuesta que la Corte ofrezca a esta parte de la consulta, es aplicable a todos los casos en que un nacional del Estado que envía es privado de libertad por cualesquiera motivos, y no únicamente por hechos que, al ser calificados por la autoridad competente, podrían involucrar la aplicación de la pena de muerte.

102. Dilucidado este aspecto de la pregunta, la Corte determinará si debe interpretarse que el concepto “sin dilación”, contenido en el artículo 36.1.b) de la

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, requiere que las autoridades del Estado receptor informen a todo detenido extranjero de los derechos que le confiere dicho artículo “en el momento del arresto y en todo caso antes de que el detenido rinda cualquier declaración o confesión ante las autoridades policíacas o judiciales”.

103. De la historia legislativa de ese artículo se desprende que la obligación de informar “sin dilación” al detenido del Estado que envía sobre los derechos que le confiere dicho precepto fue incluida, a propuesta del Reino Unido y con el voto afirmativo de una gran mayoría⁷⁵ de los Estados participantes en la Conferencia, como una medida que permite asegurar que el detenido esté consciente, en forma oportuna, del derecho que le asiste de solicitar que se notifique al funcionario consular sobre su detención para los fines de la asistencia consular. Es claro que estos son los efectos propios (*effet utile*) de los derechos reconocidos por el artículo 36.

104. Por lo tanto, y en aplicación de un principio general de interpretación que ha reiterado en forma constante la jurisprudencia internacional, la Corte interpretará el artículo 36 en forma tal que se obtenga dicho “efecto útil”⁷⁶.

105. Al tratar este tema, es pertinente recordar las conclusiones de la Corte con respecto a la segunda pregunta de la consulta (*supra* 97). Aquella declaró que el respeto de los derechos reconocidos al individuo en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no depende de las protestas del Estado de su nacionalidad. Pesa entonces sobre el Estado que recibe, la carga de cumplir con la obligación de informar al detenido sobre sus derechos, de conformidad con lo dicho en el párrafo 96.

106. En consecuencia, para establecer el sentido que corresponde dar al concepto “sin dilación”, se debe considerar la finalidad a la que sirve la notificación que se hace al inculcado. Es evidente que dicha notificación atiende al propósito de que aquél disponga de una defensa eficaz. Para ello, la notificación debe ser oportuna, esto es, ocurrir en el momento procesal adecuado para tal objetivo. Por lo tanto, y a falta de precisión en el texto de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Corte interpreta que se debe hacer la notificación al momento de privar de la libertad al inculcado y en todo caso antes de que éste rinda su primera declaración ante la autoridad.

⁷⁵ Consta del voto respectivo que votaron a favor 65 Estados, 13 se abstuvieron y 2 votaron en contra (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 90*). Posteriormente, Checoslovaquia, que se abstuvo de votar, manifestó que la enmienda propuesta por el Reino Unido constituye una “disposición totalmente aceptable” (*A/CONF.25/16, Vol. I; pág. 90*).

⁷⁶ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 31.1. *Cfr.* Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Order of 19 August 1929, PÁG. C.I.J., Serie A, No. 22; pág. 13 y *Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1; párr. 30.

IX

Normas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷⁷
(Quinta pregunta)

107. México ha solicitado a la Corte su opinión sobre si

[e]n el marco del artículo 64.1 de la Convención Americana, [...] deben entenderse los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos], en el sentido de contener disposiciones concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos [...]

108. Las normas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos citadas son las siguientes:

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 6

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

⁷⁷ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) pág. 52, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entrada en vigor 23 de marzo de 1976.

2. En los países que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.

3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.

5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.

6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de los menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de los menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
- b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

- c) A ser juzgada sin dilaciones indebidas;
- d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;
- e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;
- f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;
- g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme con lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme con la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Artículo 50

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

109. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son Partes los Miembros de la OEA con excepción de Antigua y Barbuda, Bahamas, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía. En concepto de este Tribunal, todas las disposiciones citadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos *concernen* efectivamente a la protección de los derechos humanos *en los Estados americanos*.

X

**EL DERECHO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA ASISTENCIA CONSULAR Y SU
RELACIÓN CON LAS GARANTÍAS MÍNIMAS DEL DEBIDO PROCESO LEGAL**

(Sexta, séptima, octava y undécima preguntas)

110. En varias preguntas de su solicitud, México plantea a la Corte asuntos concretos referentes a la naturaleza del vínculo que existe entre el derecho a la información sobre la asistencia consular y los derechos inherentes a la persona reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Americana y, a través de esta última, en la Carta de la OEA. Estas preguntas son las siguientes:

Respecto del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos:

[...]

6. En el marco del artículo 14 del Pacto, ¿debe entenderse que el propio artículo 14 debe aplicarse e interpretarse a la luz de la expresión “todas las garantías posibles para asegurar un juicio justo”, contenida en el párrafo 5 de las respectivas salvaguardias de las Naciones Unidas y que tratándose de extranjeros acusados o inculpados de delitos sancionables con la pena capital, dicha expresión incluye la inmediata notificación al detenido o procesado, por parte del Estado receptor, de los derechos que le confiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares]?

7. Tratándose de personas extranjeras acusadas o inculpadas de delitos sancionables con la pena capital, ¿se conforma la omisión, por parte del Estado receptor, de la notificación exigida por el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares] con respecto a los interesados, con el derecho de éstos a disponer de “medios adecuados para la preparación de su defensa” de acuerdo con el artículo 14.3.b) del Pacto?

8. Tratándose de personas extranjeras acusadas o inculpadas de delitos sancionables con la pena capital, ¿debe entenderse que las expresiones “garantías mínimas”, contenida en el artículo 14.3 del Pacto, y “equiparables como mínimo”, contenida en el párrafo 5 de las respectivas salvaguardias de las Naciones Unidas, eximen al Estado receptor del inmediato cumplimiento con respecto al detenido o procesado de las disposiciones del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares]?

[...]

Respecto de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

[...]

11. Tratándose de arrestos y detenciones de extranjeros por delitos sancionables con la pena capital y en el marco de los artículos 3.[I]) de la Carta y II

de la Declaración, ¿se conforma la omisión por parte del Estado receptor de la notificación al detenido o inculcado, sin dilación, de los derechos que le confiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares], con la proclamación por la Carta de los derechos humanos, sin distinción por motivos de nacionalidad, y con el reconocimiento por la Declaración del derecho a la igualdad ante la ley sin distinción alguna?

111. En las preguntas citadas, el Estado solicitante requiere a la Corte su opinión sobre si la inobservancia del derecho a la información constituye una violación de los derechos consagrados en los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 3 de la Carta de la OEA y II de la Declaración Americana, tomando en cuenta la naturaleza de esos derechos.

112. El examen de esta cuestión se inicia necesariamente con la consideración de los criterios que rigen la interpretación de las últimas normas citadas. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Carta de la OEA, que son tratados bajo el concepto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, deben ser interpretados en los términos del artículo 31 de ésta (*supra* 58).

113. Como se desprende de la norma citada, al dar interpretación a un tratado no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste (inciso segundo del artículo 31), sino también el sistema dentro del cual se inscribe (inciso tercero del artículo 31). Como ha dicho la Corte Internacional de Justicia,

[...] la Corte debe tomar en consideración las transformaciones ocurridas en el medio siglo siguiente, y su interpretación no puede dejar de tomar en cuenta la evolución posterior del derecho [...]. Además, un instrumento internacional debe ser interpretado y aplicado en el marco del conjunto del sistema jurídico vigente en el momento en que se practica la interpretación. En el dominio al que se refiere el presente proceso, los últimos cincuenta años [...] han traído una evolución importante. [...] En este dominio como en otros, el *corpus juris gentium* se ha enriquecido considerablemente, y la Corte no puede ignorarlo para el fiel desempeño de sus funciones⁷⁸.

114. Esta orientación adquiere particular relevancia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que ha avanzado mucho mediante la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados consagradas en la Convención de Viena de 1969. Tanto esta Corte, en la Opinión Consultiva sobre la Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

⁷⁸ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinión, I.C.J. Reports 1971; pág. 16 *ad* 31).

Hombre (1989)⁷⁹, como la Corte Europea de Derechos Humanos, en los casos *Tyrer versus Reino Unido* (1978)⁸⁰, *Marckx versus Bélgica* (1979)⁸¹, *Loizidou versus Turquía* (1995)⁸², entre otros, han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales.

115. El *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones. Por lo tanto, esta Corte debe adoptar un criterio adecuado para considerar la cuestión sujeta a examen en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo.

*
* *

116. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho al debido proceso legal (artículo 14) derivado de “la dignidad inherente a la persona

⁷⁹ En lo que se refiere a la Declaración Americana, la Corte ha declarado que

a manera de interpretación autorizada, los Estados miembros han entendido que [ésta] contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta [de la Organización] se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar [esta última] en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes en ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración. (*Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989. Serie A No. 10; párr. 43).

De esta manera, la Corte ha reconocido que la Declaración constituye una fuente de obligaciones internacionales para los Estados de nuestra región, las cuales también pueden ser interpretadas en el marco de la evolución del “derecho americano” en esta materia.

⁸⁰ *Eur. Court HR, Tyrer v. United Kingdom judgment of 25 April 1978, Series A no. 26; págs. 15-16, párr. 31.*

⁸¹ *Eur. Court HR, Marckx case, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31; pág. 19, párr. 41.*

⁸² *Eur. Court HR, Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections) judgment of 23 March 1995, Series A no. 310; pág. 26, párr. 71.*

humana”⁸³. Esa norma señala diversas garantías aplicables a “toda persona acusada de un delito”, y en tal sentido coincide con los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

117. En opinión de esta Corte, para que exista “debido proceso legal” es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. El desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales. Son ejemplo de este carácter evolutivo del proceso los derechos a no autoincriminarse y a declarar en presencia de abogado, que hoy día figuran en la legislación y en la jurisprudencia de los sistemas jurídicos más avanzados. Es así como se ha establecido, en forma progresiva, el aparato de las garantías judiciales que recoge el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que pueden y deben agregarse, bajo el mismo concepto, otras garantías aportadas por diversos instrumentos del Derecho Internacional.

118. En este orden de consideraciones, la Corte ha dicho que los requisitos que deben ser observados en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales⁸⁴, “sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”⁸⁵ y son “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”⁸⁶.

119. Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el

⁸³ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (*supra* nota al pie de página 77), Preámbulo, punto segundo.

⁸⁴ *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9; párr. 27.

⁸⁵ *El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8; párr. 25.

⁸⁶ *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9; párr. 28. *Cfr. Caso Genie Lacayo*. Sentencia de 29 de enero de 1997, Serie C No. 30; párr. 74; *Caso Loayza Tamayo*, Sentencia de 17 de septiembre de 1997, Serie C No. 33; párr. 62.

principio de igualdad ante la ley y los tribunales⁸⁷ y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas.

120. Por ello se provee de traductor a quien desconoce el idioma en que se desarrolla el procedimiento, y también por eso mismo se atribuye al extranjero el derecho a ser informado oportunamente de que puede contar con la asistencia consular. Estos son medios para que los inculcados puedan hacer pleno uso de otros derechos que la ley reconoce a todas las personas. Aquéllos y éstos, indisolublemente vinculados entre sí, forman el conjunto de las garantías procesales y concurren a integrar el debido proceso legal.

121. En el caso al que se refiere la presente Opinión Consultiva, ha de tomarse en cuenta la situación real que guardan los extranjeros que se ven sujetos a un procedimiento penal, del que dependen sus bienes jurídicos más valiosos y, eventualmente, su vida misma. Es evidente que, en tales circunstancias, la notificación del derecho a comunicarse con el representante consular de su país, contribuirá a mejorar considerablemente sus posibilidades de defensa y a que los actos procesales en los que interviene - y entre ellos los correspondientes a diligencias de policía - se realicen con mayor apego a la ley y respeto a la dignidad de las personas.

122. En tal virtud, la Corte estima que el derecho individual que se analiza en esta Opinión Consultiva debe ser reconocido y considerado en el marco de las garantías mínimas para brindar a los extranjeros la oportunidad de preparar adecuadamente su defensa y contar con un juicio justo.

123. La incorporación de este derecho en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares -y el contexto de las discusiones respectivas, durante su redacción-⁸⁸,

⁸⁷ Cfr. *Declaración Americana*, art. II y XVIII; *Declaración Universal*, arts. 7 y 10; *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (*supra* nota al pie de página 77), arts. 2.1, 3 y 26; *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer*, arts. 2 y 15; *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*, arts. 2, 5 y 7; *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, arts. 2 y 3; *Convención Americana*, arts. 1, 8.2 y 24; *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, art. 14.

⁸⁸ Véase, al respecto, VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, 6 al 9 de noviembre de 1997, isla de Margarita, Venezuela: *Declaración de Margarita*, Tercera Parte, Asuntos

demuestran un reconocimiento uniforme de que el derecho a la información sobre la asistencia consular constituye un medio para la defensa del inculpado, que repercute - y en ocasiones decisivamente- en el respeto de sus otros derechos procesales.

124. En otros términos, el derecho individual de información establecido en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares permite que adquiera eficacia, en los casos concretos, el derecho al debido proceso legal consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y que este precepto establece garantías mínimas susceptibles de expansión a la luz de otros instrumentos internacionales como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que amplían el horizonte de la protección de los justiciables.

XI

CONSECUENCIAS DE LA VIOLACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA ASISTENCIA CONSULAR (Cuarta, décima y duodécima preguntas)

125. En sus cuarta, décima y duodécima preguntas, México solicitó de la Corte una interpretación sobre los efectos jurídicos de la imposición y ejecución de la pena de muerte en casos en que se no se han respetado los derechos reconocidos en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares:

En relación con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares:

[...]

4. Desde el punto de vista del Derecho internacional y tratándose de personas extranjeras, ¿cuáles debieran ser las consecuencias jurídicas respecto de la imposición y ejecución de la pena de muerte, ante la falta de notificación a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares]?

[...]

Respecto del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos:

[...]

10. En el marco del Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] y tratándose de personas extranjeras, ¿cuáles debieran ser las consecuencias jurídicas respecto de la imposición y ejecución de la pena de muerte, ante la falta de notificación a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares]?

[...]

Respecto de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

[...]

12. Tratándose de personas extranjeras y en el marco del artículo 3.[1]) de la Carta de la OEA y de los artículos I, II y XXVI de la Declaración, ¿cuáles debieran ser las consecuencias jurídicas respecto de la imposición y ejecución de la pena de muerte, ante la falta de notificación a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares]?

126. De las preguntas formuladas por el Estado solicitante, no se desprende con claridad si éste solicita que la Corte interprete los efectos de la omisión, por parte del Estado receptor, de informar al detenido extranjero de los derechos que le confiere el artículo 36.1.b) citado, o si la pregunta se refiere a los casos en que el detenido ha expresado su deseo de que se informe al funcionario consular sobre su detención, y el Estado receptor no ha cumplido con estos deseos.

127. Sin embargo, del contexto general de la solicitud presentada por México⁸⁹, la Corte interpreta que la solicitud se circunscribe al primero de los supuestos citados, es decir, a la fase de información al detenido sobre los derechos que le reconoce el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Será ésta, entonces, la materia de la cual se ocupará la Corte en seguida.

128. Es un principio general del derecho internacional, consagrado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículo 26), que los Estados Partes en un tratado tienen la obligación de dar cumplimiento a éste de buena fe (*pacta sunt servanda*).

129. En virtud de que el derecho a la información es un componente del artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, el detenido extranjero debe tener la oportunidad de valerse de este derecho en su defensa. La inobservancia u obstrucción de su derecho a la información afecta las garantías judiciales.

130. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha determinado en varios casos concernientes a la aplicación de la pena de muerte que, en caso de constatarse violaciones a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también se viola el artículo 6.2 del mismo si la pena es ejecutada.

⁸⁹ Véase, al respecto, *Solicitud*, págs. 2 (párrafo 1, líneas 3 a 7), 3 (párrafo 2, líneas 2 y 3).

131. En la comunicación número 16/1977, por ejemplo, referida al caso del señor Daniel Monguya Mbenge (1983), el Comité citado estableció que, según el artículo 6.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

la pena de muerte sólo podrá imponerse “de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones” del Pacto. Ello exige que tanto las leyes sustantivas como las procesales en virtud de las cuales se haya impuesto la pena de muerte no sean contrarias a las disposiciones del Pacto y, además, que la pena de muerte se haya impuesto de conformidad con esas leyes y, por consiguiente, de conformidad con las disposiciones del Pacto. En consecuencia, el incumplimiento por el Estado Parte de las condiciones pertinentes que figuran en el párrafo 3 del artículo 14 lleva a la conclusión de que las penas de muerte pronunciadas contra el autor de la comunicación se impusieron contrariamente a lo dispuesto en el Pacto y, por lo tanto, en violación del párrafo 2 del artículo 6⁹⁰.

132. En el caso *Reid vs. Jamaica* (no. 250/1987), el Comité afirmó que

“la imposición de una sentencia de muerte como conclusión de un juicio en el cual no se han respetado las disposiciones del Pacto constituye [...] una violación del artículo 6 del Pacto. Como el Comité observó en su comentario general 6(16), la disposición según la cual una sentencia de muerte sólo puede imponerse de acuerdo con la ley y sin contrariar las disposiciones del Pacto, implica que ‘deben ser respetadas las garantías procesales ahí establecidas inclusive el derecho a un juicio justo por un tribunal independiente, la presunción de inocencia, las garantías mínimas de defensa, y el derecho a recurrir a un tribunal superior’”⁹¹.

A idéntica conclusión llegó en el caso *Wright vs. Jamaica*⁹² en 1992.

133. La Corte ha destacado que el Estado solicitante dirige sus interrogantes a los casos en que es aplicable la pena de muerte. Por esta razón, se debe determinar si el Derecho Internacional de los Derechos Humanos otorga efectos especiales al derecho a la información consular en esa hipótesis.

⁹⁰ Selección de Decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo, Vol. 2 (octubre de 1982 - abril de 1988), Naciones Unidas, Nueva York, 1992; pág. 86, párr. 17.

⁹¹ “[T]he imposition of a sentence of death upon the conclusion of a trial in which the provisions of the Covenant have not been respected constitutes [...] a violation of article 6 of the Covenant. As the Committee noted in its general comment 6(16), the provision that a sentence of death may be imposed only in accordance with the law and not contrary to the provisions of the Covenant implies that ‘the procedural guarantees therein prescribed must be observed, including the right to a fair hearing by an independent tribunal, the presumption of innocence, the minimum guarantees for the defence, and the right to review by a higher tribunal’”. Human Rights Law Journal, Vol. 11 (1990), No. 3-4; pág. 321, párr. 11.5 (la traducción es nuestra).

⁹² Human Rights Law Journal, Vol. 13, (1992), No. 9-10; pág. 351, párr. 8.7.

134. La Corte estima útil recordar que en el examen realizado, en su oportunidad, sobre el artículo 4 de la Convención Americana⁹³, advirtió que la aplicación e imposición de la pena capital está limitada en términos absolutos por el principio según el cual “[n]adie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”. Tanto el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el artículo 4 de la Convención, ordenan la estricta observancia del procedimiento legal y limitan la aplicación de esta pena a “los más graves delitos”. En ambos instrumentos existe, pues, una clara tendencia restrictiva a la aplicación de la pena de muerte hacia su supresión final⁹⁴.

135. Esta tendencia, que se encuentra reflejada en otros instrumentos a nivel interamericano⁹⁵ y universal⁹⁶, se traduce en el principio internacionalmente reconocido de que los Estados que aún mantienen la pena de muerte deben aplicar, sin excepción, el más riguroso control sobre el respeto a las garantías judiciales en estos casos. Es evidente que aquí deviene aún más relevante la obligación de observar el derecho a la información, tomando en cuenta la naturaleza excepcionalmente grave e irreparable de la pena que pudiera aplicarse a su titular. Si el debido proceso legal, con su conjunto de derechos y garantías, debe ser respetado en cualesquiera circunstancias, su observancia es aún más importante cuando se halle en juego el supremo bien que reconocen y protegen todas las declaraciones y tratados de derechos humanos: la vida humana.

136. Siendo la ejecución de la pena de muerte una medida de carácter irreversible, exige del Estado el más estricto y riguroso respeto de las garantías judiciales, de modo a evitar una violación de éstas, que, a su vez, acarrearía una privación arbitraria de la vida.

137. Por lo anteriormente expuesto, la Corte concluye que la inobservancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida “arbitrariamente”, en los

⁹³ *Restricciones a la pena de muerte* (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párrs. 52 a 55.

⁹⁴ *Cfr.*, también, *Eur. Court H.R., Soering case, decision of 26 January 1989, Series A no. 161*; párr. 102.

⁹⁵ *Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte*, aprobado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990, en el XX Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA.

⁹⁶ *Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte*, aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su Resolución 1984/50, de 25 de mayo de 1984.

términos de las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos (*v.g.* Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6), con las consecuencias jurídicas inherentes a una violación de esta naturaleza, es decir, las atinentes a la responsabilidad internacional del Estado y al deber de reparación.

XII

El caso de Estados Federales

(Novena pregunta)

138. México solicitó a la Corte que interpretara si,

[t]ratándose de países americanos constituidos como Estados federales que son Parte en el Pacto de Derechos Civiles, y en el marco de los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto, [...] están obligados dichos Estados a garantizar la notificación oportuna a que se refiere el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena [sobre Relaciones Consulares] a todo individuo de nacionalidad extranjera arrestado, detenido o procesado en su territorio por delitos sancionables con la pena capital; y a adoptar disposiciones conforme a su derecho interno para hacer efectiva en tales casos la notificación oportuna a que se refiere ese artículo en todas sus partes componentes, si el mismo no estuviese ya garantizado por disposiciones legislativas o de otra índole, a fin de dar plena eficacia a los respectivos derechos y garantías consagrados en el Pacto [...]

139. Si bien la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no contiene una cláusula relativa al cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados federales (como sí lo disponen, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana), esta Corte ya ha establecido que “un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional”⁹⁷.

140. Asimismo, de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,

[u]n tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo⁹⁸.

⁹⁷ *Caso Garrido y Baigorria, Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39; párr. 46. *Cfr.*: Sentencia arbitral de 26.VII.1875 en el caso del Montijo, LA PRADELLE-POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, 1954, t. III, pág. 675; decisión de la Comisión de reclamaciones franco-mexicana del 7.VI.1929 en el caso de la sucesión de Hyacinthe Pellat, U.N., *Reports of International Arbitral Awards*, vol. V, pág. 536.

⁹⁸ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 29.

La Corte ha constatado que de la letra y espíritu de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no se desprende la intención de establecer una excepción a lo anteriormente señalado. Por lo tanto, la Corte concluye que las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, inclusive la consagrada en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, deben ser respetadas por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria.

XIII OPINIÓN

141. Por las razones expuestas,

LA CORTE,

DECIDE

por unanimidad,

Que es competente para emitir la presente Opinión Consultiva.

Y ES DE OPINIÓN

por unanimidad,

1. Que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor.

por unanimidad,

2. Que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares *concierna* a la protección de los derechos del nacional del Estado que envía y está integrada a la normativa internacional de los derechos humanos.

por unanimidad,

3. Que la expresión “sin dilación” utilizada en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, significa que el Estado debe cumplir con su deber de informar al detenido sobre los derechos que le reconoce

dicho precepto al momento de privarlo de libertad y en todo caso antes de que rinda su primera declaración ante la autoridad.

por unanimidad,

4. Que la observancia de los derechos que reconoce al individuo el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares no está subordinada a las protestas del Estado que envía.

por unanimidad,

5. Que los artículos 2, 6, 14 y 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos *concernen* a la protección de los derechos humanos *en los Estados americanos*.

por unanimidad,

6. Que el derecho individual a la información establecido en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares permite que adquiera eficacia, en los casos concretos, el derecho al debido proceso legal consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y que este precepto establece garantías mínimas susceptibles de expansión a la luz de otros instrumentos internacionales como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, que amplían el horizonte de la protección de los justiciables.

por seis votos contra uno,

7. Que la inobservancia del derecho a la información del detenido extranjero, reconocido en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, afecta las garantías del debido proceso legal y, en estas circunstancias, la imposición de la pena de muerte constituye una violación del derecho a no ser privado de la vida “arbitrariamente”, en los términos de las disposiciones relevantes de los tratados de derechos humanos (*v.g.* Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 4; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6), con las consecuencias jurídicas inherentes a una violación de esta naturaleza, es decir, las atinentes a la responsabilidad internacional del Estado y al deber de reparación.

Disiente el Juez Jackman.

por unanimidad,

8. Que las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, inclusive la consagrada en el artículo 36.1.b) de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, deben ser respetadas

por los Estados americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria.

El Juez Jackman hizo conocer a la Corte su Voto Parcialmente Disidente y los Jueces Cançado Trindade y García Ramírez sus Votos Concurrentes, los cuales acompañarán a esta Opinión Consultiva.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español, en San José, Costa Rica, el 1 de octubre de 1999.



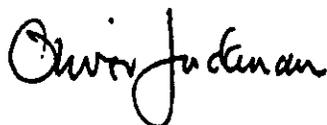
Antônio A. Cançado Trindade
Presidente



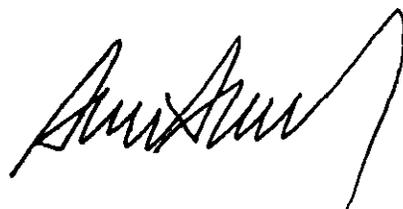
Máximo Pacheco Gómez



Hernán Salgado Pesantes



Oliver Jackman



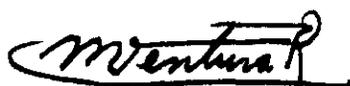
Alirio Abreu Burelli



Sergio García Ramírez



Carlos Vicente de Roux Rengifo



Manuel E. Ventura Robles
Secretario

Leída en sesión pública en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el 2 de octubre de 1999.

Comuníquese,



Antônio A. Cançado Trindade
Presidente



Manuel E. Ventura Robles
Secretario