

**LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE
LA CORTE INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

PEDRO NIKKEN*

* Presidente del Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

PEDRO NIKKEN

Sumario: I. Materias sometidas a la Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1. Tratados sometidos a la Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2. El Ejercicio de la Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un ámbito distinto a los tratados *Stricto Sensu*. a. La interpretación de reservas a la Convención. b. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. c. La interpretación de proyectos legislativos. II. Efecto de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1. El ejercicio de la Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es jurisdiccional. 2. Las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son jurisprudencia internacional. 3. Dos ejemplos de práctica de los Estados. Conclusión.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a la Corte, además de la competencia primordial de resolver los casos contenciosos que se presenten ante ella y que virtualmente implican la potestad de emitir sentencias de condena por violaciones a la misma Convención, la facultad de responder consultas que le sean formuladas dentro del marco del artículo 64 del Pacto de San José.

La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, está definida en su esencia en el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que le atribuye dicha competencia, en los términos siguientes:

1. Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de

los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

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

Dentro del contexto general de esta mesa de trabajo, la cual podría abarcar numerosos problemas y enfoques, limitaré mis comentarios a dos asuntos, que considero de especial relevancia en relación con la función consultiva de la Corte, tanto a la luz del Pacto de San José, como por lo que toca a la jurisprudencia de la misma Corte. El primero de ellos se refiere al alcance de la competencia consultiva de la Corte, más precisamente a las materias que pueden ser objeto de consulta. El segundo está dirigido al efecto de las decisiones de la Corte en el ejercicio de su competencia consultiva.

I. MATERIAS SOMETIDAS A LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Corte ha abordado este tema con la mayor amplitud. Partiendo de la base de que la Convención Americana sobre Derechos Humanos le atribuyó la más vasta función consultiva que se haya confiado a tribunal internacional alguno hasta el presente, la Corte ha afirmado con largueza su competencia *ratione materiae* para determinar la normativa sujeta a su función consultiva. Este enfoque ha estado presente tanto en la definición de cuáles son los tratados sometidos a la interpretación de la Corte en el ámbito consultivo, así como en la posibilidad de emitir opiniones consultivas o de interpretar normas o principios de otra naturaleza. Pasaré revista sucesivamente a ambas vertientes.

1. TRATADOS SOMETIDOS A LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Se trata de la materia que, dentro de un enfoque de principio y como problema general, hubo de abordar la Corte en su primera opinión consultiva, solicitada por el Gobierno del Perú¹. Gracias a una coyuntura singular en esta fecha, esos principios que entonces se definieron, en

¹ Corte I.D.H., "*Otros Tratados*" objeto de la función consultiva de la Corte. (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982.

la primera consulta que la Corte respondió, han sido sustento de la opinión consultiva número 16 del Tribunal, que es la más reciente, solicitada esta vez por los Estados Unidos Mexicanos, y que data del 1° de octubre de 1999². Esta última consulta aplica y desarrolla rigurosamente los principios definidos en 1982, al punto que los invito a prestar especial atención a su lectura y análisis, más que a la presente disertación, cuya necesaria limitación temporal, comporta recortes sobre el desarrollo del tema, con respecto a la amplitud y riqueza jurídica de la aludida OC/16.

En su solicitud de 1982, el Gobierno del Perú formuló a la Corte una interrogante que se dividía en tres preguntas, a saber:

¿Cómo debe ser interpretada la frase: “o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos”?

En relación con dicho tema, el Gobierno peruano solicita que la consulta absuelva las siguientes preguntas específicas. Esa frase se refiere y comprende:

- a) ¿Solamente los tratados adoptados dentro del marco o bajo los auspicios del Sistema Interamericano?; o,
- b) ¿Los tratados concluidos únicamente entre Estados Americanos, o sea que la referencia está limitada a los tratados en que son partes exclusivamente Estados Americanos?; o,
- c) ¿Todos los tratados en los que uno o más Estados Americanos sean partes?

A este cuestionario la Corte, *motu proprio*, añadió otra interrogante, que implicaba ampliar hasta su máximo extremo el ámbito de su función consultiva, como lo era la interpretación de disposiciones particulares referentes a derechos humanos, contenidas en tratados bilaterales o multilaterales, *cuyo objeto principal no fuera la protección de los derechos humanos*, sino otras materias concernientes al intercambio recíproco de intereses interestatales.

La Corte consideró que debía darse la más amplia interpretación posible a su función consultiva:

Ni la solicitud del Gobierno del Perú, ni la Convención, distinguen, en esa perspectiva, entre tratados multilaterales y tratados bilaterales, así como tampoco entre tratados que tengan por objeto principal la protección de los derechos humanos y tratados que, aun con otro objeto principal, contengan disposiciones concernientes a esta materia, como ocurre por ejemplo, con la Carta de la OEA. *La Corte considera que las respuestas que se den*

² Corte I.D.H., *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías al debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999.

a las interrogantes planteadas en el párrafo 32 resultan aplicables a todos estos tratados, puesto que el problema de fondo consiste en determinar cuáles son las obligaciones internacionales contraídas por los Estados americanos que están sujetas a interpretación consultiva y cuáles las que no podrían estarlo. No parece, pues, determinante el carácter bilateral o multilateral del tratado fuente de esa obligación, ni tampoco cuál sea su objeto principal. (Énfasis añadido).³

Del anterior enunciado, la Corte misma postuló la dirección de la repuesta a su consulta, afirmando su competencia consultiva *ratione materiae* en los más amplios términos:

De todo lo anterior puede concluirse que el propio texto del artículo 64 de la Convención, el objeto y fin de la misma, las normas de interpretación consagradas en el artículo 29, la práctica de la Comisión y los trabajos preparatorios, están todos orientados unívocamente en el mismo sentido. No existe ninguna razón para excluir, previa y abstractamente, que pueda solicitarse de la Corte, y ésta emitir, una consulta sobre un tratado aplicable a un Estado americano en materia concerniente a la protección de los derechos humanos, por el solo hecho de que sean también partes de dicho tratado, Estados que no pertenecen al sistema interamericano, o de que no haya sido adoptado dentro del marco o bajo los auspicios de éste.⁴ (Énfasis añadido).

La Corte, no obstante, dejó sentado que, en determinadas condiciones, podría abstenerse de responder una solicitud de consulta. Ello ocurre, claro está, si la consulta no se refiere a la interpretación de tratados en que esté directamente implicada la protección de los derechos humanos en un Estado Miembro del sistema interamericano. A este supuesto la Corte agregó otro, vinculado con una apreciación teleológica de su función consultiva, que debe estar orientada a fortalecer el sistema y a *coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA.*⁵ Partiendo de esa concepción sobre su función consultiva, la Corte concluyó que debe considerarse inadmisibile:

...toda solicitud de consulta que conduzca a desvirtuar la jurisdicción contenciosa de la Corte, o en general, a debilitar o alterar el sistema previsto por la Convención, de manera que puedan verse menoscabados los derechos de las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos. Por último, la Corte ha de considerar las circunstancias de cada caso, y si por razones determinantes concluye que no sería posible emitir la opinión

3 *"Otros Tratados" ... cit., párr. 34.*

4 *Ibíd., párr. 48.*

5 *Ibíd., párr. 25.*

solicitada sin violentar esos límites y desnaturalizar su función consultiva, se abstendrá de responderla por decisión motivada.⁶

Esta conclusión de la Corte implica que, antes de responder una consulta, ella debe determinar si existen razones para considerarla inadmisibles, sobre la base de una consideración concreta, caso por caso, que no admite una norma estricta que vaya más allá de los principios antes enunciados. Ciertas observaciones remitidas a la Corte, en relación con la consulta formulada por el Gobierno del Perú, provenientes de Estados Miembros y de órganos de la OEA, prevenían sobre el riesgo de que una interpretación amplia permitiría a la Corte emitir una consulta que involucrase a Estados que no tienen que ver con la Convención ni con la Corte, y que ni siquiera pueden actuar ante ella. A esta objeción la Corte respondió, nuevamente, fundándose en el margen de discrecionalidad que ella misma se reservó para absolver o no una consulta:

...si se solicitara una consulta cuyo propósito principal fuese determinar el alcance o el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Estados ajenos al sistema interamericano, la Corte estaría habilitada para abstenerse de responderla, por decisión motivada. *Lo que no resulta convincente es que, de la sola circunstancia de que exista esa posibilidad, remediable en cada caso concreto, se pretenda concluir que ella basta para excluir, a priori, que la Corte pueda emitir una consulta que le sea sometida y que concierna a obligaciones referentes a la protección de los derechos humanos, contraídas por un Estado americano, únicamente porque se originen fuera del marco del sistema interamericano.*⁷ (Énfasis añadido).

Otra objeción concebible para que la Corte asumiera el más amplio concepto sobre el alcance de su función consultiva, extendiéndola a tratados abiertos a Estados que no conforman el sistema interamericano, radica en la posibilidad de que se configure un escenario propicio para que, sobre un mismo tema jurídico, se emitan interpretaciones o decisiones contradictorias, en el supuesto de que una materia sometida a la Corte relativa a esos tratados, sea también objeto de interpretación o decisión por otro órgano judicial o cuasijudicial de la comunidad internacional, ajeno a la OEA. A esta objeción la Corte respondió en los términos siguientes:

es este un típico argumento que prueba demasiado, y que no tiene, además, la trascendencia que puede imaginarse a primera vista. Prueba demasiado, porque la posibilidad de tales interpretaciones contradictorias está siempre planteada. En 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

6 *Ibíd.*, párr. 31.

7 *Ibíd.*, párr. 48.

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 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 comentado.⁸

De todo ello, la Corte, por unanimidad, concluyó que, dentro del ejercicio de su función consultiva, lo esencial era interpretar las normas internacionales atinentes a derechos humanos aplicables en cualquier Estado Americano y preservar la integridad del sistema de protección a los derechos humanos establecido en el Pacto de San José. La consulta del Gobierno del Perú fue respondida en los términos siguientes:

Primero

que la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano.

Segundo

que, por razones determinantes que expresará en decisión motivada, la Corte podrá abstenerse de responder una consulta si aprecia que, en las circunstancias del caso, la petición excede de los límites de su función consultiva, ya sea porque el asunto planteado concierna principalmente a compromisos internacionales contraídos por un Estado no americano o a la estructura o funcionamiento de órganos u organismos internacionales ajenos al sistema interamericano, ya sea porque el trámite de la solicitud pueda conducir a alterar o a debilitar, en perjuicio del ser humano, el régimen previsto por la Convención; ya sea por otra razón análoga.

Estos principios sentados por la Corte en su primera opinión consultiva, formulados en abstracto, encontraron aplicación concreta en la última opinión emitida para la fecha de esta presentación. El 9 de diciembre de 1997, el Gobierno de México, solicitó a la Corte que interpretara el alcance del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, cuyo objeto principal, como tratado, no es la protección internacional de los derechos humanos, pero que reza:

8 *Ibid.*, párr. 50.

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;

El mismo artículo, en su apartado 1.b, impone a las autoridades que han detenido a un extranjero el deber "*de informar sin dilación* a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado."

En este marco, la Corte afirmó su competencia para responder la consulta, a pesar de que la mencionada Convención no tiene como objeto principal la protección de los derechos humanos. La Corte estimó que la norma que consagra la comunicación consular tiene un doble 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.*"⁹ Se trata entonces de un derecho humano subjetivo que se encuadra dentro de las garantías del debido proceso. Por lo tanto, su interpretación y aplicación entran dentro de las materias que la Corte puede considerar dentro del ámbito de su función consultiva.

La Corte, en plena coherencia con su primera opinión consultiva, concluyó, entre otras cosas, que

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

9 Corte I.D.H., *El derecho a la información sobre la asistencia consular...*, cit., párr. 80.

**2. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
EN UN ÁMBITO DISTINTO A LOS TRATADOS *STRICTO SENSU***

La Corte ha afirmado su competencia para interpretar materias de otra naturaleza. En primer término, ha considerado que, conceptualmente, la noción de tratado alcanza a las reservas que los Estados hayan formulado a los mismos, de modo que tales reservas pueden ser objeto de interpretación consultiva (A). En segundo lugar, ha considerado que el Pacto de San José contiene bases que la facultan para emitir consultas no sólo sobre tratados, sino sobre textos que no pueden considerarse convencionales, como lo es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (B). Finalmente, también ha decidido que el artículo 64.2 la autoriza a responder consultas de los Estados Miembros de la OEA sobre la compatibilidad entre un proyecto legislativo, aún no sancionado, y la Convención (C).

a. La Interpretación de Reservas a la Convención

Aun cuando a los tratados sobre derechos humanos no son plenamente aplicables las disposiciones relativas a la reciprocidad en materia de reservas, en la medida en que dichas reservas están autorizadas por la Convención Americana¹⁰, puede concluirse que éstas se integran al tratado mismo, de tal manera que no es posible interpretarlo cabalmente, respecto del Estado reservante, sin interpretar la reserva misma:

De este modo, la Corte juzga que la facultad que le atribuye el artículo 64 de la Convención, en el sentido de emitir opiniones consultivas sobre la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos, incluye igualmente la competencia para emitir dichos dictámenes respecto de las reservas que puedan haberse formulado a esos instrumentos.¹¹

b. Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Reconociendo que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre no fue adoptada, en 1948, como una convención internacional, la Corte ha afirmado su competen-

10 El tema fue abordado por la Corte en su segunda opinión consultiva: Corte I.D.H., *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 del 24 de setiembre de 1982.

11 Corte I.D.H., *Restricciones a la pena de muerte* (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983. Series A y B No. 3, párr. 45.

cia para interpretarla en el contexto del artículo 64.1 de la Convención Americana, a la luz de la evolución de la protección de los derechos humanos dentro del sistema regional, así como con base en ciertas disposiciones del mismo Pacto de San José, citadas por la Corte:

En efecto, la Convención Americana hace referencia a la Declaración en el párrafo tercero de su Preámbulo que textualmente dice:

Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional.

Y en el artículo 29.d) que señala:

Normas de interpretación

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

...

d) excluir o limitar el efecto que pueden producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

De lo anterior se desprende que, *al interpretar la Convención en uso de su competencia consultiva, puede ser necesario para la Corte interpretar la Declaración.* (Énfasis añadido).¹²

Todavía más lejos, al analizar la práctica de los Estados Miembros de la OEA y de algunas resoluciones de los órganos de la misma, la Corte afirmó que:

Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros han entendido que *la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA.* (Énfasis añadido).¹³

12 Corte I.D.H., *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 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 36.

13 *Ibíd.*, párr. 43.

De allí la Corte concluyó, en el dispositivo de su opinión consultiva número 10, que el artículo 64.1 la autoriza para "*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 Americanos*".¹⁴

c. La interpretación de Proyectos Legislativos

Como ha quedado dicho, el artículo 64.2 de la Convención Americana faculta a la Corte para emitir su opinión, a solicitud de cualquier Estado Miembro de la OEA, sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y la Convención u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. El 28 de junio de 1983, el Gobierno de Costa Rica consultó a la Corte sobre la compatibilidad de un *proyecto de enmienda* de los artículos 14 y 15 de su Constitución Política con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte consideró admisible la consulta, fundamentándose entre otras cosas en que

Abstenerse, en consecuencia, de atender la solicitud de un Gobierno porque se trate de "proyectos de ley" y no de leyes formadas y en vigor, podría, en algunos casos, equivaler a forzar a dicho Gobierno a la violación de la Convención, mediante la adopción formal y posiblemente la aplicación de la medida legislativa, para luego acudir a la Corte en busca de la opinión. Este criterio no ayuda a "dar efecto" a la norma, es decir, no ayuda a la protección de los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos.¹⁵

En la misma ocasión la Corte, no obstante, avanzó sus reservas para emitir opiniones sobre proyectos legislativos, cuya admisibilidad debería ser atendida con mayor prudencia para evitar que el Tribunal se vea inmiscuido en debates de política interna de los Estados Miembros. En tal sentido, afirmó que "*la Corte debe analizar cuidadosamente la solicitud para determinar, entre otras cosas, si su propósito es ayudar al Estado solicitante a cumplir mejor con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Para tal propósito, la Corte debe actuar cuidadosamente para asegurarse de que su jurisdicción consultiva en estos casos no sea utilizada como instrumento de un debate político con el fin de afectar el resultado del proceso legislativo interno*".¹⁶

Asimismo, la Corte, de conformidad con los mismos principios que enunció en la antes citada opinión consultiva número 1, ha decidido abstenerse de responder a una consulta sobre

14 *Ibíd.*, párr. 48.

15 Corte I.D.H., *Propuesta de modificación de la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 26.

16 *Ibíd.*, párr. 30.

un proyecto de ley cuando su respuesta "*podría traer como resultado una solución de manera encubierta, por la vía de la opinión consultiva, de asuntos litigiosos aún no sometidos a consideración de la Corte, sin que las víctimas tengan oportunidad en el proceso, distorsionaría el sistema de la Convención.*"¹⁷

En **conclusión**, la Corte Interamericana ha sido dotada de una muy amplia función jurisdiccional consultiva por el artículo 64 del Pacto de San José. Más aún, apoyándose en ese texto, y actuando de conformidad con lo que es la práctica usual de las entidades de protección internacional de los derechos humanos, la Corte ha interpretado de manera amplia y extensiva su competencia consultiva, de modo que la misma sirva para asegurar de la manera más eficiente los fines del sistema regional de protección, particularmente, la garantía y el respeto de los derechos humanos de las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados americanos y el apoyo a éstos en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia. Falta abordar el segundo punto que me propuse para esta presentación: en tan amplio contexto, ¿qué efecto cabe atribuir a las opiniones consultivas de la Corte?

II. EFECTO DE LAS OPINIONES CONSULTIVAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Aun cuando, como apuntaré más adelante, ciertas expresiones relativamente ambiguas tomada de algunas de las opiniones consultivas de la Corte, han hecho pensar a un respetado autor que la misma Corte ha restado valor a dichas opiniones¹⁸, en mi apreciación cuando la Corte responde una consulta, ejerce una función jurisdiccional, en los términos contemplados en la Convención Americana y en el Estatuto de la misma Corte.

La Convención, según lo estipula, su ya citado artículo 64, atribuye a la Corte competencia para responder las consultas que se le formulen dentro del contexto y por las entidades allí mencionadas. Por su parte, el Estatuto de la Corte¹⁹ la define como "*una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*" (art. 1º; énfasis añadido). En consecuencia, al ejercer, sea en el campo contencioso, sea en el consultivo, la función de "aplicar o interpretar" el Pacto de San José, la Corte actúa como un órgano jurisdiccional y sus decisiones tienen naturaleza jurisdiccional (1). Se trata, en consecuencia, de jurisprudencia como fuente auxiliar del Derecho inter-

17 Corte I.D.H., *Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, solicitada por el Gobierno de la República de Costa Rica. Opinión Consultiva OC-12/91 del 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12, párr. 28.

18 Faúndez Ledezma, H.: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 1996, págs. 450-454.

19 Aprobado por la Resolución N° 448 de la Asamblea General de la OEA, en su Noveno Período de Sesiones, en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979.

nacional, en los términos previstos por los artículos 38 y 59 de la Corte Internacional de Justicia, jurisprudencia que ha sido invocada en numerosos casos contenciosos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por último, aunque sus opiniones consultivas no están llamadas *per se* a ser ejecutadas de inmediato, sí están dotadas de un efecto práctico virtual y, además, se pueden citar ejemplos en los que el ejercicio de la función consultiva ha repercutido en esferas concretas de la actividad estatal (3).

1. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ES JURISDICCIONAL

Esta es una nota que se deduce directamente de los textos citados de la Convención (art. 64) y del Estatuto de la Corte (art. 1º). El mismo Tribunal lo ha señalado explícitamente, como un enunciado general, al referirse a la naturaleza de su competencia consultiva considerado que la amplitud de términos en que ha sido concebida dicha función,

...crea un sistema paralelo al del artículo 62 y ofrece un *método judicial alternativo* de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso. Sería, por lo tanto, contradictorio con el objeto y fin de la Convención y con las disposiciones pertinentes de ésta, adoptar una interpretación que sometería el artículo 64 a los requisitos exigidos por el artículo 62 en cuanto a competencia, restándole así la utilidad que se le quiso dar, por el solo hecho de que pueda existir una controversia sobre la disposición implicada en la consulta.²⁰ (Énfasis añadido).

En el mismo sentido, la Corte ha vinculado el ejercicio de dicha función con el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos:

*La función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en este ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA.*²¹ (Énfasis añadido).

La interpretación de la Convención Americana (o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos), cuando resulta de una opinión

20 Corte I.D.H., *Restricciones a la pena de muerte* Opinión Consultiva OC-3/83 (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos) del 8 de septiembre de 1983. Serie A, N° 3, párr. 43.

21 "Otros Tratados" ...*cit*, párr. 25.

consultiva de la Corte, no es una interpretación cualquiera, pues se trata de conclusiones obtenidas por el órgano que la misma Convención creó con el propósito de interpretar la Convención. Es cierto que el artículo 2 del Estatuto de la Corte parece oponer la función "jurisdiccional" (contemplada en los arts. 61, 62 y 63 de la Convención) a la "consultiva" (prevista en el art. 64 de la misma), pero en mi concepto tal oposición se explica porque se hizo un uso estricto del vocablo "jurisdiccional", considerándolo como sinónimo de "contencioso". La Corte, tanto en su Reglamento, como en sus sentencias y opiniones consultivas, ha hecho la distinción entre su competencia contenciosa y su competencia consultiva. En ambos supuestos, la Corte interpreta la Convención y afirma cómo debe ser rectamente aplicada, como órgano competente para hacerlo, según la Convención. En tal sentido, dice lo que es Derecho, o en otros términos, ejerce la *juris dictio*.

Como antes he expresado, el profesor Faúndez Ledesma ha criticado otras expresiones de la Corte que, a su juicio, introducen elementos, al menos ambiguos, sobre el valor y fuerza que el Tribunal adjudica a sus opiniones consultivas.²² En una ocasión la Corte afirmó que sus opiniones consultivas "no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa"²³; y en otra oportunidad afirmó que "en este ámbito, cumple una función asesora"²⁴. En mi parecer, el citado autor exagera el valor de esas expresiones y no toma en cuenta el contexto en el que fueron formuladas. En el primer caso, la Corte refutaba el argumento según el cual, al responder consultas sobre tratados concernientes a la protección a los derechos humanos, que no fueran fruto del sistema interamericano o en el que no fueran partes Estados americanos, se corría el riesgo de generar pronunciamientos judiciales contradictorios en la esfera internacional (lo que resulta menos grave si las opiniones de la Corte "no tienen el mismo efecto vinculante" que sus sentencias). En el segundo, la Corte se refería a una

22 El autor también objeta la denominación de *opiniones consultivas* que el Reglamento de la Corte emplea para referirse a las consultas que responde en aplicación del artículo 64 de la Convención (*cit.*, pág. 452). Fundamenta dicha objeción sobre el hecho de que la expresión *opinión consultiva* no figura en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que se ha tomado de la Carta de las Naciones Unidas y del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, que sí contienen dicha formulación. Creo que se trata más bien de una cuestión de semántica. Como la Convención Americana, en efecto, no contiene una denominación específica para las decisiones que adopte la Corte en el ejercicio de su función consultiva, la misma Corte, al aprobar su Reglamento, recurrió al referente de la Corte de la Haya (tanto Corte Permanente de Justicia Internacional como la Corte Internacional de Justicia) y de la Corte Europea de Derechos Humanos (en el Protocolo N° 2 a la Convención Europea de Derechos Humanos), que utilizan la expresión *opinión consultiva*, para referirse al resultado del ejercicio de su competencia consultiva (por oposición a la contenciosa). Si bien las condiciones en que estos últimos tribunales internacionales han estado llamados a ejercer dicha competencia son más restringidas a las previstas para la Corte Interamericana, no pienso que hay problema alguno de fondo en cuanto a la denominación, al menos en lo que se refiere al efecto y valor de las opiniones consultivas. Nadie puede desconocer el respeto universal que han tenido numerosas opiniones emitidas por la Corte de La Haya, que han enriquecido la jurisprudencia internacional y han impulsado y orientado el desarrollo del Derecho internacional.

23 "Otros Tratados" ...*cit.*, párr. 51.

24 *Restricciones a la pena de muerte...cit.*, párr. 32.

objeción de Guatemala a la admisibilidad de la consulta solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pues consideraba que se trataba de un caso contencioso encubierto, atinente a una controversia sobre la interpretación de ciertas reservas a la Convención formuladas por Guatemala y las reformas a la legislación interna de ese país relativa a la pena de muerte. La Corte debió marcar algunas diferencias entre los efectos de sus sentencias y de sus opiniones consultivas, teniendo presente, además que, en las circunstancias de la especie, había varias personas condenadas a muerte, cuya ejecución había quedado suspendida por el Gobierno de Guatemala y que una opinión que apareciera abiertamente condenatoria del Gobierno podría haber sido interpretada por éste como una provocación a lo que había sostenido en estrados y precipitar la ejecución de la pena capital, la cual, como comentaré luego, nunca se produjo.

Estas circunstancias de especie explican las citadas expresiones de la Corte, las cuales, en ambos casos, estaban destinadas a explicar y a afirmar la amplitud de su función consultiva y no a debilitarla. Lo que sí expresó el Tribunal, como enunciados generales referidos a su competencia consultiva, son los ya citados conceptos según los cuales dicha competencia ofrece "*un método judicial alterno*" destinado a "*coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos*". Allí radica el valor y efecto de las opiniones consultivas de la Corte. También por eso se explica que la misma Corte haya considerado y aplicado tales opiniones como jurisprudencia que sustenta sus sentencias en casos contenciosos.

2. LAS OPINIONES CONSULTIVAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SON JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

La Corte ha considerado sus opiniones consultivas, fundadas sobre el artículo 64 de la Convención, como fuente jurisprudencial de Derecho internacional para resolver numerosos casos contenciosos. Así ha ocurrido, por lo menos, en los siguientes casos contenciosos en los que, al aplicar el artículo 62 del Pacto de San José, la Corte ha hecho valer criterios de interpretación nacidos del ejercicio de la función que le atribuye el artículo 64: **1)** Corte I.D.H.: *Caso Velázquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988 Serie C: Resoluciones y Sentencias No. 4. párr. 165; y **2)** *Caso Godínez Cruz*, Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No. 5. Los párrafos 165 y 174 de las sentencias, respectivamente, aluden a la opinión consultiva: *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. **3)** Corte IDH: *Caso Caballero Delgado y Santana*. Excepciones Preliminares. Serie C: Resoluciones y Sentencias. No. 17. Sentencia de 21 de enero de 1994. En el párrafo 49 de la sentencia se invoca la opinión consultiva: *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13. **4)** Corte I.D.H.: *Caso Genie Lacayo*. Excepciones Preliminares. Sentencia del 29 de enero de 1995. Serie C: Resoluciones y Sentencias No. 21. El párrafo 40 de la sentencia alude a la opinión consultiva: *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51*

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13. Asimismo, el párrafo 50 de la misma sentencia hace referencia a la opinión consultiva: *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 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14. **5)** Corte I.D.H.: *Caso Neira Alegria y Otros*. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C: Resoluciones y Sentencias No. 20. Los párrafos 82 y 83 de la sentencia citan, respectivamente, a las opiniones consultivas: *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 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8; así como también la relativa a *Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9. **6)** Corte IDH: *Caso Caballero Delgado y Santana*. Serie C: Resoluciones y Sentencias. No. 22. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. En el párrafo 60 de la sentencia se invoca la opinión consultiva: *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 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14. **7)** Corte I.D.H.: *Caso Paniagua Morales y Otros. Excepciones Preliminares* Sentencia de 25 de enero de 1996, Serie C: Resoluciones y Sentencias No. 23. El párrafo 41 de la sentencia menciona la opinión consultiva: *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. Serie A No. 13. **8)** Corte I.D.H.: *Caso El Amparo. Reparaciones*. (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 14 de septiembre de 1996. Serie C: Resoluciones y Sentencias No. 28. En el párrafo 59 de la sentencia se evoca la opinión consultiva: *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 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14. **9)** Corte I.D.H.: *Caso Loayza Tamayo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C: Resoluciones y Sentencias. No. 33. En el párrafo 50 de la sentencia se invocan las opiniones consultivas: *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 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8; así como también la relativa a *Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9. **10)** Corte I.D.H.: *Caso Suárez Rosero*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C: Resoluciones y Sentencias, No. 35. El párrafo 63 de la sentencia hace referencia a la opinión consultiva: *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. También los párrafos 89 y 97, respectivamente invocan las opiniones consultivas: *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; y: *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. **11)** Corte I.D.H.: *Caso Blake* Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C: Resoluciones y Sentencias No.

36 En el párrafo 31 de la sentencia, se cita la Opinión Consultiva *Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Artículo 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos - OC-15, de 14 de noviembre de 1997)*. **12** Corte I.D.H.: *Caso Paniagua Morales y otros*. Sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C: Resoluciones y Sentencias No. 37. El párrafo 149 de la sentencia alude a la opinión consultiva: *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 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11.

Cabe entonces concluir que las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen, en general, un valor análogo al que tienen las sentencias de los tribunales internacionales para los Estados que no han sido partes en el caso sentenciado: si bien no son directamente obligatorias para ellos, representan una interpretación auténtica del Derecho internacional (en el caso de la Convención Americana u "otro tratado" sometido a consulta), que, como fuente auxiliar del mismo, debe ser tenido como norma por los Estados americanos para el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

No tengo, por lo tanto, diferencia alguna con las conclusiones a las que llegó Faúndez Ledesma, después de criticar, fuera de su justo contexto, las antes mencionadas expresiones de la Corte. Afirma el citado autor:

"...el artículo 64, párrafo 1 de la Convención confiere a la Corte competencia para emitir *interpretaciones* autorizadas de la Convención y de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos, las cuales no corresponden a una mera *asesoría* sino a un dictamen que reúne las características de certeza y finalidad... (énfasis del original).²⁵

El mismo autor concluye que, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos ejerce la competencia que le asigna el artículo 64.1 de la Convención.

...la Corte opera como una especie de tribunal constitucional, en cargado de interpretar la Convención u otros tratados de derechos humanos".²⁶

3. DOS EJEMPLOS DE PRÁCTICA DE LOS ESTADOS

Para evaluar, en su efecto y valor real, la función consultiva de la Corte, es útil tener en cuenta su repercusión, no sólo en la jurisprudencia contenciosa del mismo Tribunal, sino en la práctica de los Estados. Es preciso reconocer que esa práctica no ha sido homogénea, pero, con visión optimista, citaré dos casos en los cuales, dentro del contexto del ejercicio de la función

25 *Cit.*, pág. 453.

26 *Ibíd.*

consultiva de la Corte, se ha producido una modificación en la conducta de los Estados para adecuarla a la Convención. Me referiré a las opiniones consultivas relativas a las *Restricciones a la pena de muerte* y *La colegiación obligatoria de periodistas*, materias objeto de las opiniones consultivas números 3 y 5 de la Corte, respectivamente.

A. *Guatemala y las Restricciones a la Pena de Muerte*

El 15 de abril de 1983 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la Corte una consulta que envolvía un caso que estaba siendo examinado por la misma Comisión, en relación con cierta legislación guatemalteca ("Ley de Fuero Especial") que había creado tribunales de excepción y había extendido la aplicación de la pena de muerte a delitos que no eran objeto de esa pena cuando Guatemala ratificó la Convención. En opinión de la Comisión, tal legislación contravenía el artículo 4.2 de la Convención Americana, en cuyos términos está prohibido extender la aplicación de la pena de muerte "*a delitos a los cuales no se la aplique actualmente*". Guatemala había alegado ante la misma Comisión que una reserva que había formulado al artículo 4.4 de la Convención²⁷, reservaba que consideraba aplicable, toda vez que los delitos a los que se refería la Ley en debate eran delitos comunes conexos con los políticos, de suerte que la reserva guatemalteca no podía considerarse restringida al párrafo 4º del artículo 4 de la Convención, sino a cualquier parte de la misma "en que figure una norma similar".²⁸

La audiencia pública correspondiente a dicha solicitud de consulta tuvo lugar el 26 de julio de 1983. El Agente de Guatemala, durante la introducción su alegato sobre la admisibilidad de la consulta y a la defensa de la interpretación sostenida por su Gobierno, expresó lo siguiente:

...el Gobierno de Guatemala ha considerado la posibilidad de reexaminar y suspender, por ahora, la ejecución de sentencias que dictan los tribunales de fuero especial en que se condene a la pena de muerte a los procesados.

En su decisión final, la Corte concluyó que la interpretación de la Comisión se ajustaba a Derecho. Más allá de esa circunstancia está el hecho de que ninguna de las condenas a muerte pendientes para la fecha en que tuvo lugar la audiencia pública fue jamás ejecutada. Se produjo, además, un cambio de Gobierno en Guatemala y la Ley de Fuero Especial fue abrogada. Más tarde, por Acuerdo Gubernativo No. 281-86, de fecha 20 de mayo de 1986, Guatemala retiró su reserva al artículo 4.4 del Pacto de San José. En la

27 "*En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos o comunes conexos con los Políticos.*"

28 Corte I.D.H., *Restricciones a la pena de muerte* (Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983. Serie B No. 3, pág. 10.

práctica, aunque la opinión consultiva de la Corte no fue directamente invocada para tales sucesos, el hecho es que dicha consulta fue la ocasión para que un Estado ajustara su conducta y su legislación a la Convención y, lo que es más importante, para salvar la vida de varias personas condenadas a muerte.

B. Costa Rica, la Colegiación Obligatoria de los Periodistas y el caso Róger Ajún Blanco

Otro caso relevante en el Derecho comparado latinoamericano y que expresa el valor vinculante de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana, fue decidido por la Sala Cuarta (Constitucional) de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Una Opinión Consultiva, relativa a la constitucionalidad (compatibilidad con el Pacto de San José), de una Ley costarricense (atinerente a la colegiación obligatoria de los periodistas) fue sometida a la Corte, a pesar de que, previamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había concluido que las disposiciones legales en juego no violaban el Pacto de San José. La Corte Interamericana, en cambio, por unanimidad, decidió que dichas normas no eran compatibles con la Convención, particularmente con la definición de libertad de expresión contenida en el artículo 13 de la Convención, que garantiza dicha libertad en términos más amplios que cualquier otro tratado²⁹. Pues bien, sin desconocer el mérito del Gobierno de Costa Rica de arriesgarse, por propia y libre iniciativa, a tener una opinión adversa de la Corte después de haber obtenido una resolución favorable de la Comisión, su reacción frente a la decisión de aquella fue de una manifiesta irritación y no se adoptó iniciativa alguna de parte del Gobierno o de la Asamblea Legislativa para reformar la Ley de Ejercicio del Periodismo y adaptarla a la Opinión Consultiva emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Años más tarde, se planteó ante la Sala Cuarta (Constitucional) de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica la cuestión de la constitucionalidad de la colegiación obligatoria de los periodistas, de acuerdo con la Ley N° 4420 de ese país. La Sala, en sentencia del 9 de mayo de 1995,³⁰ declaró la nulidad de la norma que imponía tal colegiación obligatoria, fundándose en la aludida Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esta importante sentencia, la Sala Cuarta estatuyó:

...en tratándose de instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 Constitucional tiene norma especial para los que se refieren a derechos humanos, *otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional.*

29 Corte I.D.H., *La colegiación obligatoria de periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

30 Exp. 0421-S-90.- No. 2313-95.

Al punto de que, como lo ha reconocido la Jurisprudencia de esta Sala, *los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución* (vid. Sentencia No. 3435-92 y su aclaración No. 5759-93). (Énfasis añadidos).

También afirmó que, cuando un Gobierno solicita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva sobre la compatibilidad de sus leyes internas con la Convención Americana u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, la opinión de la Corte es vinculante y obligatoria para el gobierno que la solicitó. Se pronunció asimismo sobre la naturaleza y efectos que, en general, tienen las Opiniones Consultivas de la Corte, en los mismos términos que ya se han señalado. Dijo la Corte costarricense:

No puede ocultarse que la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ocasiones parece distinguir entre los efectos de una opinión consultiva y una sentencia propiamente tal, no tanto por lo que puede ser a un punto de vista estrictamente formal, sino más bien pensando en que la vía consultiva se puede convertir en un sustituto encubierto e indebido del caso contencioso, soslayándose así la oportunidad para las víctimas de intervenir en el proceso. En otras palabras, pareciera que la Corte no ha querido otorgar a sus Opiniones la misma fuerza de una Sentencia (producto de un caso contencioso) en resguardo de los derechos de posibles afectados, que en la vía consultiva no podrían obtener ventajas indemnizatorias de la decisión. Pero, y sin necesidad de llegar a conclusiones generales, más allá de lo que esta Sala tiene ahora para resolver, *debe advertirse que si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para interpretar la convención y enjuiciar leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrá -de principio- el mismo valor de la norma interpretada*. No solamente valor ético o científico, como algunos han entendido. (Énfasis añadido).

El razonamiento de la Sala Cuarta es un ejemplo notorio de interacción entre el Derecho internacional de los derechos humanos con el Derecho Constitucional, ya no solamente en la calidad de textos o normas, sino en el encadenamiento de la jurisdicción internacional y de la jurisdicción constitucional doméstica.

CONCLUSIÓN

Quizás es impropio extraer conclusiones en una presentación destinada a un panel, donde la discusión de lo planteado por cada uno de los que tenemos el privilegio de intervenir está sujeto al escrutinio y análisis del colectivo. Esa discusión es la mejor conclusión de las reflexiones que anteceden.

Debo recordar, sin embargo, como lo expresé al inicio de esta disertación, que ella estaría limitada a dos temas relativos a la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: las materias que pueden ser objeto de consulta y el efecto de las decisiones de la Corte en el ejercicio de su competencia consultiva. Los he abordado someramente, con la esperanza de que puedan contribuir a la reflexión y a la discusión; pero con la conciencia de que se trata sólo de una aproximación a temas que invitan a un estudio más profundo y detenido.

Esta exposición ha omitido, por razones de tiempo, ciertas cuestiones de principio que ha definido la Corte, dentro del ejercicio de su función consultiva, que sirven de guía y de criterio para todas sus decisiones. Por ejemplo, la Corte ha destacado la particular naturaleza que tienen los tratados sobre derechos humanos cuando declaró que no persiguen "*un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes*" sino que "*su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes*"³¹. Asimismo, la Corte ha afirmado que, en aplicación de los principios de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, habida cuenta del objeto y fin de los tratados relativos a la protección de los derechos humanos, los mismos deben ser interpretados del modo más favorable al ser humano, que es el sujeto de la protección internacional³², y ha puntualizado que "*si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana.*"³³

Terminaré con una referencia histórica sobre el significado de las opiniones consultivas de la Corte, especialmente válido en un evento de celebración de los veinte años de existencia de la institución. Como es sabido, no fue sino después de siete años de su instalación que la Corte fue llamada a decidir sus primeros asuntos contenciosos. La morosidad de los Estados partes en la Convención en reconocer la jurisdicción obligatoria de la Corte, unida a la inercia de la Comisión para acudir al Tribunal para solventar casos de los Estados que sí habían formulado tal reconocimiento, produjo como efecto que la "Primera Corte" viera expirar los seis años de su primer mandato sin ejercer su competencia contenciosa. Durante esa difícilmente comprensible etapa, en la práctica, las consultas absueltas por la Corte sustentaron su autoridad y llenaron una importante función como medio de protección de los derechos humanos. Ahora, cuando existen condiciones para que la Corte ejerza a plenitud su competencia contenciosa, la experiencia colectada por los efectos de sus opiniones consultivas no debe ser desdeñada. La riqueza, así como las circunstancias de hecho y de Derecho que han rodeado la opinión con-

31 Corte I.D.H., *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 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29.

32 *Cf. p. ej.* Corte I.D.H., *Asunto de Viviana Gallardo y otras*, No. G 101/81. Serie A. Decisión del 13 de noviembre de 1981, parr. 16; *Corte I.D.H., Restricciones a la pena de muerte...cit.*, párr. 65.

33 Corte I.D.H., *La colegiación obligatoria de periodistas...*, *cit.*, párr. 52

sultiva número 16, a la que aludí ya en esta presentación, son un buen ejemplo de la vigencia de la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como herramienta para la protección internacional de los derechos humanos en el hemisferio.

San José, 24 de noviembre de 1999