

CASO BELILOS

Belilos v. Suiza
Corte Europea de Derechos Humanos
1988

Los hechos:

La señora Marlene Belilos es de nacionalidad suiza y vive en Laussane y al momento de los hechos era una estudiante.

El 16 de abril de 1981 la policía de Laussane redactó una denuncia en contra de la señora Belilos por haber contravenido las Regulaciones Generales de Policía al haber tomado parte en una manifestación callejera en la ciudad el día 4 de Abril. Esta manifestación callejera se habría llevado a cabo sin que se hubiera obtenido permiso previo. La marcha había sido organizada por un movimiento de Laussane, que los días previos había distribuido unos volantes invitando a la gente a participar. Unas 60 a 70 personas tomaron parte en esta manifestación en la cual le exigían a la Municipalidad que estableciera un centro juvenil autónomo.

En una audiencia que se llevó a cabo el 29 de mayo, el Consejo de la Policía Municipal, en ausencia de la demandante, la sancionó con una multa de 200 francos suizos.

La señora Belilos interpuso un escrito, de acuerdo a las secciones 36 y siguientes de la Ley sobre Decisiones Municipales de 1969, con el objeto de revocar el fallo. El Consejo de Policía convocó a una audiencia para el 14 de julio. Después de que se leyó el informe de la Policía, se escuchó a la inculpada y luego a los policías que habían estampado la denuncia. El 26 de agosto se volvió a escuchar el testimonio de la señora Belilos, en el que ella negaba toda participación en la manifestación en cuestión y el testimonio de su ex-marido, quien afirmó que a la hora de los hechos, ellos dos habían estado en un café en Lausanne, donde él le entregó a la señora Belilos la pensión de alimentos por el hijo de ambos.

La Policía emitió su fallo el 4 de septiembre, sin que estuvieran presentes las partes. En este fallo la Policía da por establecido el hecho de que la señora Belilos participó en la manifestación. Este fallo le fue notificado a la señora Belilos por correo certificado el 15 de septiembre.

La señora Belilos, entonces, apeló ante la División de Casación Criminal de la Corte Cantonal, a fin de que este tribunal declarara el fallo de la Policía nulo e inválido. En particular, ella alegó que de acuerdo al artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos, la Policía no tenía el poder de juzgar delitos criminales. Ella señaló que según el

artículo 6 de la Convención Europea, que establece el derecho a una audiencia ante un tribunal independiente e imparcial, no podía una autoridad administrativa, menos aún cuando era un departamento del ejecutivo que actuaba como juez en su propia causa, decidir sobre un delito criminal. Ella agregó que la reserva que había hecho Suiza a la Convención tampoco permitía que una autoridad administrativa decidiera en este tipo de casos.

La Corte de Casación rechazó la apelación fundada en el hecho de que Suiza había hecho una reserva a la Convención Europea de Derechos Humanos en la cual se señalaba que en los procesos que se sigan ante autoridades administrativas relacionados con acusaciones criminales no se requiere de una audiencia pública ni se requiere que se pronuncie el fallo públicamente.

La llamada reserva de Suiza, había sido una declaración en estos términos: “El Consejo Federal de Suiza considera que la garantía de un justo proceso del Artículo 6(1) de la Convención, en cuanto al conocimiento de . . . cualquier acusación criminal en contra de una persona, tiene por objeto solamente garantizar el control definitivo por parte del poder judicial sobre los actos y decisiones de las autoridades públicas envueltas en el conocimiento de tal acusación.”

Además, el Consejo Federal Suizo consideró que cuando una decisión administrativa en materias criminales era objeto de un recurso de casación, en el que se conocían cuestiones de derecho (nulidad o invalidez) y no de hecho, se satisfacían los requerimientos del artículo 6 de la Convención. Se dijo esto porque, a juicio del Consejo, el artículo 6(1) tenía por objeto garantizar que el control definitivo de la materia lo ejerciera el poder judicial, y el elemento judicial de un debido proceso aparecería como suficientemente garantizado en la legislación suiza en la medida que la Corte Federal extrajera del derecho a un justo proceso, reglas relativas a la administración de justicia que correspondieran a aquellas mencionadas en el artículo 6 de la Convención.

La demandante, señora Belilos, apeló ante la Corte Federal. En su apelación ella señala que la declaración interpretativa de Suiza hecha en relación con la Convención no podía significar que una autoridad administrativa pudiera resolver ella misma la sustancia de una causa criminal. Este tipo de jurisdicción sólo podía concebirse si se aceptaba la revisión judicial del caso. Esto no había sucedido en este caso, ya que la Corte de Casación y la Corte Federal tenían poderes limitados de revisión, ya que normalmente no se les permitía entrar a cuestionar los hechos (respecto de los cuales la decisión de la Policía era definitiva), permitiéndoseles por ejemplo interrogar testigos, sino que sólo pronunciarse sobre el derecho aplicado.

El 12 de noviembre de 1982 la Corte Federal pronunció su fallo, rechazando la apelación.

En cuanto a las reglas aplicadas por la policía hay que tener presente que, de acuerdo a la legislación de ese Cantón, el Consejo de Policía de la Municipalidad de Lausanne consiste de una sola persona. En cuanto a sus atribuciones, el Consejo de Policía sólo puede imponer multas y éstas no pueden exceder de 200 francos suizos por la primera falta ni los 500 francos suizos por las reincidencias. Tiene además el poder de ordenar que el

sentenciado pague las costas de la causa pero no tiene el poder de determinar el pago de indemnizaciones de perjuicios. En el año 1986, el Consejo de Policía de Lausanne conoció 22.761 casos, de los cuales el 91 por ciento correspondía a infracciones de tránsito, especialmente, infracciones a las normas sobre estacionamiento.

En cuanto al procedimiento, el Consejo de Policía no requiere de la comparecencia de la persona inculpada para dar por establecidos los hechos. En relación con la posibilidad de apelar, el recurso de apelación no se contempla en relación con las decisiones del Consejo de Policía. Sólo se permiten dos tipos de recursos ante la Corte de Casación, en los que se solicita la nulidad de la sentencia por no haberse ajustado a derecho.

El 24 de marzo de 1983, la señora Belilos reclamó ante la Comisión Europea de Derechos Humanos, alegando que ella no había sido juzgada por un tribunal independiente e imparcial, según los términos del artículo 6(1) de la Convención, que tuviera además completa jurisdicción para conocer tanto de las cuestiones de hecho como de derecho. La Comisión sostuvo que efectivamente había habido una violación del Artículo 6.

La decisión de la Corte:

Primeramente, el gobierno de Suiza presentó una objeción preliminar, alegando que la Corte no era competente para conocer de este caso por cuanto la demanda de la señora Belilos era incompatible con la obligación adquirida por Suiza al ratificar la Convención con una reserva expresa al artículo 6(1). De acuerdo a Suiza, entonces, la Corte no podía aceptar conocer una causa en relación con una obligación que no era reconocida como tal por Suiza.

39. La Corte examinará la naturaleza de la declaración en cuestión y luego, si es apropiado, su validez para los efectos del artículo 64 de la Convención, que señala que:

Artículo 64:

1. Todo Estado podrá formular, en el momento de la firma del presente Convenio o del depósito de su instrumento de ratificación, una reserva a propósito de una disposición particular del Convenio en la medida en que una ley en vigor en su territorio esté en desacuerdo con esta disposición. Este artículo no autoriza las reservas de carácter general.
2. Toda reserva formulada de conformidad con el presente artículo irá acompañada de una breve exposición de la ley de que se trate.

A. La naturaleza de la declaración.

40. La demandante alegó que la declaración no podía ser considerada como una reserva. . .

41. La Comisión también estimó que la declaración era una mera declaración interpretativa que no tenía el efecto de una reserva. . . .

42. En la opinión del Gobierno, por el otro lado, la declaración aparece como una declaración interpretativa ‘calificada’. Consecuentemente, ella participa de la naturaleza de una reserva de acuerdo a los términos del artículo 2(1)(d) de la

Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, que dispone que:

“se entiende por ‘reserva’ una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado, o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”.

...

49. La pregunta sobre si una declaración que es descrita como ‘interpretativa’ debe ser considerada como una ‘reserva’ es una pregunta difícil, particularmente —en el presente caso— porque el gobierno suizo ha hecho tanto ‘reservas’ como ‘declaraciones interpretativas’ en el mismo instrumento de ratificación. En términos más generales, la Corte reconoce la gran importancia, correctamente enfatizada por el gobierno, de las reglas jurídicas aplicables a las reservas y a las declaraciones interpretativas formuladas por los Estados Parte de la Convención. Sólo las reservas son mencionadas en la Convención, pero varios Estados han formulado también (o únicamente) declaraciones interpretativas, sin clarificar la distinción entre las dos.

Para establecer el carácter jurídico de tal declaración, uno debe mirar más allá del nombre dado a ella y debe tratar de determinar el contenido sustantivo.

En el presente caso, parece que Suiza trató de eliminar ciertas categorías de procedimientos del ámbito de aplicación del artículo 6(1) y de protegerse ella misma de una interpretación de ese Artículo que ella consideraba como demasiado amplia. Sin embargo, la Corte debe tener presente que las obligaciones que surgen de la Convención no están sujetas a restricciones que no satisfagan los requerimientos del artículo 64 en lo que se refiere a las reservas. De acuerdo con esto, la Corte examinará la validez de la declaración interpretativa en cuestión, del mismo modo que trataría la cuestión de una reserva, en el contexto de dicha disposición.

B. La validez de la declaración.

1. La jurisdicción de la Corte.

50. La competencia de la Corte para determinar la validez, de acuerdo al artículo 64 de la Convención, de una reserva o, cuando resulte apropiado, de una declaración interpretativa no había dado motivo a una controversia sino hasta este presente caso. Que la Corte tiene jurisdicción resulta claro según se desprende de los artículos 45 y 49 de la Convención, que fueron citados por el Gobierno, del artículo 19 y de la jurisprudencia.

2. Cumplimiento del artículo 64.

51. Consecuentemente, la Corte debe establecer si la declaración respectiva hecha por Suiza satisface los requerimientos del artículo 64 de la Convención.

(a) Artículo 64(1)

52. Ante la Comisión, la demandante aceptó que la declaración interpretativa no era una reserva que tuviera un carácter general, pero después ella dijo lo contrario. Ahora, ella afirma que la declaración buscaba eliminar todos los casos civiles y criminales del poder judicial y transferirlos al ejecutivo, violando un principio que era vital para cualquier sociedad democrática, llámese, la separación de poderes. Como ‘el control definitivo por el poder judicial’ era una quimera si éste no cubría los hechos, tal sistema, alegó ella, tenía el efecto de excluir las garantías de un debido proceso, que era una regla fundamental dentro de la Convención. De acuerdo con esto, la declaración de Suiza no satisfacía los requerimientos básicos del artículo 64, que expresamente prohibía las reservas de carácter general y prohibía, tácitamente, aquellas que fueran incompatibles con la Convención.

...

54. La Comisión reconoció que era necesario tener en cuenta dos circunstancias: primero, el trabajo preparatorio que antecedió a la ratificación, en el cual se puede comprobar que Suiza quería restringir el concepto de debido proceso a una revisión judicial que no involucrara una determinación completa de los méritos del proceso; segundo, el nivel de desarrollo en 1974 de la jurisprudencia otorgada por las instituciones de la Convención – todavía no se había establecido que el artículo 6(1) garantizaba el “‘derecho a un tribunal’ . . . y a la determinación por un tribunal de las cuestiones en disputa . . . tanto en materias de hecho como de derecho” (Ver *Albert y Le Compte v. Bélgica*, 1983).

Sin embargo, la Comisión continuó, las palabras ‘control definitivo por parte del poder judicial’ era ambiguas e imprecisas. Ellas creaban gran incertidumbre en cuanto a los efectos de la declaración en lo relativo a la aplicación de los párrafos 2 y 3 del artículo 6, particularmente en relación con las decisiones de autoridades administrativas en materias penales. En opinión de la Comisión, la declaración aparecía como si tuviera la consecuencia de que cualquiera que fuera inculcado por un delito penal, se encontrara casi completamente privado de la protección de la Convención, a pesar de que nada demostrara que ésta había sido la intención de Suiza. Al menos en relación con los procedimientos criminales, entonces, la declaración tenía un efecto general e ilimitado.

55. La Corte ha llegado a la misma conclusión. Por ‘reserva de un carácter general’ el artículo 64 se refiere en particular a una reserva redactada en términos que son demasiado vagos o amplios como para que sea posible determinar su exacto significado y alcance. Aún cuando el trabajo preparatorio y las explicaciones del Gobierno claramente demuestran cual era la preocupación del Estado demandado al momento de la ratificación, ellas no pueden ocultar la realidad objetiva de la real redacción de la declaración. Las palabras ‘control definitivo por parte del poder judicial sobre los actos y decisiones de las autoridades públicas envueltas en el conocimiento de tal acusación’ no permiten determinar con exactitud el alcance del compromiso adquirido por Suiza, en particular, las categorías de litigios que están incluidos ni si el ‘control definitivo del poder judicial’ se refiere a los hechos de la causa. Estos términos, entonces, pueden ser interpretados de diferentes modos, siendo que el artículo 64(1) requiere precisión y

claridad. En buenas cuentas, ellos violan la regla de que las reservas no pueden tener un carácter general.

(b) Artículo 64(2)

56. En la presentación de la demandante se dice que la declaración interpretativa tampoco cumple con el artículo 64(2), ya que no contiene ‘una breve exposición de la ley de que se trate’. Sin duda el Gobierno habría encontrado serias dificultades prácticas al tratar de elaborar una lista de todas las leyes cantonales y federales que no fueran compatibles con el artículo 6(1) en ese tiempo, pero eso no justifica una violación de una condición expresa de la Convención.

59. La Corte comparte enteramente la opinión de la Comisión sobre este punto. Ella sólo podría agregar que la ‘breve exposición de la ley de que se trate’ constituye un elemento de prueba y contribuye a la certeza jurídica. El propósito del artículo 64(2) es el de otorgar una garantía —en particular para las otras Partes contratantes y para las instituciones de la Convención— de que la reserva no va más allá de las disposiciones expresamente excluidas por el Estado respectivo. Este no es un requisito puramente formal pero una condición sustantiva. Por lo tanto, su omisión en este caso no se puede justificar ni aún en el caso de existir serias dificultades prácticas.

C. Conclusión.

60. En pocas palabras, la declaración en cuestión no satisface dos de los requerimientos del artículo 64 de la Convención, con el resultado de que ella debe ser considerada como inválida. Al mismo tiempo, esta fuera de dudas que Suiza se encuentra, en lo que se refiere a ella misma, obligada por la Convención sin importar la validez de su declaración. Más aún, el gobierno de Suiza ha reconocido la competencia de la Corte para decidir sobre esta última cuestión, sobre la cual presentó su alegato. Por lo tanto, la objeción preliminar del Gobierno debe ser rechazada.
