COMPATIBILIDAD DE UN PROYECTO DE LEY CON EL ARTICULO 8.2.h. DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

OPINION CONSULTIVA OC-12/91 DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1991

(Solicitada por el Gobierno de la República de Costa Rica)

Estuvieron presentes:

Héctor Fix-Zamudio, *Presidente*
Thomas Buergenthal, *Juez*
Rafael Nieto Navia, *Juez*
Policarpo Callejas Bonilla, *Juez*
Sonia Picado Sotela, *Juez*
Julio A. Barberis, *Juez*

Estuvieron, además, presentes:

Manuel E. Ventura Robles, *Secretario* y
Ana María Reina, *Secretaria adjunta*

LA CORTE

integrada en la forma antes mencionada, se refiere a la solicitud de opinión consultiva de la manera siguiente:

1. El Gobierno de la República de Costa Rica (en adelante "el Gobierno"), mediante comunicación de 22 de febrero de 1991, sometió a la Corte Inter-

americana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte") una solicitud de opinión consultiva de acuerdo con lo que dispone el artículo 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana"), acerca de la compatibilidad de un proyecto de ley de reforma de dos artículos del Código de Procedimientos Penales y de Creación del Tribunal Superior de Casación Penal en trámite ante la Asamblea Legislativa, con el artículo 8.2.h. de la citada Convención.

2. La solicitud de opinión consultiva plantea las siguientes preguntas:

   1. ¿La Creación de un Tribunal de Casación Penal, como las reformas propuestas; se adecuan a lo dispuesto por el artículo 8.2 h), respondiendo al contenido de "derecho de recurrir del fallo ante Juez o Tribunal Superior"?

   2. En el mismo Artículo 8.2 h), de la Convención Interamericana de Derechos Humanos se hace referencia únicamente al término: "delitos". ¿Qué posición se debe seguir con respecto a las contravenciones?

El Gobierno agrega en su petición que hace la consulta motivado por

> la necesidad de adecuar el Sistema Procesal Penal vigente, brindar mayores garantías en la Justicia Penal y cumplir con lo dispuesto en el Artículo 8 Inciso 2.h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 que dice:
>
> *Artículo 8. – Garantías Judiciales*
>
> . . .
>
> 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
>
> . . .
>
> h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. Los artículos proyectados, acerca de cuya compatibilidad con la Convención se solicita opinión a la Corte, son los siguientes:

> *Artículo 474.– El imputado podrá interponer el recurso contra:*
>
> 1. Toda sentencia condenatoria por delito.
>
> 2. La sentencia de sobreseimiento o absolutoria que le imponga una medida curativa de seguridad por tiempo indeterminado.

3. Los autos que denieguen la extinción de la pena.

4. Las resoluciones que impongan una medida de seguridad cuando se considere que el cumplimiento de la pena ha sido ineficaz para la readaptación del reo.

Artículo 475.– El actor civil podrá recurrir de la sentencia del Tribunal de Juicio o del Juez Penal, siempre que su agravio fuere igual o superior al monto por el cual se admita el recurso de casación en materia civil. De acuerdo con las filiaciones que al respecto se hicieron conforme a la ley.

Artículo 4º.– Créase el Tribunal Superior de Casación Penal, con sede en la ciudad de San José, el cual tendrá las secciones que la Corte Plena estime necesarias para su buen funcionamiento, compuesta cada una de ellas por tres Jueces Superiores.

Los integrantes del mencionado Tribunal deberán reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado y tendrán un salario mayor al de los Jueces Superiores Penales, de acuerdo con la fijación que al respecto se haga en el presupuesto de la República. Además de lo dispuesto en esta ley, las normas relativas a organización y funcionamiento que rigen para los Tribunales Superiores Penales, les serán aplicables al Tribunal de Casación Penal.

Corresponderá conocer a este Tribunal de todos los Recursos de Casación, Revisión y Queja, interpuestos en los asuntos de Juez Penal, contra las resoluciones a que se refieren los Artículos 472, 473, 475 y 476, del Código de Procedimientos Penales, en los casos en que son admisibles dichos recursos, para lo cual se aplicarán las reglas establecidas en el aludido Código.

4. El Gobierno designó como su agente al Excelentísimo señor Bernd H. Niehaus, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Posteriormente, mediante comunicación de fecha 10 de julio de 1991, designó como agente para todos los efectos que pudiera generar la solicitud al Licenciado Alvaro Jiménez Calderón, Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

5. Mediante notas de 9 y 12 de abril de 1991, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 52 del Reglamento de la Corte, la Secretaría solicitó observaciones escritas y documentos relevantes sobre el asunto objeto de la opinión consultiva, tanto a los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA") como, por intermedio del Secretario General de ésta, a todos los órganos a que se refiere el Capítulo VIII de la Carta de la OEA.

6. El Presidente de la Corte dispuso que las observaciones escritas y los documentos relevantes fueran presentados en la Secretaría a más tardar el 15 de julio de 1991.

7. Se recibieron observaciones de los gobiernos de Belice, Costa Rica y Uruguay.

8. El Gobierno del Uruguay consideró que

> . . . la opinión consultiva solicitada por el Gobierno de Costa Rica no puede ser contestada por la Corte, en virtud de que no se cumple con lo dispuesto por el art. 64 de la Convención.

En su OP 6/86 [*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 N° 6] respecto de una opinión consultiva formulada por Uruguay, la Corte ha dicho: 'Que la palabra leyes en el art. 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes'.

> Siguiendo este criterio expresado por la Corte en su más reciente jurisprudencia, sólo las reglas de derecho que han recibido aprobación legislativa y promulgación ejecutiva, pueden ser objeto de opinión consultiva obligatoria.

9. La Corte, vistas las observaciones presentadas por los Estados Miembros de la OEA, dictó una resolución el 31 de julio de 1991 según la cual solicitó al Gobierno de Costa Rica que presentara su opinión. Asimismo, solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la Comisión Interamericana") que presentara la información que tuviese sobre el trámite de los casos contra Costa Rica en los cuales se alega la violación del artículo 8.2.h. de la Convención.

10. De acuerdo con la resolución antes mencionada, el Gobierno presentó, el 1 de octubre de 1991, un escrito en que afirma lo siguiente:

> . . .
>
> Analizando la objeción del Representante de Uruguay con respecto a la Opinión Consultiva OC-6/86 [*supra* 8] del 09 de mayo de 1986, solicitada por el Gobierno, este Ministerio considera que la misma no contradice en lo absoluto a la Opinión Consultiva OC-4/84 [*Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización.* Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A N° 4], por tratarse de un tópico diferente. No sólo, no encontramos contradicción

alguna sino que tampoco consideramos que limite de alguna forma la competencia de la Corte para admitir o rechazar una solicitud de Opinión Consultiva.

Agregó el Gobierno con respecto a la Opinión Consultiva "La expresión 'leyes'" (supra 8) que

> [q]ueda claro que dicha opinión refiere específicamente al concepto de leyes contenido en el artículo 30 de la Convención, máxime que el mismo artículo refiere a restricciones expresamente autorizadas, con fines legítimos o que obedezcan a razones de interés general sin apartarse del propósito para el cual fueron establecidas (control por desviación de poder) y que estén dispuestas por leyes y se apliquen de conformidad con ellas.

11. Mediante comunicación de 30 de setiembre de 1991, la Comisión informó a la Corte sobre los casos en trámite ante ella contra Costa Rica, en los cuales se ha alegado violación del artículo 8.2.h. de la Convención Americana. Al respecto, la Comisión explicó, entre otras cosas, que

> [d]esde 1984, la Comisión comenzó a recibir denuncias contra el Estado de Costa Rica, por supuesta violación de la garantía judicial del Artículo 8.2.h. "derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior". Concretamente, se señalaba que el Código de Procedimientos Penales (C.P.P.) de ese país no preveía el "recurso de casación" para ciertos delitos, entre ellos, la sentencia menor de dos años de prisión impuesta por "Tribunal de Juicio" y la sentencia menor de 6 meses de penitenciaría, impuesta por el "Juez Penal" (Art. 474, inc. 1 y 2 del C.P.P.)
>
> En total, la Comisión llegó a abrir nueve casos sobre la misma alegada violación del Artículo 8.2.h. de la Convención. Sin embargo, la Comisión se pronunció sólo en el primero de los casos presentados. . . En los demás casos, si bien se les dio la tramitación correspondiente, la Comisión no se pronunció, pendiente el cumplimiento de la recomendación efectuada por la Comisión de adecuar la legislación interna de Costa Rica a lo prescrito por la Convención, dado que dicha modificación legislativa tendría efectos generales y no sólo para un caso concreto, y en consecuencia, beneficiaría a todos los demás peticionantes.
>
> . . .

II

12. Esta solicitud de opinión consultiva ha sido sometida a la Corte de acuerdo con el artículo 64.2 de la Convención, por el Gobierno de Costa Rica que es un Estado parte de la OEA. En ella pide determinar la compatibilidad entre un proyecto de ley actualmente en trámite ante la Asamblea Legislativa de Costa Rica y el artículo 8.2.h. de la Convención.

13. El artículo 64 de la Convención dispone:

Artículo 64

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.

III

14. Con base en el artículo 64.2 de la Convención, Costa Rica tiene derecho a consultar a la Corte acerca de la compatibilidad entre sus leyes internas y la Convención Americana. No obstante, tal como lo ha señalado repetidamente la Corte, esta consideración por sí sola no basta para aceptar toda consulta que se le presente, ni tampoco obliga a la Corte a responder a las preguntas que se le sometan (*"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. Serie A N° 1, párr. 31). El que la Corte admita o no la presente consulta dependerá de la resolución de varios puntos que se deberán examinar previamente.

15. En sus observaciones sobre la presente solicitud de opinión consultiva, el Gobierno del Uruguay sostiene que la Corte carece de competencia para absolver la consulta debido a que un proyecto de ley no es una "ley interna" en el sentido del artículo 64.2 de la Convención, tal como esa expresión ha sido

interpretada por la Corte en su Opinión Consultiva "*La expresión 'leyes'*" , en la que el tribunal opinó

> que la palabra *leyes* en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes.

("*La expresión 'leyes'*", *supra* 8, párr. 38)

Sostiene el Gobierno del Uruguay que únicamente las normas legales que cumplen esos requisitos son "leyes internas" en el sentido del artículo 64.2 de la Convención y, por consiguiente, objeto de opinión consultiva.

16. El artículo 30 de la Convención a que se refiere la Opinión "*La expresión 'leyes'*" reza así:

Artículo 30.– Alcance de las Restricciones

> Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

17. Cuando la Corte interpretó la expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención fue precisa en recalcar que no se trataba

> . . . de dar una respuesta aplicable a todos los casos en que la Convención utiliza expresiones como "leyes", "ley", "disposiciones legislativas", "disposiciones legales", "medidas legislativas", "restricciones legales" o "leyes internas". En cada ocasión en que tales expresiones son usadas, su sentido ha de ser determinado específicamente.

("*La expresión 'leyes'*", *supra* 8, párr. 16).

El artículo 30 de la Convención es una norma de carácter especial que presupone que ciertas restricciones al ejercicio de derechos y libertades sólo pueden ser aplicadas conforme a leyes que han entrado en vigor.

18. Esa Opinión Consultiva y la definición de ley que la Corte dio en esa oportunidad se refieren, entonces, solamente al artículo 30 de la Convención Americana y no pueden ser trasladadas, sin más, al artículo 64.2 de esa Convención. El argumento del Uruguay no basta, por consiguiente, para rechazar la presente solicitud.

19. En su Opinión Consultiva "*Propuesta de modificación*" (*supra* 10) la Corte tuvo oportunidad de interpretar *in extenso* el artículo 64.2 de la Convención, que es el invocado por Costa Rica. El Gobierno había formulado

una solicitud de opinión consultiva sobre la compatibilidad entre la Convención y un proyecto de reforma constitucional.

20. La Corte consideró en aquella oportunidad que, como el propósito de su competencia consultiva es el de "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" (*"Restricciones a la pena de muerte" arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos*). Opinión Consultiva OC-3/83, Serie A, N° 3, párr. 43, citado en "*Propuesta de modificación*", *supra* 10, párr. 19). "abstenerse ... 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". (*Ibid.*, párr 26).

21. Por otra parte, en aquella oportunidad, la Corte dijo que

> el "sentido corriente" de los términos [de un tratado] no puede ser una regla por sí misma sino que debe involucrarse dentro del contexto y, en especial, dentro del objeto y fin del tratado. (*Ibid.*, párr. 23).

22. Fueron las consideraciones antecedentes las que llevaron a la Corte, en esa ocasión, a absolver la consulta formulada y a decidir que, en determinadas circunstancias, la Corte, en ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 64.2 puede contestar consultas sobre compatibilidad entre "proyectos de ley" y la Convención.

IV

23. La Corte debe ahora examinar los hechos específicos que tienen que ver con esta solicitud, los cuales son relevantes pues la Corte ha señalado "la inadmisibilidad de 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 derechos humanos" ("*Otros Tratados*", *supra* 14, párr. 31. Ver, asimismo, "*Restricciones a la pena de muerte*", *supra* 20, párrs. 36-37).

24. La Corte solicitó a la Comisión Interamericana información acerca de los casos en trámite ante ella contra Costa Rica, por violación del artículo 8.2.h. de la Convención Americana (*supra* 9). Según surge de la respuesta de la

Comisión, habría nueve casos sobre esa cuestión. En uno de ellos, el 9328, la Comisión adoptó en 1986 la resolución N° 26/86, en la que expresó que Costa Rica había violado el artículo 8.2.h. de la Convención, recomendó a ese país adoptar las medidas necesarias para remediar esa situación y resolvió que presentaría el asunto a la Corte si tales medidas no se adoptaban dentro de un plazo de seis meses. Posteriormente, el Gobierno de Costa Rica solicitó y obtuvo de la Comisión dos plazos adicionales de seis meses cada uno para cumplir con los términos de esa resolución. En septiembre de 1988, la Comisión recordó al Gobierno el cumplimiento de la resolución N° 26/86. Al mes siguiente, este último pidió una nueva prórroga de seis meses por haber enviado el correspondiente proyecto de ley a la Asamblea Legislativa. La Comisión concedió al Gobierno una prórroga de 120 días. En septiembre de 1989, Costa Rica compareció ante la Comisión, presentó el texto del proyecto de ley y solicitó una nueva prórroga del plazo hasta la siguiente sesión de la Comisión, que se celebraría en mayo de 1990. En espera de la aprobación del proyecto, la Comisión paralizó el trámite de los demás casos.

25. Durante su sesión de mayo de 1990, no habiendo Costa Rica aún cumplido con la resolución N° 26/86, la Comisión deliberó una vez más sobre la posibilidad de enviar el caso a la Corte. Finalmente optó por no hacerlo debido a que Costa Rica le informó que su Corte Suprema acababa de dictaminar que el "artículo 8.2.h. de la Convención era aplicable directamente por los jueces nacionales (o *self-executing*)". Esta transmitió la posición del Gobierno al peticionario en el caso 9328 sin recibir respuesta. La Comisión dirigió comunicaciones similares a los peticionarios en los demás casos pendientes, pero no ha adoptado todavía ninguna resolución al respecto.

26. Las prórrogas reiteradas que ha solicitado el Gobierno y ha concedido la Comisión han retrasado notablemente la solución de los casos planteados. En febrero de 1991, cinco años después de que la Comisión adoptó su resolución 26/86 en la que, entre otras cosas, manifestó que, eventualmente, referiría el caso a la Corte, Costa Rica resuelve solicitar una opinión consultiva sobre un proyecto de legislación que, transcurrido todo ese plazo, aún no ha sido adoptada.

27. Pero, adicionalmente, como ha quedado expresado, la Comisión tiene bajo su consideración unos casos contra Costa Rica con fundamento en la supuesta violación por ese Estado del artículo 8.2.h. de la Convención. La Comisión ha detenido durante largo tiempo el envío de uno de ellos a la Corte y los otros tienen su trámite suspendido en espera de la suerte que pueda correr un proyecto de reforma legal que ella y el propio Gobierno entienden que podría resolver la situación para el futuro.

V

28. La Corte entiende que una respuesta a las preguntas de Costa Rica, que 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. El procedimiento contencioso es, por definición, una oportunidad en la que los asuntos son discutidos y confrontados de una manera mucho más directa que en el proceso consultivo, de lo cual no se puede privar a los individuos que no participan en éste. Los individuos son representados en el proceso contencioso ante la Corte por la Comisión, cuyos intereses pueden ser de otro orden en el proceso consultivo.

29. Si bien, aparentemente, el proyecto de ley tiende a corregir para el futuro los problemas que generaron las peticiones contra Costa Rica actualmente ante la Comisión, un pronunciamiento de la Corte podría, eventualmente, interferir en casos que deberían concluir su procedimiento ante la Comisión en los términos ordenados por la Convención (*Asunto de Viviana Gallardo y Otras*, No. G 101/81. Serie A, Decisión del 13 de noviembre de 1981, párr. 24).

30. Todo lo anterior indica claramente que nos encontramos frente a uno de aquellos eventos en los cuales, por cuanto podría desvirtuarse la jurisdicción contenciosa y verse menoscabados los derechos humanos de quienes han formulado peticiones ante la Comisión, la Corte debe hacer uso de su facultad de no responder una consulta.

VI

31. Por las razones expuestas,

LA CORTE

por unanimidad,

decide no responder la consulta formulada por el Gobierno de Costa Rica.

Redactada en castellano y en inglés, haciendo fe el texto en castellano, en San José, Costa Rica, el día 6 de diciembre de 1991.

Siguen las firmas