

**ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
ORGANIZATION OF AMERICAN STATES**



**CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

**Serie A: Fallos y Opiniones  
Series A: Judgments and Opinions  
No. 13**

**OPINION CONSULTIVA OC-13/93  
DEL 16 DE JULIO DE 1993**

**CIERTAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
(ARTS. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 DE LA  
CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)**

**ADVISORY OPINION OC-13/93  
OF JULY 16, 1993**

**CERTAIN ATTRIBUTES OF THE  
INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS  
(ARTS. 41, 42, 44, 46, 47, 50 AND 51 OF THE  
AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS)**



Unión Europea

Este documento se publica con financiación de la Unión Europea (UE)  
This document is published with funds from the European Union (UE)

**Secretaría de la Corte                      Secretariat of the Court  
San José, Costa Rica  
1994**

Cita Oficial

Corte I.D.H., **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.

Official Citation

I/A Court H.R., **Certain Attributes of the Inter-American Commission on Human Rights (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 and 51 of the American Convention on Human Rights)**, Advisory Opinion OC-13/93 of July 16, 1993. Series A No.13.

Los documentos principales de esta opinión consultiva serán publicados en la Serie B de las publicaciones de la Corte.

The principal documents of this advisory opinion will be published in Series B of the publications of the Court.

341.245

C827c

Corte Interamericana de Derechos Humanos

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 / Corte I.D.H.

— San José, C.R. : Corte I.D.H., 1994.

45p. ; 23 cm. — (Serie A, No.13).

También en idioma inglés

ISBN 9977-36-011-1

1. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
2. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.
3. DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO-FUENTES. I. Título. II. Serie.



**CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**OPINION CONSULTIVA OC-13/93  
DEL 16 DE JULIO DE 1993**

**CIERTAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
(ARTS. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 DE LA  
CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS)**

**SOLICITADA POR LOS GOBIERNOS DE  
LA REPUBLICA ARGENTINA Y DE LA  
REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**

Estuvieron presentes:

Rafael Nieto Navia, Presidente  
Sonia Picado Sotela, Vicepresidente  
Héctor Fix-Zamudio, Juez  
Alejandro Montiel Argüello, Juez  
Hernán Salgado Pesantes, Juez  
Asdrúbal Aguiar-Aranguren, Juez

Estuvieron, además, presentes:

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

## LA CORTE

integrada en la forma antes mencionada,

emite la siguiente opinión consultiva:

1. Los gobiernos de la República Argentina (en adelante “la Argentina”) y de la República Oriental del Uruguay (en adelante “el Uruguay”), mediante escrito de 17 de diciembre de 1991 recibido en la Secretaría (en adelante “la Secretaría”) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”) el 7 de mayo de 1992, sometieron a ésta una solicitud de opinión consultiva dirigida a obtener la interpretación de los artículos 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) “*en relación con la situación y las circunstancias concretas*” que señalan.

2. La Argentina y el Uruguay solicitaron la opinión consultiva con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana y en los artículos 49 y 51 del anterior Reglamento de la Corte que, con algunas modificaciones, corresponden a los artículos 51 y 53 del Reglamento actual de la Corte (en adelante “el Reglamento”), que es el aplicable por cuanto la solicitud se presentó con posterioridad al 1 de agosto de 1991.

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

1) Con respecto a los artículos 41 y 42, se pide a la Corte que dé su opinión respecto a la competencia de la Comisión para calificar y dar su criterio, como fundamento de su intervención, en el caso de comunicaciones que alegan una violación a los derechos protegidos por los artículos 23, 24 y 25 de la Convención, sobre la regularidad jurídica de leyes internas, adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, en cuanto a su “razonabilidad”, “conveniencia” o “autenticidad”.

2) Con respecto a los artículos 46 y 47 de la Convención, se pide a la Corte que dé su opinión en cuanto a si, en el caso de comunicaciones presentadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 de la Convención que deben tramitarse en el marco del Pacto de San José, es jurídicamente aceptable que la Comisión, después de haber declarado inadmisibles las solicitudes, se pronuncie, en el mismo informe, sobre el fondo.

3) Con respecto a los artículos 50 y 51 de la Convención, se pide a la Corte que dé su opinión respecto a si es posible subsumir en un solo informe los dos que determinan los artículos 50 y 51 y si la Comisión puede ordenar la publicación del informe a que se refiere el artículo 50 antes de que transcurra el plazo que indica el artículo 51.

4. En las consideraciones que originan la consulta, la Argentina y el Uruguay manifestaron lo siguiente:

4) Ninguno de los criterios interpretativos sobre los que se solicita opinión consultiva de la Corte son asuntos abstractos, eventualidades teóricas que pueden eventualmente surgir en el proceso de aplicación de la Convención. Son asuntos específicos, que han sido objeto de aplicación concreta por parte de la Comisión (por ejemplo en los casos 9.768, 9.780, 9.828, 9.850, 9.893).

5) Los Gobiernos solicitantes estiman que la opinión consultiva que se solicita reviste gran interés e importancia para la adecuada aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y para el correcto funcionamiento del Sistema Regional Americano de Protección de los Derechos Humanos, en función de los nobles y altos fines y objetivos que la defensa de la persona humana debe tener siempre presente.

5. La Argentina y el Uruguay designaron como agentes a sus Embajadoras en Costa Rica Alicia Martínez Ríos y Raquel Macedo de Shepard, respectivamente.

6. Mediante nota de 26 de mayo de 1992 la Secretaría, en cumplimiento del artículo 54.1 del Reglamento, solicitó observaciones escritas y documentos relevantes 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.

7. El Presidente de la Corte (en adelante “el Presidente”) dispuso que las observaciones escritas y los documentos relevantes fueran presentados en la Secretaría antes del 16 de noviembre de 1992.

8. La comunicación de la Secretaría fue respondida por los gobiernos de Chile, Jamaica, Santa Lucía, México, Panamá y Costa Rica y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”).

9. Las siguientes organizaciones no gubernamentales presentaron sus puntos de vista sobre la consulta como *amici curiae*: Federación latinoamericana de asociaciones de familiares de detenidos desaparecidos (FEDEFAM); Familiares, madres y abuelas de detenidos desaparecidos de Mar del Plata; Centro por la justicia y el derecho internacional (CEJIL); Americas Watch; International Human Rights Law Group; Centro de estudios legales y sociales (CELS); Centro por los derechos humanos y el derecho humanitario de American University; Programa venezolano de educación y acción en derechos humanos (PROVEA); Centro por la acción legal en derechos humanos y Washington Office on Latin America. También presentó un escrito como *amicus curiae* la señora María Elba Martínez, en su condición de abogada de la Fundación paz y justicia-Argentina y apoderada de algunos particulares ante la Comisión.

10. Siguiendo instrucciones del Presidente y mediante notas del 7 de octubre de 1992, la Secretaría convocó a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA a una audiencia pública, la cual se celebró el 1 de febrero de 1993 a las 15:00 horas.

11. Previa consulta con la Comisión Permanente de la Corte, el Presidente autorizó a participar en dicha audiencia a los siguientes organismos no gubernamentales de carácter internacional: Americas Watch, Centro por la justicia y el derecho internacional (CEJIL) e International Human Rights Law Group.

12. Comparecieron a esta audiencia pública:

Por el Gobierno de Costa Rica:

Elizabeth Odio Benito, Ministra de Justicia y Gracia

Por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos:

Miguel Angel González Félix, Coordinador de Derechos Humanos y Narcotráfico de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Mario I. Alvarez Ledesma, Director de Estudios Sociopolíticos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Marco Tulio Bruni Celli, Presidente

David J. Padilla, Secretario Ejecutivo Adjunto

Por Americas Watch:

Juan E. Méndez

Por el Centro por la justicia y el derecho internacional (CEJIL):

José Miguel Vivanco

Por el International Human Rights Law Group:

Reed Brody

Felipe González.

## I

13. Esta consulta ha sido sometida a la Corte por los gobiernos de la Argentina y del Uruguay de acuerdo con la potestad que les otorga el

artículo 64.1 de la Convención. Ambos son Estados Miembros de la OEA y, por tanto, tienen el derecho de solicitar a la Corte opiniones consultivas acerca de la interpretación de la Convención.

14. La Corte estima que la solicitud cumple formalmente las exigencias de lo dispuesto en el artículo 51 del Reglamento, según el cual para que una solicitud sea considerada por la Corte las preguntas deben ser formuladas con precisión y especificar las disposiciones que deben ser interpretadas, indicar las consideraciones que originan la consulta y suministrar el nombre y dirección del agente.

15. El hecho de que una solicitud reúna los requisitos del artículo 51 no necesariamente significa que la Corte esté obligada a evacuarla. La Corte ha reiterado que su competencia consultiva es *“de naturaleza permisiva y que comporta el poder de apreciar si las circunstancias en que se basa la petición son tales que la lleven a no dar una respuesta”* [**“Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. 28**].

En esa misma opinión, la Corte advirtió que

[l]a 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 [...] Es obvio que toda solicitud de opinión consultiva que se aparte de ese fin debilitaría el sistema de la Convención y desnaturalizaría la competencia consultiva de la Corte (*Ibid.*, párr. 25).

Y sería inadmisibles toda solicitud 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 (*Ibid.*, párr. 31).



En cada caso hay que considerar las circunstancias para determinar si existen elementos que conduzcan a no emitir una opinión consultiva.

16. En la solicitud de opinión consultiva en examen los gobiernos manifiestan que

[n]inguno de los criterios interpretativos sobre los que se solicita opinión consultiva de la Corte son asuntos abstractos, eventualidades teóricas que pueden eventualmente surgir en el proceso de aplicación de la Convención. Son asuntos específicos, que han sido objeto de aplicación concreta por parte de la Comisión.

En apoyo de ese argumento citan cinco casos tramitados ante ella.

17. El hecho de que en la solicitud de opinión consultiva se citen casos específicos en que la Comisión ha hecho aplicación concreta de los criterios sobre los que se pide respuesta, puede ser un argumento en favor de que la Corte ejerza su competencia consultiva ya que no se trata de “*especulaciones puramente académicas, sin una previsible aplicación a situaciones concretas que justifiquen el interés de que se emita una opinión consultiva*” [**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, párr. 16**]. Naturalmente, la Corte no está facultada para entrar al examen de esos casos, ya que no han sido sometidos a su conocimiento por la Comisión o por los Estados interesados.

18. En una oportunidad anterior en que la Comisión tuvo bajo su consideración varios casos contra el Estado solicitante de una opinión consultiva, la Corte entendió

que una respuesta a las preguntas, [ . . . ] 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 (**Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-12/91 del 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12, párr. 28**)

y, por tanto, decidió no responder la consulta.

19. Lo anterior no quiere decir que la Corte no pueda emitir una opinión consultiva a solicitud de la Comisión cuando un asunto está pendiente ante ésta ya que

si se le impidiera a la Comisión solicitar una opinión consultiva simplemente porque uno o más gobiernos se encuentran involucrados en una disputa con la Comisión sobre la interpretación de una disposición [de la Convención], muy rara vez podría ésta valerse de la competencia consultiva de la Corte [**Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983. Serie A No. 3, párr. 38].**

Como antes se dijo, lo importante es que no se trate de desvirtuar el sistema de la Convención, buscando una solución encubierta de asuntos litigiosos en perjuicio de las víctimas.

20. La Corte no encuentra en la solicitud presente que se den presupuestos para abstenerse de resolverla, por lo cual la admite y pasa a responderla.

## II

21. La primera pregunta planteada por los gobiernos *"con respecto a los artículos 41 y 42"* de la Convención, se refiere a *"la competencia de la Comisión para calificar y dar su criterio [. . .] en el caso de comunicaciones que alegan una violación"* de ciertos derechos protegidos por la Convención (los de los artículos 23, 24 y 25), *"sobre la regularidad jurídica de leyes internas, adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución [de un Estado cualquiera], en cuanto a su 'razonabilidad', 'conveniencia' o 'autenticidad'"*.

22. La Corte no encuentra razón alguna ni la solicitud la trae para distinguir los derechos señalados (arts. 23 —derechos políticos—, 24 —igualdad ante la ley— y 25 —protección judicial—) de los restantes enumerados en la Convención. Esta no establece una jerarquía de los

derechos protegidos por ella. Las distinciones en materia de derechos humanos en el sistema interamericano son, principalmente, las que tocan con los derechos a cuya protección se obligan, bien los Estados Partes en la Convención o bien los Estados Miembros de la OEA pero no Partes en la Convención; en este último caso sólo los contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y, en particular, los mencionados en el artículo 20 del Estatuto de la Comisión (ver *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. 45*); y las que se hacen en el artículo 27 de la Convención sobre los derechos que no pueden ser suspendidos en “*caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado*”. En el inciso 2 de ese artículo aparece mencionado el artículo 23 como uno de los que no pueden ser suspendidos, pero no el 24 ni el 25. No obstante, en su opinión consultiva sobre “**Garantías Judiciales...**” (*supra* 17, párrs. 22 a 24) la Corte interpretó que el artículo 25.1 contiene algunas de aquellas garantías que no pueden ser suspendidas. No existiendo, sin embargo, razón alguna para que la opinión de la Corte se refiera solamente a los tres artículos mencionados en la solicitud, ésta omitirá la distinción en su respuesta.

23. Varios de los artículos de la Convención, en particular los que aparecen en la sección 2 del capítulo VII bajo el acápite **Funciones** y el artículo 44 que forma parte de la sección 3 **Competencia**, se refieren a las atribuciones de la Comisión. Desde el comienzo, las disposiciones del sistema interamericano le han encomendado a la Comisión la “*promo[ción] de los derechos humanos*” (**Resolución VIII, V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago, 1959, Documentos Oficiales, OEA, Serie C.II. 5, 4-6**) o “*promover la observancia y la defensa de los derechos humanos*” (**art. 111 de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Cartagena**), como lo recoge textualmente el artículo 41 de la Convención. Es esa la función principal de la Comisión y la que condiciona y regula todas las demás que ella tiene, en particular las que le atribuye el artículo 41 y cualquier interpretación que de ellas se haga tendrá que estar sujeta a ese criterio.

24. Entiende la Corte que la solicitud no busca una interpretación integral de los artículos 41 y 42, sino una opinión sobre si, con base en

esos artículos, la Comisión podría, en el caso de comunicaciones en trámite (probablemente aquellas a que se refieren los artículos 41.f, 44 y 45) o al referirse a las copias de los informes y estudios que le envíen los Estados en aplicación del artículo 42, pronunciarse sobre la *“regularidad jurídica de leyes internas, adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, en cuanto a su ‘razonabilidad’, ‘conveniencia’ o ‘autenticidad’”*.

25. En una opinión consultiva la Corte tuvo oportunidad de referirse *in extenso* al sentido de la palabra “leyes” en el artículo 30 de la Convención, es decir, aquellas mediante las cuales se adoptan restricciones a los derechos y libertades reconocidos en ella. En aquella oportunidad definió la ley como *“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” 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, párr. 38**), definición a la que llegó con base en el análisis de los principios de “legalidad” y “legitimidad” y del régimen democrático dentro del cual hay que entender el sistema interamericano de derechos humanos (**párrs. 23 y 32**). Estas interpretaciones de la Corte se refirieron exclusivamente al sentido de la palabra “ley” en el artículo 30 y nada autoriza para extenderlas a otros supuestos en los cuales la Convención se refiera a la “ley” o, en cualquier otro contexto, se hable de “ley”. Habría que entender, entonces, que la expresión, utilizada en la consulta, *“leyes internas, adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución”* se refiere a cualquier disposición de carácter general y no exclusivamente a la ley en sentido estricto.

La Corte entiende la expresión *“regularidad jurídica de leyes internas, adoptadas de acuerdo con la Constitución”*, como referida, en términos generales, a la conformidad de las mismas con el ordenamiento jurídico interno e internacional.

26. Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposi-

ciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos.

27. En estas circunstancias, no debe existir ninguna duda de que la Comisión tiene a ese respecto las mismas facultades que tendría frente a cualquier otro tipo de violación y podría expresarse en las mismas oportunidades en que puede hacerlo en los demás casos. Dicho de otro modo, el hecho de que se trate de “leyes internas” y de que estas hayan sido “*adoptadas de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución*”, nada significa si mediante ellas se violan cualesquiera de los derechos o libertades protegidos. Las atribuciones de la Comisión en este sentido no están de manera alguna restringidas por la forma como la Convención es violada.

28. Podrían mencionarse situaciones históricas en las cuales algunos Estados han promulgado leyes de conformidad con su estructura jurídica pero que no ofrecieron garantías adecuadas para el ejercicio de los derechos humanos, impusieron restricciones inaceptables o, simplemente, los desconocieron. Tal como lo ha manifestado la Corte, el cumplimiento de un procedimiento constitucional “*no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos*” (**La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, supra 25, párr. 22**).

29. Esto no significa que la Comisión tenga atribuciones para pronunciarse sobre la forma como se adopta una norma jurídica en el orden interno. Esa es función de los órganos competentes del Estado. Lo que la Comisión debe verificar, en un caso concreto, es si lo dispuesto por la norma contradice la Convención y no si contradice el ordenamiento jurídico interno del Estado. La atribución otorgada a la Comisión para “*formular recomendaciones [ . . . ] a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales*” (art. 41.b) (destacado de la Corte) o el compromiso de los Estados de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades garantizados por la Convención “*con arreglo a sus procedimientos constitucionales*”

(art. 2) (destacado de la Corte), no le dan a la Comisión facultad para calificar el cumplimiento por el Estado de los preceptos constitucionales en la elaboración de las normas internas.

30. En el ámbito internacional lo que interesa determinar es si una ley resulta violatoria de las obligaciones internacionales asumidas por un Estado en virtud de un tratado. Esto puede y debe hacerlo la Comisión a la hora de analizar las comunicaciones y peticiones sometidas a su conocimiento sobre violaciones de derechos humanos y libertades protegidos por la Convención.

31. Esta delimitación de las atribuciones de la Comisión de manera alguna afecta el vínculo entre el estado de derecho y la Convención. Como ya lo ha dicho la Corte “[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende el de sus garantías, [según el Pacto de San José] es [. . .] inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira” **[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, párr. 26]**. Dentro de tales valores y principios aparece que *“la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte” (La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, supra 25, párr. 34)*. Ha señalado también la Corte que

el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables [y que] [e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros **(El hábeas corpus bajo suspensión de garantías, párrs. 24 y 26)**.

32. Conviene, ahora, considerar el asunto de los términos “razonabilidad”, “conveniencia” y “autenticidad”, mencionados por los gobiernos solicitantes en la primera pregunta. Se solicita de esta Corte una opinión sobre si la Comisión puede aplicar estos vocablos para *“calificar y dar su criterio”* sobre leyes internas discutidas en el marco de los artículos 41 y 42 de la Convención.

33. La “razonabilidad” implica un juicio de valor y, aplicada a una ley, una conformidad con los principios del sentido común. Se utiliza, igualmente, referida a parámetros de interpretación de los tratados y, por consiguiente, de la Convención. Siendo razonable lo justo, lo proporcionado y lo equitativo, por oposición a lo injusto, absurdo y arbitrario, es un calificativo que tiene contenido axiológico que implica opinión pero, de alguna manera, puede emplearse jurídicamente como, de hecho, lo hacen con frecuencia los tribunales, pues toda actividad estatal debe no solamente ser válida sino razonable. En cuanto a la “conveniencia” de una ley la cuestión se puede prestar a apreciaciones de carácter subjetivo, salvo que la expresión se utilice en el sentido poco usual de “correlación” o “conformidad” entre las normas internas y las provenientes de la Convención. Respecto de la expresión “autenticidad” de una ley, que podría poseer el significado jurídico de lo verdadero, cierto o legalizado de modo que haga fe pública, parece no tenerlo en el contexto de la consulta.

34. En el trámite de las comunicaciones individuales es indispensable que se alegue que ha habido una violación de la Convención por parte de un Estado. Es este un presupuesto de admisibilidad (artículo 47.b) y las facultades de la Comisión están dadas para determinar que esa violación efectivamente existe. En ese orden de ideas y respecto de normas legales, le corresponde dictaminar si violan la Convención. En efecto, frente a los órganos internacionales de aplicación de la Convención, una norma interna no puede tener tratamiento distinto al de mero hecho. En esto no existe diferencia entre la responsabilidad de un Estado derivada de violaciones a la Convención a través de un precepto interno y el tratamiento que en el derecho internacional general reciben las disposiciones internas violatorias de otras obligaciones internacionales.

35. Una norma interna puede resultar violatoria de la Convención por ser irrazonable o porque no resulte “conforme” con ella y, por supuesto, una ley contraria a las obligaciones de un Estado derivadas de la Convención no puede ser estimada “razonable” ni “conveniente”. La Comisión estaría facultada para emplear esos calificativos en este contexto. Ciertamente lo está para usarlos en las consideraciones globales de los casos. No obstante, debiendo las funciones de la Comisión estar ajustadas a derecho, la terminología que utilice debe ser cuidadosamente seleccionada y evitar conceptos que pudieren resultar

ambiguos, subjetivos o confusos.

36. Las aseveraciones anteriores valen, igualmente, para el trámite de copias de informes y estudios a que se refiere el artículo 42.

37. La respuesta de la Corte tendrá, entonces, que basarse en la función principal de la Comisión de promoción de la observancia y defensa de los derechos humanos, de la cual deriva su facultad para dictaminar que una norma de derecho interno, como cualquier otro hecho, puede ser violatoria de la Convención pero no para considerarla violatoria del ordenamiento jurídico de un Estado.

### III

38. En el segundo punto de la solicitud de opinión consultiva, que se relaciona con las peticiones presentadas de acuerdo con el artículo 44 de la Convención, se pregunta si la Comisión después de declarar inadmisibles la petición de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46 y 47, puede pronunciarse *“en el mismo informe, sobre el fondo”*.

39. Al respecto se debe precisar que si bien la Convención no utiliza el vocablo “pronunciamiento” éste puede ser considerado como el término genérico de otras expresiones: opiniones, conclusiones, recomendaciones, que la Comisión puede emitir en uso de sus facultades de conformidad con el artículo 41. Asimismo no es exacto hablar de un “informe” sin el presupuesto de la admisibilidad, pues si la Comisión declara inadmisibles un asunto no debe producirse, en los términos de los artículos 50 y 51, informe alguno (*infra*, párr. 48). La Corte entiende que la pregunta objeto de este análisis, se refiere al evento de que la Comisión formule opiniones, conclusiones o recomendaciones sobre el fondo en peticiones individuales, después de declararlas inadmisibles.

40. La Convención determina cuáles son los requisitos que debe reunir una petición o comunicación para ser admitida por la Comisión



(artículo 46); igualmente determina los casos de inadmisibilidad (artículo 47) la que, incluso, puede declararse después de iniciado el trámite (artículo 48.1.c). En cuanto a la forma en que la Comisión debe declarar la inadmisibilidad, la Corte ya señaló que ésta exige un acto expreso, lo cual no es necesario para la admisión (*Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 40; Caso Fairén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 45 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 43*).

41. Los requisitos de admisibilidad tienen que ver, obviamente, con la certeza jurídica tanto en el orden interno como en el internacional. Sin caer en un formalismo rígido que desvirtúe el propósito y el objeto de la Convención, es necesario para los Estados y para los órganos de la Convención cumplir con las disposiciones que regulan el procedimiento, pues en ellas descansa la seguridad jurídica de las partes (*Caso Cayara, Excepciones Preliminares, Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14, párrs. 42 y 63*). Ante la Comisión, un Estado denunciado de violar la Convención puede en ejercicio de su derecho de defensa argüir cualesquiera de las disposiciones de los artículos 46 y 47 y, de prosperar ante la Comisión ese argumento, que el trámite de la denuncia no continúe y ésta se archive.

42. La admisibilidad de una petición o comunicación es un presupuesto indispensable para el conocimiento del fondo de un asunto. La declaración de inadmisibilidad de una petición o comunicación impedirá, en consecuencia, llegar a un pronunciamiento sobre él. En el sistema previsto por la Convención para las comunicaciones individuales, a partir del momento en que la Comisión declara inadmisibile el asunto, ésta carece de competencia para resolverlo.

43. Esta Corte ha dicho que “[e]s un principio comúnmente aceptado que el sistema procesal es un medio para realizar la justicia y que ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades” (*Caso Cayara, Excepciones Preliminares, supra 41, párr. 42*). Mas aquí se trata de un caso que ha quedado cerrado y decidirlo luego sería equivalente a que la Comisión se pronunciara sin haber recibido comunicación alguna.

44. La imposibilidad procesal, en las circunstancias antedichas, de que la Comisión se pronuncie sobre el fondo de las peticiones de que conozca en ejercicio de la atribución que le asigna el artículo 41.f de la Convención, haciendo las recomendaciones pertinentes al Estado demandado, en modo alguno enerva el ejercicio por ella de las otras atribuciones que le confiere *in extenso* ese artículo 41. En todo caso, el ejercicio de estas últimas, por ejemplo las contempladas en los literales b, c y g de dicha norma, ha de realizarse mediante acciones y procedimientos separados del régimen a que está sometido el conocimiento de las peticiones o denuncias individuales que se sustancian con apego a los artículos 44 al 51 de la Convención y de ninguna manera puede usarse para referirse de forma encubierta al fondo de uno o varios casos individuales declarados inadmisibles.

#### IV

45. La tercera pregunta se refiere a los artículos 50 y 51 de la Convención, preceptos que, como ya lo ha dicho esta Corte, plantean ciertas dificultades de interpretación (*Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 66*).

46. Esas normas se inspiraron en los artículos 31 y 32 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de acuerdo con los cuales, cuando la Comisión Europea considera que existen violaciones a los derechos consagrados por dicha Convención, puede enviar el informe, que es uno solo, al Comité de Ministros a fin de que éste disponga las medidas que el Estado afectado debe tomar, o someterlo en forma de demanda al conocimiento de la Corte Europea de Derechos Humanos para que el tribunal decida, de manera imperativa, sobre las violaciones alegadas.

47. Como en el sistema interamericano no fue establecido un órgano similar al Comité de Ministros, la Convención Americana atribuyó a la Comisión la facultad de determinar si somete el caso a la Corte o bien si

continúa conociendo del mismo y redacta un informe final, que puede o no publicar.

48. Supuesta la admisibilidad y sin perjuicio del procedimiento previo contemplado en los artículos 48 y 49, los artículos 50 y 51 de la Convención establecen etapas sucesivas. En la primera, regulada por el artículo 50, la Comisión, siempre y cuando no se haya alcanzado una solución amistosa, puede exponer los hechos y sus conclusiones en un documento dirigido al Estado interesado y que tiene carácter preliminar. Este “informe” se transmite con carácter reservado al Estado para que adopte las proposiciones y recomendaciones de la Comisión y solucione el problema. El Estado no tiene la facultad de publicarlo.

Una recta interpretación del artículo 50, basada en un presupuesto de igualdad de las partes, implica que la Comisión tampoco puede publicar ese informe preliminar, el cual se transmite, en la terminología de la Convención, solamente “*a los Estados interesados*”.

49. El artículo 47.6 del Reglamento de la Comisión, según el cual “[e]l informe se transmitirá a las partes interesadas, quienes no estarán facultadas para publicarlo” y en virtud de que frente a la Comisión los solicitantes y las víctimas pueden tener el carácter de partes (por ejemplo, artículo 45 del Reglamento de la Comisión), no se conforma con el artículo 50 de la Convención y su aplicación ha dado lugar a que se altere el carácter reservado del informe y la obligación de no publicarlo.

50. Una segunda etapa está regulada por el artículo 51 y, en ella, si en el plazo de tres meses el asunto no ha sido solucionado por el Estado al cual se ha dirigido el informe preliminar atendiendo las proposiciones formuladas en el mismo, la Comisión está facultada, dentro de dicho período, para decidir si somete el caso a la Corte por medio de la demanda respectiva o bien si continúa con el conocimiento del asunto. Esta decisión no es discrecional, sino que debe apoyarse en la alternativa que sea más favorable para la tutela de los derechos establecidos en la Convención.

51. Los tres meses se cuentan desde la remisión del informe del artículo 50 al Estado interesado y la Corte ha aclarado que dicho plazo, aun cuando no es fatal, tiene carácter preclusivo, salvo circunstancias excepcionales, por lo que respecta al sometimiento del caso a este

Tribunal, con independencia de aquel que la Comisión señale al Estado para el cumplimiento de sus primeras recomendaciones (**Caso Cayara, Excepciones Preliminares, supra 41, párrs. 38 y 39**).

52. El artículo 51 faculta a la Comisión para elaborar un segundo informe, cuya preparación

está sometida a la condición de que el asunto no haya sido elevado a la consideración de la Corte, dentro del plazo de tres meses dispuesto por el mismo artículo 51.1, lo que equivale a decir que, si el caso ha sido introducido ante la Corte, la Comisión no está autorizada para elaborar [ese] informe (**Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 63 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, supra 40, párr. 66**).

En caso contrario, la Comisión posee la atribución de redactar un informe definitivo con las opiniones y conclusiones que considere convenientes. Deberá además hacer las recomendaciones pertinentes, dándole un plazo adicional al Estado para que tome las medidas adecuadas enderezadas a cumplir sus obligaciones dentro de la Convención.

53. Se trata, entonces, de dos documentos que, de acuerdo con la conducta asumida en el interin por el Estado al cual se dirigen, pueden o no coincidir en sus conclusiones y recomendaciones y a los cuales la Convención ha dado el nombre de “informes” y que tienen carácter, uno preliminar y el otro definitivo.

54. Puede existir una tercera etapa con posterioridad al informe definitivo. En efecto, vencido el plazo que la Comisión ha dado al Estado para cumplir las recomendaciones contenidas en este último sin que se acaten, la Comisión decidirá si lo publica o no, decisión ésta que también debe apoyarse en la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos.

55. En este orden de ideas, la pregunta debe contestarse en el sentido de que no pueden subsumirse en uno sólo los dos informes regulados de manera separada por los artículos 50 y 51 de la Convención, ya que dichos preceptos establecen dos etapas diversas, aun cuando el con-

tenido de esos documentos, de acuerdo con la conducta asumida por el Estado afectado, puede ser similar.

56. El documento preliminar y reservado del artículo 50 no puede ser publicado. El único que puede ser objeto de publicación es el informe definitivo previsto por el artículo 51 de la Convención, y esto por decisión tomada por la Comisión con posterioridad al plazo señalado al Estado para cumplir con las recomendaciones contenidas en el documento definitivo.

57. Por las razones expuestas,

**LA CORTE,**

por unanimidad

**DECIDE**

que es competente para rendir la presente opinión consultiva.

**ES DE OPINION**

por unanimidad

1. Que la Comisión es competente, en los términos de las atribuciones que le confieren los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar cualquier norma del derecho interno de un Estado Parte como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla o adherir a ella, pero no lo es para dictaminar si contradice o no el ordenamiento jurídico interno de dicho Estado. En cuanto a la terminología que la Comisión puede utilizar para calificar normas internas, la Corte se remite a lo dicho en el párrafo 35 de esta opinión.

por unanimidad

2. Que, sin menoscabo de las otras atribuciones que otorga a la Comisión el artículo 41 de la Convención, declarada inadmisibles una petición o comunicación de carácter individual (artículo 41.f en relación con los artículos 44 y 45.1 de la Convención) no caben pronunciamientos sobre el fondo.

por unanimidad

3. Que los artículos 50 y 51 de la Convención contemplan dos informes separados, cuyo contenido puede ser similar, el primero de los cuales no puede ser publicado. El segundo sí puede serlo, previa decisión de la Comisión adoptada por mayoría absoluta de votos después de transcurrido el plazo que haya otorgado al Estado para tomar las medidas adecuadas.

Redactada en español e inglés, haciendo fe el texto en español en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el día 16 de julio de 1993.



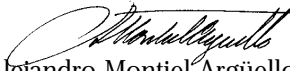
Rafael Nieto Navia  
Presidente



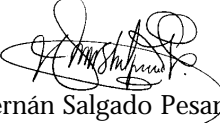
Sonia Picado Sotela



Héctor Fix-Zamudio



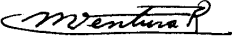
Alejandro Montiel Argüello



Hernán Salgado Pesantes



Asdrúbal Aguilar-Aranguren



Manuel E. Ventura Robles  
Secretario

**INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

**ADVISORY OPINION OC-13/93  
OF JULY 16, 1993**

**CERTAIN ATTRIBUTES OF THE  
INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS  
(ARTS. 41, 42, 44, 46, 47, 50 AND 51  
OF THE AMERICAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS)**

**REQUESTED BY THE GOVERNMENTS OF THE  
REPUBLIC OF ARGENTINA AND THE  
ORIENTAL REPUBLIC OF URUGUAY**

Present:

Rafael Nieto-Navia, President  
Sonia Picado-Sotela, Vice-President  
Héctor Fix-Zamudio, Judge  
Alejandro Montiel-Argüello, Judge  
Hernán Salgado-Pesantes, Judge  
Asdrúbal Aguiar-Aranguren, Judge

Also present:

Manuel E. Ventura-Robles, Secretary  
Ana María Reina, Deputy Secretary

**THE COURT,**

composed as above,

renders the following Advisory Opinion:

1. By submission of December 17, 1991, received in the Secretariat (hereinafter "the Secretariat") of the Inter-American Court of Human Rights (hereinafter "the Court") on May 7, 1992, the governments of the Republic of Argentina (hereinafter "Argentina") and of the Oriental Republic of Uruguay (hereinafter "Uruguay"), requested an advisory opinion on the interpretation of Articles 41, 42, 44, 46, 47, 50 and 51 of the American Convention on Human Rights (hereinafter "the Convention" or "the American Convention") *"as they relate to the concrete situation and circumstances"* indicated.

2. Argentina and Uruguay requested the advisory opinion pursuant to Article 64(1) of the American Convention and Articles 49 and 51 of the former Rules of Procedure of the Court which, with some amendments, correspond to Articles 51 and 53 of the present Rules of the Court (hereinafter "the Rules"), which are applicable because the request was made subsequent to August 1, 1991.

3. The request for an advisory opinion raises the following questions:

1) As regards Articles 41 and 42, the Court is hereby requested to render an opinion as to whether, in order to justify its dealing with a case involving communications alleging the violation of the rights protected by Articles 23, 24 and 25 of the Convention, the Commission is competent to assess and offer an opinion on the legality of domestic legislation adopted pursuant to the provisions of the Constitution, insofar as the "reasonableness," "advisability," or "authenticity" of such legislation is concerned.



2) With respect to Articles 46 and 47 of the Convention, the Court is asked to render an opinion as to whether, in the case of communications submitted pursuant to Article 44 of the Convention, which must be processed within the framework of the Pact of San Jose, it is proper, as a matter of law, for the Commission, after having declared the application inadmissible, to address the merits of the case in the same report.

3) As for Articles 50 and 51 of the Convention, the Court is here being asked to render an opinion as to whether it is proper to combine the two reports provided for under Articles 50 and 51 of the Convention in a single report, and whether the Commission may order the publication of the report to which Article 50 refers before the period specified in Article 51 has expired.

4. Among the considerations giving rise to the consultation, Argentina and Uruguay mention the following:

4) None of the standards of interpretation which the Court is being asked to apply in this advisory opinion relates to abstract issues or theoretical hypotheses that might eventually arise in the process of implementing the Convention. They concern concrete cases that have been dealt with by the Commission (e.g., cases 9.768, 9.780, 9.828, 9.850, 9.893).

5) The applicant governments consider that the instant advisory opinion request presents an issue of great interest and importance for the proper enforcement of the American Convention on Human Rights and to the effective operation of the Inter-American Regional System for the Protection of Human Rights, bearing in mind the noble and exalted aims and goals that should always guide the defense of the human person.

5. Argentina and Uruguay appointed as their Agents their Ambassadors in Costa Rica, Alicia Martínez-Ríos and Raquel Macedo de

Shepard, respectively.

6. By note of May 26, 1992, in accordance with Article 54(1) of the Rules, the Secretariat requested written observations and relevant documents from the Member States of the Organization of American States (hereinafter "the OAS") and, through its Secretary General, from the organs mentioned in Chapter VIII of the OAS Charter.

7. The President of the Court (hereinafter "the President") ordered the written observations and relevant documents filed with the Secretariat before November 16, 1992.

8. The governments of Chile, Jamaica, Saint Lucia, Mexico, Panama and Costa Rica, and the Inter-American Commission on Human Rights (hereinafter "the Commission" or "the Inter-American Commission") replied to the Secretariat's communication.

9. The following nongovernmental organizations presented their views on the advisory opinion as *amici curiae*: Federación latinoamericana de asociaciones de familiares de detenidos desaparecidos (FEDEFAM); Familiares, madres y abuelas de detenidos desaparecidos de Mar del Plata; Centro por la justicia y el derecho internacional (CEJIL); Americas Watch; International Human Rights Law Group; Centro de estudios legales y sociales (CELS); Centro por los derechos humanos y el derecho humanitario de American University; Programa venezolano de educación y acción en derechos humanos (PROVEA); Centro por la acción legal en derechos humanos; and the Washington Office on Latin America. Also presenting a brief as *amicus curiae* was María Elba Martínez, in her capacity as a lawyer with the Fundación Paz y Justicia—Argentina and the legal representative of some private parties before the Commission.

10. Pursuant to the instructions of the President and by notes of October 7, 1992, the Secretariat convoked the Member States and the organs of the OAS to a public hearing which was held on February 1, 1993 at 15:00 hours.

11. Having consulted with the Permanent Commission of the Court, the President authorized the following international nongovernmental organizations to attend the hearing: Americas Watch, Centro por la justicia y el derecho internacional (CEJIL), and the International Human Rights Law Group.

12. The following representatives appeared at the public hearing:

For the Government of Costa Rica:

Elizabeth Odio-Benito, Minister of Justice

For the Government of Mexico:

Miguel Angel González-Félix, Coordinator for Human Rights and Drug Trafficking of the Secretary of Foreign Relations

Mario I. Alvarez-Ledesma, Director of Sociopolitical Studies and Human Rights of the Secretary of Government

For the Inter-American Commission of Human Rights:

Marco Tulio Bruni-Celli, President

David J. Padilla, Assistant Executive Secretary

For Americas Watch:

Juan E. Méndez

For the Centro por la justicia y el derecho internacional (CEJIL):

José Miguel Vivanco

For the International Human Rights Law Group:

Reed Brody

Felipe González.

**I**

13. The governments of Argentina and Uruguay submitted this request for an advisory opinion to the Court pursuant to the authority granted them by Article 64(1) of the Convention. Both are Member States of the OAS and, therefore, have the right to request advisory opinions from the Court on the interpretation of the Convention.

14. The Court finds that the request meets the formal prerequisites of Article 51 of the Rules, which require that a request state the specific questions with precision, identify the provisions to be interpreted, indicate the considerations giving rise to the request, and furnish the name and address of the Agent.

15. Because a request meets the requirements of Article 51 does not necessarily mean the Court is obligated to hear it. The Court has reiterated that its advisory jurisdiction is *"permissive in character in the sense that it empowers the Court to decide whether the circumstances of a request for an advisory opinion justify a decision rejecting the request"* [***Other Treaties*** **Subject to the Advisory Jurisdiction of the Court (Art. 64 American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-1/82 of September 24, 1982. Series A No. 1, para. 28**].

In the same opinion, the Court noted that

[t]he advisory jurisdiction of the Court is closely related to the purposes of the Convention. This jurisdiction is intended to assist the American States in fulfilling their international human rights obligations and to assist the different organs of the inter-American system to carry out the functions assigned to them in this field. It is obvious that any request for an advisory opinion which has another purpose would weaken the system established by the Convention and would distort the advisory jurisdiction of the Court. (*Ibid.*, **para. 25.**)

And any request would be inadmissible which

is likely to undermine the Court's contentious jurisdiction or, in general, to weaken or alter the system established by the Convention, in a manner that would impair the rights of potential victims of human rights violations. (*Ibid.*, para. 31.)

To determine whether there are reasons the Court should decline to render an advisory opinion, it is necessary to consider the circumstances of each individual case.

16. In the instant request for an advisory opinion the governments state that

[n]one of the standards of interpretation which the Court is being asked to apply in this advisory opinion relates to abstract issues or theoretical hypotheses that might eventually arise in the process of implementing the Convention. They concern concrete cases that have been dealt with by the Commission.

To support that argument, they cite five cases heard by the Commission.

17. That the request for an advisory opinion cites concrete cases in which the Commission has applied the standards in question, may be an argument in favor of the Court's exercise of its advisory jurisdiction in that it is not a matter of "*purely academic speculation, without a foreseeable application to concrete situations justifying the need for an advisory opinion*" [**Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27(2), 25 and 8, American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-9/87 of October 6, 1987. Series A No. 9, para. 16**]. Of course, the Court is not empowered to examine those cases on the merits, because they have not been submitted by the Commission or the interested States.

18. On a previous occasion in which the Commission was examining several cases against the State requesting an advisory opinion, the Court recognized

that a reply to the questions [ . . . ] could produce, under the guise of an advisory opinion, a determination of contentious matters not yet referred to the Court, without providing the victims with the opportunity to participate in the proceedings. Such a result would distort the Convention system (*Compatibility of Draft Legislation with Article 8(2)(h) of the American Convention on Human Rights, Advisory Opinion OC-12/91 of December 6, 1991. Series A No. 12, para. 28.*)

and, therefore, it decided not to render an opinion.

19. The foregoing does not mean the Court cannot render an advisory opinion at the Commission's request on a matter pending before it, for

[i]f the Commission were to be barred from seeking an advisory opinion merely because one or more governments are involved in a controversy with the Commission over the interpretation of a disputed provision, the Commission would seldom, if ever, be able to avail itself of the Court's advisory jurisdiction. [*Restrictions to the Death Penalty (Arts. 4(2) and 4(4) American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-3/83 of September 8, 1983. Series A No. 3, para. 38.*]

As stated above, what is important is that a request for an advisory opinion not be an attempt to distort the Convention system by seeking in disguise the resolution of a contentious case to the detriment of the victims.

20. The Court does not find in the instant request any reason to abstain from considering it and, therefore, admits it and responds as follows.

## II

21. The first question posed by the governments "as regards Articles 41 and 42" of the Convention refers to whether "the Commission is competent to assess and offer an opinion [. . .] [in] a case involving communications alleging the violation" of certain rights protected by the Convention (those of Articles 23, 24 and 25), "on the legality of domestic legislation adopted pursuant to the provisions of the Constitution [of a State], insofar as [its] 'reasonableness,' 'advisability' or 'authenticity'."

22. The Court finds no reason, nor does the request contain one, to distinguish the rights in question (Arts. 23 —political rights—, 24 —equality before the law— and 25 —judicial protection—) from the others set out in the Convention. The Convention does not establish a hierarchy of the rights protected. The distinctions among human rights in the inter-American system are, principally, those related to the rights the States Parties to the Convention or the Member States of the OAS who are not Parties to the Convention have obligated themselves to protect; being in the latter case only those contained in the American Declaration of the Rights and Duties of Man and, in particular, those mentioned in Article 20 of the Commission's Statute (See: *Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man within the Framework of Article 64 of the American Convention on Human Rights, Advisory Opinion OC-10/89 of July 14, 1989. Series A No. 10, para. 45*); and those distinctions made in Article 27 of the Convention regarding the rights that cannot be suspended in "time of war, public danger, or other emergency that threatens the independence or security of a State." Paragraph 2 of that article mentions Article 23 as one that may not be suspended, but does not mention 24 or 25. Nevertheless, in its advisory opinion on "Judicial Guarantees..." (*supra* 17, paras. 22-24) the Court held that Article 25.1 contains some of those guarantees that cannot be suspended. Because, however, there is no reason for the Court to refer only to the three articles mentioned in the request, it shall omit the distinction in its reply.

23. Several of the articles of the Convention, in particular those which appear in Section 2, Chapter VII, under the title **Functions** and Article 44 which is part of Section 3, **Competence**, refer to the attributes of the Commission. From the beginning, the provisions of the inter-American system have charged the Commission with the "*promotion of human rights*" (**Resolution VIII, V Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Relations, Santiago, 1959, Official Documents, OAS, Series C.II. 5, 4-6**) or "*to promote the observance and protection of human rights*" (**Art. 111 of the Charter of the OAS as Amended by the Protocol of Cartagena**), as incorporated into Article 41 of the Convention. That is the principal function of the Commission, which defines and regulates all its other functions, in particular those granted it by Article 41, and any interpretation must be limited by those criteria.

24. The Court understands that the request does not seek a complete interpretation of Articles 41 and 42, but rather an opinion whether, on the authority of those articles, the Commission could, in the case of communications before it (probably those referred to in Articles 41.f, 44 and 45) or with reference to the copies of the reports and studies the States send it in application of Article 42, rule on the "*legality of domestic legislation adopted pursuant to the provisions of the Constitution, insofar as [its] 'reasonableness,' 'advisability' or 'authenticity'.*"

25. In one advisory opinion, the Court had the opportunity to examine *in extenso* the meaning of the word "laws" in Article 30 of the Convention, that is, those laws which establish restrictions on the rights and freedoms recognized therein. On that occasion, it defined laws as "*a general legal norm tied to the general welfare, passed by democratically elected legislative bodies established by the Constitution, and formulated according to the procedures set forth by the constitutions of the States Parties for that purpose*" (**The Word "Laws" in Article 30 of the American Convention on Human Rights, Advisory Opinion OC-6/86 of May 9, 1986. Series A No. 6, para. 38**). This definition is based upon an analysis of the principles of "legality" and "legitimacy" and of the democratic system of government within the framework of which the inter-American system of human rights must be understood (**paras. 23 and 32**). These interpretations by the Court referred exclusively to the meaning of the word "laws" in Article 30, and there is no authority to



extend them to other situations in which the Convention refers to the "law" or, in any other context, speaks of "law." It must be understood, then, that the expression employed in the request, "*domestic legislation adopted pursuant to the provisions of the Constitution*" refers to any provision of a general nature and not exclusively to law in a strict sense.

The Court understands the expression "*legality of domestic legislation adopted pursuant to the provisions of the Constitution*" as referring, in general terms, to their conformity with the internal and international juridical order.

26. A State may violate an international treaty and, specifically, the Convention, in many ways. It may do so in the latter case, for example, by failing to establish the norms required by Article 2. Likewise, it may adopt provisions which do not conform to its obligations under the Convention. Whether those norms have been adopted in conformity with the internal juridical order makes no difference for these purposes.

27. In these circumstances, there should be no doubt that the Commission has in that regard the same powers it would have if confronted with any other type of violation and could express itself in the same way as in other cases. Said in another way, that it is a question of "domestic legislation" which has been "*adopted pursuant to the provisions of the Constitution,*" is meaningless if, by means of that legislation, any of the rights or freedoms protected have been violated. The powers of the Commission in this sense are not restricted in any way by the means by which the Convention is violated.

28. There are historical situations in which States have promulgated laws which conformed with their juridical order, but which did not offer adequate guarantees for the exercise of human rights, imposed unacceptable restrictions or, simply, ignored them. As the Court has said, the fulfillment of a constitutional requirement "*does not always prevent a law passed by the Legislature from being in violation of human rights*" (*The Word "Laws" in Article 30 of the American Convention on Human Rights, supra 25, para. 22*).

29. This does not mean the Commission has the authority to rule as to how a legal norm is adopted in the internal order. That is the function of the competent organs of the State. What the Commission should verify, in a concrete case, is whether what the norm provides contradicts the Convention and not whether it contradicts the internal legal order of the State. The authority granted the Commission to "*make recommendations to the governments of the member states [. . .] for the adoption of progressive measures in favor of human rights **within the framework of their domestic laws and constitutional provisions***" (Art. 41(b)) (emphasis added) or the obligation of the States to adopt such legislative or other measures as may be necessary to give effect to the rights or freedoms guaranteed by the Convention "*in accordance with their constitutional processes*" (Art. 2) (emphasis added), does not authorize the Commission to determine the State's adherence to constitutional precepts in establishing internal norms.

30. At the international level, what is important to determine is whether a law violates the international obligations assumed by the State by virtue of a treaty. This the Commission can and should do upon examining the communications and petitions submitted to it concerning violations of human rights and freedoms protected by the Convention.

31. This definition of the attributes of the Commission does not affect the relationship between the rule of law and the Convention. As the Court has already said, "*[t]he concept of rights and freedoms as well as that of their guarantees [according to the Pact of San Jose] cannot be divorced from the system of values and principles that inspire it*" [**Habeas Corpus in Emergency Situations (Arts. 27(2), 25(1) and 7(6) American Convention on Human Rights), Advisory Opinion OC-8/87 of January 30, 1987. Series A No. 8, para. 26**]. Within such values and principles, it is apparent that "*[r]epresentative democracy is the determining factor throughout the system of which the Convention is a part*" (**The Word "Laws" in Article 30 of the Convention on Human Rights, supra 25, para. 34**). The Court has also pointed out that

there exists an inseparable bond between the principles of legality, democratic institutions and the rule of law [and] [i]n a democratic

society, the rights and freedoms inherent in the human person, the guarantees applicable to them and the rule of law form a triad, [and] [e]ach component thereof defines itself, complements and depends on the others for its meaning. [*Habeas Corpus in Emergency Situations (Arts. 27(2), 25(1) and 7(6), American Convention on Human Rights, paras. 24 and 26.*]

32. It is now appropriate to consider the terms "reasonableness," "advisability" and "authenticity," mentioned by the applicant governments in the first question. This Court is asked to give its opinion whether the Commission may use that terminology "to assess and offer an opinion" on domestic legislation considered within the framework of Articles 41 and 42 of the Convention.

33. "Reasonableness" implies a value judgment and, when applied to a law, conformity to the principles of common sense. It is also used in reference to the parameters of interpretation of treaties and, therefore, of the Convention. Reasonable means just, proportionate and equitable, in opposition to unjust, absurd and arbitrary. It is a qualifier with an axiological content which implies opinion but, in another sense, may be employed juridically as, in fact, the courts frequently do, in that any state activity should be not only valid but reasonable. Insofar as the "advisability" of a law, the question may lend itself to subjective opinions, unless the expression is used in the uncommon sense of "correlation" or "conformity" between internal norms and those based upon the Convention. The expression "authenticity" of a law, which could have the juridical meaning of true, certain or certified in the sense of authority to attest to documents, does not appear to have that meaning in the context of the request.

34. Individual communications must allege a violation of the Convention by a State Party. This is a requirement of admissibility (Article 47(b)) and the Commission is given the authority to decide whether that violation has occurred. In that sense, it must decide whether legal norms violate the Convention. In fact, the international organs which apply the Convention cannot treat an internal norm differently from an act. There is no difference between State responsibility

arising from violations of the Convention by virtue of an internal norm and the treatment that general international law gives to internal provisions violative of other international obligations.

35. An internal norm may violate the Convention because it is unreasonable or because it does not "conform" with it and, of course, a law which is contrary to a State's obligations under the Convention cannot be termed "reasonable" or "advisable." The Commission would be empowered to use those terms in this context. Clearly it may do so in the global consideration of cases. Nevertheless, because the functions of the Commission must conform to the law, the terminology it uses must be carefully chosen and should avoid concepts that might be ambiguous, subjective or confusing.

36. The above assertions are equally valid for the procedure relating to copies of reports and studies referred to in Article 42.

37. The Court's reply, then, must be based upon the Commission's principal function of promoting the observance and protection of human rights, from which it derives its power to rule, as in the case of any other act, that a norm of internal law violates the Convention, but not that it violates the internal juridical order of a State.

### III

38. The second point of the request for an advisory opinion, which is related to the petitions presented under Article 44 of the Convention, asks whether the Commission, having declared the petition inadmissible pursuant to the provisions of Articles 46 and 47, may "*address the merits of the case in the same report.*"

39. In that regard, it should be clarified that although the Convention does not use the word "address," it may be considered the generic

equivalent of other expressions: to formulate opinions, conclusions, recommendations, which the Commission may issue in exercise of its powers pursuant to Article 41. Likewise, it is inexact to speak of a "report" which is not based upon a finding of admissibility, for if the Commission declares a matter inadmissible, it may not draw up a report (*infra*, para. 48) within the meaning of Articles 50 and 51. The Court understands that the instant question refers to a case where the Commission issues opinions, conclusions or recommendations on the merits in individual petitions, after it has declared them inadmissible.

40. The Convention sets out the prerequisites a petition or communication must meet in order to be found admissible by the Commission (Article 46); it also sets out the cases of inadmissibility (Article 47) which may be determined once the proceeding has been initiated (Article 48(1)(c)). Regarding the form in which the Commission should declare inadmissibility, the Court has already pointed out that this requires an express act, which is not required in a finding of admissibility (*Velásquez Rodríguez Case, Preliminary Objections, Judgment of June 26, 1987. Series C No. 1, para. 40; Fairén Garbí and Solís Corrales Case, Preliminary Objections, Judgment of June 26, 1987. Series C No. 2, para. 45; and, Godínez Cruz Case, Preliminary Objections, Judgment of June 26, 1987. Series C No. 3, para. 43*).

41. The requirements of admissibility are related, obviously, to juridical certainty in the internal order as well as in the international. Without falling into a rigid formalism which distorts the purpose and object of the Convention, the States and the organs of the Convention must comply with the provisions which regulate the procedure, for the juridical security of the parties depend upon it (*Cayara Case, Preliminary Objections, Judgment of February 3, 1993. Series C No. 14, paras. 42 and 63*). Before the Commission, a State accused of violating the Convention may, in the exercise of its right of defense, argue any of the provisions of Articles 46 and 47 and, if the argument is successful, the proceeding is interrupted and the file is closed.

42. The admissibility of a petition or communication is an indispensable prerequisite to hearing the merits of a matter. The finding of

inadmissibility of a petition or communication shall, thus, preclude a decision on the merits. In the individual petition system provided by the Convention, from the moment the Commission declares a matter inadmissible, it lacks the competence to rule on the merits.

43. This Court has said that “[i]t is generally accepted that the procedural system is a means of attaining justice and that the latter cannot be sacrificed for the sake of mere formalities” (*Cayara Case, Preliminary Objections, supra 41, para. 42*). But here it is a matter of a case which has been closed and to rule on the merits afterwards would be the equivalent of the Commission ruling on a communication without having received it.

44. In the foregoing circumstances, the procedural impossibility of addressing the merits of the petitions received in the exercise of its authority pursuant to Article 41(f) of the Convention or making the pertinent recommendations to the State concerned, does not in any way detract from the Commission’s exercise of other attributes which Article 41 confers upon it *in extenso*. In any case, the use of the latter attributions, for example, those contemplated in paragraphs (b), (c), and (g) of that norm, must be by means of acts and procedures other than the procedure governing the examination of individual petitions or denunciations based upon Articles 44 through 51 of the Convention, and may in no way be used in a devious fashion to refer to the merits of one or several individual cases declared inadmissible.

#### IV

45. The third question refers to Articles 50 and 51 of the Convention, precepts which, as this Court has already recognized, raise certain problems of interpretation (*Velásquez Rodríguez Case, Preliminary Objections, supra 40, para. 63; Fairén Garbí and Solís Corrales Case, Preliminary Objections, supra 40, para. 63; and, Godínez Cruz Case, Preliminary Objections, supra 40, para. 66*).

46. These norms were based upon Articles 31 and 32 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, according to which, when the European Commission considers there are violations of the rights protected in that Convention, it may send the report, which is only one, to the Committee of Ministers which will dictate the measures the State concerned should adopt or submit it in the form of a case to the European Court of Human Rights for the Court to rule, in an imperative manner, on the alleged violations.

47. Because an organ similar to the Committee of Ministers was not established in the inter-American system, the American Convention empowered the Commission to decide whether to submit the case to the Court or to continue to examine the case and prepare a final report, which it may publish.

48. Given admissibility, and without prejudice to the procedure established in Articles 48 and 49, Articles 50 and 51 of the Convention establish successive stages. In the first, regulated by Article 50, when a friendly settlement has not been reached, the Commission may state the facts and its conclusions in a preliminary document addressed to the State concerned. This "report" is transmitted in a confidential manner to the State so it may adopt the proposals and recommendations of the Commission and resolve the problem. The State is not authorized to publish it.

Based upon the presumption of the equality of the parties, a proper interpretation of Article 50 implies that neither may the Commission publish this preliminary report, which is sent, in the terminology of the Convention, only *"to the states concerned."*

49. Article 47(6) of the Commission's Regulations states *"[t]he report shall be transmitted to the parties concerned, who shall not be authorized to publish it."* Given that petitioners and victims are recognized as parties in the proceeding before the Commission (for example, Article 45 of the Commission's Regulations), Article 47(6) does not conform to Article 50 of the Convention, and its application has altered the confi-

dential nature of the report and the obligation not to publish it.

50. A second stage is regulated by Article 51. If within the period of three months, the State to which the preliminary report was sent has not resolved the matter by responding to the proposal formulated therein, the Commission is empowered, within that period, to decide whether to submit the case to the Court by means of the respective application or to continue to examine the matter. This decision is not discretionary, but rather must be based upon the alternative that would be most favorable for the protection of the rights established in the Convention.

51. The three months are counted from the date of transmittal of the Article 50 report to the State concerned, and the Court has clarified that the time limit, though not fatal, has a preclusive character, except in special circumstances, with regard to the submission of the case to this Court, independent of that which the Commission gives the State to fulfill its first recommendations (*Cayara Case, Preliminary Objections, supra 41, paras. 38 and 39*).

52. Article 51 authorizes the Commission to draw up a second report, whose preparation

is conditional upon the matter not having been submitted to the Court within the three-month period set by Article 51(1). Thus, if the application has been filed with the Court, the Commission has no authority to draw up [that] report. (*Velásquez Rodríguez Case, Preliminary Objections, supra 40, para. 63; Fairén Garbí and Solís Corrales Case, Preliminary Objections, supra 40, para. 63; and, Godínez Cruz Case, Preliminary Objections, supra 40, para. 66.*)

Otherwise, the Commission has the authority to prepare a final report containing the opinions and conclusions it considers advisable. It must also make the pertinent recommendations, giving the State an additional period to take appropriate measures to fulfill its obligations under the



Convention.

53. There are, then, two documents which, depending upon the interim conduct of the State to which they are addressed, may or not coincide in their conclusions and recommendations and to which the Convention has given the name of "report" and which have the character of preliminary and final, respectively.

54. There may be a third stage after the final report. In fact, with the lapse of the time period the Commission has given the State to comply with the recommendations contained in the final report, and if they have not been accepted, the Commission shall decide whether to publish it, and this decision must also be based upon the alternative most favorable for the protection of human rights.

55. This being the case, the question should be answered in the sense that the two reports governed separately by Articles 50 and 51 of the Convention may not be subsumed in one because those norms establish two separate stages, even though the contents of those documents, depending upon the conduct of the State concerned, may be similar.

56. The preliminary, confidential document of Article 50 may not be published. Only the final report contemplated by Article 51 of the Convention may be published, by decision of the Commission adopted after the lapse of the period given the State to carry out the recommendations contained in the final report.

57. For the reasons stated,

**THE COURT,**

unanimously

**DECIDES**

it is competent to render the present advisory opinion.

**IT IS OF THE OPINION**

unanimously

1. Within the terms of the attributes granted it by Articles 41 and 42 of the Convention, the Commission is competent to find any norm of the internal law of a State Party to be in violation of the obligations the latter has assumed upon ratifying or adhering to it, but it is not competent to decide whether the norm contradicts the internal juridical order of that State. Regarding the terminology the Commission may employ to qualify internal norms, the Court refers to paragraph 35 of this opinion.

unanimously

2. Without detriment to other attributes granted the Commission by Article 41 of the Convention, once a petition or individual communication is declared inadmissible (Article 41(f) read with Articles 44 and 45(1) of the Convention), findings on the merits are inappropriate.

unanimously

3. Articles 50 and 51 of the Convention provide for two separate reports, whose content may be similar, and the first report may not be published. The second report may be published if the Commission so decides by an absolute majority vote upon the expiration of the time period granted the State to adopt adequate measures.

Done in Spanish and English, the Spanish text being authentic, at the seat of the Court in San Jose, Costa Rica, this sixteenth day of July, 1993.



Rafael Nieto-Navia  
President




Sonia Picado-Sotela



Héctor Fix-Zamudio




Alejandro Montiel-Argüello



Hernán Salgado-Pesantes



Asdrúbal Aguiar-Aranguren



Manuel E. Ventura-Robles  
Secretary