

**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. 14**

**OPINION CONSULTIVA OC-14/94
DEL 9 DE DICIEMBRE DE 1994**

**RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR EXPEDICION
Y APLICACION DE LEYES VIOLATORIAS DE LA CONVENCION
(ARTS. 1 Y 2 CONVENCION AMERICANA SOBRE
DERECHOS HUMANOS)**

**ADVISORY OPINION OC-14/94
OF DECEMBER 9, 1994**

**INTERNATIONAL RESPONSIBILITY FOR THE PROMULGATION
AND ENFORCEMENT OF LAWS IN VIOLATION OF THE CONVENTION
(ARTS. 1 AND 2 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

1995

Cita Oficial

Corte I.D.H., **Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)**, Opinión Consultiva OC-14/94 del 16 de diciembre de 1994. Serie A No.14.

Official Citation

I/A Court H.R., **International Responsibility for the Promulgation and Enforcement of Laws in Violation of the Convention (Arts. 1 and 2 of the American Convention on Human Rights)**, Advisory Opinion OC-14/94 of December 9, 1994. Series A No.14.

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

Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994 / Corte I.D.H. — San José, C.R. : Corte I.D.H., 1995.

50p. ; 23 cm. — (Serie A, No.14).

También en idioma inglés

ISBN 9977-36-026-x

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-14/94
DEL 9 DE DICIEMBRE DE 1994**

**RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR EXPEDICION
Y APLICACION DE LEYES VIOLATORIAS DE LA CONVENCION
(ARTS. 1 Y 2 CONVENCION AMERICANA SOBRE
DERECHOS HUMANOS)**

**SOLICITADA POR LA COMISION INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS**

Estuvieron presentes:

Rafael Nieto Navia, Presidente
Héctor Fix-Zamudio, Vicepresidente
Alejandro Montiel Argüello, Juez
Máximo Pacheco Gómez, Juez
Hernán Salgado Pesantes, 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. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”), mediante escrito de 8 de noviembre de 1993, sometió en virtud de lo que dispone el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”), una solicitud de opinión consultiva, en los siguientes términos:

[1] Cuando un Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos dicta una ley que viola manifiestamente las obligaciones que el Estado ha contraído al ratificar la Convención, [¿]cuáles serían en ese caso los efectos jurídicos de esa ley en vista de las obligaciones internacionales de ese Estado?

[. . .]

[2] Cuando un Estado parte en la Convención dicta una ley cuyo cumplimiento por parte de los agentes o funcionarios de ese Estado se traduce en una violación manifiesta de la Convención, [¿]cuáles son las obligaciones y responsabilidades de dichos agentes o funcionarios?

2. La Comisión expresa en su petición, pero no en las preguntas, que la interpretación se refiere al artículo 4, párrafos 2 (*in fine*) y 3 de la Convención y que la consulta está originada en las siguientes consideraciones:

[L]a incorporación de una disposición, en el Artículo 140 de la nueva Constitución del Perú, mediante la cual se amplían los casos de aplicación de la pena de muerte a delitos exentos de la aplicación de esa pena en la Constitución Política vigente desde el

año 1979, en contradicción con lo previsto en el Artículo 4, párrafos 2 y 3, de la Convención Americana.

[. .]

De acuerdo con la Constitución Política de 1979, en el Perú la pena de muerte se aplicaba exclusivamente al delito de traición a la patria en caso de guerra exterior.

En las consideraciones formuladas por la Comisión, se citan las siguientes disposiciones de la legislación peruana:

Artículo 235 de la Constitución Política de 1979:

No hay pena de muerte, sino por traición a la Patria en caso de guerra exterior.

Artículo 140 de la nueva Constitución peruana:

La pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la Patria en caso de guerra, y el de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada.

Y el siguiente artículo de la Convención:

Artículo 4, Convención Americana:

...

2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.

3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.

3. Según la Comisión la petición de opinión consultiva está relacionada con su ámbito de competencia, en los términos de los artículos 33, 41 y 64.1 de la Convención.

4. La Comisión designó como delegado al profesor W. Michael Reisman.

5. Mediante nota del 11 de noviembre de 1993 la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría"), en cumplimiento del artículo 54.1 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento"), solicitó observaciones escritas y documentos relevantes sobre el asunto objeto de la opinión consultiva a los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "la OEA") y, 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 (en adelante "el Presidente") dispuso que las observaciones escritas y los documentos relevantes fueran presentados en la Secretaría antes del 31 de diciembre de 1993.

7. Se recibieron observaciones de los gobiernos del Perú, Costa Rica y Brasil.

8. Las siguientes organizaciones no gubernamentales presentaron sus puntos de vista sobre la consulta como *amici curiae*: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Americas Watch conjuntamente y la Comisión Andina de Juristas. También presentaron sus puntos de vista como *amici curiae* los profesores Antônio Augusto Cançado Trindade, de la Universidad de Brasilia y del Instituto Rio-Branco, Brasil y Beatriz M. Ramacciotti, de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

9. Siguiendo instrucciones del Presidente y mediante notas del 3 de enero de 1994, la Secretaría convocó a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA a una audiencia pública, que se celebró el 21 de enero de 1994 a las 9:30 horas.

10. El Presidente autorizó a participar en la audiencia a los siguientes organismos no gubernamentales de carácter internacional: Americas Watch; Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL); Comisión Andina de Juristas y Red Latinoamericana de Abogados Católicos (RLAC). Mediante comunicación del 19 de enero de 1994, la Comisión Andina de Juristas informó que, por razones de fuerza mayor, su representante no podría comparecer a la audiencia pública.

11. Comparecieron a esta audiencia pública:

Por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

W. Michael Reisman, delegado,

Domingo E. Acevedo, delegado,

Janet Koven-Levitt, asesora.

Por el Gobierno del Perú:

Beatriz Ramacciotti, agente,

Juan Garland Combe, asesor,

Sergio Tapia, asesor.

Por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL):

José Miguel Vivanco.

Por Americas Watch:

Juan E. Méndez.

Estuvieron presentes, además, como observadores:

Por el Gobierno de la Argentina:

Bernardo Juan Ochoa, Consejero de la Embajada de la República Argentina ante el Gobierno de Costa Rica.

Por el Gobierno de Brasil:

Izacyl Guimarães Ferreira, Jefe del Sector Cultural de la Embajada de Brasil ante el Gobierno de Costa Rica.

La Red Latinoamericana de Abogados Católicos (RLAC) no compareció a la audiencia.

I

12. Mediante comunicación del 29 de diciembre de 1993 el Gobierno del Perú remitió sus observaciones sobre la solicitud de opinión consultiva. Hizo un análisis jurídico de la solicitud a partir de tres factores:

a. Capacidad de la parte para solicitar una opinión consultiva a la Corte.

[. . .]

La CIDH [Comisión Interamericana], como **entidad especializada de la Organización**, invoca el procedimiento que le posibilita el párrafo 1 del artículo 64, pero incide en una materia que está reservada exclusivamente a los Estados de cuyas leyes nacionales se trata, lo que está contemplado en un dispositivo diferente, -párrafo 2 del mismo artículo 64- que [. . .] tiene su ratio legis (*sic*) en precisar, sin lugar a ninguna duda, que solamente compete a los Estados, de cuyas leyes internas se trata, el poder recurrir en vía de opinión consultiva a la Corte cuando exista una presunta incompatibilidad entre una norma interna de ese Estado y la Convención.

[S]e ha forzado la lógica procesal en la solicitud de la CIDH. Este órgano del sistema interamericano hace referencia expresa a una situación interna peruana, pretendiendo cuestionar indirectamente una ley nacional, esto es, la nueva norma contenida en el artículo 140 de la nueva Constitución del Perú [. . .]

[. . .]

Admitir la solicitud de opinión consultiva en esas condiciones sería sentar un desafortunado precedente en la medida que se propiciaría una injerencia desproporcionada de un órgano que forma parte del sistema de la Organización de los Estados Americanos en los mecanismos legislativos internos de los Estados miembros [. . .] En consecuencia, la solicitud de la CIDH es inadmisibles por no contar con legitimidad para dirigirse a la Honorable Corte, por tratarse de una materia que es de exclusiva competencia de los Estados, conforme lo señala el párrafo 2, del artículo 64 de la Convención, que es el dispositivo aplicable al caso.

[E]s evidente que la CIDH pretende obtener en forma indirecta lo que no puede hacer en forma directa por impedírsele la mencionada disposición de la Convención.

b. Requisitos formales de la solicitud de opinión consultiva.

[. . .]

Respecto al requisito de señalar las disposiciones a ser interpretadas, [. . .] lo que pretende la CIDH es que la Honorable Corte se pronuncie sobre una presunta incompatibilidad o contradicción entre dicha disposición de la Convención [artículo 4, párrafos 2 (*in fine*) y 3] y leyes internas del Estado peruano, para lo cual -lo repetimos- la CIDH carece de facultades para recurrir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[. . .]

En lo que concierne a las consideraciones que originan la consulta, [. . .] el asunto es uno de presunta incompatibilidad entre las obligaciones que establece la Convención y los alcances de leyes internas, situación en la cual, como ha sido plenamente explicado, la CIDH no tiene legitimidad ni competencia funcional.

c. Cuestiones de fondo de la solicitud de la CIDH.

[. .]

[L]a CIDH al expresar que una ley interna peruana está en contradicción con la Convención, adelanta juicio, prejuzga y asume facultades para las cuales no está investida.

[. .]

La solicitud de opinión consultiva fue presentada a la Honorable Corte, según constancia de recepción, el día 9 de noviembre último, es decir cuando no se conocían aún los resultados oficiales del referéndum nacional sobre la nueva Constitución peruana, donde se ha incluido efectivamente una nueva disposición sobre pena capital. Es decir, no se sabía estrictu sensu (*sic*) si la Constitución sería aprobada o no y la CIDH ya se había adelantado a efectuar un pedido de opinión consultiva sobre un dispositivo contenido en un nuevo cuerpo legal que no tenía vigencia alguna.

[T]odo el texto de la solicitud de la CIDH está redactado como si no existiera la última parte del artículo 140 de la nueva Constitución del Perú que claramente expresa que la posibilidad de dictarse nuevas normas en materia de pena capital está sujeta a que las mismas se hagan '**conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada**'. Indudablemente que esta disposición constitucional no podría excluir de ninguna manera la Convención Americana sobre Derechos Humanos [. .] (destacado y subrayado del original)

y solicitó a la Corte sobre el particular que

desestime pronunciarse sobre dicha solicitud aplicando el precedente de sus propias Opiniones Consultivas; o, en su defecto, sea declarada inadmisibles por razones de falta de legitimidad de la CIDH, defectos de forma en su postulación o improcedente -de ser el caso- en cuanto al fondo del asunto, por cuanto el petitorio de la CIDH constituye un pedido de interpretación de una norma interna del derecho peruano para lo cual no tiene legitimidad.

13. En sus observaciones escritas el Gobierno de Costa Rica consideró que:

[L]a nueva Constitución del Perú no había entrado en vigor, [. . .] por lo tanto, dicha Constitución se tiene que tomar como el 'Proyecto de Constitución' [. . .] [L]a petición presentada por la CIDH sobre la compatibilidad entre el Proyecto de Constitución del Perú y los mencionados artículos de la Convención Americana de Derechos Humanos, es perfectamente admisible.

[. . .]

[E]l problema en su fondo, sin menoscabo de las preguntas que presenta la CIDH a la Corte, es idéntico al decidido por la Corte en la Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de setiembre de 1983, por lo tanto, las respuestas que diera la Corte en dicha instancia son valederas y aplicables en su fondo a los hechos de los cuales se deriva la petición actual.

14. Mediante sus observaciones escritas el Gobierno del Brasil opinó que:

Com relação à primeira questão formulada pela Comissão, embora a mesma tenha sido feita em tese, é de se precisar que com a mera edição da Constituição de 1993, não houve por parte do Peru violação das obrigações contraídas em razão de ter ratificado a Convenção em causa [. . .] Primeiramente, a simples edição de lei em contrário não seria violadora de obrigações internacionais, pois seria necessário, para que tal violação se estabelecesse, a concretização de suas disposições. Em segundo lugar, o âmago do problema resolve-se pela teoria que cada Estado siga em matéria de hierarquia de leis [. . .]

A resposta à segunda questão formulada pela Comissão varia segundo o prisma em que se coloca o interlocutor. Constitucionalmente falando, os agentes e funcionários do Estado estão adstritos à Constituição, não podendo buscar supedâneo mesmo em convenções internacionais em que o Estado seja parte, para descumpri-la. Examinando-se a problemática sob a ótica

internacional, a visão seria inversa [. . .] Contudo, o caso concreto posto pela Constituição peruana vigente não se enquadra perfeitamente [. . .] Quem e como responderia no Peru, se esse país, sem denunciar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, viesse a condenar e executar alguém em virtude de terrorismo? Os constituintes que estabeleceram o artigo 140 da Constituição vigente (lembre-se que a mesma acabou por ser aprovada em referendo popular), os juízes que pronunciaram a sentença ou quem efetivamente a executou?

15. Mediante escrito del 21 de enero de 1994 el Gobierno del Perú pidió a la Corte que tuviera en cuenta un nuevo petitorio debido a que la *"CIDH ha modificado su solicitud escrita, mediante la fundamentación oral que ha formulado [en] la Audiencia Pública"*. El Gobierno solicitó:

Que se declare inadmisible la solicitud escrita de la CIDH, en todo aquello que implique referencias directas o indirectas a la legislación interna del Perú (art. 140 de la Constitución de 1993), por el fundamento del art. 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de las normas concordantes establecidas en los Estatutos y Reglamentos pertinentes. (Subrayado del original)

II

16. Esta consulta ha sido sometida a la Corte por la Comisión con la potestad que le otorga el artículo 64.1 de la Convención.

17. La solicitud presentada por la Comisión cumple los requisitos formales requeridos por el Reglamento en sus artículos 51.1 y 51.2, según los cuales las preguntas deben ser formuladas con precisión y además se deben especificar las disposiciones a ser interpretadas, indicar las consideraciones que originan la consulta y suministrar el nombre y dirección del delegado.

18. Los gobiernos del Perú y de Costa Rica, en sus respectivas observaciones y antes de pronunciarse sobre el fondo de la consulta de la Comisión, abordan por vía preliminar aspectos que tienen que ver con su admisibilidad. El Gobierno del Perú advierte sobre

una presunta intención de la CIDH [Comisión Interamericana] de pretender que la Honorable Corte emita un pronunciamiento en forma indirecta sobre una ley nacional peruana a través de una solicitud de opinión consultiva formulada por una entidad del sistema regional -la CIDH- que no está facultada para efectuar este tipo de consultas, por impedírsele el párrafo 2, del artículo 64 de la Convención.

A su vez, Costa Rica considera que dado que al “*momento de presentarse la petición por parte de la CIDH la nueva Constitución del Perú no había entrado en vigor [. . .] dicha Constitución se tiene que tomar como el ‘Proyecto de Constitución’*”. A renglón seguido, este Gobierno transcribe parcialmente una Opinión de esta Corte, conforme a la cual “*en ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 64.2 [de la Convención Americana] puede contestar consultas sobre compatibilidad entre ‘proyectos de ley’ y 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 de 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12, párr. 22**).

19. La Corte observa que los gobiernos del Perú y Costa Rica coinciden en situar la consulta presentada por la Comisión dentro de aquellas a que hace referencia el artículo 64.2 de la Convención Americana, es decir, al análisis de la compatibilidad de las leyes internas de los Estados Miembros con las normas del mencionado instrumento internacional. La Comisión, sin embargo, fundamenta su solicitud en el artículo 64.1, conforme al cual puede, en lo que le compete, pedir la interpretación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

20. Antes de considerar, si procede, el fondo de las cuestiones planteadas por la Comisión en esta instancia, debe la Corte resolver sobre la naturaleza de la consulta que le ha sido presentada y sobre la

eventual legitimación activa de tal órgano del sistema interamericano en la presente solicitud.

21. Entiende la Corte, en primer lugar, que el artículo 64.1 de la Convención Americana le otorga una amplia potestad para abordar la interpretación de la Convención y de otros tratados de derechos humanos que vinculen a los Estados americanos, y el 64.2 la de analizar la compatibilidad de las leyes internas de los Estados con tales instrumentos; pero el propósito de su competencia consultiva no puede desviarse hacia fines distintos de la protección de los derechos y libertades salvaguardados por la Convención.

22. En el primero de los supuestos anteriormente enumerados, es decir, el relativo al artículo 64.1 de la Convención, la competencia consultiva de la Corte puede ser iniciada tanto por un Estado Miembro de la OEA como por los órganos enumerados en el Capítulo VIII de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985 —entre éstos la Comisión— pero sólo en cuanto les competa. En el segundo de los supuestos, por el contrario, la mera lectura de la Convención indica que la Corte únicamente puede ser consultada por los Estados Miembros de la OEA y sólo en cuanto a sus propias leyes internas. No es facultad de la Corte en ejercicio de su función consultiva interpretar o definir los ámbitos de validez de las leyes internas de los Estados Partes, sino respecto de su compatibilidad con la Convención u otros tratados referentes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos y siempre y cuando medie un requerimiento expreso por parte de alguno de esos Estados, según lo establecido en el artículo 64.2 de la Convención Americana. En los supuestos o hipótesis de violación de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados Partes y que resulten de una eventual contradicción entre sus normas de derecho interno y las de la Convención, aquellas serán evaluadas por la Corte en los procesos contenciosos como simples hechos o manifestaciones de voluntad, susceptibles de ser ponderados sólo respecto de las convenciones y tratados involucrados y con prescindencia de la significación o jerarquía que la norma nacional tenga dentro del ordenamiento jurídico del respectivo Estado.

23. La labor interpretativa que debe cumplir la Corte en ejercicio de su competencia consultiva busca no sólo desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos, sino, sobre todo, asesorar y ayudar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA para que cumplan de manera cabal y efectiva sus obligaciones internacionales en la materia. Se trata, en efecto, de interpretaciones que contribuyan a fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos. Como lo dijo la Corte en su primera opinión,

[la] función consultiva de la Corte no puede desvincularse de los propósitos de la Convención. Dicha función tiene por finalidad coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los derechos humanos, así como al cumplimiento de las funciones que en ese ámbito tienen atribuidas los distintos órganos de la OEA. 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 [***“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. 25***].

24. En el presente caso, si bien las consideraciones en que se fundamenta la solicitud de interpretación que ha sido requerida por la Comisión acerca del artículo 4, párrafo 2 (*in fine*) y párrafo 3 de la Convención Americana, atienden a la reforma de la Constitución peruana, conforme a la cual se ampliaron los casos de aplicación de la pena de muerte, es evidente que la Comisión no solicita una declaratoria de compatibilidad entre tal disposición del derecho nacional del Perú y la indicada norma de la Convención. Antes bien, las preguntas que plantea la Comisión no hacen referencia a esa disposición sino que tienen un carácter general y versan sobre las obligaciones y responsabilidades de los Estados e individuos que dictan o ejecutan una ley manifiestamente contraria a la Convención. En consecuencia, la respuesta de la Corte sería aplicable tanto al artículo 4, como a todos los otros artículos que enuncian derechos y libertades.

25. La Corte no considera, entonces, que la Comisión carezca de legitimidad para presentar, como lo ha hecho, esta solicitud de opinión consultiva basada en el artículo 64.1 de la Convención, visto que no pretende ni solicita una expresa declaratoria de compatibilidad entre la ley interna de un Estado y normas de la Convención Americana. En cambio, en ejercicio del mandato que le encomienda la propia Convención en su artículo 41, la Comisión puede, entre otras funciones y atribuciones, *“formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, 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”*. La competencia consultiva de la Corte, en tales circunstancias puede y debe resultar valioso apoyo para *“[e]l cumplimiento de las funciones”* de la Comisión.

26. En cuanto al asunto planteado en sus observaciones por el Gobierno de Costa Rica, relativo al carácter de “proyecto” que acusa el texto de la Constitución del Perú, citada como presupuesto de la consulta, las consideraciones que ha formulado la Corte hasta aquí hacen innecesario entrar a examinar ese argumento.

27. En armonía con lo expresado, la exigencia que contienen los artículos 51.1 y 51.2 del Reglamento de que la solicitud debe indicar las consideraciones que originan la consulta, debe ser interpretada en el sentido de que no serían admisibles solicitudes que plantearan cuestiones académicas que no cumplieran con la finalidad de la función consultiva de la Corte según fue definida. No significa que se puedan presentar como solicitudes de opinión consultiva casos contenciosos encubiertos ni que la Corte deba analizar y resolver sobre las consideraciones que originan la consulta, sino que debe valorar si la cuestión planteada se encuentra vinculada con los propósitos de la Convención, lo cual ocurre en el caso presente.

28. De otra parte, la Corte ya ha expresado que el hecho de que exista entre la Comisión y un Gobierno una controversia sobre el significado —y agrega ahora, la aplicación— de una determinada norma de la Convención *“no es suficiente fundamento para que la Corte se*

abstenga de ejercer su competencia consultiva” [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. 39]. De manera que, si la Comisión considera que la reforma de la Constitución peruana puede representar una violación manifiesta de las obligaciones de ese Estado frente a la Convención, puede utilizar esa circunstancia como fundamento de una solicitud de opinión que tenga carácter general. Lo que no puede hacer es buscar que un caso contencioso bajo su consideración sea resuelto por la Corte a través de la competencia consultiva que, por su propia naturaleza, no brinda las oportunidades de defensa que le otorga la contenciosa al Estado.

29. Planteado así el asunto, estima la Corte que, en esta oportunidad, debe limitarse a contestar las preguntas contenidas en la consulta y no le corresponde entrar a la interpretación del artículo 4, párrafos 2 (*in fine*) y 3 de la Convención que se indican en la nota de remisión y en las consideraciones que la originaron. Tampoco le corresponde abocarse a la interpretación del artículo 140 de la nueva Constitución del Perú que se menciona por la Comisión y se señala también como motivo para su presentación. La misma Comisión, en sus intervenciones en el debate oral ante esta Corte, sólo hizo referencia tangencial a esas disposiciones y se limitó a desarrollar o sustentar las dos preguntas específicas que contiene su solicitud.

30. Resuelto lo anterior, entra la Corte a analizar la consulta.

III

31. La primera pregunta planteada por la Comisión se refiere a los efectos jurídicos de una ley que manifiestamente viole las obligaciones contraídas por el Estado al ratificar la Convención. Al contestar la pregunta la Corte entenderá la palabra “ley” en su sentido material y no formal.

32. Implícitamente, esta pregunta viene a referirse a la interpretación de los artículos 1 y 2 de la Convención que establecen el compromiso de los Estados de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sometida a su jurisdicción y a adoptar, en su caso, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

33. Naturalmente, si se ha contraído la obligación de adoptar las medidas aludidas, con mayor razón lo está la de no adoptar aquellas que contradigan el objeto y fin de la Convención. Estas últimas serían las “leyes” a que se refiere la pregunta planteada por la Comisión.

34. La pregunta se refiere únicamente a los efectos jurídicos de la ley desde el punto de vista del derecho internacional, ya que no le corresponde a la Corte pronunciarse sobre los mismos en el orden interno del Estado interesado. Esa determinación compete de manera exclusiva a los tribunales nacionales y debe ser resuelta conforme a su propio derecho.

35. Una cosa diferente ocurre respecto a las obligaciones internacionales y a las responsabilidades que se derivan de su incumplimiento. Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno. Estas reglas pueden ser consideradas como principios generales del derecho y han sido aplicadas, aún tratándose de disposiciones de carácter constitucional, por la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia [Caso de las Comunidades Greco-Búlgaras (1930), Serie B, No. 17, pág. 32; Caso de Nacionales Polacos de Danzig (1931), Series A/B, No. 44, pág. 24; Caso de las Zonas Libres (1932), Series A/B, No. 46, pág. 167; Aplicabilidad de la obligación a arbitrar bajo el Convenio de Sede de las Naciones Unidas (Caso de la Misión del PLO) (1988), págs. 12, a 31-2, párr. 47]. Asimismo estas reglas han sido codificadas en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

36. Es indudable que, como se dijo, la obligación de dictar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención, comprende la de no dictarlas cuando ellas conduzcan a violar esos derechos y libertades.

37. Ya en una ocasión anterior esta Corte ha dicho:

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 disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención [*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, párr. 26**].

38. Para el caso de que un Estado emitiera una ley contraria a la Convención, esta Corte ha dicho

[q]ue 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 [. . .] (*Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, supra 37, parte resolutive 1*).

39. Como consecuencia de esta calificación, podrá la Comisión recomendar al Estado la derogación o reforma de la norma violatoria y para ello es suficiente que tal norma haya llegado por cualquier medio a su conocimiento, haya sido o no aplicada en un caso concreto. Esta calificación y recomendación pueden ser hechas por la Comisión directamente al Estado (art. 41.b) o en los informes a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Convención.

40. Otro es el tratamiento que el mismo problema tendría ante la Corte. En efecto, en ejercicio de su competencia consultiva y en aplicación del artículo 64.2, la Corte puede referirse a la eventual violación de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos por una norma interna o meramente a la compatibilidad entre esos instrumentos. Pero, en cambio, si se trata de su jurisdicción contenciosa, el análisis hay que hacerlo de otra manera.

41. Es conveniente señalar, en primer lugar, que una ley que entra en vigor no necesariamente afecta la esfera jurídica de personas determinadas. Puede suceder que esté sujeta a actos normativos posteriores, al cumplimiento de ciertas condiciones o, llanamente, a su aplicación por funcionarios del Estado, antes de afectar esa esfera. O puede ser que, en cambio, las personas sujetas a jurisdicción de la norma se afecten por la sola vigencia de la misma. A estas últimas normas y a falta de mejor denominación, la Corte las llamará "leyes de aplicación inmediata" en el curso de esta opinión.

42. En el caso de que la ley no sea de aplicación inmediata y no haya sido aún aplicada a un caso concreto, la Comisión no puede comparecer ante la Corte para someter un caso contra el Estado con base en la sola emisión de la ley. La ley que no es de aplicación inmediata es mera facultad dada a las autoridades para tomar medidas de acuerdo con ella. No representa, *per se*, violación de los derechos humanos.

43. En el caso de las leyes de aplicación inmediata, tal como han sido definidas anteriormente, la violación de los derechos humanos, individual o colectiva, se produce por el solo hecho de su expedición. Así una norma que despojara de algunos de sus derechos a una parte de la población, en razón, por ejemplo, de su raza, automáticamente lesiona a todos los individuos de esa raza.

44. Cuando se trate de aquellas normas que solamente violan los derechos humanos cuando se aplican, para evitar que tales violaciones se consumen, la Convención contempla los mecanismos de las medidas provisionales (art. 63.2 de la Convención, art. 29 del Reglamento de la

Comisión).

45. La razón de que la Comisión no pueda someter a la Corte casos de leyes que no sean de aplicación inmediata y que aún no hayan sido aplicadas, es que, conforme al artículo 61.2 de la Convención, “[p]ara que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50” y para que esos procedimientos puedan ser iniciados es indispensable que la Comisión reciba una comunicación o petición que contenga una denuncia o queja de una violación concreta de derechos humanos respecto de individuos determinados.

46. La exigencia de que se trate de individuos determinados se desprende del artículo 46.1.b que exige que la petición o comunicación “sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva” y del artículo 46.2.b que no requiere el agotamiento de los recursos internos y exime de la exigencia del plazo mencionado cuando “no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos [. . .]”.

47. Lo expresado en los párrafos anteriores ha sido también sostenido por la Corte Europea de Derechos Humanos a partir de los casos *Klass and others* (Judgment of 6 September 1978, Series A No. 28), *Marckx* (Judgment of 13 June 1979, Series A No. 31) y *Adolf* (Judgment of 26 March 1982, Series A No. 49) al interpretar la palabra “víctima” que usa el artículo 25 del Convenio (Europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

48. Si el caso llegare a la Corte después de seguido el procedimiento indicado en los artículos pertinentes, ella tendría que considerar y resolver si el acto que se imputa al Estado constituye una violación de los derechos y libertades protegidos por la Convención, independientemente de que esté o no de acuerdo con la legislación interna del Estado y, en caso afirmativo, que se garantice al lesionado en el goce de su

derecho o libertad conculcados y, si ello fuere procedente, que se reparen las consecuencias del acto violatorio y se pague una indemnización.

49. La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos. No existe en la Convención disposición alguna que permita a la Corte decidir, en el ejercicio de su competencia contenciosa, si una ley que no ha afectado aún los derechos y libertades protegidos de individuos determinados es contraria a la Convención. Como antes se dijo, la Comisión sí podría hacerlo y en esa forma daría cumplimiento a su función principal de promover la observancia y defensa de los derechos humanos. También podría hacerlo la Corte en ejercicio de su función consultiva en aplicación del artículo 64.2 de la Convención.

50. La Corte concluye que la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención constituye una violación de ésta y que, en el evento de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad internacional para el Estado.

IV

51. La segunda pregunta de la Comisión se refiere a las obligaciones y responsabilidades de los agentes o funcionarios del Estado que den cumplimiento a una ley violatoria de la Convención.

52. El derecho internacional puede conceder derechos a los individuos e, inversamente, determinar que hay actos u omisiones por los que son criminalmente responsables desde el punto de vista de ese derecho. Esa responsabilidad es exigible en algunos casos por tribunales internacionales. Lo anterior representa una evolución de la doc-

trina clásica de que el derecho internacional concernía exclusivamente a los Estados.

53. Sin embargo, actualmente la responsabilidad individual puede ser atribuida solamente por violaciones consideradas como delitos internacionales en instrumentos que tengan ese mismo carácter, tales como los crímenes contra la paz, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad o el genocidio que, naturalmente, afectan también derechos humanos específicos.

54. En el caso de los delitos internacionales referidos, no tiene ninguna trascendencia el hecho de que ellos sean o no ejecutados en cumplimiento de una ley del Estado al que pertenece el agente o funcionario. El que el acto se ajuste al derecho interno no constituye una justificación desde el punto de vista del derecho internacional.

55. Lo expuesto en los párrafos anteriores ha sido consignado en numerosos instrumentos internacionales. Basta señalar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció en su resolución N° 764 del 13 de julio de 1992 respecto del conflicto de la ex Yugoslavia, *“que quienes cometan u ordenen la comisión de violaciones graves de los Convenios [de Ginebra, 1949] son considerados personalmente responsables de dichas violaciones”*.

Posteriormente, el mismo Consejo de Seguridad aprobó en la resolución N° 808 del 22 de febrero de 1993 la creación del Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los presuntos Responsables de Violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el Territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991. El artículo 7.4 del Estatuto de dicho Tribunal Internacional, aprobado en la resolución N° 827 del 25 de mayo de 1993, dice: *“El hecho de que el inculpado haya actuado en cumplimiento de una orden impartida por un Gobierno o por un superior no le eximirá de responsabilidad penal, pero podrá considerarse circunstancia atenuante si el Tribunal Internacional determina que así lo exige la equidad”*. Esta disposición es similar al artículo 8 de la Carta del Tribunal Militar Internacional o Carta de Nüremberg,

anexa al Acuerdo de Londres del 18 de agosto de 1945.

56. En lo que concierne a los derechos humanos protegidos por la Convención, la competencia de los órganos establecidos por ella se refiere exclusivamente a la responsabilidad internacional del Estado y no a la de los individuos. Toda violación de los derechos humanos por agentes o funcionarios de un Estado es, como ya lo dijo la Corte, responsabilidad de éste (*Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 170; Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 179*). Si constituyere, adicionalmente, un delito internacional generará, además, responsabilidad individual. Pero la Corte entiende que la Comisión no pretende que se le absuelvan los interrogantes que surgen de esta hipótesis.

57. La Corte concluye que el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que lo ejecutaron.

58. Por las razones expuestas,

LA CORTE,

por unanimidad,

DECIDE

que es competente para rendir la presente opinión consultiva.

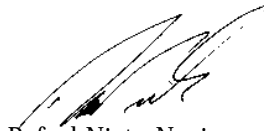
Y ES DE OPINION

por unanimidad,

1. Que la expedición de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de ésta y, en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera la responsabilidad internacional de tal Estado.

2. Que el cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley manifiestamente violatoria de la Convención, genera responsabilidad internacional para tal Estado. En caso de que el acto de cumplimiento constituya *per se* un crimen internacional, genera también la responsabilidad internacional de los agentes o funcionarios que ejecutaron el acto.

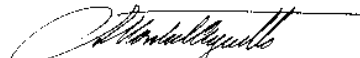
Redactada en castellano e inglés, haciendo fe el texto en castellano, en la sede de la Corte en San José, Costa Rica, el día 9 de diciembre de 1994.



Rafael Nieto Navia
Presidente



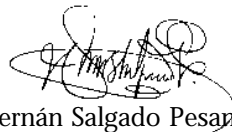
Héctor Fix-Zamudio



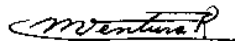
Alejandro Montiel Argüello



Máximo Pacheco Gómez



Hernán Salgado Pesantes



Manuel E. Ventura Robles
Secretario

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

**ADVISORY OPINION OC-14/94
OF DECEMBER 9, 1994**

**INTERNATIONAL RESPONSIBILITY FOR THE PROMULGATION
AND ENFORCEMENT OF LAWS IN VIOLATION OF THE CONVENTION
(ARTS. 1 AND 2 OF THE AMERICAN CONVENTION
ON HUMAN RIGHTS)**

**REQUESTED BY THE
INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS**

Present:

Rafael Nieto-Navia, President
Héctor Fix-Zamudio, Vice-President
Alejandro Montiel-Argüello, Judge
Máximo Pacheco-Gómez, Judge
Hernán Salgado-Pesantes, Judge.

Also present:

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

THE COURT

composed as above,

renders the following Advisory Opinion:

1. The Inter-American Commission on Human Rights (hereinafter “the Commission” or “the Inter-American Commission”), by note of November 8, 1993 and pursuant to Article 64(1) of the American Convention on Human Rights (hereinafter “the Convention” or “the American Convention”), submitted to the Inter-American Court of Human Rights (hereinafter “the Court”) a request for an advisory opinion couched in the following terms:

[1] Insofar as the international obligations of a State Party to the American Convention on Human Rights are concerned, what are the legal effects of a law promulgated by such State that manifestly violates the obligations it assumed upon ratifying the Convention?

[. . .]

[2] What are the duties and responsibilities of the agents or officials of a State Party to the Convention which promulgates a law whose enforcement by them would constitute a manifest violation of the Convention?

2. In the request for the advisory opinion, although not in the questions themselves, the Commission indicates that the interpretation sought relates to Article 4, paragraphs 2 (*in fine*) and 3 of the Convention, and that the following consideration gave rise to it:

[T]he inclusion of a provision in Article 140 of the new Constitution of Peru which, in violation of Article 4, paragraphs 2 and 3, of the American Convention, extends the application of the death penalty

to crimes which were not subject to such a penalty under the Political Constitution that entered into force in 1979.

[. .]

Under the Political Constitution of 1979, the death penalty in Peru was applicable exclusively to the crime of treason against the State in time of external war.

In the arguments advanced by the Commission, reference is made to the following provisions of Peruvian law:

Article 235 of the Political Constitution of 1979:

There shall be no death penalty, except for treason against the State in time of external war.

Article 140 of the new Peruvian Constitution:

The death penalty shall only be imposed for the crime of treason against the State in time of war, and for the crime of terrorism, in accordance with the laws and treaties to which Peru is a party.

And to the following Article of the Convention:

Article 4, American Convention

...

2. In countries that have not abolished the death penalty, it may be imposed only for the most serious crimes and pursuant to a final judgment rendered by a competent court and in accordance with a law establishing such punishment, enacted prior to the commission of the crime. The application of such punishment shall not be extended to crimes to which it does not presently apply.

3. The death penalty shall not be reestablished in States that have abolished it.

3. According to the Commission, the advisory opinion request relates to its sphere of competence, as stipulated under Articles 33, 41 and 64(1) of the Convention.

4. The Commission appointed Professor W. Michael Reisman to serve as its Delegate.

5. In a note dated November 11, 1993, acting pursuant to Article 54(1) of the Rules of Procedure of the Court (hereinafter "the Rules of Procedure"), the Secretariat of the Court requested written observations and relevant documents on the issues involved in the instant proceedings from the Member States of the Organization of American States (hereinafter "the OAS") and, through the Secretary General, from the organs listed in Chapter VIII of the Charter of the OAS.

6. The President of the Court (hereinafter "the President") directed that the written observations and other relevant documents be filed with the Secretariat before December 31, 1993.

7. Observations were received from the governments of Peru, Costa Rica and Brazil.

8. The following non-governmental organizations, acting as *amici curiae*, also submitted their views on the request: the Center for Justice and International Law (CEJIL) jointly with Americas Watch, and the Comisión Andina de Juristas (Andean Commission of Jurists). In addition, Professors Antônio Augusto Cançado Trindade, of the University of Brasilia and the Rio-Branco Institute, Brazil, and Beatriz M. Ramacciotti, of the Pontifical Catholic University of Peru, presented *amici curiae* briefs expressing their opinions.

9. Acting upon instructions of the President and by notes dated January 3, 1994, the Secretariat summoned the Member States and OAS organs to a public hearing, which was held at 9:30 hours on January 21, 1994.

10. The President authorized the following international, non-governmental organizations to participate in the hearing: Americas Watch; the Center for Justice and International Law (CEJIL); the Andean Commission of Jurists and the Red Latinoamericana de Abogados Católicos (RLAC - Latin American Network of Catholic Lawyers). By note of January 19, 1994, the Andean Commission of Jurists reported that, for reasons beyond its control, its representative would be unable to appear at the public hearing.

11. The following persons came before this public hearing:

For the Inter-American Commission on Human Rights:

W. Michael Reisman, Delegate,

Domingo E. Acevedo, Delegate,

Janet Koven-Levitt, Advisor.

For the Government of Peru:

Beatriz Ramacciotti, Agent,

Juan Garland Combe, Advisor,

Sergio Tapia, Advisor.

For the Center for Justice and International Law (CEJIL):

José Miguel Vivanco.

For Americas Watch:

Juan E. Méndez.

Also present as observers:

For the Government of Argentina:

Bernardo Juan Ochoa, Counselor of the Embassy of the Republic

of Argentina to the Government of Costa Rica.

For the Government of Brazil:

Izacyl Guimarães Ferreira, Head of the Cultural Section of the
Embassy of Brazil to the Government of Costa Rica.

The Latin American Network of Catholic Lawyers (RLAC) did not appear
at the public hearing.

I

12. By note of December 29, 1993, the Government of Peru presented
its observations on the advisory opinion request. Its legal analysis of the
request was based on three factors:

**a. Standing of the party to request an advisory
opinion from the Court.**

[. . .]

The IACHR, as a **specialized organ of the Organization**,
invokes the procedure set forth in paragraph 1 of Article 64; how-
ever, it encroaches on an area that is reserved exclusively to states
whose domestic laws are involved, something contemplated in
another provision -paragraph 2 of that same Article 64- [. . .] whose
ratio legis (*sic*) is to spell out in a manner that leaves no room for
doubt that only states, whose domestic laws are at issue, are
empowered to resort to the Court's advisory jurisdiction when
there is a perceived incompatibility between one of their domestic
norms and the Convention.

[P]rocedural logic has been distorted in the IACHR's request. That
organ of the inter-American system makes express reference to a
domestic Peruvian situation and seeks to indirectly question a
national law, namely, the new norm contained in Article 140 of the

new Constitution of Peru [. .]

[. .]

To admit the advisory opinion request under these conditions would be to set an unfortunate precedent, in the sense that it would encourage disproportionate interference in the domestic legislative mechanisms of the Member States of the Organization of American States by an organ that is a part of that system [. .] Consequently, the IACHR's request is inadmissible because that body does not have the standing to address the Honorable Court, in view of the fact that the matter at issue is the exclusive concern of the states, as provided in paragraph 2 of Article 64 of the Convention, which is the provision applicable to the instant case.

[I]t is evident that the IACHR seeks to obtain indirectly what it is prevented from achieving directly by the aforementioned provision of the Convention.

b. Formal requirements of a request for advisory opinion.

[. .]

As for the requirement to identify the provisions to be interpreted, [. .] the IACHR's intention is to have the Honorable Court render an opinion on a presumed incompatibility or contradiction between that provision of the Convention [Article 4, paragraphs 2 (*in fine*) and 3] and the domestic laws of Peru. The IACHR, we repeat, lacks the authority to resort to the Inter-American Court of Human Rights for this purpose.

[. .]

As for the considerations which gave rise to the request, [. .] the issue concerns the apparent incompatibility between the obligations imposed by the Convention and the scope of domestic laws. As has been clearly explained, this is a situation in which the IACHR has no functional legitimacy or standing.

c. Substantive issues of the IACHR request.

[. . .]

[W]hen the IACHR declares that a domestic law of Peru is in violation of the Convention, it is anticipating judgment, prejudging and assuming functions which have not been conferred upon it.

[. . .]

The request for an advisory opinion was submitted to the Honorable Court on November 9, 1993, as evidenced by the date of receipt. In other words, it was filed when the official results of the national referendum on the new Peruvian Constitution -which does, indeed, contain a new provision regarding capital punishment- were as yet not known. Hence, it was not known with any degree of certainty whether or not the Constitution would be approved; but the IACHR nevertheless went ahead with a request for an advisory opinion regarding a provision contained in a new body of law that had no effect whatsoever.

The entire text of the IACHR's request is drafted as though the last part of Article 140 of the new Constitution of Peru did not exist. That portion clearly states that the promulgation of any new norms relating to the death penalty would be subject to their adoption '**in accordance with the laws and treaties to which Peru is a party.**' There can be no doubt that this constitutional provision could under no circumstances exclude the American Convention on Human Rights [. . .] (emphasized and underlined in the original)

and in this regard requested the Court to

refuse to render the opinion sought, in line with the precedent established in its own Advisory Opinions; or, alternatively, that the request be held inadmissible because of the lack of standing of the IACHR, because of defects in the manner of its presentation or, if applicable, inadmissible on the merits, insofar as the request of the IACHR seeks the interpretation of a domestic norm of Peruvian law, for which it has no standing.

13. In its written observations, the Government of Costa Rica submitted that:

[T]he new Constitution of Peru had not yet entered into effect [. . .] As a result, the Constitution in question must be deemed to be a 'Draft Constitution' [. . .] [T]he request presented by the IACHR regarding the compatibility of the Draft Constitution of Peru with the aforementioned Articles of the American Convention on Human Rights is perfectly admissible.

[. . .]

[W]ithout undermining the questions posed by the IACHR to the Court, the substantive problem here is identical to that already decided by the Court in its Advisory Opinion OC-3/83 of September 8, 1983. Consequently, the Court's responses on that occasion are still valid and applicable to the facts which led to the instant advisory opinion request.

14. The Government of Brazil, for its part, submitted the following observations:

Com relação à primeira questão formulada pela Comissão, embora a mesma tenha sido feita em tese, é de se precisar que com a mera edição da Constituição de 1993, não houve por parte do Peru violação das obrigações contraídas em razão de ter ratificado a Convenção em causa [. . .] Primeiramente, a simples edição de lei em contrário não seria violadora de obrigações internacionais, pois seria necessário, para que tal violação se estabelecesse, a concretização de suas disposições. Em segundo lugar, o âmago do problema resolve-se pela teoria que cada Estado siga em matéria de hierarquia de leis [. . .]

A resposta à segunda questão formulada pela Comissão varia segundo o prisma em que se coloca o interlocutor. Constitucionalmente falando, os agentes e funcionários do Estado estão adstritos à Constituição, não podendo buscar supedâneo mesmo em convenções internacionais em que o Estado seja parte, para descumpri-la. Examinando-se a problemática sob a ótica

internacional, a visão seria inversa [. . .] Contudo, o caso concreto posto pela Constituição peruana vigente não se enquadra perfeitamente [. . .] Quem e como responderia no Peru, se esse país, sem denunciar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, viesse a condenar e executar alguém em virtude de terrorismo? Os constituintes que estabeleceram o artigo 140 da Constituição vigente (lembre-se que a mesma acabou por ser aprovada em referendo popular), os juizes que pronunciaram a sentença ou quem efetivamente a executou?

15. By note of January 21, 1994, the Government of Peru requested the Court to consider a new petition because *“the IACHR has amended its written request in the oral arguments it presented at the Public Hearing.”* The Government requested:

That the written request presented by the IACHR be deemed inadmissible insofar as it refers directly or indirectly to the domestic laws of Peru (Art. 140 of the 1993 Constitution), pursuant to Article 64(2) of the American Convention on Human Rights, as well as similar norms set forth in the relevant Statutes and Rules of Procedure. (Underlined in the original)

II

16. This request for an advisory opinion has been submitted to the Court by the Commission pursuant to the powers conferred upon it under Article 64(1) of the Convention.

17. The request presented by the Commission complies with the formal requirements enunciated in Articles 51(1) and 51(2) of the Rules of Procedure, which stipulate that requests for an advisory opinion shall state with precision the specific questions on which the opinion of the Court is sought, identify the considerations giving rise to the request and provide the name and address of the delegate.

18. The governments of Peru and Costa Rica, in their respective observations and before addressing the merits of the Commission's advisory opinion request, touch on aspects relating to its admissibility. The Government of Peru warns of

the IACHR's [Inter-American Commission's] apparent intention of seeking to obtain from the Honorable Court an indirect opinion on a domestic Peruvian law through a request for an advisory opinion filed by an organ of the regional system -the IACHR- which does not have the power to make this type of consultation, since it is prevented from so doing by paragraph 2, Article 64 of the Convention.

Costa Rica, for its part, considers that in view of the fact that *"at the time that the IACHR filed the request, the new Constitution of Peru had not yet entered into effect [. . .] the Constitution in question must be deemed to be a 'Draft Constitution'."* That Government then goes on to transcribe part of an Opinion rendered by the Court, according to which *"pursuant to the powers conferred on it by Article 64(2) [of the American Convention], the Court may render advisory opinions regarding the compatibility of 'draft legislation' with the Convention"* **(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. 22).**

19. The Court notes that the governments of Peru and Costa Rica both characterize the advisory opinion request presented by the Commission as one governed by Article 64(2) of the American Convention, that is, as an analysis of the compatibility of the domestic laws of Member States with the aforementioned international instrument. The Commission, however, bases its request on Article 64(1), under which it is authorized, within its sphere of competence, to request the interpretation of the Convention or of other treaties concerning the protection of human rights in the American States.

20. Before considering whether it is appropriate to address the merits of the issues raised by the Commission, the Court must determine the nature of the advisory opinion request presented to it and the standing

of that organ of the inter-American system to submit the request.

21. The Court considers, first, that Article 64(1) of the American Convention grants it full authority to interpret the Convention and other human rights treaties that are binding on the American States, and that 64(2) empowers it to analyze the compatibility of the domestic laws of the states with such instruments; however, the purpose of its advisory jurisdiction cannot be diverted to aims other than the protection of the rights and freedoms guaranteed by the Convention.

22. Under the first hypothesis mentioned above, that is, the one regarding Article 64(1) of the Convention, the advisory jurisdiction of the Court may be invoked by either a Member State of the OAS or by the organs listed in Chapter VIII of the Charter of the OAS, as amended by the 1985 Protocol of Cartagena de Indias —among them, the Commission— but only within their spheres of competence. Under the second hypothesis, on the other hand, a cursory reading of the Convention indicates that the Court may only be consulted by the Member States of the OAS and then only as regards their own domestic laws. In exercising its advisory jurisdiction, the Court is not empowered to interpret or define the scope of the validity of the domestic laws of the States Parties, but only to address their compatibility with the Convention or other treaties concerning the protection of human rights in the American States. Even then, it can only do so at the express request of one of those states, as provided by Article 64(2) of the American Convention. In the event of a supposed violation of the international obligations assumed by the States Parties resulting from a possible conflict between the provisions of their domestic law and those contained in the Convention, the former will be evaluated by the Court in contentious cases as simple facts or expressions of intent which can only be addressed as they relate to the conventions or treaties concerned, regardless of the importance or hierarchy enjoyed by that domestic provision within the legal code of the state in question.

23. The interpretative work that the Court must carry out in exercising its advisory jurisdiction seeks to not only throw light on the meaning, object and purpose of the international norms on human rights but,

above all, to provide advice and assistance to the Member States and organs of the OAS in order to enable them to fully and effectively comply with their international obligations in that regard. Indeed, the interpretations should contribute to the strengthening of the system for the protection of human rights. As the Court stated in its first opinion,

[the] 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. [*“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. 25.**]

24. In the instant case, although the considerations giving rise to the interpretation requested by the Commission regarding Article 4, paragraphs 2 (*in fine*) and 3, of the American Convention relate to the amendment of the Constitution of Peru, which expanded the number of cases for which the death penalty can be applied, it is evident that the Commission is not here requesting a statement as to the compatibility of that provision of Peru's domestic law with the abovementioned provision of the Convention. On the contrary, the questions posed by the Commission make no reference to that provision. They are general in nature and concern the obligations and responsibilities of the states or individuals who promulgate or enforce a law manifestly in violation of the Convention. Consequently, the Court's response would apply not only to Article 4 but also to all other provisions that proclaim rights and freedoms.

25. The Court considers that the Commission has standing to present the instant request for an advisory opinion based on Article 64(1) of the Convention, since it neither seeks nor requests an express statement regarding the compatibility of a domestic law of a state with the provi-

sions of the American Convention. Rather, in the exercise of the mandate which the Convention itself entrusts to the Commission in its Article 41, the Commission may, in addition to other functions and powers, “*make recommendations to the governments of the Member States, when it considers such action advisable, for the adoption of progressive measures in favor of human rights within the framework of their domestic law and constitutional provisions.*” Under those circumstances, the advisory jurisdiction of the Court can and should constitute a valuable support to enable the Commission “[t]o carry out the functions” assigned to it.

26. With regard to the issue raised by the Government of Costa Rica in its observations regarding the “draft” nature of the text of the Peruvian Constitution, cited as the basis for the advisory opinion request, the conclusions set forth by the Court up to this point render it unnecessary to examine this contention.

27. Accordingly, the requirement contained in Articles 51(1) and 51(2) of the Rules of Procedure that the advisory opinion request shall identify the considerations giving rise to the request should be interpreted as indicating that advisory opinion requests dealing with academic issues that do not meet the objectives of the advisory function of the Court as it has been defined, should be ruled inadmissible. This does not mean that disguised contentious cases may be submitted as requests for advisory opinions, nor that the Court must analyze and rule on the considerations giving rise to the request; instead, it must weigh whether the issue raised relates to the aims of the Convention, as in the instant request.

28. Furthermore, the Court has already stated that the mere fact that there exists a dispute between the Commission and a government regarding the meaning—and, now, the application—of a given provision of the Convention “*does not justify the Court to decline to exercise its 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. 39***]. Consequently, if the Commission is of the opinion that the amendment

to the Constitution of Peru could constitute a manifest violation of the obligations of that State under the Convention, it may avail itself of that circumstance to request an advisory opinion of a general nature. What the Commission may not do is seek to have a contentious case before it decided by the Court through its advisory jurisdiction, since that jurisdiction, by its very nature, does not provide the state with the opportunities to defend itself that are granted under the contentious jurisdiction.

29. In view of the above, the Court believes that, on this occasion, it must limit its response to the questions posed in the request for advisory opinion, without addressing the interpretation of Article 4, paragraphs 2 (*in fine*) and 3 of the Convention which are cited in the cover note and in the considerations that gave rise to the request. The Court also should not concern itself with the interpretation of Article 140 of the new Constitution of Peru mentioned by the Commission and cited as the reason for its advisory opinion request. In the oral arguments before the Court, the Commission itself only referred to these provisions tangentially and restricted its comments to developing or defending the two specific questions posed in its advisory opinion request.

30. Having disposed of the foregoing, the Court will now analyze the advisory opinion request.

III

31. The first question posed by the Commission refers to the legal effects of a law that manifestly violates the obligations the state assumed upon ratifying the Convention. In responding to this question, the Court will apply the word "law" in its material, not formal, sense.

32. The question implicitly refers to the interpretation of Articles 1 and 2 of the Convention, which set forth the obligation of the States Parties to respect the rights and freedoms recognized therein and to ensure their free and full exercise to all persons subject to their jurisdic-

tion, and to adopt, if necessary, such legislative or other measures as may be necessary to give effect to those rights and freedoms.

33. It follows that if a state has undertaken to adopt the measures mentioned above, there is even more reason for it to refrain from adopting measures that conflict with the object and purpose of the Convention. The latter would be true of the "laws" to which the question posed by the Commission refer.

34. The question refers only to the legal effects of the law under international law. It is not appropriate for the Court to rule on its domestic legal effect within the state concerned. That determination is within the exclusive jurisdiction of the national courts and should be decided in accordance with their laws.

35. International obligations and the responsibilities arising from the breach thereof are another matter. Pursuant to international law, all obligations imposed by it must be fulfilled in good faith; domestic law may not be invoked to justify nonfulfillment. These rules may be deemed to be general principles of law and have been applied by the Permanent Court of International Justice and the International Court of Justice even in cases involving constitutional provisions [Greco-Bulgarian "Communities", Advisory Opinion, 1930, P.C.I.J., Series B, No. 17, p.32; Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory, Advisory Opinion, 1932, P.C.I.J., Series A/B, No. 44, p. 24; Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Judgment, 1932, P.C.I.J., Series A/B, No. 46, p. 167; and, I.C.J. Pleadings, Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947 (Case of the PLO Mission) (1988) 12, at 31-2, para. 47]. These rules have also been codified in Articles 26 and 27 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties.

36. There can be no doubt that, as already stated, the obligation to adopt all necessary measures to give effect to the rights and freedoms

guaranteed by the Convention includes the commitment not to adopt those that would result in the violation of those very rights and freedoms.

37. As the Court has previously stated:

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. [*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, para. 26.**]

38. With regard to a state which passes a law in conflict with the Convention, the Court has already held that

[w]ithin the terms of the attributes granted 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 [. . .] (*Certain Attributes of the Inter-American Commission on Human Rights, supra 37, operative/resolutive paragraph 1.*)

39. As a result of the foregoing, the Commission may recommend to a state the derogation or amendment of a conflicting norm that has come to its attention by any means whatsoever, whether or not that norm has been applied to a concrete case. That determination and recommendation may be addressed by the Commission directly to the state [Art. 41(b)] or be included in the reports referred to in Articles 49 and 50 of the Convention.

40. The same problem would be handled differently by the Court. In the exercise of its advisory jurisdiction and pursuant to Article 64(2), the

Court may refer to the possible violation of the Convention or of other treaties concerning the protection of human rights by a domestic law, or simply to the compatibility of such instruments. When its contentious jurisdiction is involved, however, the analysis has to be conducted in a different manner.

41. It should be noted, first, that a law that enters into force does not necessarily affect the legal sphere of specific individuals. The law may require subsequent normative measures, compliance with additional conditions, or, quite simply, implementation by state authorities before it can affect that sphere. It may also be, however, that the individuals subject to the jurisdiction of the norm in question are affected from the moment it enters into force. Throughout this opinion, the Court will refer to the latter as “self-executing norms” (“leyes de aplicación inmediata”), for lack of a better term.

42. If a law is non-self-executing and has not yet been applied to a concrete case, the Commission may not appear before the Court to present a case against the state merely on the grounds that the law has been promulgated. Non-self-executing laws simply empower the authorities to adopt measures pursuant to them. They do not of themselves constitute a violation of human rights.

43. In the case of self-executing laws, as defined above, the violation of human rights, whether individual or collective, occurs upon their promulgation. Hence, a norm that deprives a portion of the population of some of its rights—for example, because of race—automatically injures all the members of that race.

44. When dealing with norms that violate human rights only upon their application and to prevent such violations from occurring, the Convention provides for provisional measures [Art. 63(2) of the Convention, Art. 29 of the Regulations of the Commission].

45. The reason why the Commission may not present to the Court

cases involving non-self-executing laws which have not yet been applied is that, under Article 61(2) of the Convention, “[i]n order for the Court to hear a case, it is necessary that the procedures set forth in Article 48 to 50 shall have been completed.” For those procedures to be initiated, it is essential that the Commission receive a communication or petition alleging a concrete violation of the human rights of a specific individual.

46. This requirement that the matter concern specific individuals can be inferred from Article 46(1)(b), which provides that the petition or communication “*be lodged within a period of six months from the date on which the party alleging violation of his rights was notified of the final judgment,*” and from Article 46(2)(b), which dispenses with the exhaustion of domestic remedies and waives the requirement of the stated period if “*the party alleging violation of his rights has been denied access to the remedies under domestic law or has been prevented from exhausting them [. . .].*”

47. The conclusions of the foregoing paragraphs were also arrived at by the European Court of Human Rights in the cases of *Klass et al.* (Judgment of 6 September 1978, Series A No. 28), *Marckx* (Judgment of 13 June 1979, Series A No. 31), and *Adolf* (Judgment of 26 March 1982, Series A No. 49) in interpreting the word “victim” as it is employed in Article 25 of the (European) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

48. If the case were to come to the Court after the completion of the proceedings described in the relevant articles, the Court would have to weigh and decide whether the action attributed to the state constitutes a violation of the rights and freedoms protected under the Convention, regardless of whether or not such action is consistent with the state’s domestic law. If the Court were to find the existence of such a violation, it would have to hold that the injured party be guaranteed the enjoyment of the rights or freedoms that have been violated and, if appropriate, that the consequences of such violation be redressed and compensation be paid.

49. The contentious jurisdiction of the Court is intended to protect the rights and freedoms of specific individuals, not to resolve abstract questions. There is no provision in the Convention authorizing the Court, under its contentious jurisdiction, to determine whether a law that has not yet affected the guaranteed rights and freedoms of specific individuals is in violation of the Convention. As has already been noted, the Commission has that power and, in exercising it, would fulfill its main function of promoting respect for and defense of human rights. The Court also could do so in the exercise of its advisory jurisdiction, pursuant to Article 64(2).

50. The Court finds that the promulgation of a law that manifestly violates the obligations assumed by a state upon ratifying or acceding to the Convention constitutes a violation of that treaty and, if such violation affects the guaranteed rights and liberties of specific individuals, gives rise to international responsibility for the state in question.

IV

51. The second question posed by the Commission refers to the duties and responsibilities of the agents or officials of a state who enforce a law that violates the Convention.

52. International law may grant rights to individuals and, conversely, may also determine that certain acts or omissions on their part could make them criminally liable under that law. In some cases, that responsibility is enforceable by international tribunals. In that sense, international law has evolved from the classical doctrine, under which international law concerned itself exclusively with states.

53. Nevertheless, at the present time individual responsibility may only be invoked for violations that are defined in international instru-

ments as crimes under international law, such as crimes against peace, war crimes, and crimes against humanity or genocide, which, of course, also affect specific human rights.

54. As far as the abovementioned international crimes are concerned, it is of no consequence that they are committed by enforcing a law of the state to which the agent or official belongs. The fact that the action complies with domestic law is no justification from the point of view of international law.

55. What has been said in the foregoing paragraphs is reflected in various international instruments. Thus, for example, in its Resolution N° 764 of 13 July, 1992 regarding the conflict in the former Yugoslavia, the Security Council of the United Nations reaffirmed that “*persons who commit or order the commission of grave breaches of the Conventions [of Geneva, 1949] are individually responsible in respect of such breaches.*”

Thereafter, the Security Council adopted Resolution N° 808 of 22 February, 1993 approving the establishment of the International Tribunal to Prosecute Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991. Article 7(4) of the Statute of the International Tribunal, approved by Security Council Resolution N° 827 of 25 May, 1993, reads as follows: “*The fact that an accused person acted pursuant to an order of a Government or of a superior shall not relieve him of criminal responsibility, but may be considered in mitigation of punishment if the International Tribunal determines that justice so requires.*” This provision is similar to Article 8 of the Charter of the International Military Tribunal or Nuremberg Charter, attached to the London Agreement of 8 August, 1945.

56. As far as concerns the human rights protected by the Convention, the jurisdiction of the organs established thereunder refer exclusively to the international responsibility of states and not to that of individuals.

Any human rights violations committed by agents or officials of a state are, as the Court has already stated, the responsibility of that state (*Velásquez Rodríguez Case, Judgment of July 29, 1988. Series C No. 4, para. 170; Godínez Cruz Case, Judgment of January 20, 1989. Series C No. 5, para. 179*). If these violations were also to constitute international crimes, they would, in addition, give rise to individual responsibility. However, it is the Court's understanding that the Commission is not asking it to resolve the issues that arise from this proposition.

57. The Court finds that the enforcement of a law manifestly in violation of the Convention by agents or officials of a state results in international responsibility for that state. If the enforcement in question constitutes an international crime, it will also subject the agents or officials who execute it to international responsibility.

58. In view of the above,

THE COURT,

unanimously,

FINDS

that it has jurisdiction to render this Advisory Opinion.

AND IS OF THE OPINION

by a unanimous vote,

1. That the promulgation of a law in manifest conflict with the obligations assumed by a state upon ratifying or adhering to the Convention is a violation of that treaty. Furthermore, if such violation affects the protected rights and freedoms of specific individuals, it gives rise to international responsibility for the state in question.

2. That the enforcement by agents or officials of a state of a law that manifestly violates the Convention gives rise to international responsibility for the state in question. If the enforcement of the law as such constitutes an international crime, it will also subject the agents or officials who execute that law to international responsibility.

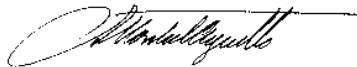
Done in Spanish and English, the Spanish text being authentic, at the seat of the Court in San Jose, Costa Rica, this ninth day of December, 1994.



Rafael Nieto-Navia
President



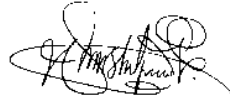
Héctor Fix-Zamudio



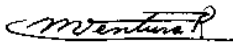
Alejandro Montiel-Argüello



Máximo Pacheco-Gómez



Hernán Salgado-Pesantes



Manuel E. Ventura-Robles
Secretary