

## ***Los informes de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos\****

### **Futura necesidad de reforma del Pacto de San José de Costa Rica**

**Por Maximiliano A. Ceballos**

#### **1. Introducción**

En una reciente sentencia de la Corte Suprema de nuestro país, se ha vuelto a la discusión regional (esta vez en territorio Argentino) sobre el valor jurígeno de los informes emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”), órgano permanente de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “OEA”), prevista en el art. 53, inc. e de la Carta de la OEA<sup>1</sup>.

El fallo referido se ha dado en la causa “Carranza Latrubesse”<sup>2</sup>, en donde el actor había sido designado juez de la provincia del Chubut, y el gobernador de facto en el año 1976 lo destituye de su cargo con tan sólo el dictado de un decreto.

En 1984, habiendo iniciado la normalización democrática de nuestro país, el doctor Gustavo Carranza Latrubesse inicia una demanda contra la provincia del Chubut, buscando la anulación del acto administrativo que otrora lo separara del cargo, y la reparación de los perjuicios morales y materiales de los que entendía había resultado víctima.

En los tribunales argentinos no obtuvo respuesta favorable pues, en el Superior Tribunal de Justicia del Chubut<sup>3</sup> su acción fue rechazada invocándose la teoría de las “cuestiones políticas no justiciables”, situación que fuera ratificada por la Corte Suprema de Justicia, al rechazar el recurso extraordinario federal del actor.

Ante esa circunstancia, Gustavo Carranza inició una petición individual (el 31/8/87)<sup>4</sup>, por medio de una denuncia, ante el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos por medio de la CIDH.

Alegó en esa circunstancia que el Estado Argentino (a través de sus órganos judiciales) lo había privado del acceso a la jurisdicción al desatender su caso concreto, referido a su destitución por vía de un decreto. Más abajo nos ocupamos del tema particular de Gustavo Carranza y, en este primer espacio, atenderemos al *holding* que genera este caso, el cual es el valor de los informes (y de qué informes) de

---

\* [Bibliografía recomendada.](#)

<sup>1</sup> Protocolo de Buenos Aires de 1970.

<sup>2</sup> CSJN, 6/8/13, “Carranza Latrubesse, Gustavo c/Estado nacional. Ministerio de Relaciones Exteriores. Provincia del Chubut s/proceso de conocimiento”, expte. 568/08, recurso de hecho.

<sup>3</sup> Corte que en aquella oportunidad tenía competencia originaria en las acciones contencioso-administrativas de plena jurisdicción.

<sup>4</sup> Recordemos que el Estado Argentino ha ratificado desde 1984, por medio de la ley 23.054, la competencia de la CIDH y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (BO, 27/3/84), ratificado internacionalmente el 14/8/84 por el depósito de la ratificación en la sede de la Secretaría General de la OEA.

la CIDH, frente a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”).

Para cumplir con ese cometido, nos ocuparemos primero, de un breve análisis sobre el funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos<sup>5</sup> y de la normativa internacional que lo contiene. Luego, en una segunda etapa, procuraremos un análisis más particular sobre los distintos tipos de decisiones que adopta la CIDH (informes) para detenernos con mayor atención en el informe final previsto en el art. 51 del Pacto de San José de Costa Rica. Por último, nos veremos obligados al análisis del caso “Carranza Latrubesse” arriba citado, para dejar aclarada cuál es la doctrina argentina (sentado por mayoría de opiniones de los ministros de la Corte Suprema) al respecto, y los consejos que suponemos necesarios dar para la perfección del sistema de protección y promoción de los derechos humanos en el Continente Americano.

## **2. Órganos y funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos**

### **a. ¿Qué prevén la Carta de la OEA y los tratados de derechos humanos?**

La Carta de la OEA<sup>6</sup> (a la cual podríamos llamar coloquialmente la “Constitución Nacional de los Estados Americanos”), prevé en su art. 53, inc. e (Capítulo VIII) la existencia de la CIDH como uno de sus órganos fundamentales del ente regional. Decimos fundamental, porque el precepto citado dice que ese órgano, entre otros, es uno de los encargados de realizar los fines de la Carta, los cuales están expresados en el Preámbulo y en los arts. 1°, 2° y 3°. Es decir, la CIDH tiene una jerarquía primordial, pues no es una mera comisión asesora, sino un órgano de la OEA que, como tal, hace la voluntad de ésta, a través del ejercicio de sus funciones.

Luego, el art. 106 establece como misión augusta de la CIDH, “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la organización en esta materia”.

Por su parte, el segundo párrafo del mismo precepto, delega la organización, funcionamiento y procedimiento ante la CIDH a lo que disponga una “convención interamericana”<sup>7</sup>.

Es a partir de la Convención Americana (1969) que se especifican las funciones de la CIDH en el art. 41 de dicho texto. En especial, en el inc. *f* del precepto ci-

---

<sup>5</sup> No abordaremos ninguna referencia ni comparaciones con los sistemas universal de derechos humanos, europeo o africano.

<sup>6</sup> Nos abocamos con exclusividad a la Carta en su última edición, es decir, a la que se encuentra publicada con sus últimas reformas.

<sup>7</sup> La CIDH no nace con el Pacto de San José, sino diez años antes, en 1959, en la V Reunión Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Chile, y en 1960 entró en actividad con las tímidas funciones de “estimular la conciencia de los derechos humanos”, “formular recomendaciones cuando lo considere conveniente, a los gobiernos de los Estados”, obviamente para que adopten las medidas pertinentes en materia de derechos humanos. Luego, con la firma de la Convención Americana, podemos afirmar la elevación de su estándar, y el mayor grado de relevancia que se le otorgó desde el año 1967 al incorporarla como órgano principal de la OEA, y asignarle mayores funciones en la Convención Americana.

tado, se determina su atribución para intervenir en conflictos promovidos por particulares, de acuerdo a lo expuesto en los arts. 44 a 51 de la Convención.

Estas últimas, quizá, sean las funciones más importantes de las que está investida la Comisión.

## **b. Funciones de la CIDH**

Antes de iniciar el estudio particularizado que nos convoca, debemos conocer, al menos sucintamente, cuáles son las misiones de la Comisión en el marco de su actuación. En ese sentido, es el propio art. 41 de la Convención el que determina:

“La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a) estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) 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, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e) atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f) actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los arts. 44 al 51 de esta Convención, y
- g) rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos”.

En idéntico sendero se encuentra el art. 1º, inc. 1 del reglamento de la CIDH, en cuanto dispone que “la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano autónomo de la Organización de los Estados Americanos que tiene las funciones principales de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.

Una de las funciones más amplias con que cuenta la Comisión es la elaboración de informes generales (por país o por derechos particulares en algún país). Ésta es una facultad amplísima prevista en los arts. 60 y 66 del reglamento de la CIDH, con lo cual las peticiones del art. 23 del reglamento no se agotan en las de casos individuales que necesariamente tengan que haber transitado todos los estamentos internos de un Estado parte de la Convención, más aún pues, dentro de las

peticiones también se encuentran las denuncias de incumplimiento de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, obligatoria para aquellos Estados parte que no han reconocido la Convención Americana. Para éstos, incluso, hay un procedimiento previsto en los arts. 50 y 51 del reglamento.

No todo es tan sencillo como parece, ya que a pesar de que la Comisión ha sido erigida en un órgano tutor, protector e inquisidor en materia de derechos humanos, sus facultades “son menos eficaces en la práctica que las del órgano similar europeo, ya que, por una parte, no dispone de los instrumentos técnicos para realizar esas delicadas actividades, y por la otra, no cuenta en todos los casos con la cooperación de los Estados demandados, conducta que si bien se ha modificado lentamente, en particular a partir del restablecimiento de gobiernos democráticos, o en transición a serlo, en muchos de los países que fueron dominados por dictaduras militares, todavía no se ha transformado en una franca colaboración, como ocurre en el régimen europeo”<sup>8</sup>.

A los fines del desarrollo de sus funciones, la Comisión cuenta con un amplio abanico de leyes internacionales que, en aplicación con las previstas en el sistema universal, se han dado en llamar el *corpus iuris internacional*.

Cuenta con los siguientes instrumentos dentro del sistema interamericano<sup>9</sup>: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión - Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (resolución Asamblea General); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará); Estatuto de la Comisión Interamericana de Mujeres; Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer; Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer; Reglamento de la Comisión Interamericana de Mujeres; Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer; Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de Menores; Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores; Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores; Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género (resolución de 2008); Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género (resolución de 2009); Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género (resolución de 2010); Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en

---

<sup>8</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Jurisdicción internacional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 183. Sin embargo, creemos que ya promediando el siglo XXI la situación de los Estados parte se ha tornado de mucha mayor colaboración. Aunque existen retrocesos, como la reciente denuncia de la Convención Americana por parte de la República Bolivariana de Venezuela, lo que implicará a futuro, la nula intervención de la CIDH, salvo quizá, la casi estéril participación bajo el mandato de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

<sup>9</sup> Sin perjuicio de que serán de aplicación a los Estados parte que los hayan ratificado, siempre que se encuentren en vigor por haber alcanzado la cantidad de ratificaciones que exija cada Convención.

las Américas; Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana contra la Corrupción; Convención Interamericana sobre Extradición; Declaración de Mar del Plata (en materia de empleo); Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Nacionalidad, asilo, refugio y personas internamente desplazadas; Convención sobre Asilo Territorial; Convención sobre Asilo Político; Convención sobre Asilo Diplomático; Prevención y reducción de la apatridia y protección de las personas apátridas de las Américas; Declaración de Cartagena sobre Refugiados; Principios y Criterios para la Protección y Asistencia de los Refugiados, Repatriados, y Desplazados Interiores Centroamericanos en América Latina; Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas; Declaración de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe; Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina; Protección de los Solicitantes de la Condición de Refugiados y de los Refugiados en las Américas; Derechos Humanos de los Migrantes, Estándares Internacionales y Directiva Europea sobre Retorno; Convención Interamericana contra el Terrorismo; Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional<sup>10</sup>.

Como podemos observar, la tarea de la CIDH se encuentra nutrida en cuanto a las normas aplicables, protectoras de los derechos humanos, sin perjuicio de que algunas de las mencionadas hacen a aspectos procesales de colaboración entre Estados en procesos judiciales<sup>11</sup>.

Luego de esta explicación y antes de ingresar en el terreno de la adopción de decisiones de la Comisión, debemos agregar que, en materia de promoción y protección de los derechos humanos, los textos pilares del sistema y que hacen al “derecho de la Carta”<sup>12</sup> son la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>13</sup>, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sobre esta última es que se han fortalecido y ampliado la misión y las funciones de la CIDH. Empero, tanto la Comisión como la Corte IDH se encuentran habilitadas a aplicar en sus decisiones no sólo los dos tratados mencionados, sino también otros tratados de derechos humanos, a los que el Estado parte se haya obligado a aplicar<sup>14</sup>.

### **c. Funciones de la Corte IDH**

La Comisión no se encuentra sola en el sistema. Tiene otro órgano de resorte fundamental para el desarrollo de su misión. Aunque, desde ya, cuando analicemos

<sup>10</sup> [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr). Hemos dejado de lado a convenciones que se encuentran aún en proyecto como la materia relativa a los pueblos indígenas del Continente Americano.

<sup>11</sup> Como el caso de las CIDIPs (Convención Interamericana de Derecho Internacional Privado) por ejemplo, en materia de alimentos de menores.

<sup>12</sup> En este caso de la OEA y no de las Naciones Unidas.

<sup>13</sup> Resulta curioso en los tiempos que corren que un tratado internacional mencione en su título a los derechos y los deberes. En nuestro país, resulta muy escuchada la frase “yo tengo derechos”, y rara vez (por no decir nunca) “yo tengo deberes”.

<sup>14</sup> Opinión consultiva OC-1/82, 24/9/82, serie A, n° 1, “otros tratados”, objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

la importancia del informe del art. 51 de la Convención Americana, surgirá la pregunta para qué está la Corte IDH, si aparentemente con la Comisión basta.

La función primordial de la Corte IDH es hacer justicia. Interviene a iniciativa de la Comisión, o de un Estado parte, en la resolución de un caso que nace como petición individual, y en el que la CIDH haya emitido el informe de fondo (preliminar), el cual ante el incumplimiento por parte del Estado denunciado, o a proposición de éste, formará parte de un caso ante el tribunal internacional.

Por otro lado, la Corte IDH puede emitir opiniones consultivas, que permitan evacuar dudas para la mejor aplicación de la Convención Americana. En este caso, el campo de legitimados activos para solicitar la opinión se extiende no sólo a los Estados parte de la Convención, sino también a cualquiera de los órganos mencionados en el Capítulo VIII de la Carta de la OEA<sup>15</sup>. Los únicos que no tendrán representación procesal son los particulares (presuntas víctimas de violaciones de los derechos humanos<sup>16</sup>).

En fin, la Corte IDH es el último eslabón en el sistema interamericano de derechos humanos, para la protección de éstos ante la violación por un Estado parte, sea que la lesión nazca como una inconducta de éste, o de un conflicto entre particulares, en donde la Administración pública o su Poder Judicial no hayan observado los derechos de alguna de las partes en conflicto. Esto no implica que existe una “cuarta instancia”<sup>17</sup>, sino una instancia internacional en donde se juzgará la actuación de las autoridades del Estado parte, de conformidad con la Convención Americana.

### **3. Decisiones de la CIDH por medio de informes**

La Comisión emite decisiones por medio de informes<sup>18</sup>. Resulta llamativo el nombre de su decisorio, pues la acción de “informar” es la de dar a conocer algo, y desde la literalidad misma, le quita efectos obligatorios y coactivos a la decisión. Al carecer de coercibilidad, podríamos hasta quitar a los informes del campo de la teoría general del derecho. Discutiremos *infra* el valor de los informes, y en particular el de los de fondo y de carácter definitivo del art. 51 de la Convención Americana.

<sup>15</sup> La Asamblea General; la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; los Consejos; el Comité Jurídico Interamericano; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Secretaría General; las Conferencias Especializadas; los Organismos Especializados (art. 53).

<sup>16</sup> No son legitimados los particulares, pero justamente el ser humano es el eje del sistema de la Convención Americana (art. 1.2). Sin embargo, la legitimación de los Estados parte de los restantes organismos, no representa una negación de los derechos de las personas. Se ha encomendado a esos organismos la misión de solicitar opiniones consultivas, pues son ellos y los Estados parte, quienes tienen la misión de esmerarse en la mejor modalidad de observancia y cumplimiento de los derechos humanos, se trate de obligaciones de dar, hacer o no hacer.

<sup>17</sup> Ni la Comisión, ni la Corte IDH, según inveterada jurisprudencia de esta última. Corte IDH, 23/11/12, “Caso Mohamed vs. Argentina”, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, serie C, n° 255, párrs. 79 y 81; íd., 19/11/99, “Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala”, fondo, serie C, n° 63, párr. 222; íd., 3/9/12, “Caso Palma Mendoza y otros vs. Ecuador”, excepción preliminar y fondo, serie C, n° 247, párr. 18; íd., 2/7/04, “Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica”, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, serie C, n° 107, párr. 146; íd., 20/7/05, “Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala”, fondo, reparaciones y costas, serie C, n° 126, párr. 62.

<sup>18</sup> Aunque también lo hace por medio de resoluciones (como el caso de las medidas cautelares), pero a los fines de este trabajo sólo analizaremos los informes.

## **a. Informes generales**

1) *Informe anual.* En el marco de su misión prístina, la Comisión emite anualmente un informe general, haciéndolo saber a la Asamblea General de la OEA, respecto de su trabajo durante el año calendario anterior.

En él incluirá toda la labor desarrollada, y las sesiones ordinarias como extraordinarias que hubiera celebrado, y las sedes en donde las haya efectuado.

Es de aclarar que, el informe se conformará como una rendición de cuentas de todo el trabajo realizado. En él se podrán detallar los avances y necesidades que tiene cada Secretaría y cada Relatoría, para el mejor desempeño de sus funciones. Incluso, en este informe se indica el grado de financiamiento de la Comisión y las necesidades de su apuntalamiento presupuestario.

Asimismo, es en esta oportunidad en la que hará conocer a los Estados parte, representados en la Asamblea General, la cantidad de denuncias por Estado que hubieran ingresado, los informes de admisibilidad, el dictado de medidas cautelares, y los informes de fondo (de carácter definitivo) y los que someten el caso a la Corte IDH.

Es de destacar que, los informes preliminares no pueden ser publicados ni por la Comisión, ni por el Estado parte, pues tienen un carácter confidencial según el art. 50 de la Convención Americana. Precisamente, por esta razón, se publican y se ponen en conocimiento de la Asamblea General, sólo los informes del art. 51 y los que someten el caso a la jurisdicción internacional de la Corte IDH. Es con el informe anual general, que los Estados parte toman conocimiento del grado de cumplimiento que tienen sus pares en el organismo internacional, de los tratados por ellos ratificados.

2) *Informes temáticos.* La Comisión no deja de ser un órgano asesor en materia de derechos humanos, y por esa circunstancia, el art. 41, incs. a, c y e de la Convención Americana, le confieren la misión de actuar en su ámbito evacuando consultas de los Estados parte, preparar los estudios convenientes para el mejor desempeño de sus funciones y fomentar la conciencia de los derechos humanos en el continente.

Con esa impronta, elabora informes sobre derechos humanos en particular, como importantes obras doctrinarias, pero que tienen como origen la experiencia recogida al cumplir su misión con cada Estado parte. De este modo, elabora estándares mínimos de protección, que servirán de guía a los actores del sistema interamericano.

Es decir, se trata de una tarea por demás relevante pues, genera una doctrina internacional de innegable valor, que determina una conducta necesaria a seguir por los Estados parte, ya que los informes incluyen recomendaciones generales para la aplicación de los tratados de derechos humanos en la región<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Por citar sólo algunos de los últimos informes temáticos, podemos mencionar a: Derechos del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas (2013); Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia (2013); Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas (2014); La pena de muerte en el sistema interamericano de derechos humanos: de restricciones a abolición (2011).

## **b. Informes generales por país**

Otra de las tareas de encomiable trascendencia es la elaboración de informes sobre la situación de los derechos humanos en cada país. Si bien no se trata de un estudio de cada uno de los derechos tutelados por las Convenciones<sup>20</sup>, sino de alguno o algunos de ellos, lo importante es la prolijidad y profundidad con la que se elabora el informe.

Aunque no lo parezca, aún hay países que se encuentran lejos de cumplir los estándares mínimos de cumplimiento de la Convención, y ameritan una mayor atención de la CIDH, que lleva incluso a la visitas *in loco*, para impregnarse de la realidad del Estado parte que se encuentran analizando.

Dato curioso es el que nos muestra que la Argentina tuvo su último y único informe en el año 1980, titulado “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina”. Este único informe se dio por una invitación del año 1978 a la CIDH, por parte del gobierno golpista del general Videla, para que ésta recabe la información que le resulte necesaria. Obviamente, la situación de primordial interés para la Comisión, fueron los “desaparecidos”, que el gobierno de Videla negaba que existieran<sup>21</sup>.

Es de esperar que la CIDH emita dos nuevos informes para la Argentina en el marco de la libertad de expresión, luego de la denuncia de varios periodistas<sup>22</sup>, y que al menos fuera atendido el caso en el marco de la misión de velar y controlar por el fiel cumplimiento de los derechos humanos en cada país de la región. El segundo informe esperado, se refiere al tema titulado “Procuración de justicia y derechos humanos en Argentina”, cuya audiencia general fue celebrada el día de 24 de marzo de 2014, en el marco del 150° período de sesiones de la Comisión.

## **d. Informes de peticiones y casos**

Esta clase de peticiones se desarrolla en el marco de la competencia cuasi-contenciosa que la CIDH tiene a su cargo. Se trata del sistema de recepción de denuncias individuales, en un caso concreto que merece satisfacción individual, y que puede terminar en una decisión de la Comisión en los términos del art. 51 de la Convención, o en una sentencia de la Corte IDH.

1) *Informes de admisibilidad e inadmisibilidad*. El primer escollo que deberá sortear una denuncia en el sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos, es el de la declaración de admisibilidad.

En el sistema internacional ocurre algo similar a lo que en nuestro derecho argentino acontece. Existe una barrera liminar que permitirá o no, el ingreso al estudio

<sup>20</sup> Pues implicaría una tarea harto dificultosa (aunque no imposible) ocuparse de todos los derechos en todos los países.

<sup>21</sup> Burlándose de la propia CIDH y de los millones de argentinos, con la frase “los argentinos somos derechos y humanos”. Seguramente Videla no era argentino.

<sup>22</sup> Magdalena Ruiz Guiñazú, Alfredo Leuco, Luis Miguel Majul, Joaquín Morales Solá, José Ricardo Eliashchev, Jorge Lanata, y muchos más. Este caso tuvo la oportunidad de ser expuesto en una audiencia general ante la CIDH, en su sede en Washington D.C., en el marco del 149° período ordinario de sesiones.

sobre el fondo del asunto. Si la petición se declara inadmisibile, caduca toda posibilidad de que los órganos interamericanos puedan resolver el asunto. Quizá, sólo le quedará al justiciable la presentación de una denuncia ante el sistema universal, ante el Comité de Derechos Humanos, en el marco del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (si éstos fueran los debatidos), pues no habría cosa juzgada internacional, ya que en el sistema interamericano no se ingresó al fondo del asunto.

Los requisitos de admisibilidad de una denuncia se encuentran previstos en los arts. 46 y 47 (*contrario sensu*) de la Convención Americana, y en los arts. 26, 27, 28, 31, 32 y 33 del reglamento de la CIDH.

Aunque este procedimiento es necesario, la realidad muestra situaciones que no son deseadas en cuanto a la lentitud en el tratamiento de los casos ante la Comisión<sup>23</sup>. Ello se debe, a nuestro criterio, a tres razones: la primera es la increíble sobrecarga de trabajo con que cuenta la Comisión (pues no sólo atiende casos individuales, sino también los de carácter general como ya lo hemos señalado); la segunda, es la falta de presupuesto que permita mayor contratación de personal y ampliación del número de relatorías, que amenicen y faciliten la tarea de los operadores del sistema, y la tercera y última, es que las peticiones son tramitadas por orden de ingreso, salvo excepciones contadas (art. 29, inc. 2º, reglamento CIDH).

Así como se puede declarar la admisibilidad, también es del caso esperar la inadmisibilidad de la denuncia.

A más de los requisitos a tener en cuenta, y que se enmarcan en los citados preceptos de la Convención Americana y del reglamento de la Comisión, existirá un análisis sobre la competencia *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione loci*, y *ratione temporis*.

2) *Informes de solución amistosa*. Una opción interesante que presenta el sistema interamericano, es el de conciliación entre las partes en conflicto, denominado "solución amistosa". Este mecanismo se encuentra previsto en los arts. 50 de la Convención y 40.5 del reglamento de la CIDH.

El objetivo en el sistema de peticiones y casos de carácter individual es el reconocimiento y la reparación, en su caso, del derecho humano vulnerado.

En este sentido, el haberse alcanzado una solución entre las partes (el Estado denunciado y la víctima) implica no sólo una descarga del sistema interamericano, en cuanto a su obligación de investigar los hechos, sino también el reconocimiento de la responsabilidad internacional del Estado frente a la víctima, y frente a los demás Estados parte de la Convención, con quienes se ha comprometido en el respeto de los mismos valores que todos han abrazado.

Con esta impronta, el sistema de "solución amistosa" queda en un lugar privilegiado. Esto no significa que las tareas de la Comisión acaben allí. Muy por el contra-

---

<sup>23</sup> Comparar, p.ej., la fecha de inicio de la denuncia y la de la admisión del caso en informes de admisibilidad 104/13, petición 643-00, Hebe Sánchez de Améndola e Hijos; 88/13, petición 404-00, Marcelo Fabián Nievas; 36/13, petición 403-02, José Delfín Acosta Martínez; 35/13, petición 828-01, Marcelo Darío Posadas y otros; y 5/13, petición 273-05, Comunidad Indígena Nam Qom del Pueblo QOM (Toba). En el presente muestreo sólo tomamos los casos admitidos en el año 2013, respecto de la Argentina.

rio, debe emitir un informe en donde apruebe (una suerte de homologación en nuestro derecho nacional) el acuerdo arribado por las partes, luego de analizada la fórmula conciliatoria, y se obliga a efectuar el seguimiento del cumplimiento del acuerdo alcanzado.

4) *Informes de archivo*. En cuando a los informes de archivo, también la CIDH puede dejar de lado cualquier asunto. Ello ocurrirá cuando en el caso presentado no subsistan las razones que impusieron la denuncia, ya no haya agravio alguno para la víctima (pues el daño podría haber desaparecido o reparado por el Estado), cuando no le proporcionaran las informaciones solicitadas por la Comisión para el avance en el asunto, o cuando el peticionario desista de su denuncia. En todos estos casos, el art. 48.1.b de la Convención Americana prevé el archivo de las actuaciones. Ahora bien, “el archivo del caso es una potestad exclusiva de la Comisión. Ni el desistimiento de la víctima o sus representantes obliga a actuar en tal sentido”<sup>24</sup>.

Nuevamente, ello merecerá un informe de la Comisión, en donde se expida sobre la existencia de alguno o algunos de los presupuestos indicados *supra*, y el mérito que se haya encontrado para decidir el archivo del expediente.

5) *Informes de fondo (preliminares y finales)*. Llegamos por fin, al punto neurálgico de nuestro estudio: los informes de fondo.

Lo mencionamos en plural pues, son dos informes diferentes, y ambos se refieren al fondo del asunto llevado al sistema internacional. La pequeña diferencia radica en que el informe preliminar puede o no contener recomendaciones a cumplir por parte del Estado denunciado, mientras que el informe definitivo, contendrá necesariamente esa proposición.

No pocas veces se ha discutido el valor e interpretación de ambos informes, que evidentemente presentan similitudes y diferencias, y que se encuentran normados en los arts. 50 y 51 de la Convención Americana. No pocos dolores de cabeza han generado estos preceptos, al punto que se ha dicho que “algunas de sus normas han ofrecido serias dificultades en su aplicación e interpretación (basta citar, a modo de ejemplo, los ininteligibles arts. 50 y 51), todo lo cual hace aconsejable, llegado el momento oportuno, modificar aquellas disposiciones que se presentan oscuras o inconvenientes”<sup>25</sup>.

La Comisión puede emitir dos informes, el primero de ellos es el previsto en el art. 50 de la Convención Americana y en el art. 44.2 del reglamento de la CIDH.

Dicen sendos artículos: Art. 50 Convención Americana: “1. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inc. 1, e del art. 48.

<sup>24</sup> Gozáini, Osvaldo A., *Tratado de derecho procesal constitucional latinoamericano*, t. IV, Bs. As., La Ley, 2014, p. 285.

<sup>25</sup> Vargas Carreño, Edmundo, *Prólogo* en Pinto, Mónica, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Bs. As., Del Puerto, 1993, p. 18.

2. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo.

3. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas”.

Art. 44.2 del reglamento: “Si establece una o más violaciones, preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al Estado en cuestión. En tal caso, fijará un plazo dentro del cual el Estado en cuestión deberá informar sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones. El Estado no estará facultado para publicar el informe hasta que la Comisión adopte una decisión al respecto”.

Este informe, denominado preliminar, tiene por objeto emitir una decisión por parte de la Comisión, luego de haberse transitado toda la etapa contradictoria en su seno, entre los peticionarios y el Estado denunciado. La resolución, luego de analizadas las posiciones de las partes, los hechos probados y los derechos en juego, determinará si el Estado denunciado es o no responsable internacionalmente por violar derechos protegidos en la Convención. Al mismo tiempo, será facultad de la Comisión incluir en ese informe preliminar, recomendaciones que dirige al Estado para que cumpla y de ese modo repare el o los derechos vulnerados (art. 50.3, Convención Americana).

Justamente, son esas recomendaciones sobre las que se discute su valor jurídico; si son o no obligatorias, y en caso negativo, ¿de qué sirve el sistema en materia de *protección* de los derechos humanos, si depende de la voluntad del Estado parte su cumplimiento?

Pero el problema no se presenta con el informe del art. 50 sino con el del art. 51 de la Convención Americana. “Las dudas que se plantearon respecto a la autonomía o conexión entre los arts. 50 y 51 de la Convención, se replantean ahora con el art. 44.2 del reglamento, en la medida que si el informe establece una o más violaciones, agregará las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes, para transmitir las al Estado en cuestión.

Estas encomiendas y propuestas ¿son las mismas que se comunican al emitir el informe de admisión del art. 50 CADH?

El tema tuvo un planteo originario que dio lugar a la opinión consultiva 17/97 basados, otra vez, en las inseguridades que presenta el trámite de los arts. 50 y 51 de la Convención”<sup>26</sup>.

Se trata siempre de un informe de fondo, sobre el cual se ha analizado la totalidad del caso, y se ha llegado a una decisión sobre si existe o no responsabilidad internacional del Estado.

En cuanto al informe preliminar, su ejecución<sup>27</sup> se encuentra salvada a través de la sentencia que pueda emitir la Corte IDH, para el supuesto de ser sometido el caso ante sus estrados. Esta circunstancia dependerá de la posición del peticionario,

<sup>26</sup> Gozáini, *Tratado de derecho procesal constitucional latinoamericano*, t. IV, p. 276 y 277.

<sup>27</sup> Aunque no es correcto utilizar esta palabra, pues no existe en nuestro derecho interno, normas que colaboren con la ejecución directa de decisiones internacionales que no tengan el valor de una sentencia.

la necesidad de elaborar jurisprudencia que colabore con el orden público internacional, y la conveniencia de hacer justicia. Para este supuesto, tanto la Comisión (por *motu proprio*, o por pedido del peticionario) como el Estado denunciado, pueden someter el caso ante el tribunal internacional (art. 51.1).

Actualmente, sólo la Comisión ha interpuesto las demandas, las cuales se canalizan como una simple comunicación al presidente de la Corte IDH, en donde se le mencionan brevemente los hechos llevados al ámbito interamericano, los derechos vulnerados, y las razones de sometimiento del caso a la Corte. Todo ello en no más de dos carillas. A dicha comunicación se le acompañará el informe de fondo preliminar (el del art. 50) y copia de todo el expediente que transitó ante la CIDH.

Pero puede ocurrir que ni el Estado ni la Comisión decidan someter el caso ante la Corte IDH, y hayan transcurrido los tres meses para que el primero repare el derecho vulnerado, o lo haya efectuado parcialmente. Para ese caso, no se cumplen los objetivos del sistema interamericano pues, “cuando el informe declara la violación de derechos protegidos, su objeto es concitar la cooperación del Estado para que adecue su conducta al respeto de los derechos humanos. Esta finalidad surge de la letra misma de la Convención en cuanto establece el carácter confidencial del informe, la facultad de la Comisión de formular recomendaciones, que suponen un interlocutor que pueda implementarlas, y consagra un plazo de tres meses para que el caso se solucione”. “Resulta, pues, que este informe del art. 50 tiene un carácter provisional ya que se espera del Estado concernido una adecuación de su conducta a las recomendaciones formuladas que permita restablecer a la víctima en el ejercicio de sus derechos”<sup>28</sup>.

Para el caso de darse ese supuesto, es decir, inobservancia del Estado parte y no sometimiento del caso a la Corte IDH, el procedimiento interamericano no concluye allí.

En este supuesto, la Comisión está facultada a emitir un segundo informe de fondo<sup>29</sup> denominado definitivo. En él se encontrarán expuestas las opiniones y conclusiones así como las recomendaciones que debe cumplir el Estado. Éste informe puede ser publicado e incluido en el informe anual ante la Asamblea General de la OEA, a diferencia del informe preliminar, el cual tiene carácter confidencial.

“Este informe del art. 51 guarda correspondencia en su estructura y mecánica con la resolución final prevista para las peticiones relativas a Estados que no son partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>30</sup>”. “El informe previsto en el art. 51 es, a diferencia del establecido en el art. 50, un informe que contiene la opinión final de la Comisión sobre la cuestión que fue sometida. Esta opinión final puede o no coincidir con la vertida en su informe confidencial en la medida que, entre otras cosas, exige que la Comisión tome en cuenta la actitud del Estado frente a su primer informe”<sup>31</sup>.

¿Pero qué pasa entonces en el sistema interamericano, si concluido un asunto, y declarado responsable un Estado parte, ni la CIDH ni el denunciado, someten el

<sup>28</sup> Pinto, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, p. 142 y 143.

<sup>29</sup> El informe del art. 51 es facultativo y el del art. 50 es obligatorio.

<sup>30</sup> A los cuales es de aplicación la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

<sup>31</sup> Pinto, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, p. 153.

caso al tribunal internacional? La respuesta parece simple: La Comisión puede emitir un segundo informe de fondo, denominado final. Muy bien, y entonces, este segundo informe ¿tiene la misma fuerza vinculante que la sentencia que pudiera emitir la Corte IDH?, o siendo un órgano político la Comisión, ¿el informe del art. 51 tiene el mismo valor que la nada misma?

#### 4. Efectos jurídicos de los informes de fondo definitivos

Este es el problema más grande que tiene el sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos. Más bien parece la trampa en la que ha caído por sí mismo, al idear el sistema. Veamos.

Si lo que la Comisión emite es un informe, entonces, su misión es la de informar, dar a conocer las conclusiones a las que ha arribado, y nadie puede negar la carencia de valor de una mera información. Pero sucede que, si el informe lo emparentamos con el valor de una resolución, la situación cambia sustancialmente. Y esto no es una mera opinión personal de cambiar la palabra informe por resolución pues, como lo expone Faúndez Ledesma, “hasta una fecha relativamente reciente, el pronunciamiento de la Comisión estaba contenido en lo que ésta llamaba una *resolución*; en realidad, es sólo a partir de su informe anual 1990-1991 que la Comisión ha comenzado a denominar este tipo de decisiones como *informes*, aunque normalmente sin indicar si se trata del informe previsto en el art. 50 o en el art. 51 de la Convención, o incluso si se trata del informe a que se refiere el art. 49, para los casos en que se haya logrado un arreglo amigable”<sup>32</sup>.

Ya no queda tan clara la situación si consideramos al informe con el valor de una resolución. Pero lo que interesa de él es el contenido final, la decisión de mérito, lo que en derecho administrativo se denomina el *objeto del acto administrativo*. Ese *objeto* está compuesto por las recomendaciones de la CIDH.

Como la propia palabra lo indica, recomendar no implica más que sugerir y, a lo sumo, al buscarle un valor imperativo moral, se lo podría considerar como exhortar. Es decir, exponer el deseo de que se adopte la opinión manifestada. Si se considera a las recomendaciones con el valor literal de la palabra, las mismas carecen de carácter vinculante. Gozaíni, lo dice con mucha sencillez, destacando que “sería deseable fomentar una división precisa entre decisiones vinculantes y no vinculantes. Las primeras serían jurisdiccionales propiamente dichas y provendrían de la Corte IDH, con la posibilidad de revestir sus decisiones de peculiaridades propias como tienen las sentencias constitucionales (v.gr., una característica única de la sentencia transnacional es la división entre lo declarativo/condenatorio y las disposiciones de reparaciones y costas). Las otras, necesitan resolver el alcance que tienen expresiones como las usadas tradicionalmente”. “Las recomendaciones carecen de efecto jurídico vinculante y se limitan a proponerle a sus destinatarios un determinado comportamiento”<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Faúndez Ledesma, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ª ed., 2004, p. 470.

<sup>33</sup> Gozaíni, *Tratado de derecho procesal constitucional latinoamericano*, t. IV, p. 291.

Es decir, en este análisis por desentrañar la duda respecto de la obligatoriedad del contenido del informe del art. 51, tenemos una postura muy significativa del profesor argentino, que se inclina por la carencia de efectos vinculantes.

Por su lado, el profesor Faúndez Ledesma, ha sido más categórico al insistir en el carácter vinculante de ambos informes de fondo. Respecto del reglado en el art. 50, dice que el mismo “es vinculante para el Estado, en cuanto éste tiene el deber de dar cumplimiento a las recomendaciones contenidas en dicho informe”. Y sagazmente, y en una interpretación integral del texto de la Convención, dice que “a partir de una interpretación del art. 33 de la Convención, que señala que los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la Convención, y que es el que encabeza una sección de la Convención titulada *medios de protección*, sugiere que, independientemente de su denominación, ellas son el resultado del ejercicio de las competencias de la Comisión, en cuanto órgano de protección de los derechos humanos. A esa conclusión conduce, también, la interpretación del art. 41, *f* de la Convención, que le atribuye a la Comisión la función de actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones, *en ejercicio de su autoridad*, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 44 a 51 de la Convención”<sup>34</sup>. Y respecto de los informes del art. 51, con cita del caso “Velásquez Rodríguez”<sup>35</sup>, agrega: “el informe de la Comisión no es una sentencia, pero el propósito de las recomendaciones de la Comisión es, precisamente, obtener que el Estado dé cumplimiento a las obligaciones contraídas en virtud de la Convención y, de acuerdo con el espíritu de la misma, no se puede asumir que tales recomendaciones carecen completamente de efectos jurídicos; en este sentido, la Corte ha señalado que el propósito de la Convención es obtener el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Estados, subrayando el deber jurídico que les incumbe a estos de cooperar para la investigación y el *remedio* de las violaciones a los derechos humanos que les pudieran ser imputadas”<sup>36</sup>.

Tenemos otro autor argentino, que simpatiza de un modo más modesto con la vinculatoriedad de los informes de la CIDH. Dice Hitters, que acepta “los vinculantes efectos que tienen para los jueces del derecho interno”<sup>37</sup> las opiniones y decisiones de los órganos interamericanos del Pacto de San José de Costa Rica, pues si los Estados se reservaran el derecho a interpretar las recomendaciones de la comisión, para aplicarlas en el ámbito doméstico según las circunstancias de cada caso concreto, estarían desvirtuando el sistema internacional de derechos humanos al que se han afiliado y en el que asumieron sus obligaciones”<sup>38</sup>.

Como lo podemos notar, hasta el momento, tomados estos importantes autores, hacedores diarios del sistema interamericano, las opiniones son distintas. De

---

<sup>34</sup> Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, p. 476 y 482.

<sup>35</sup> Corte IDH, 26/6/87, “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”, excepciones preliminares, serie C, n° 1.

<sup>36</sup> Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Aspectos institucionales y procesales*, p. 503.

<sup>37</sup> Los jueces del derecho interno forman parte de los órganos del Estado parte que cumple con la Convención.

<sup>38</sup> Hitters, Juan C., *Influencia de la justicia transnacional en el control de constitucionalidad ¿impacto o acatamiento?*, en Gozaíni, Osvaldo A. (coord.), “Proceso y Constitución”, Bs. As., Ediar, 2009, p. 627 y 628.

modo que, lo que podamos decir, no pasará más allá de la humilde opinión sobre la obligatoriedad o no obligatoriedad de los informes de la Comisión. Una solución interesante es la dada por Gozaíni, en cuanto el informe no es una sentencia, ni está emitida por un órgano jurisdiccional; a ello puede sumársele la aplicación de una regla de exclusión propia del derecho público. El Estado, y más aún los órganos creados por la voluntad de éstos en conjunto, actúan por normas de habilitación, de modo que lo que no se encuentra previsto expresamente, o de modo implícito que permita completar funciones expresas, tienen nula existencia jurídica. Y, como lo observa Manili, “la Convención no contiene disposiciones expresas sobre el incumplimiento de las recomendaciones y proposiciones contenidas en los informes de la Comisión”<sup>39</sup>. Con ello, podemos suponer, que la falta de medidas para hacer cumplir las recomendaciones, indican que éstas no pasan más allá que de una expresión de deseos y exhorto agravado.

Respecto de ello, la Corte IDH tuvo oportunidad de expedirse en dos casos contenciosos. En el primero (1995) hizo una aplicación expresa de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, respecto de las reglas de interpretación de los textos internacionales, y dijo: “Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial<sup>40</sup>, no es aplicable el art. 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria”<sup>41</sup>.

Y mantuvo ese criterio en otro caso, en donde hasta esa fecha (1997) su jurisprudencia se expidió en ese mismo sentido<sup>42</sup>.

Empero, es partir ese año, en donde comienza a abrir la postura referida a la relevancia de los informes de la CIDH, los que fácilmente podrían ser incumplidos, si no tuvieran ningún valor. Para este caso, aplica la teoría del *mayor esfuerzo* ejecutado por los Estados parte, apelando al principio de la *buena fe*. “Si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función ‘promover la observancia y la defensa de los derechos humanos’ en el hemisferio (Carta de la OEA, arts. 52 y 111)”<sup>43</sup>. Véase, entonces, como pasamos de la no vinculatoriedad absoluta a la vinculación al menos moral, por el principio de la *buena fe*, que impone los *mayores esfuerzos*, para cumplir con los informes de la CIDH.

---

<sup>39</sup> Manili, Pablo L., *Manual interamericano de derechos humanos*, Bogotá, Doctrina y Ley, 2012, p. 252. Pero reconoce el autor, influido por la colaboración que sobre el asunto tuvo de la doctora Adelina Loiano, que del texto del art. 33 de la Convención pareciera que los Estados están obligados conforme al art. 1.1 del mismo instrumento a respetar las indicaciones contenidas en los informes de la CIDH.

<sup>40</sup> Se refiere a las palabras utilizadas en el texto de la Convención.

<sup>41</sup> Corte IDH, 8/12/95, “Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia”, serie C, n° 22, párr. 67.

<sup>42</sup> Corte IDH, 29/1/97, “Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua”, fondo, serie C, n° 30, párr. 93.

<sup>43</sup> Corte IDH, 17/9/97, “Caso Loayza Tamayo vs. Perú”, fondo, serie C, n° 33, párr. 80.

En ese sendero, otro autor argentino ha dicho que, “los informes y recomendaciones que efectúa la Comisión no son de cumplimiento obligatorio por parte del Estado a quien han sido dirigidas.

No obstante lo cual, cabe señalar el valor moral y político internacional que tiene no haber cumplido con una recomendación para subsanar la violación de derechos humanos, extremos que actúan como elementos de convicción a su acatamiento”<sup>44</sup>.

Esto es algo obvio, pues si también será necesario realizar los mayores esfuerzos para cumplir con una sentencia de la Corte IDH, lo mismo ocurrirá con un informe de la CIDH. Si sólo se realiza con las sentencias, esto implica que sólo se cumple por ser obligatorio, y que poco le importa al Estado parte, el respeto de los derechos humanos, que los cumple porque no le queda otro remedio, y quiere evitar ser expulsado de la Organización.

## 5. La interpretación jurisprudencial argentina sobre los informes finales de la CIDH. El caso “Carranza Latrubesse”

Hemos hecho una breve explicación sobre el caso “Carranza Latrubesse”. Sólo nos resta agregar cómo es que nuestra Corte Suprema ha definido el asunto en nuestro derecho interno actual.

En lo que va del desarrollo del presente, en donde efectuamos un breve estudio sobre el funcionamiento y modo de emitir decisiones de los órganos del sistema interamericano, pudimos observar que la situación sobre la fuerza vinculante de las recomendaciones de la CIDH tienen al menos dos bibliotecas enfrentadas. Unos consideran obligatorios los informes<sup>45</sup>, y otros no. Los eclécticos se vuelcan por una solución que armonice la misión de la Comisión con la obligación del Estado parte de respetar los derechos humanos, y se apoyan en la *bona fide* y en los *mayores esfuerzos* para seguir un comportamiento determinado, orientados por las recomendaciones de los informes de la CIDH.

En nuestro país, decididamente, la Corte Suprema ha adoptado una posición (aunque no definitiva por ser una sentencia dictada en mayoría), inclinada a considerar obligatorios los informes de la Comisión, y ello tendrá gran repercusión en casos futuros, en los cuales podremos analizar si se sostiene la doctrina actual o si varía la situación, por medio de matices, para que la soberanía nacional no se fracture más allá de lo que nuestro país se ha obligado, según lo que verosímilmente comprendió al momento de la firma y ratificación de la Convención Americana.

Nuestra Corte, a través de un hermoso juego de palabras, ha decidido que los informes de la Comisión son obligatorios. Ha utilizado para ello frases de la propia Convención, y jurisprudencia internacional de nuestro y otros sistemas de derechos humanos. Ha organizado un silogismo en el cual, aparentemente, la premisa mayor es: “Los Estados parte se obligan a respetar los derechos humanos y adoptar dispo-

<sup>44</sup> Barone, Lorenzo, *Procedimiento ante los órganos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en Valdéz, Carlos H. y otros, “Elementos de derecho procesal constitucional”, t. I, Córdoba, Advocatus, 2004, p. 333 y 334.

<sup>45</sup> Lógicamente la CIDH considera que sus informes son obligatorios.

siciones de derecho interno compatibles con los mismos”; la premisa menor: “La Comisión es un órgano de aplicación de la Convención Americana”. Luego: “Los Estados parte se obligan a respetar las decisiones emitidas por el órgano de aplicación de la Convención, que tienden al respeto de los derechos humanos y a la adopción de disposiciones de derecho interno en respeto de ellos”. Creemos que ese razonamiento está viciado por una falacia en la premisa menor. La CIDH no es un órgano de aplicación de la Convención, sino su contralor y ante una violación, previa solicitud al Estado parte, tiene a su disposición la Corte IDH para hacer justicia, a los fines de que ésta aplique la Convención, ordenando el comportamiento a seguir por el Estado demandado. Si no lo hace, es porque no considera que el caso altere el orden público internacional, y que con publicar el informe en la Asamblea Anual bastará para que el Estado demandado, reflexione ante la mirada vergonzosa de sus pares, quienes tomarán conocimiento de sus incumplimientos voluntarios, y hasta podrán adoptar las medidas diplomáticas correspondientes. Sin duda que, es preferible que la Corte IDH condene, luego que el Estado se haya defendido en la convicción de que tiene la razón, y no que en la Asamblea Anual “señalen con el dedo” al embajador ante la OEA, ante la vergüenza ajena que genera ser juzgado moralmente por los pares, ya que no queda otra instancia más que la opinión pública.

Pero todo esto no puede llevar a afirmar que la Comisión emita informes de carácter obligatorios pues, no es una sentencia, en nuestro país no se puede ejecutar informe alguno, por lo que el exequátur de nada sirve. De hecho, consideramos que en el caso “Carranza Latrubesse” la decisión de la Corte fue acertada, pero por la longevidad del reclamo, atento que una negativa al actor, implicaría la inexistencia de justicia en el caso, y una nueva violación a la Convención Americana, sobre los derechos a una tutela judicial efectiva y el plazo razonable<sup>46</sup>.

En síntesis, la CIDH no es un órgano del poder judicial transnacional. Como lo apunta Loiano, “lo importante más allá de las extendidas competencias de la Comisión IDH, es que se trata de una institución no jurisdiccional, cuya participación en los asuntos que involucran violaciones a los derechos humanos se enmarca en la necesidad de cumplir con los propósitos esenciales de la Carta de la OEA. La Corte IDH por su parte la ha comparado con una especie de Ministerio Público interamericano, situación que confirma el rol que asigna el actual reglamento del Tribunal a la intervención de la Comisión en el trámite de los asuntos contenciosos.

Tan claro es en nuestra opinión el carácter no jurisdiccional de la Comisión IDH que ello se advierte en su integración para la que no se requiere ser abogado y en el procedimiento de selección donde no existen mecanismos que aseguren la independencia e imparcialidad de los comisionados”<sup>47</sup>.

Es obvio, entonces, que los informes de la Comisión no pueden ser obligatorios pues la recomendación no es un mandato imperativo y coactivo. De hecho, así se ha afirmado para atacar la obligatoriedad de las recomendaciones, que “verificada la inobservancia de lo recomendado no está obligada la Comisión IDH a elevar el caso

<sup>46</sup> Ni más ni menos que dieciséis años estuvo Gustavo Carranza Latrubesse para que se le reconociera justicia desde la emisión del informe de fondo 30/97.

<sup>47</sup> Loiano, Adelina, *El valor de las recomendaciones de la Comisión IDH después de “Carranza Latrubesse”*, inédito.

(a la Corte IDH), quedando habilitada exclusivamente la vía de seguimiento (no jurisdiccional)<sup>48</sup>.

El caso “Carranza Latrubesse” estaría bien resuelto por nuestra Corte Suprema si los fundamentos de la decisión referentes a otorgar carácter obligatorio al informe 30/97 se hubiesen basado en que el Estado nacional no demostró haber realizado los *mayores esfuerzos* para probar su imposibilidad de indemnizar a Gustavo Carranza. Sencillamente, era imposible que pruebe no poder abonarle una indemnización.

Claramente el Estado nacional no efectuó los *mayores esfuerzos* para intentar cumplir con el informe 30/97, y se sometió voluntariamente a la decisión de la Comisión en los términos del art. 51 de la Convención, al no interponer el caso ante la Corte IDH luego de que se hubo notificado el informe del art. 50. De modo que, increíble es la posición del Estado, al desconocer los derechos de Gustavo Carranza.

Sólo bajo el parámetro de los *mayores esfuerzos*, aceptamos la decisión de la Corte Suprema argentina.

## 6. Recomendaciones para una futura reforma de la Convención Americana

Como nota final, podemos recomendar (valga la redundancia con toda la temática tratada) que en una futura reforma de la Convención, se prevea la posibilidad de que todos los casos sean sometidos obligatoriamente ante la Corte IDH, o en su caso, disolver la Comisión, ampliar el número de jueces interamericanos, y dividir el tribunal en salas, permitiendo una legitimación activa a las personas o grupos de personas frente al juzgador transnacional. Es decir, intentar un símil al modelo europeo, donde se vio la necesidad de extinguir la Comisión, y ampliar el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Sin embargo, como nada es perfecto, las particularidades de dicho sistema están provocando una jurisprudencia un poco contradictoria, debido a que los casos se resuelven por salas, y no en pleno, lo que incluso provoca en el sistema interamericano errores, pues del diálogo jurisprudencial que hace la Corte IDH del TEDH, se encuentra afectada a la opinión que recabe de determinada sala<sup>49</sup>.

Creemos que resulta urgente una reforma que tenga en consideración que si la gran mayoría de los casos terminan con el informe del art. 51, entonces muy posiblemente no habrá justicia en ellos si el Estado no quiere cumplirlos.

Sólo sería justo el sistema si la Corte IDH emite una sentencia, pues a ella el Estado le otorga un valor sacrosanto.

Sin perjuicio de la hipocresía que resulta el contar con Estados parte que se rasguen las vestiduras por las sentencias de la Corte IDH y minimicen el valor de las decisiones de la CIDH, siendo ambos órganos de control de la Convención, lo cierto es que el sistema es perfectible, y a ese punto hay que llegar.

---

<sup>48</sup> Loiano, *El valor de las recomendaciones de la Comisión IDH después de “Carranza Latrubesse”* (la bastardilla no es del texto original).

<sup>49</sup> Sobre el diálogo jurisprudencial se puede consultar Ayala Corao, Carlos, *Del diálogo jurisprudencial al control de convencionalidad*, Caracas, Jurídica Venezolana, 2012.

Todos los casos deben tener justicia, y si entonces sólo a la Corte IDH compete este cometido, entonces todos deben tener la posibilidad de llegar a dicho tribunal.

Si para ello es necesaria la reforma de la Convención Americana, ningún Estado debiera oponerse, pues si han dado un valor preponderante a las sentencias, ninguna preocupación debe generarles una reforma en ese sentido. Esperamos que así sea.

© Editorial Astrea, 2014. Todos los derechos reservados.

