

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Comisión Interamericana de Derechos Humanos: recomendaciones emitidas en un informe final. Carácter no vinculante: imposibilidad de exigir su cumplimiento judicialmente. Responsabilidad del Estado por la actuación de sus órganos: esfuerzo por cumplir las decisiones de la Comisión. Necesidad de armonizar las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Facultad de la Comisión de someter un caso a conocimiento de la Corte Interamericana: efectos vinculantes de las sentencias contenciosas impartidas por este tribunal.

Resulta correcta la interpretación que niega carácter vinculante a las recomendaciones de la Comisión Interamericana, toda vez que se encuentra confirmada claramente por un argumento que surge de la sistemática de la Convención y del sistema interamericano en general. Si las recomendaciones de la Comisión fueran de cumplimiento obligatorio para los Estados parte, entonces ningún sentido tendría el art. 51.1 de la Convención Americana en cuanto permite a la Comisión someter un caso ante la Corte Interamericana. En otras palabras: ¿qué interés tendría la Comisión Interamericana en someter un caso a conocimiento de la Corte Interamericana –y cuál sería la finalidad del sistema en que lo haga– si sus recomendaciones ya tuvieran los mismos efectos vinculantes que las sentencias contenciosas de este tribunal? ¿Qué sentido tendría que se autorice a la Comisión a someter un asunto a la Corte si ella misma ya pudiera, a través de recomendaciones, imponer reparaciones con carácter obligatorio para el Estado? La interpretación que pretende asignar efectos vinculantes a las recomendaciones de la Comisión emitidas en un informe final termina por vaciar de sentido a la disposición que faculta a la Comisión someter un caso a conocimiento de la Corte, convirtiendo, en los hechos, a la instancia frente a la Corte Interamericana en una suerte de etapa recursiva para el Estado en caso de una decisión adversa de la Comisión.

En consecuencia, si bien el Estado argentino ha de esforzarse por cumplir las decisiones de la Comisión, éstas no son de cumplimiento obligatorio y, por esta razón, su cumplimiento no puede exigirse judicialmente. Un tribunal judicial no puede condenar al Estado argentino a pagar una indemnización contenida en una recomendación de la Comisión Interamericana, pues esta recomendación no es obligatoria para aquél.

Suprema Corte:

–I–

A fs. 423/436 de los autos principales (a cuya foliatura corresponderán las siguientes citas), la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V), por mayoría, confirmó en lo principal la sentencia de la jueza de primera instancia de fs. 314/321 y su aclaratoria de fs. 327 y condenó al Estado Nacional a abonarle al actor una suma en concepto de indemnización por la privación del servicio de justicia que aquél padeció.

En esta causa, el doctor Gustavo Carranza Latrubesse demanda al Estado Nacional para que se dé certeza a su derecho y se declare que la República Argentina es responsable ante la comunidad internacional del cumplimiento del informe N° 30/97, del 30 de septiembre de 1997, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la causa 10.087. En su mérito y de conformidad con lo dispuesto en ese informe, requiere que se le indemnicen los perjuicios que sufrió como consecuencia de la violación de sus derechos.

Para resolver de ese modo, todos los integrantes de la cámara señalaron que la indemnización corresponde no por la cesantía que sufrió el actor, sino por la privación del servicio de justicia.

Con esta comprensión, el juez que votó en primer término consideró que la cuestión central del caso es determinar si la Argentina respetó sus compromisos internacionales o hizo caso omiso de ellos y así, luego de reseñar el proceso de internacionalización de los derechos humanos y en particular del sistema interamericano de protección de tales derechos, concluyó que resultan obligatorios los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que, en el *sub lite*, la indemnización debida al actor por el incumplimiento estatal tiene su fundamento en la denegación de justicia y no en la separación de su cargo de juez provincial que dispusieron las autoridades *de facto*.

El segundo de los jueces que se pronunció en la sentencia apelada también examinó el valor de las recomendaciones de esa Comisión y, partiendo de la inteligencia que le asignó al precedente de V.E. “Giroldi” (Fallos: 318:514), abordó la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

relación con el valor vinculante o no de las aludidas recomendaciones y, por último, la conducta del Estado argentino con respecto a dichas directrices. En este sentido, señaló que desde su incorporación al sistema consagrado por la Convención Americana, las autoridades nacionales habían observado una conducta coherente en el sentido de acatar aquellas decisiones, práctica que quedó claramente incumplida en el caso del actor. Por ello, consideró que el Estado contrarió el principio de buena fe que debe regir su actuación en el orden internacional, del que deriva la obligación de fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional. Por lo demás, coincidió con su colega de sala que se expidió en primer término, en cuanto al alcance de la indemnización que le corresponde al doctor Carranza Latrubesse.

Finalmente, el último de los integrantes de tribunal *a quo* señaló que las decisiones de Corte y las recomendaciones de la Comisión deben servir de guía para la interpretación de las cláusulas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con apoyo en el caso “Giroldi”, recién citado, y aunque también indicó que las decisiones de aquella Corte tienen mayor valor que los informes de la Comisión, de todas formas sostuvo que ello era irrelevante para decidir el caso, porque, según su parecer, el Estado Argentino no niega haber violado en perjuicio del demandante los arts. 8º y 25 del tratado internacional, ni discute el contenido de la recomendación de la Comisión, sino que, por el contrario, admite el derecho de aquél de percibir una reparación pecuniaria.

Sin perjuicio de ello, al igual que sus pares, entendió que la indemnización adecuada que recomienda la Comisión Interamericana no tiene el alcance que pretende otorgarle el actor, sino la que corresponda por violación de los citados preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en virtud de ello, concluyó en que el Estado debía elevar a aquel órgano internacional una propuesta de indemnización.

–II–

Disconformes con esta decisión, tanto el actor como el Estado Nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y

Culto) dedujeron los recursos extraordinarios de fs. 441/457 y 461/486, respectivamente.

El *a quo*, también por mayoría, los desestimó por considerar que las presentaciones no satisfacen los requisitos de la acordada 4/2007 del Tribunal. Ante ello, ambas partes se presentaron en queja y traen el asunto a conocimiento directo de la Corte.

(a) Recurso extraordinario del actor (fs. 441/457):

El doctor Gustavo Carranza Latrubesse cuestiona la sentencia de la cámara fundamentalmente por cuanto, a su entender, limita la indemnización que surge del informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En sustancial síntesis, si bien admite que la cuestión contenida en el informe 30/97 de ese órgano es la violación del debido proceso legal y de las garantías judiciales (arts. 8º, 25 y 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sostiene que no es cierto que aquel informe sólo tenga por alcance una reparación abstracta por la mera violación de los preceptos normativos citados, pues si así fuera quedarían sin contenido las disposiciones de los arts. 1.1, 25.2. y 63 de esa Convención.

El apelante aduce que la reparación adecuada que surge del informe de la Comisión supone hacer cesar las consecuencias y allanar los obstáculos o impedimentos generados por la violación, además de fijar una indemnización. En el caso, dice que la *restitutio in integrum* que le corresponde incluye los daños causados por la violación del debido proceso y de las garantías judiciales que frustraron la posibilidad de obtener una decisión de fondo sobre el acto que dispuso su cesantía como juez provincial.

(b) Recurso extraordinario del Estado Nacional (fs. 461/486):

Los agravios que esta parte plantea contra la sentencia del *a quo* pueden resumirse del siguiente modo: (i) La cámara no trató adecuadamente la defensa de falta de legitimación pasiva que opuso al progreso de la demanda. En su concepto, si bien el Estado Nacional es quien debe responder en el exterior por los hechos violatorios de los derechos humanos inferidos por autoridades provinciales o nacionales, de ello no se sigue que en el interior de la República y ante el reclamo de un particular se pueda extrapolar el concepto de responsabilidad internacional del

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

Estado y pretender –como sucede en el caso de autos– hacer surgir esa responsabilidad no ya en el órgano que produjo la lesión, o en el que es responsable de la ejecución del presupuesto, o en el que ha sido encargado por el Poder Ejecutivo Nacional para ocuparse de estos temas, sino en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, por el mero y simple hecho de haber actuado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Por ello, dice que la acción se debió dirigir contra el Poder Ejecutivo Nacional, o en su defecto contra el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero nunca contra el ministerio encargado de las relaciones exteriores. (ii) También se agravia porque el *a quo* no trató su queja relativa a la falta de agotamiento de la vía administrativa previa a promover esta demanda, así como por la incorrecta valoración que efectuaron los jueces respecto del tipo de acción que el actor promovió. Todo ello, dice, afecta al derecho de defensa en juicio (art. 18 de la Constitución Nacional). (iii) Por último, centra su atención en el valor que se le otorgó a la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, desde este punto de vista, afirma que si bien en todo momento los jueces se esmeraron por no conferirle carácter obligatorio, en definitiva sí lo hicieron al condenarlo a cumplir aquella recomendación.

Sostiene que, si bien es cierto que al adoptar tratados internacionales sobre derechos humanos los Estados Parte se someten a ello, asumiendo obligaciones y haciéndose responsables por los actos y omisiones de sus poderes que violen dichas obligaciones internacionales, en el caso de autos ello no se produjo, porque no hay norma alguna que obligue a los Estados signatarios del Pacto de San José de Costa Rica a acatar de manera automática y acrítica las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Dice que esa Comisión posee competencia para atender denuncias o quejas de violaciones de la Convención contra un Estado Parte y que su intervención se traduce, en última instancia, en la elaboración de un informe o recomendación sobre el asunto, o bien en la posibilidad de presentar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, asumiendo, en este supuesto, el rol de parte. Si resuelve no acudir ante esa Corte, entonces puede decidir entre publicar o

no su informe, sin otra consecuencia jurídica. Por ello, la propia Corte Interamericana ha sostenido que el término recomendaciones utilizado por la Convención Americana debe ser utilizado conforme a su sentido corriente, de acuerdo con la regla de interpretación contenida en su art. 31.1. Por lo tanto, con apoyo en precedentes de ese tribunal internacional que estima aplicables al caso, continúa diciendo que el informe o recomendación que produce aquella Comisión no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional imperativa cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado, por lo que este no incurre en responsabilidad internacional por no cumplir con una recomendación no obligatoria.

Sobre la base de tales premisas, afirma que, como el Poder Ejecutivo no se encuentra obligado a cumplir una recomendación –que no es vinculante para el Estado–, resulta totalmente improcedente tanto que el actor pretenda que el Estado Nacional tenga que hacerlo en forma compulsiva como sostener que esa obligación deriva de la firma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por ello, en resumen, finaliza diciendo que es sumamente grave para un Estado de Derecho que el Poder Judicial obligue al Poder Ejecutivo a cumplir una recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuando el mismo órgano internacional no lo hace, ni se ha dirigido a la Corte Interamericana para plantear el caso.

–III–

Ante todo, corresponde verificar si en autos concurren los presupuestos para habilitar la instancia de excepción, toda vez que el tribunal *a quo*, por mayoría, denegó los recursos extraordinarios de ambas partes por considerar que ninguno de ellos cumplía los requisitos fijados por el Tribunal en la acordada 4/2007, porque exceden con creces la cantidad de renglones por página que exige el reglamento que aprueba esa acordada.

En este sentido, cabe poner de relieve que V.E. es la encargada de constatar el efectivo cumplimiento de los recaudos formales que impone aquel reglamento, tanto por su carácter de juez de la admisibilidad del recurso en la instancia que se intenta abrir (conf. doctrina de Fallos: 320:2118) como porque así lo dispone expresamente dicho cuerpo normativo cuando establece: “*En*

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

el caso de que el apelante no haya satisfecho alguno o algunos de los recaudos para la interposición del recurso extraordinario federal y/o de la queja, o que lo haya hecho de modo deficiente, la Corte desestimaré la apelación mediante la sola mención de la norma reglamentaria pertinente, salvo que, según su sana discreción, el incumplimiento no constituya un obstáculo insalvable para la admisibilidad de la pretensión recursiva” (art. 11).

La disposición atiende a la práctica jurisprudencial del Tribunal que enseña que, si bien el contenido de las normas procesales posee una reconocida importancia que exige su riguroso cumplimiento, su desnaturalización, su sobredimensionamiento por encima de su razón de ser, termina por convertir a esos imprescindibles preceptos en una suerte de trampas o valladares tendientes a frustrar el derecho constitucional al debido proceso (Fallos: 320:463; 325:1541; 327:608; 328:4073; 329:4672, entre otros).

Por lo tanto, de considerar V.E. que los defectos que la cámara reprocha a los recursos de las partes no son esenciales ni importan un obstáculo insalvable para admitirlos, podría dejar de lado tales reparos para el caso de autos e ingresar el examen de las cuestiones que aquéllos plantea ante vuestro estrado.

Sin perjuicio de ello, entiendo pertinente señalar que, desde mi punto de vista, aun cuando es cierta la crítica que la cámara le endilga a los escritos de los apelantes, considero que son razonables las explicaciones que aquéllos brindan en sus respectivas quejas para justificar su comportamiento. El actor afirma que siguió atentamente las prescripciones de la acordada 4/2007, para que el escrito no superara la extensión que ahí se establece (no más de cuarenta páginas ni veintiséis líneas), pero por un error de impresión el resultado fue una presentación de treinta y tres páginas con treinta y una líneas por carilla, en lugar de las veintiséis permitidas, mientras que el demandado explica que también cumplió los requisitos de aquella acordada pero le hizo saber a la cámara, en oportunidad de interponer el recurso extraordinario, que por razones que hacen a la correcta defensa en juicio de sus derechos necesariamente su presentación se extendería más allá del límite máximo de páginas que prevé el reglamento, pero que ello no constituía un obstáculo insalvable para la admisibilidad de la pretensión recursiva.

Tales explicaciones son plausibles y permitirían dar por superadas las deficiencias formales; máxime cuando los escritos introducen de modo claro cuáles son las cuestiones de naturaleza federal cuya dilucidación requieren de la Corte y, además, como se puso de manifiesto, el propio reglamento contempla la posibilidad de que V.E., según su sana discreción, los admita formalmente.

Por otra parte, en el caso se encuentra en discusión el alcance e interpretación de normas de naturaleza federal (art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional) y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa es contraria al derecho que los apelantes fundan en ellas (art. 14, inc. 3º, de la ley 48).

Asimismo, es evidente la trascendencia institucional del *sub lite*, en tanto se trata de determinar el alcance y fundamentalmente la obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Por las razones que llevo expuestas, y para el caso de que la Corte considere pertinente habilitar la instancia del art. 14 de la ley 48, a continuación expondré la opinión del Ministerio Público Fiscal sobre los temas involucrados en esta litis.

–IV–

Sentado lo anterior, también cabe tener presente que, en la tarea de esclarecer la inteligencia de ese tipo de normas, la Corte no se encuentra limitada por las posiciones del tribunal ni de las partes, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (conf. doctrina de Fallos: 323:1491 y sus citas; 328:2671; 329:888).

Como surge del relato efectuado, ambas partes discrepan con la sentencia apelada: el actor porque sostiene que el *a quo* limitó el derecho que surge de la recomendación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el demandado porque afirma que dicha recomendación carece de carácter obligatorio y, por lo tanto, nada debe al actor.

En virtud de los planteos de las partes, un orden naturalmente lógico impone considerar en primer término el recurso extraordinario del Estado Nacional, pues en caso de que se admitan sus agravios contra la resolución de la cámara, ello determinará que resulte innecesario analizar los del actor.

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

–V–

Los planteos del Estado Nacional por los que critica la sentencia del *a quo*, a saber, (i) por no tratar adecuadamente la defensa de falta de legitimación pasiva que opuso al progreso de la demanda, (ii) porque no admitió la queja relativa a la falta de agotamiento de la vía administrativa previa a promover esta demanda, y (iii) por la incorrecta valoración que habrían efectuado los jueces respecto del tipo de acción que el actor promovió, no pueden ser atendidos en esta instancia, toda vez que se trata del examen de cuestiones de orden procesal y fáctica, cuya resolución constituye materia propia de los jueces de la causa y es ajena, por tanto, al recurso extraordinario previsto en el art. 14 de la ley 48.

Y, si bien dicho principio admite excepciones, pienso que en el *sub discussio* no concurren los presupuestos que permiten apartarse de esta regla, pues las quejas trasuntan la disconformidad del apelante con la resolución de la cámara pero no logran demostrar, tal como es necesario en estos casos, que aquélla esté afectada por graves vicios que la descalifiquen como acto judicial válido.

Con relación al primero de aquellos planteos, el recurrente parece olvidar elementales principios jurídicos que rigen la organización administrativa y, así, para defenderse de la pretensión del actor, procura que la acción se dirija contra otro ministerio que también depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo y que, por supuesto, forma parte de una misma persona jurídica. Esta posición es inaceptable, pues a los fines de resolver el *sub lite*, lo fundamental es tener presente que el sujeto demandado es el Estado Nacional y, por lo tanto, es indiferente el órgano ministerial que ejerza su defensa judicial en estos autos.

En cuanto a la otra crítica, corresponde señalar que tampoco se advierte un caso de arbitrariedad en la forma en que el *a quo* resolvió la procedencia de la vía elegida por el actor (doctrina de Fallos: 326:1138; 329:123, entre otros), circunstancia que también impide admitir su tratamiento en esta instancia excepcional.

–VI–

Una vez despejados estos temas, entiendo que corresponde analizar el argumento central y principal que el Estado Nacional somete a

consideración del Tribunal en su recurso extraordinario de fs. 461/486, cual es el carácter no vinculante de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Tal como ha sido reseñado, con sustento en que las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no tienen carácter obligatorio, el Estado Nacional se agravia de la decisión del *a quo*, que confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia que, invocando la obligatoriedad de la recomendación emitida por la Comisión en el Informe 30/97, relativo al caso 10.087 (Gustavo Carranza), de 30 de septiembre de 1997, condenó al recurrente a abonar al actor una suma de dinero en concepto de indemnización por la privación de los derechos de debido proceso y acceso a la justicia (garantizados en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

En el informe 30/97, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había concluido que *“al impedir una decisión sobre los méritos del caso interpuesto por el señor Gustavo Carranza, a raíz de su destitución como juez de la Provincia de Chubut, el Estado argentino [debido a que tanto el Supremo Tribunal de Justicia del Chubut, por sentencia del 1 de julio de 1986, como la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por sentencia del 24 de febrero de 1987, no habían discutido el mérito del asunto con base en la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables] violó sus derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, consagrados en los artículos 8 y 25, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana”* (párrafo 83) y, en consecuencia, recomendó *“que el Estado argentino indemnice adecuadamente a Gustavo Carranza por las violaciones mencionadas en el párrafo anterior”* (párrafo 84, A).

En la sentencia cuestionada, los jueces integrantes de la Cámara utilizaron básicamente dos argumentaciones para defender la conclusión de que la recomendación de la Comisión Interamericana debía ser acatada. Primero, que las recomendaciones de la Comisión, efectuadas en un informe en los términos del art. 51 de la Convención Americana, son obligatorias para el Estado argentino en virtud de la Convención Americana y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y, por ello, su incumplimiento generaría responsabilidad internacional del Estado.

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

Segundo, que dichas recomendaciones son obligatorias para el Estado argentino por aplicación de la doctrina desarrollada por V.E. en el caso “Giroldi” (Fallos: 318:514).

La cuestión central que ha de resolverse en el presente caso es aquella de si las recomendaciones de la Comisión Interamericana, emitidas en un informe en los términos del art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son obligatorias para el Estado argentino y, en general, cuál es el valor jurídico de las recomendaciones de la Comisión Interamericana. Su respuesta permitirá responder si, como pretende el actor y se opone la parte demandada, tales recomendaciones son ejecutables ante los tribunales nacionales.

La cuestión de la obligatoriedad o carácter vinculante de las recomendaciones contenidas en un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –y, en general, de las decisiones de los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos– debe evaluarse, por un lado, desde el punto de vista del derecho interamericano y, por el otro, desde la óptica del derecho argentino. Analizaré la cuestión en ese orden.

(a) La cuestión del valor jurídico de las recomendaciones de la Comisión Interamericana en el derecho y la jurisprudencia interamericanos:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la Organización de Estados Americanos que tiene por función principal promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en la región (art. 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Entre sus funciones principales se encuentra la de analizar las peticiones individuales y las comunicaciones de los Estados presentadas en los términos de los arts. 44 y siguientes de la misma Convención.

En el procedimiento sobre peticiones o comunicaciones la Comisión puede emitir dos tipos de informes, cada uno de los cuales puede contener recomendaciones para el o los Estados interesados. El informe preliminar, de conformidad con el art. 50 de la Convención Americana, y el informe final, de acuerdo con el art. 51 de ese mismo tratado [cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 13-93 de 16 de julio de 1993 sobre “Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44,

46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos)” solicitada por los gobiernos de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay]. Según el art. 50, si durante el procedimiento las partes no llegan a una solución amistosa, la Comisión puede redactar un informe preliminar con la exposición de los hechos y sus conclusiones el cual será dirigido al o a los Estados interesados con carácter reservado. En dicho informe *“la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas”* (art. 50.3, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Si en el plazo de tres meses, contados a partir de la remisión al o a los Estados interesados del informe preliminar, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte Interamericana, sea por la Comisión o bien por el Estado interesado, la Comisión podrá emitir su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración en un informe final. En dicho informe, la *“Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.”* (art. 51.2, Convención Americana sobre Derechos Humanos). *“Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.”* (art. 51.3 de esa Convención).

Las disposiciones recién transcritas no proporcionan una respuesta libre de toda duda en relación con el carácter vinculante de las recomendaciones efectuadas en los informes del art. 51 de la Convención Americana (informes finales), que son precisamente las que atañen al presente caso. Aunque el término *“recomendaciones”* parece no dejar dudas acerca de su carácter consultivo, pues, según el sentido literal y corriente, una recomendación no implica la obligación de seguir el consejo, la parte final del art. 51.2 de la Convención Americana, en cuanto establece que el Estado *“debe”* tomar las medidas adecuadas para remediar la situación en el plazo fijado por la Comisión, hace confusa la inteligencia final de la disposición.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia relativa al valor jurídico de los informes finales de la Comisión, proporciona una ayuda para resolver este problema interpretativo.

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

En varias oportunidades la Corte Interamericana ha expresado que las recomendaciones de la Comisión Interamericana no son obligatorias para el Estado, y que el valor jurídico de éstas no puede ser equiparado al de las condenas a reparaciones ordenadas en las sentencias contenciosas de la Corte Interamericana. Así, en el caso “Caballero Delgado y Santana vs. Colombia”, sentencia de fondo de 8 de diciembre de 1995 (Serie C, número 22), la Corte Interamericana señaló: *“A juicio de la Corte, el término ‘recomendaciones’ usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no es aplicable el artículo 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria. En cuanto al artículo 44 de la Convención Americana, la Corte encuentra que él se refiere al derecho a presentar peticiones ante la Comisión y que no tiene relación con las obligaciones del Estado”* (parágrafo 67). En idénticos términos se pronunció la Corte Interamericana en la sentencia sobre el fondo, reparaciones y costas de 29 de enero de 1997 (Serie C, número 30) en el caso “Genie Lacayo vs. Nicaragua” (parágrafo 93).

Aunque en decisiones posteriores la Corte Interamericana modificó parcialmente esta posición, ella nunca llegó a equiparar los efectos de las recomendaciones de la Comisión con los de sus sentencias contenciosas.

Así, en la sentencia de fondo de 17 de septiembre de 1997 (Serie C, número 33) en el caso “Loayza Tamayo vs. Perú”, luego de reiterar la doctrina de los casos “Caballero Delgado” y “Genie Lacayo”, recién expuesta, la Corte Interamericana señaló: *“Sin embargo, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, 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...”* (parágrafo 80). Y a continuación agregó: *“Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la*

Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes, por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes.” (parágrafo 81, énfasis en el original).

Este criterio ha sido reiterado por la Corte Interamericana en decisiones posteriores, entre otras, en la sentencia de fondo de 24 de enero de 1998 (Serie C, número 36) en el caso “Blake vs. Guatemala” (parágrafo 108).

En consecuencia, a partir del caso “Loayza Tamayo” la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció el deber de los Estados de tener en cuenta y realizar los mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de la Comisión Interamericana. Sin embargo, como he adelantado, la Corte aún no ha llegado a equiparar los efectos de las recomendaciones de la Comisión con los de sus sentencias contenciosas. La Corte Interamericana no afirma la obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión, sino que tan sólo establece un deber de considerar o tener en cuenta (“*atender*”) y de esforzarse por aplicar y cumplir (“*realizar los mejores esfuerzos*”) tales recomendaciones. Además, en estas sentencias ella vuelve a reiterar la doctrina sentada en los casos “Caballero Delgado” y “Genie Lacayo”, en las que había establecido expresamente las diferencias entre una recomendación de la Comisión, en los términos del art. 51 de la Convención Americana, y una sentencia contenciosa de la Corte, según los arts. 63 y 68 de esa Convención.

Es razonable concluir, entonces, que si bien a partir de la sentencia en el caso “Loayza Tamayo” la Corte Interamericana estimula a los Estados a seguir las recomendaciones de la Comisión Interamericana, ella mantiene aún su tesis de negar a los informes de este último órgano un efecto vinculante comparable al establecido por el art. 68.1 de la Convención Americana para las sentencias contenciosas de la misma Corte. Por ello, es dable concluir que el derecho interamericano, según la opinión de su principal intérprete, no otorga a las recomendaciones de la Comisión Interamericana efecto vinculante.

Esta misma interpretación fue sostenida por V.E. en oportunidades anteriores (cfr. Fallos: 321:3555, consid. 9 y 13, y 323:4140, consid. 6) y también por tribunales supremos de países latinoamericanos. Así, la Sala de

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

Casación Penal de la Corte Suprema de Colombia en la sentencia de revisión del 1 de noviembre de 2007 (radicación 26077 – Juan Bernardo Tulcán Vallejos) expresó que los conceptos o recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no tienen fuerza vinculante y no son de obligatorio acatamiento para el Estado colombiano: *“Nada se dice en la Convención, por el contrario, acerca del efecto vinculante de las recomendaciones, si bien se establece que la Comisión estará atenta, dentro de un plazo determinado, al cumplimiento de las medidas que deben adoptar los Estados involucrados, luego del cual evaluará si se tomaron o no las medidas adecuadas y si se publica o no el informe respectivo. Sin embargo, es claro que la publicación del informe no soluciona el problema de violación de derechos humanos que fue planteado por el solicitante y si de esto se sigue que la Comisión Interamericana deba remitir el asunto a la Corte Interamericana –donde, emitida una sentencia, ésta sería de obligatorio acatamiento–, concluye la Sala que el alcance de las recomendaciones es bastante limitado”*. Esta misma postura ha seguido la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Colombia en la decisión de 6 de marzo de 2008, correspondiente a la acción de revisión número 24841, caso “Farouk, Yanine Díaz y otros” (referido al caso “19 Comerciantes”).

Esta Procuración General comparte el criterio de que, según la Convención Americana, las recomendaciones de la Comisión no son obligatorias para un Estado parte. Que la interpretación que niega carácter vinculante a las recomendaciones de la Comisión Interamericana es la correcta lo confirma claramente un argumento que surge de la sistemática de la Convención y del sistema interamericano en general. Si las recomendaciones de la Comisión fueran de cumplimiento obligatorio para los Estados parte, entonces ningún sentido tendría el art. 51.1 de la Convención Americana en cuanto permite a la Comisión someter un caso ante la Corte Interamericana. En otras palabras: ¿qué interés tendría la Comisión Interamericana en someter un caso a conocimiento de la Corte Interamericana –y cuál sería la finalidad del sistema en que lo haga– si sus recomendaciones ya tuvieran los mismos efectos vinculantes que las sentencias contenciosas de este tribunal? ¿Qué sentido tendría que se autorice a la Comisión a someter un asunto a la Corte si ella misma ya pudiera, a través de recomendaciones, imponer reparaciones con carácter obligatorio para el Estado? La interpretación que

pretende asignar efectos vinculantes a las recomendaciones de la Comisión emitidas en un informe final termina por vaciar de sentido a la disposición que faculta a la Comisión someter un caso a conocimiento de la Corte, convirtiendo, en los hechos, a la instancia frente a la Corte Interamericana en una suerte de etapa recursiva para el Estado en caso de una decisión adversa de la Comisión.

Es evidente entonces que, entre las dos soluciones de interpretación aún posibles dentro del sentido literal del término del art. 51.2, debe preferirse aquella que mejor se adecua al contexto y sistema de la Convención Americana, esto es, la que no tiene por consecuencia dejar virtualmente en letra muerta una norma de la Convención. Esta solución encuentra un sostén, por otra parte, en el mismo art. 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 que prevé, como regla primaria de interpretación de los tratados, que una norma de un tratado debe *“interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”*.

Según el derecho interamericano, las únicas decisiones de los órganos de protección del sistema interamericano que son obligatorias para los Estados son las sentencias contenciosas de la Corte Interamericana, y ello, por un lado, dentro de los términos del art. 68.1 de la Convención Americana y, por el otro, siempre y cuando esas sentencias no impongan una medida que implique desconocer derechos fundamentales del ordenamiento jurídico interno, tal como ha sostenido el Ministerio Público Fiscal en oportunidades anteriores (v. dictámenes en las causas “Derecho, René Jesús”, publicado en Fallos: 330:3074, y C. 1495, L. XLIII. “C., Carlos s/ sustracción y destrucción de medios de prueba”, del 9 de marzo de 2009), criterio éste similar al reconocido, por otra parte, por la jurisprudencia del Tribunal Federal Constitucional alemán respecto de las sentencias contenciosas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (cfr. *Bundesverfassungsgericht*, Segundo Senado, -2 BvR 1481/04-, sentencia de 14 de octubre de 2004).

Las recomendaciones de la Comisión, en cambio, no son obligatorias según el derecho interamericano, aunque se espera que los Estados se esfuercen, dentro de sus posibilidades, en cumplirlas. Esto significa que si un Estado

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

incumple una recomendación de la Comisión Interamericana, la parte que se habría beneficiado con el cumplimiento de la recomendación no puede ejecutarla judicialmente en los tribunales internos demandando al Estado incumplidor, pues no existe obligación estatal de cumplir dicha recomendación. Las únicas consecuencias de un incumplimiento por parte del Estado permanecen en el plano internacional. Si un Estado incumple una recomendación, la Comisión puede tomar las siguientes medidas. Primero, puede someter el caso ante la Corte Interamericana con el fin de que este Tribunal confirme la lesión de una disposición de la Convención y emita una sentencia de reparaciones –ésta sí obligatoria en los términos del art. 68.1 de la Convención Americana– que exprese el contenido de su recomendación (art. 51.1 de la Convención Americana y art. 44 del Reglamento de la Comisión). Segundo, puede decidir hacer público el informe (art. 51.3 de la Convención Americana y art. 45.3 del Reglamento de la Comisión). Tercero, también puede informar del incumplimiento en su informe anual dirigido a la Organización de Estados Americanos (art. 41, letra g, de la Convención Americana y art. 45.3 del Reglamento de la Comisión).

La ausencia de carácter vinculante de las recomendaciones de la Comisión interamericana es, por otra parte, una posición compartida por la doctrina internacional. Así, por ejemplo, Harris ha sostenido: “Las sentencias de la Corte Interamericana son jurídicamente vinculantes para las partes. [...] las conclusiones y recomendaciones de la Comisión no son jurídicamente vinculantes” (Davis Harris, *Regional Protection of Human Rights: The Inter-American Achievement*, en David J. Harris / Stephen Livingstone (eds.), *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford, 1998, p. 3). En el mismo sentido, Caballero y Brewer: “Si la Comisión encuentra a un Estado responsable de las violaciones alegadas, ella puede emitir recomendaciones a ese Estado sobre reparaciones y medidas a tomar para evitar futuras violaciones. Si, sin embargo, el Estado no implementa dichas recomendaciones, y si él ha reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, de manera general o para el caso particular, la Comisión puede remitir el caso a la Corte para obtener una sentencia jurídicamente vinculante” (Caballero, James/Brewer, Stephanie, *Reevaluating regional human rights litigation in the*

twenty-first century: The case of the Inter-American Court, The American Journal of International Law, vol. 102:768, p. 779; cfr. también, p. 780 y 778)

En consecuencia, si bien el Estado argentino ha de esforzarse por cumplir las decisiones de la Comisión, éstas no son de cumplimiento obligatorio y, por esta razón, su cumplimiento no puede exigirse judicialmente. Un tribunal judicial no puede condenar al Estado argentino a pagar una indemnización contenida en una recomendación de la Comisión Interamericana, pues esta recomendación no es obligatoria para aquél.

(b) La cuestión del valor jurídico de las recomendaciones de la Comisión interamericana en el derecho y la jurisprudencia argentinos:

Queda ahora por analizar si existen argumentos en el derecho y la jurisprudencia argentinos que pudieran llevar a sostener el carácter vinculante de las recomendaciones de la Comisión Interamericana, pues si bien es cierto que ninguna norma del sistema interamericano establece la obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión, también lo es que un Estado podría disponer tal carácter vinculante a través de una ley o una norma constitucional. O, incluso, un tribunal superior podría decidir voluntariamente vincular su labor jurisprudencial a la interpretación que emana de esas recomendaciones, al reconocer en la Comisión interamericana un intérprete autorizado de la Convención Americana.

Ante todo, es preciso poner de manifiesto que, a diferencia de las legislaciones de otros Estados de la región (v.gr. la ley colombiana número 288 de 1996, que establece que el Estado colombiano deberá pagar las indemnizaciones por violaciones a los derechos humanos declaradas, entre otros órganos, por la Comisión Interamericana), el derecho argentino no ha establecido expresamente la obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión, ni el carácter ejecutivo de las indemnizaciones recomendadas por este órgano.

En la sentencia de la Cámara se encuentra, sin embargo, el argumento de que dichas recomendaciones son obligatorias para el Estado argentino en virtud de la doctrina sentada por V.E. en el caso “Giroidi” (Fallos: 318:514).

En dicho precedente el Tribunal expresó: *“Que la ya recordada jerarquía constitucional’ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (consid. 5º) ha*

“Carranza Latrubesse, Gustavo c/ Estado Nacional–Ministerio de Relaciones Exteriores–Provincia del Chubut”.

S.C. C. 594; L. XLIV.-

sido establecida por voluntad expresa del constituyente, ‘en las condiciones de su vigencia’ (art. 75, inc. 22, párr. 2º), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (confr. arts. 75, Constitución Nacional, 62 y 64 Convención Americana y 2º, ley 23.054)” (considerando 11, énfasis agregado).

En el precedente “Bramajo” (Fallos: 319:1840), por otra parte, V.E. reiteró esta doctrina al decidir un caso relacionado con un informe de la Comisión Interamericana, con lo cual se dejó en claro que ella también es aplicable a pronunciamientos de este órgano interamericano.

Sin embargo, y más allá del alcance que pudiere asignársele a la frase “servir de guía” –esto es, si ella impone una obligación de acatar la jurisprudencia de los órganos interamericanos o tan sólo una obligación de tenerla en consideración–, lo cierto es que esta doctrina se refiere a la “interpretación de los preceptos convencionales” y no a la solución que finalmente haya de dársele al caso. El principio de buena fe exige que un tribunal nacional, al decidir sobre el contenido y alcance de una disposición de la Convención Americana, deba usar de guía para su interpretación aquella dada al mismo precepto por los órganos de protección del sistema interamericano.

En cuanto interesa al caso aquí analizado, esta doctrina no establece que los tribunales nacionales estén obligados a cumplir una recomendación de la Comisión, sino, tan sólo, que al determinar el sentido de una disposición de la Convención Americana, deban tomar en cuenta también la interpretación que al precepto en cuestión le da este órgano de protección.

Conforme a esta doctrina, en varios precedentes V.E. ha seguido la interpretación que la Comisión interamericana había hecho de disposiciones de la Convención Americana (Fallos: 319:1840; 319:2557, entre otros),

sin afirmar, sin embargo, en ninguno de ellos, que las recomendaciones de esa Comisión sean de cumplimiento obligatorio.

Por lo anteriormente dicho, es razonable concluir que tampoco en el derecho o la jurisprudencia argentinos puede fundarse una obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión interamericana.

En tales condiciones, considero que debe prosperar esta queja que expresa el Estado Nacional contra la sentencia del *a quo* y que, en consecuencia, corresponde dejarla sin efecto, sin que sea necesario, por otra parte, examinar los agravios que plantea el actor en su recurso extraordinario.

–VII–

Opino, entonces, que, en el supuesto que V.E. considere que las deficiencias que el *a quo* formuló a los recursos extraordinarios de las partes no impiden su tratamiento (conf. art. 11 de la acordada 4/2007), corresponde admitir tales recursos y las quejas respectivas, así como que, con el alcance indicado en los párrafos anteriores, procede revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 1º de septiembre de 2009.

ES COPIA

ESTEBAN RIGHI