

LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, CON ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO ARGENTINO

Pablo Luis MANILI*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La normativa internacional: su vaguedad*. III. *La normativa nacional: su insuficiencia*. IV. *Derecho comparado*. V. *Un arbitraje para ejecutar un acuerdo amistoso*. VI. *Conclusión: algunas ideas para la reglamentación*.

I. INTRODUCCIÓN

Luego de la adopción de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en abril de 1948, comenzó el desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos. La tarea fue ardua y por momentos lenta, pero constante e inexorable.

En 1969, similarmente a lo ocurrido en el orden universal con los pactos de 1966, se elevan los derechos contenidos en la Declaración Americana a la categoría de tratado, al celebrarse la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (en adelante “el Pacto” o “la Convención”), que se ocupa de ampliar la lista de derechos y de definir con mayor precisión los mismos y que también demoró —al igual que los pactos de Naciones Unidas— casi una década para entrar en vigor, lo cual ocurrió en 1978. Asimismo, la referida convención creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”),

* Doctor en derecho. Profesor de Derecho constitucional y de Derechos humanos y garantías en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Una primera versión de este trabajo fue publicada en la obra colectiva de Bidart Campos, Germán J. *et al.*, *El derecho constitucional del siglo XXI*, Buenos Aires, Ediar, 2001, pp. 521 y ss.

que entró en funciones recién en 1979, con competencia consultiva y contenciosa. La jurisprudencia de la Corte, sobre todo en las opiniones consultivas que se le solicitaron, implicó un gran avance para la ciencia de los derechos humanos, transformándose en referencias obligadas de todos los autores.

Pues bien, en este instrumento internacional y en este tribunal centraremos nuestro análisis, para ocuparnos específicamente del arduo tema de cómo ejecutar las sentencias emanadas de dicha corte, en el ámbito interno de los Estados. La pregunta, si bien a primera vista parece puramente procesal, encierra otro cuestionamiento de fondo, que es el referido a la efectividad práctica de estos mecanismos internacionales —regionales— de protección de los derechos humanos. En el tratamiento del tema intentaremos demostrar la necesidad de la complementación entre la jurisdicción internacional y la interna en materia de derechos humanos.

Dejaremos de lado el tema —también importante— de la ejecución o cumplimiento de los informes de la Comisión Interamericana, por los límites de espacio impuestos al presente trabajo, no obstante lo cual haremos una breve referencia a un reciente caso de ejecución de un acuerdo amistoso.

II. LA NORMATIVA INTERNACIONAL: SU VAGUEDAD

“Cualquier persona o grupo de personas”¹ puede acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para reclamar por la violación de esos derechos, una vez agotadas las vías jurisdiccionales internas, o en alguna de las circunstancias especiales en que se lo exime de tal agotamiento (denegación o retardo de justicia, inexistencia o insuficiencia de los recursos existentes, etcétera).² Una vez radicada la denuncia ante la Comisión, ésta ejerce todas las facultades que le confiere el Pacto en aras de lograr la reparación del derecho violado o una conciliación de los intereses del peticionario con los del Estado denunciado. Fracasada esa instancia, la Comisión puede someter el caso a la Corte. Debemos apuntar, no obstante, que esta facultad comenzó a ser ejercida recién en 1986, ya que la misma no está precisada ni en el Pacto ni en el Estatuto de la Co-

¹ *Cfr.* artículo 44 del Pacto.

² Véase al efecto Pinto, Mónica, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1993, pp. 57 y ss.

misión ni en su Reglamento.³ No obstante, ha ido más lejos aún, ya que se ha aventurado a aconsejar a los Estados la aceptación de la competencia de la Corte.⁴

Una vez radicado un caso ante la Corte, y luego de tramitado el procedimiento que prevén los artículos 61 a 69 del Pacto, la misma dictará su fallo, que tiene el carácter de definitivo e inapelable (artículo 67), y sólo es susceptible de recurso de interpretación en cuanto a su sentido o alcance dentro de los noventa días de notificado. Pero en cuanto a la ejecución de dicho fallo, el Pacto contiene sólo dos pautas:

- a) Una vaga declaración, en cuanto a que los Estados se comprometen a cumplir la decisión de la Corte (artículo 68.1).
- b) La cláusula que tomaremos como base para el desarrollo de este trabajo, que reza: “la parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el referido país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado” (artículo 68.2).

Dentro de este segundo inciso podemos distinguir dos casos:

1. Cuando la sentencia de la Corte (o una parte de ella) condena al Estado a abonar una “indemnización compensatoria”, es decir, a dar sumas de dinero, existe una remisión expresa a las normas procesales previstas en el derecho interno del Estado condenado. Esto es una aplicación o una manifestación más del principio de subsidiariedad de la jurisdicción internacional de los derechos humanos y de su necesaria coordinación con el derecho interno de cada Estado, en una especie de diálogo entre ambas jurisdicciones:⁵ una jurisdicción es la que condena siguiendo su propio procedimiento, pero otra es la que ejecuta esa condena siguiendo también su propio procedimiento. La primera aplica derecho internacional (más específicamente el derecho internacional de los derechos humanos), y la segunda, derecho interno (más específicamente el derecho procesal y

³ Cfr. Pinto, *op. cit.*, p. 171.

⁴ Por ejemplo, a Nicaragua en 1986, Panamá en 1987 y El Salvador en 1991.

⁵ Sobre el tema del diálogo entre las jurisdicciones puede verse Dulitzky, Ariel, “La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado”, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997, pp. 33 y ss.

—eventualmente— administrativo). En adelante nos referiremos a este caso como “sentencias indemnizatorias”.

2. Empero, cuando la sentencia de la Corte no ordena el pago de una indemnización pecuniaria, sino la realización de alguna otra medida que el Estado deba adoptar (o cuando además de la indemnización se establece una obligación de hacer o no hacer), el Pacto no aporta solución alguna referida a cómo se ejecuta. En adelante nos referiremos a este caso como “sentencias no indemnizatorias”. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando se ordena la liberación de una persona que se halla detenida indebidamente;⁶ o el mejoramiento de las condiciones de detención de una persona a la que se venían infligiendo tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o la exoneración de oficiales públicos responsables de violaciones a los derechos humanos; o la localización de familiares de la víctima una desaparición forzada;⁷ o la eliminación del nombre de una persona del registro de antecedentes penales.⁸

Frente a ello, surgen los siguientes interrogantes: ¿por qué el Pacto se refiere sólo a las primeras y no a éstas? ¿Acaso cabe una solución distinta, que no sea la ejecución de la sentencia de acuerdo con las normas procesales internas?... Realmente no alcanzamos a entender ese silencio del Pacto y la aclaración de que sólo la condena indemnizatoria es ejecutable conforme las leyes del Estado, aclaración que — sumada a tal silencio— complica aún más las cosas. Creemos que para ejecutar ese tipo de medidas el individuo deberá también recurrir a las acciones que prevean las leyes internas de su Estado. Ello es por aplicación de una obligación genérica del derecho internacional de los derechos humanos según la cual el Estado no puede sustraerse al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia, so pretexto de insuficiencia o carencia de normativa interna. Según el artículo 2 del Pacto, los Estados tienen la obligación de “adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro

⁶ Tal como dispusiera la Corte —para citar sólo un ejemplo— en el fallo Loayza Tamayo, del 17 de septiembre de 1997, donde ordenó a Perú la inmediata libertad de la detenida.

⁷ Como ordenó la Corte en el caso Garrido y Baigorria a la República Argentina, mediante decisión del 26 de agosto de 1998, a los efectos que el Estado localice a los hijos naturales del desaparecido para luego abonarles a éstos la indemnización pertinente.

⁸ Como ordenó la Corte en el caso Suárez Rosero a la República de Ecuador, mediante sentencia del 20 de enero de 1999 (reparaciones) (serie C, número 44).

carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”. Acuden en apoyo de esta interpretación, asimismo, el artículo 29, inciso a), del Pacto,⁹ y la norma básica de derecho internacional público codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.¹⁰

Concluimos por lo tanto que las sentencias emanadas de la Corte, sean indemnizatorias o no indemnizatorias, se ejecutarán de conformidad con lo que establezca la legislación interna del Estado condenado. En el siguiente punto pasaremos a analizar, entonces, cuál es la normativa interna de la República Argentina en la materia, bajo la lupa de esa obligación internacional en virtud de la cual es obligatorio adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el cumplimiento de las sentencias de la Corte. No hay que esperar a que llegue el momento en que el Estado esté sometido a un caso concreto donde se plantee una exigencia de este tipo, para tener que recurrir a medidas “de otro carácter” (es decir: no legislativas) que tanto afectan la seguridad jurídica.

El sistema interamericano se completa con otras previsiones del Pacto por las cuales la sentencia de la Corte debe ser comunicada a la Comisión Interamericana, a los demás Estados parte del Pacto y a la Asamblea General de la OEA (artículos 65 y 69), con lo cual se busca una sanción moral de la comunidad americana, una especie de escarnio público. Asimismo, el Reglamento de la Corte prevé el seguimiento del cumplimiento de la sentencia, a cargo de la propia Corte.

III. LA NORMATIVA NACIONAL: SU INSUFICIENCIA

Por lo tanto, en los dos casos referidos en el ítem anterior, el procedimiento para su ejecución será el previsto por las leyes internas. En la República Argentina, a falta de una ley específica para la ejecución de estas sentencias, debemos revisar la legislación vigente en busca de la solución más efectiva, y para encarar esa tarea distinguiremos por un lado el caso de las sentencias indemnizatorias y por el otro las que no poseen ese carácter.

⁹ “Ninguna disposición de la presente convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados partes... suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella”.

¹⁰ “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

1. *Sentencias indemnizatorias*

Una vez transcurridos los noventa días de notificada la sentencia (que es el plazo de que dispone el Estado para interponer un recurso de aclaratoria), entendemos que el particular podrá, como primera medida, presentar un testimonio de la sentencia ante la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Justicia y Derechos Humanos de la Nación¹¹ (en adelante “la Secretaría”) con una nota reclamando el pago de la suma fijada por la Corte en concepto de indemnización. En caso de que el individuo opte por esta vía (llamémosle “vía administrativa”), creemos que ésa es la autoridad competente, por cuanto el tema conlleva una cuestión relativa al manejo de las relaciones exteriores, que es competencia del gobierno federal por imperativo del artículo 27 de la Constitución Nacional, independientemente de cuál haya sido la autoridad pública responsable de la violación. No obstante, es preciso aclarar que proponemos esta vía administrativa como voluntaria para el individuo, que podrá —si lo desea— acudir directamente al procedimiento judicial de ejecución de sentencias, al que nos referiremos más abajo. Si el Poder Ejecutivo no se allana a abonar la indemnización debida en un plazo razonable, el individuo no estará obligado a seguir el procedimiento que establece el artículo 2 de la ley 3.952 (Ley de Demandas contra la Nación), es decir: esperar seis meses, para luego interponer un pronto despacho, y luego de ello, aguardar otros tres meses para iniciar la demanda judicial. Esto es, en primer lugar, porque no se trata de una demanda contra el Estado, sino de la ejecución de una sentencia; y en segundo lugar, porque el particular elige esta vía administrativa voluntariamente y no por obligación, con lo cual podrá acudir a la vía judicial de ejecución en cualquier momento y sin necesidad de sujetarse a esos plazos previos.

Ahora bien, cuando el individuo opta por la vía judicial para la ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado, sea que haya intentado o no la vía administrativa previa, la normativa aplicable será la prevista en los artículos 499 y siguientes del Código Procesal Civil y

¹¹ No descartamos, no obstante, el otorgamiento de competencia a la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación, por cuanto es la que representa al Estado nacional ante los órganos interamericanos, conoce cada caso desde el momento de ingreso del mismo a la Comisión.

Comercial de la Nación (CPCCN), considerando a la sentencia de la Corte como si hubiera emanado de un tribunal argentino y sin exigir los requisitos que ese cuerpo normativo prevé para sentencias extranjeras en los artículos 517 y siguientes. Ello en razón de la operatividad inmediata de las normas de derecho internacional, principio éste que nuestra Corte Suprema viene sosteniendo uniformemente desde el precedente “Ekmekdjian c/ Sofovich”,¹² de 1992, con referencia a los tratados. Y no cabe duda que una sentencia dictada como consecuencia de un tratado y en un juicio en el que el Estado argentino fue parte, resulta asimilable, en cuanto a su operatividad, a los tratados y a las demás fuentes principales de derecho internacional. Mohamed Bedjaoui ha sostenido sobre este punto: “ya no es más concebible que una corte nacional deba pedir autorización para ejecutar una decisión judicial internacional”.¹³ En contra de esta interpretación se expiden Bidart Campos y Albanese, quienes consideran a la sentencia de la Corte como sentencia extranjera a los fines de su ejecución, y se inclinan por la aplicación del mecanismo para ellas estatuido en el referido cuerpo legal.¹⁴

2. Sentencias no indemnizatorias

Mientras el encargado de dar cumplimiento a este tipo de sentencias sea el Poder Ejecutivo Nacional, la solución es asimilable al caso anterior. Por ejemplo, el caso en que se le ordena al Estado borrar del registro de reincidencia, los antecedentes delictivos de una persona. Pero cuando la autoridad obligada a efectivizar la condena no es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, sino un órgano Judicial, pueden surgir problemas de índole constitucional, relacionados con el principio de división de poderes. Por ejemplo, el caso en que un juez hubiera ordenado una detención que luego fue declarada improcedente por la Corte Interamericana, ordenando su cese; o el caso en que se haya ordenado el mejoramiento de las condiciones de detención del individuo. Consi-

¹² Ekmekd.

¹³ Cfr. Bedjaoui, Mohamed, “The Reception by National Courts of Decisions of International Tribunals”, en Franck, Thomas y Fox, Gregory (coords.), *International Law Decisions in National Courts*, Nueva York, Transnational Publishers, 1996, p. 23.

¹⁴ *Derecho internacional, derechos humanos y derecho comunitario*, Buenos Aires, Ediar, 1998, p. 33.

deramos remota —aunque no imposible— la posibilidad de que la sentencia imponga determinada conducta al Poder Legislativo.¹⁵

En estos casos chocamos con la valla de que el Poder Ejecutivo carece de facultades para siquiera sugerirle al tribunal competente la soltura del individuo, por mandato del artículo 109 de la Constitución Nacional.¹⁶ Podría contestarse que como los establecimientos penitenciarios dependen del Poder Ejecutivo, la solución sería similar al caso anterior, y éste podría ordenar al jefe de la unidad carcelaria para que disponga la soltura del individuo, o el mejoramiento de sus condiciones de detención. Pero creemos que esta salida igualmente implicaría un avance del Poder Ejecutivo en las competencias propias del Judicial, puesto que los establecimientos penitenciarios son simples instrumentos de los que se vale el Poder Judicial para el cumplimiento de las penas que impone. Debemos, pues, buscar la solución por otra vía, por lo cual creemos conveniente que además del procedimiento administrativo —que en forma optativa sugerimos en el punto anterior— el justiciable quede habilitado también a presentar la solicitud directamente ante el juez que ordenó la medida, ya que ese mismo juez será el encargado de ordenar, por ejemplo, su soltura o su traslado de una celda a otra. Actualmente, a falta de reglamentación específica, dicha solicitud debería adoptar la forma de un hábeas corpus, en alguna de sus variantes: correctivo o reparador.¹⁷

Resulta útil a este respecto recordar lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Giroldi”,¹⁸ en el cual afirmó que cuando el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional establece que ciertos tratados de derechos humanos (entre los que se encuentra el Pacto) gozan de jerarquía constitucional “en las condiciones de su vigencia”, ello significa “tal como la convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva apli-

¹⁵ La Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Dudgeon, del 22-10-81 encontró que no existían razones para “justificar el mantenimiento en vigor de la legislación impugnada” (considerando 61), de lo cual se deduce implícitamente un mandato al Poder Legislativo del Estado demandado (en este caso Irlanda del Norte) para derogar la legislación en cuestión.

¹⁶ “En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas” (énfasis agregado).

¹⁷ El primero es aplicable al caso de mejoramiento de las condiciones de detención, y el segundo al caso de libertad de un detenido.

¹⁸ Fallos 318:514.

cación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación”. Dicha doctrina de la Corte Suprema permite invocar ante nuestros tribunales y hacer ingresar a nuestro sistema, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con lo cual los jueces inferiores, según la doctrina del máximo tribunal nacional, deben considerar a las decisiones de la Corte Interamericana como parte integrante de nuestro sistema jurídico. Pero como la obligatoriedad de la doctrina de la Corte para los tribunales inferiores no es absoluta, el sistema sigue siendo endeble.

3. Los problemas relacionados con el sistema federal

Hasta aquí nos hemos dedicado a aquellos casos en que la autoridad responsable de hacer frente a la condena pertenece al gobierno federal, pero el tema se complica más aún si la autoridad responsable de la violación declarada por la Corte es un órgano de gobierno local, sea provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A estos efectos debemos recordar que la autoridad responsable internacionalmente es siempre el gobierno nacional, en virtud de la cláusula federal del Pacto (“Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente convención...”).¹⁹ Y además es el propio gobierno federal el que debe adoptar las medidas necesarias para que las autoridades locales cumplan con las normas del Pacto.²⁰ Esto genera otro tipo de conflictos, ya que no existe una norma que reglamente las facultades del gobierno federal para compeler a las autoridades locales a cumplir dicho mandato, si bien entendemos que dichas facultades son implícitas, como desarrollaremos más abajo.

Debemos recurrir, por lo tanto, a una interpretación amplia del artículo 128 de la Constitución Nacional, que reza: “Los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”. Si entendemos el término “leyes

¹⁹ Artículo 28, inc. 1.

²⁰ Artículo 28, inc. 2: “Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas, conforme a su constitución y sus leyes, a fin que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta convención”.

de la Nación” en sentido lato, es decir, no sólo las emanadas del Congreso, sino toda norma federal, y si coordinamos esta norma con el artículo 31 *in fine*, que obliga a las autoridades de provincia a sujetarse a la Constitución, las leyes de la Nación y “los tratados con las potencias extranjeras” como ley suprema, llegamos a la conclusión de que los gobernadores de provincia son agentes naturales de gobierno federal para hacer cumplir también los tratados con potencias extranjeras. Para reforzar esa conclusión podemos agregar que el Pacto, si bien no integra la Constitución, tiene la misma jerarquía que ésta, conforme el artículo 75, inciso 22, integra lo que la doctrina ha denominado “bloque de constitucionalidad”.²¹

Desde esa óptica, creemos que el problema es relativamente sencillo de solucionar en el caso de condenas indemnizatorias, ya que el Estado nacional puede cumplirlas desembolsando la suma de dinero adeudada, para luego repetirla del órgano local o bien debitársela al momento de realizar la coparticipación impositiva. Se trata, por lo tanto, de una relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Ejecutivo local, y la repetición tendría fundamento en los artículos 31 y 128 mencionados.

Pero en el caso de sentencias no indemnizatorias, creemos que las cosas se complican un poco más, ya que a los problemas del federalismo se suman los inconvenientes que ya señalamos más arriba para esta clase de sentencias. Es decir: a la falta de mecanismos compulsivos expresamente consagrados para obligar a los entes federados debemos agregar otro problema: que aun cuando, a pedido del Poder Ejecutivo nacional, el Poder Ejecutivo local se allane al cumplimiento de la sentencia, si la ejecución práctica de la misma depende del Poder Judicial, vamos a chocar con el mismo problema que analizamos en el punto anterior para el caso federal.

Surge entonces un interrogante: ¿podría el particular acudir directamente al juez local y solicitar el cumplimiento de la medida ordenada por la Corte? En aras de lograr la plena efectividad de los derechos humanos, nos inclinamos a contestar que sí, pero debemos reconocer que la postura de ese individuo es muy débil, ya que debe presentarse frente al mismo

²¹ Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, t. 3, y *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 264. Puede verse asimismo, nuestro libro, *El bloque de constitucionalidad. La recepción del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, La Ley, 2003, *passim*.

tribunal que le impuso una medida que luego fuera declarada violatoria del Pacto, para tramitar su revocatoria, con lo cual muy probablemente se verá obligado a acudir a otras instancias judiciales de alzada, comenzando así nuevamente su peregrinaje judicial.

Como mecanismo de solución para ese evento, adelantamos una propuesta: debería asignársele competencia al juez federal con competencia territorial sobre el lugar de la detención para que el particular acuda a él por la vía del hábeas corpus (que será correctivo si el derecho afectado se relaciona con las condiciones de detención, o reparador si el caso es de una detención o arresto ilegítimos), o de un hábeas data (si se trata de modificar o suprimir datos de un registro público), o de un amparo (si se han afectado otro tipo de derechos) adjuntando al mismo un testimonio de la sentencia de la Corte. Ello es debido a que en el caso se hallan en juego las relaciones exteriores de la nación, que son competencia del gobierno federal. Pero aquí surge otro problema: ¿con qué herramienta jurídica se le asigna competencia a un juez federal para una causa que originariamente pertenecía a un juez local? Creemos que existen dos alternativas para dar respuesta a este interrogante:

a) La primera es sostener que el juez local agotó su jurisdicción al dictar la sentencia, y que una vez que el caso ingresó al sistema interamericano de derechos humanos dicha competencia quedó en cabeza del Estado federal por mandato del artículo 27 de la Constitución (competencia federal para el manejo de las relaciones internacionales). Dentro de esta postura, con una ley ordinaria del Congreso Nacional que otorgue competencia al juez federal de ese lugar bastaría para solucionar el tema.

b) Si, por el contrario, sostenemos que el juez local no ha agotado su competencia y sigue entendiendo en el asunto, sería necesario la adopción de una ley convenio o la celebración un tratado interjurisdiccional entre el Estado federal y las provincias para regular el tema, por cuanto se requiere la voluntad expresa de las provincias de ceder esa jurisdicción al Estado federal. Ello concuerda con el artículo 125, CN (en cuanto reza “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia”). Y dentro de esta segunda alternativa, si la provincia no suscribió ese tratado parcial o esa ley convenio, no quedaría otra salida que hacer uso del remedio extraordinario de la intervención federal²² al Poder Judicial de esa provincia, al solo efecto de dar cumpli-

22 Artículo 6 de la Constitución Nacional.

miento a la sentencia de la Corte, luego de lo cual queda agotada dicha intervención. Ello se funda en que —de darse tal caso— la provincia no estaría cumpliendo con el mandato que impone el artículo 5 de la CN de “asegur(ar) su administración de justicia”, con lo cual se torna competente el gobierno federal para “garantir la forma republicana de gobierno” (artículo 6, CN).

Por lo tanto, dados los problemas adicionales que acarrea esta segunda respuesta, nos inclinamos por la primera, que tiene una razón adicional que la avala: fue justamente la actividad de ese órgano local la que comprometió la responsabilidad internacional del Estado argentino, por lo cual ese gobierno federal se ve obligado a asumir esa competencia en su carácter de responsable del manejo de las relaciones exteriores. Por lo tanto, la asunción de competencia del gobierno federal no tendría su fuente únicamente en normas constitucionales, sino en la obligación internacional de cumplir el Pacto.

En síntesis, la total orfandad normativa en la materia nos permite, mediante una interpretación integradora del derecho, salvar sólo algunas de las lagunas procesales que existen. Resulta por lo tanto imprescindible dictar una ley que solucione estos problemas y que llene el vacío normativo existente.

4. El anteproyecto de la Secretaría de Asuntos Legislativos

A esos efectos, en 1998, la referida secretaría, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, preparó un anteproyecto de ley referido a la ejecución de recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictadas en casos individuales, en el cual podemos encontrar algunas referencias a las sentencias de la Corte. Los artículos 18 y 19 de dicho anteproyecto rezan:

Quando la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableciere obligaciones no indemnizatorias el Gobierno Nacional deberá disponer el cese de la situación que dio origen al pronunciamiento en el menor tiempo posible adoptando las medidas legislativas o de otro carácter que resulten idóneas a tal fin...

Quando la responsabilidad fuere de la Ciudad de Buenos Aires o de las Provincias, el incumplimiento de la recomendación o de la sentencia en un plazo razonable faculta al gobierno nacional a la adopción de las medidas

legislativas o de otra naturaleza que resulten idóneas al objeto de cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por la República Argentina, poniéndose en conocimiento de ellas al Congreso Nacional. A tal efecto queda facultado el Poder Ejecutivo Nacional a promover, en sede local, las acciones o actuaciones que sean del caso para la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles, penales o políticas en que se hubiere incurrido. Si la recomendación o la sentencia consistiere en la obligación de investigar judicialmente los hechos y en un plazo razonable no hubiera pronunciamiento de la justicia local, el caso pasará a la competencia de la justicia federal del distrito.

Si bien compartimos el criterio general que sirve de base a ambos artículos del proyecto, que es el de facilitar la ejecución de lo resuelto en sede internacional, observamos lo siguiente:

- a) El primero de ellos es una completa vaguedad, que no hace más que repetir el contenido del Pacto.
- b) Ninguno de los dos fija un plazo cierto, y el margen de apreciación de lo “razonable” o de lo “menor posible” no se compadece con la estrictez con que debe llevarse a cabo la ejecución de la sentencia.
- c) Cuando se refiere al gobierno federal no especifica qué órganos del mismo serían los competentes al efecto.
- d) Al referirse a gobiernos de provincia o de la Ciudad de Buenos Aires, descuida el caso de los municipios, que desde la reforma constitucional de 1994 han dejado de ser considerados como simples descentralizaciones del gobierno provincial, y son autónomos conforme al artículo 123, CN, pudiendo por lo tanto ser responsables, dentro de la estructura federal, de violaciones a los derechos humanos que causen con su actividad.
- e) El anteproyecto no prevé ninguna acción procesal concreta: ni legisla una acción novedosa, ni proclama la procedencia de alguna de las ya conocidas (*v. gr.*: amparo, hábeas corpus, hábeas data, etcétera).
- f) Coincidimos con el último párrafo del segundo artículo transcrito en cuanto confiere competencia al juez federal del distrito, por las razones que expresaremos más abajo, al momento de esbozar nuestra propuesta.

En definitiva, creemos que el proyecto bajo análisis lamentablemente resulta insuficiente para llenar el vacío que existe en la materia.

IV. DERECHO COMPARADO

En el sistema europeo de derechos humanos el responsable de la supervisión del cumplimiento de las decisiones de la Corte es el Comité de Ministros, conforme al artículo 46.2 del Convenio.²³ Ese mismo órgano ha sido investido de similar autoridad en el marco del Convenio Europeo para la Resolución Pacífica de Disputas²⁴ (artículo 39.2). El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero²⁵ confiere facultades a la Alta Autoridad para suspender pagos, adoptar medidas directas o autorizar a los Estados parte a adoptarlas a los efectos de compeler a un Estado a cumplir resoluciones de la Corte Internacional de Justicia (artículo 88).

Costa Rica ha celebrado con la Corte Interamericana, el 10 de septiembre de 1981, un acuerdo por el cual se establece expresamente que las sentencias de la Corte son obligatorias ante sus tribunales internos,²⁶ el cual ha sido ratificado por ley 6889, cuyo artículo 27 establece: “Las resoluciones de la Corte, y en su caso de su presidente, tendrán la misma fuerza que aquellas dictadas por los tribunales de Costa Rica una vez que dichas resoluciones hayan sido comunicadas a las autoridades administrativas y judiciales pertinentes del país”. Éste constituye el único ejemplo en el sistema interamericano de una acción efectiva llevada adelante por un Estado para dar ejecutoriedad inmediata a las resoluciones de la Corte; no obstante, existen otros casos dignos de mención:

En Perú, la ejecución de sentencias de la Corte Interamericana es de competencia directa del máximo tribunal, ante el cual se dirige el individuo para el cumplimiento de la orden. Lamentablemente, este ingenioso y eficaz mecanismo no es viable en la Argentina, por la prohibición de ampliar por vía legislativa la competencia originaria de la Corte Suprema, conforme al artículo 117 de la CN y la jurisprudencia que dicho tribunal tiene sentada desde el siglo pasado,²⁷ inspirada en la de su par norteamericano.²⁸ Sería necesaria una reforma constitucional para incluirlo en esa norma de la carta magna. El proyecto de reforma constitucional peruana del año 2004 establecía en su artículo 83 lo siguiente:

²³ Texto según las reformas introducidas por el Protocolo XI.

²⁴ 1939, *European Yearbook*, vol. 5, p. 361.

²⁵ Suscrito en París el 18 de abril de 1952, *European Yearbook*, vol. 1, 1955, p. 353.

²⁶ 1981, *Annual Report of the Inter-American Court of Human Rights*, 16, 26, OAS Doc., OEA, ser.L/V/III.6 doc 13 (16 de octubre de 1982).

²⁷ “Sojo”, *Fallos* 32:120.

²⁸ Fallo “*Marbury vs. Madison*” de 1803.

El Estado, sobre la base de los principios de equidad, reciprocidad y dignidad de la persona humana, puede celebrar tratados mediante los cuales reconozca determinadas competencias a organismos internacionales con jurisdicción para cautelar los derechos humanos, combatir el crimen internacional, la corrupción y el terrorismo, así como para auspiciar los procesos de integración. Los fallos, conforme los tratados sobre la materia, de dichos organismos son de aplicación inmediata y de cumplimiento obligatorio en el territorio peruano y exigibles de cumplimiento por parte de los participantes ante los tribunales nacionales.

En Colombia, el Decreto 1290, de 1995, creó, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión para el Análisis y Asesoramiento en la Aplicación de las Recomendaciones Formuladas por los Órganos Internacionales de Derechos Humanos, con competencia para aplicar las recomendaciones emanadas de órganos de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas y de órganos del sistema interamericano. Esa comisión se integra con los ministros de relaciones exteriores, justicia, gobierno, defensa, y otros funcionarios con rango de secretarios, y tiene como fin primordial “propender a la aplicación de las recomendaciones” de los órganos internacionales y recomendar el tipo de medidas a tomar a tal efecto. Observamos que si bien no es la panacea, al menos existe un órgano con competencia explícita al cual se pueden dirigir los particulares.

El derecho público provincial argentino ofrece también algún ejemplo de mecanismos destinados al efecto. En la provincia de Tucumán se ha sancionado en 1995 la ley provincial 6664, por la cual se transforma al Pacto en norma provincial. Si bien coincidimos con el fin perseguido por dicha ley, que es el de lograr la mayor efectividad posible a sus cláusulas, y reconocemos también que la idea es ingeniosa, creemos que dicha ley es redundante e innecesaria, puesto que los tratados internacionales son ley suprema de la nación (artículo 31, CN), y con ello son directamente aplicables en los ordenamientos locales con jerarquía superior a los mismos. Al contrario, si se lo invoca como ley provincial, se lo está privando de dicha jerarquía.

V. UN ARBITRAJE PARA EJECUTAR UN ACUERDO AMISTOSO

Por último, referiremos un caso peculiar que tuvo lugar recientemente y que vino a confirmar las falencias observadas y algunas de las reco-

mendaciones que habíamos volcado en la primera versión de este trabajo:²⁹ en un acuerdo amistoso alcanzado por el Estado argentino y los peticionarios ante la Comisión Interamericana,³⁰ se pactó la designación de un tribunal arbitral conformado por un miembro designado por los peticionarios, uno por el Estado y el tercero de común acuerdo entre éstos. La misión de ese tribunal fue la de determinar el monto de las indemnizaciones que correspondían a los derechohabientes de la víctima. El laudo fue emitido el 4 de diciembre de 2006.

Si bien se trata de un acuerdo amistoso, es válido como precedente por cuanto ese acuerdo goza de una fuerza normativa similar a la de una sentencia de la Corte Interamericana; por lo tanto, resulta interesante tener en cuenta este mecanismo como alternativa para aquellos casos en que la sentencia requiera de algún tipo de actividad para facilitar su ejecución. Ciertas previsiones de ese acuerdo son interesantes a los fines de este trabajo:

- a) La creación del tribunal arbitral ya referido;
- b) La cesión a favor del Estado nacional de todos los derechos litigiosos que los peticionarios tenían contra la provincia responsable de la violación. Asimismo, el Estado nacional formuló reserva de repetir las sumas abonadas según determine el tribunal arbitral contra el gobierno de esa provincia, mediante descuento en la coparticipación federal;
- c) El compromiso de promover la sanción de leyes en distintos sentidos, pero especialmente en dos que deseamos destacar: i) incluir en el Código Procesal una norma por la cual la violación de los derechos humanos sea declarada causal de revisión de sentencias pasadas en derecho interno (suponemos que se refiere a la violación declarada internacionalmente por alguno de los órganos del sistema interamericano), y ii) Elaboración de un proyecto de ley que contemple “un mecanismo de cumplimiento de las recomendaciones y/o sentencias de la Comisión y/o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.

²⁹ Véase nota 1.

³⁰ Caso “Schiaivini”, petición 12.080 del registro de la CIDH. El acuerdo se firmó el 2 de marzo de 2005 y se encuentra transcrito en el decreto del Poder Ejecutivo Nacional, 574/2005.

El punto b) demuestra una imaginativa forma de zanjar el problema federal, en el mismo sentido que proponíamos más arriba: el Estado nacional asume el reclamo y luego lo repite de la provincia, mediante descuento en la coparticipación.

El punto c) revela la urgente necesidad de sancionar esa ley, tal como se explicita a continuación.

VI. CONCLUSIÓN: ALGUNAS IDEAS PARA LA REGLAMENTACIÓN

Como conclusión principal de este trabajo, sin perjuicio de las opiniones que hemos ido volcando a lo largo de su desarrollo, es que se hace imprescindible el dictado de una ley específica que reglamente la ejecución de las sentencias emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para la redacción de esa norma sería ideal distinguir cuatro supuestos diferentes y darles distinto tratamiento:

- a) Sentencias indemnizatorias en las que el obligado al pago es el Estado nacional.
- b) Sentencias no indemnizatorias en las que el obligado a su cumplimiento es el Estado nacional.
- c) Sentencias indemnizatorias en las que el obligado al pago es un órgano local.
- d) Sentencias no indemnizatorias en las que el obligado a su cumplimiento es un órgano local.

Tal como analizamos más arriba, sólo el primero de esos cuatro casos halla una solución relativamente adecuada en la legislación vigente, por vía de los artículos 499 y ss. del CPCCN, aun cuando subsiste el problema de que el Estado argentino ha adoptado desde 1991, la táctica de abonar sus deudas en bonos de consolidación de deuda.³¹ Pero para los otros tres casos no existe norma alguna. Reiteramos que en todos esos supuestos el responsable, desde el punto de vista internacional, es siempre el Estado federal, que es quien debe “tomar de inmediato las medidas, con-

³¹ Conforme a la ley 23.982, llamada “Ley de Consolidación”.

forme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de (las) entidades (federadas) puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento” de la sentencia, de conformidad con el artículo 28, inciso 12, del Pacto. Por ello, la clasificación en cuatro supuestos que formulamos tiene efectos sólo en el ámbito interno.

Creemos, por lo tanto, que es precisa una solución legislativa que garantice, para los cuatro casos:

- a) Como pauta genérica, la mayor efectividad posible de la sentencia de la Corte, tanto material como temporalmente; es decir, un mecanismo que asegure el cumplimiento efectivo y rápido de la sentencia.
- b) Una norma que establezca expresamente que las sentencias de la Corte de tipo indemnizatorio serán consideradas como si hubieran emanado de un tribunal local (y no como sentencias extranjeras) a los efectos de su ejecución, y la aplicación directa de los artículos 499 y concordantes del CPCCN. Ello para evitar posibles interpretaciones divergentes en los jueces, ya que las mismas se presentan en doctrina, como vimos más arriba.
- c) Deben otorgarse suficientes facultades para que el gobierno federal, como encargado de las relaciones exteriores del Estado, pueda motivar la actuación de los gobiernos locales en cumplimiento de la sentencia emanada de la Corte, atento el mandato que surge de la cláusula federal del Pacto (artículo 28), hoy con jerarquía constitucional (artículo 75, inciso 22, CN). Esto sería ni más ni menos que la explicitación de una facultad delegada por las provincias al gobierno federal por medio del artículo 27 de la Constitución Nacional. También por ese motivo creemos que sería suficiente con una ley simple y no se necesitaría una ley-convenio o un tratado interjurisdiccional, como analizamos más arriba.
- d) En consonancia con lo anterior, se debería facultar expresamente a la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación para requerir (o intimar) en forma directa el cumplimiento inmediato de la condena al órgano federal o local pertinente.
- e) Si el Poder Ejecutivo local (en caso de ser la autoridad responsable de la adopción de la medida) no efectiviza la condena emanada de

la Corte en un plazo breve (que debería fijarse en treinta días) luego de notificado por la Secretaría de Derechos Humanos, debería quedar autorizado el Poder Ejecutivo Nacional para hacerlo. Debe consagrarse asimismo la facultad expresa del gobierno federal para repetir del ente local responsable, el monto de dinero que hubiera desembolsado, por subrogación de éste, para hacer frente a la indemnización.

- f) Si el órgano encargado del cumplimiento es un tribunal (sea éste federal o local), sería preciso establecer algún mecanismo rápido, sencillo y breve para lograrlo. Para esa acción debería conferirse legitimación promiscuamente: al interesado o sus representantes, a la Secretaría de Derechos Humanos, al Ministerio Público y al Defensor del Pueblo. En caso de denegatoria, podría establecerse un recurso de apelación directa (ordinaria) ante la Corte Suprema. Esta propuesta implica, claro está, una especie de *per saltum*, pero la consideramos justificada por cuanto el fin buscado es la efectividad inmediata de los derechos humanos. Si el órgano que entendió en la causa originariamente había sido un tribunal local, debería asignarse competencia para la ejecución de la sentencia de la Corte al juez federal con competencia territorial en ese lugar.
- g) Con base en el proyecto de Constitución peruana mencionado más arriba, también proponemos que en caso de una eventual reforma constitucional se incluya al trámite de ejecución de sentencias de la Corte Interamericana como uno de los supuestos de competencia originaria de la Corte Suprema (artículo 117, CN).
- h) Debería consagrarse, asimismo, la prohibición de que el Estado nacional abone las sentencias indemnizatorias con bonos de consolidación de deuda, como viene haciendo hasta el presente con las sentencias emanadas de tribunales locales. Ello, porque en este caso está en juego en forma directa la responsabilidad internacional del Estado, y ese ardid resulta violatorio de la obligación internacional asumida en el artículo 68.1 del Pacto.

Éstas son sólo algunas ideas para llenar un vacío normativo, que puede provocar serios inconvenientes a los particulares y puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado argentino. La ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, si no va acompañada del dictado de

las medidas internas necesarias para ponerlos en vigor y para efectivizarlos, cae en la esterilidad y en la simple declamación.

Es imprescindible el dictado de una norma que garantice la ejecución inmediata y efectiva de las sentencias de la Corte Interamericana y que permita el diálogo entre la jurisdicción internacional y la nacional, poniendo fin al divorcio que hoy día existe en la materia.