

El control de convencionalidad en el sistema interamericano de derechos humanos

Implicaciones en el ordenamiento constitucional argentino*

Conventionality Control in the Inter-American System of Human Rights

IMPLICATIONS IN THE ARGENTINE CONSTITUTIONAL CODE OF LAWS

*Gastón Pereyra Zabala***

dr.gpereyra@gmail.com

RESUMEN. La doctrina del llamado *control de convencionalidad* tiene contornos imprecisos. Los dos ejes por los que circulan sus principales trazos son la internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional. El objetivo del presente trabajo es discutir si en el ejercicio del control de convencionalidad la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para nuestros tribunales locales, en particular para la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina. La solución a este interrogante pasa por la interpretación armónica del derecho, aplicando los grandes lineamientos doctrinarios en los cuales los consensos se han consagrado sin mayor dificultad y debate, y reconociendo que las cuestiones complejas merecen ante todo la aplicación de la regla de la normal prudencia, cuando menos hasta llegar a develar una doctrina perdurable con base en el principio de seguridad jurídica.

* Este trabajo fue admitido y designados evaluadores idóneos por resolución del Consejo de Redacción del día 10 de junio de 2011. En concordancia con las evaluaciones favorables, por acta del 15 de setiembre de 2011, el Consejo de Redacción resolvió su incorporación en este número de la *Revista de Derecho* de la Universidad Católica del Uruguay.

** Abogado y notario (Universidad Católica de Córdoba), diplomado en Derechos Humanos (IIDH, AUSJAL). Docente de la Universidad Católica de Córdoba y de la Universidad Empresarial Siglo 21.

PALABRAS CLAVE. Derechos humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Derecho internacional. Derecho constitucional. Convenios internacionales sobre derechos humanos. Argentina. Interpretación de la ley.

ABSTRACT. The doctrine of *conventionality control* has vague contours. The two central themes through which the main lines of conventionality control circulate are the internationality of constitutional law, and the constitutionality of international law. The aim of this paper is to discuss whether in the exercise of the conventionality control the interpretation of the American Convention on Human Rights by the Inter-American Court of Human Rights is binding on our local courts, particularly on the Argentine Supreme Court of Justice. The solution to this question is through the consistent interpretation of the law, applying the large doctrine guidelines where consensus have been set without any serious difficulties and debates, and acknowledging that complex issues deserve above all an implementation of the normal prudence rules, at least until revealing an enduring doctrine based on the principle of legal certainty.

KEYWORDS. Human Rights. Inter-american Court of Human Rights. International Law. Constitutional Law. International Conventions on Human Rights. Argentina. Interpretation of the Law.

SUMARIO. **1.** Introducción. **2.** El control de convencionalidad. 2.1. Conceptualización. 2.2. Formulación. 2.3. Efectos vinculantes. **3.** El principio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 3.1. El caso *Almonacid Arellano y otros contra Chile*. 3.2. El caso *Trabajadores cesados del Congreso contra Perú*. **4.** La postura adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. 4.1. El caso *Giroldi*. 4.2. El caso *Espósito*. 4.3. El caso *Mazzeo*. **5.** La posición actual de la Procuración General de la Nación. **6.** La opinión de la doctrina argentina. 6.1. Opinión que sostiene que la interpretación de la CADH por la CIDH es vinculante para nuestros tribunales. 6.2. Opinión que sostiene con reservas que la interpretación de la CADH por la CIDH es vinculante para nuestros tribunales. 6.3. Opinión que toma a la jurisprudencia de la CIDH solo como una pauta o guía, sin efecto vinculante. **7.** Conclusión.

1.

INTRODUCCIÓN

Hace poco más de un cuarto de siglo la República Argentina ingresó en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos (en adelante, SIDH). Desde entonces hemos experimentado una evolución que tiene tres etapas principales:

- a. En 1984 se aprobó y ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). La CADH, suscrita el 22.11.1969, fue aprobada en la Argentina por medio de la ley 23054 (*Boletín Oficial*, 27.3.1984) y ratificada el 14.8.1984.
- b. Ocho años después, en el caso *Ekmejdjian contra Sofovich*, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), modificando su jurisprudencia anterior, estableció la subordinación del derecho interno argentino al derecho internacional, la cual (según esta sentencia) existía desde que la Argentina ratificó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (por medio de la ley 19865, que entró en vigor para el país el 27 de enero de 1980).
- c. En 1994 la reforma constitucional, además de ratificar en el artículo 75, inciso 22, de la Constitución de la Nación Argentina la doctrina sentada en *Ekmejdjian*, estableció también que ciertos tratados sobre derechos humanos —entre ellos la CADH— “en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional”.

Fruto de este nuevo orden constitucional —integrado desde 1994 por un texto múltiple y abierto, susceptible de ser ampliado sin necesidad de convocar a una convención constituyente—, la Corte Suprema, primero en *Ekmejdjian* y luego en *Julio L. Mazzeo*, incorporó

la doctrina del llamado *control de convencionalidad*, al que alude la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) cuando resuelve casos contenciosos.

Por el momento, como todo instituto en desarrollo, este *control de convencionalidad* tiene contornos imprecisos. La Corte Suprema lo menciona en forma muy general, mientras que la doctrina se ha ocupado intensamente de él con el propósito de llenar este vacío.

El objetivo del presente trabajo es aportar algunas reflexiones a este debate y discutir específicamente si en el ejercicio del control de convencionalidad la interpretación de la CADH por la CIDH es vinculante para los tribunales argentinos, en particular para la Corte Suprema; en otras palabras, si la CIDH ejerce sobre la CSJN una suerte de *stare decisis* interamericano.

2.

EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

2.1. CONCEPTUALIZACIÓN

Como no es posible controlar sin interpretar, fue preciso que el derecho constitucional elaborara a lo largo del tiempo los fundamentos, contenidos y alcances del control de constitucionalidad a través de la interpretación de la Constitución y desde la Constitución.

Esta teoría, que lleva instalada más de dos siglos, desde el *leading case Marbury v. Madison*, se yuxtaponen con la del control de convencionalidad, cuyos contenidos se vienen delineando desde diferentes vertientes.

Podemos conceptualizar el *control de convencionalidad* como una garantía destinada a obtener la aplicación armónica del derecho vigente. Sin muchos rodeos, puede afirmarse:

[...] se trata del control de la supremacía de la CADH sobre las normas de derecho interno y, según la interpretación y alcances que le demos, puede ser tanto un simple e inofensivo juego de palabras, como el peligroso abandono de nuestra soberanía en el orden judicial.¹

Por un lado, desde larga data se ha intentado establecer algunas pautas sobre la obligación de aplicar abiertamente en el ámbito interno no solo las convenciones internacionales de las cuales el Estado es parte, sino también las interpretaciones que de sus normas llevaron a cabo los órganos internacionales.

¹ BIANCHI, Alberto B.: “Una reflexión sobre el llamado ‘control de convencionalidad’”, en *La Ley. Suplemento Derecho Constitucional 2010*, 23/9/2010, p. 426.

Desde el ámbito interno, nuestros tribunales, a partir de la causa *Ekmekdjian contra Sofovich*, reinstalaron la obligación de no invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Después de reformada la Constitución de la Nación Argentina en 1994, continúan las tendencias hacia lo que se ha denominado *internacionalización del derecho constitucional*.

Por otro lado, siguiendo a Albanese:

[...] el control de convencionalidad constituye la función esencial de los órganos internacionales competentes que, según expresan, no se erigen en funcionarios, legisladores o jueces nacionales, sino que interpretan los actos internos al amparo de la Convención.²

Se menciona desde el campo internacional la *constitucionalización del derecho internacional*, en el sentido de construir un orden jurídico constitucional de respeto a los derechos, posición que se viene manifestando desde hace aproximadamente dos décadas.

Estos son los dos principales trazos del control de convencionalidad: la internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional.

2.2. FORMULACIÓN

La CIDH ha expuesto los lineamientos básicos del control de convencionalidad en varios casos.

Su definición más clara se encuentra en el voto razonado del magistrado Antônio CANÇADO TRINDADE en el caso *Myrna Mack Chang contra Guatemala*, cuando dice:

Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no solo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes [...].³

En tanto, el juez GARCÍA RAMÍREZ enunció en su voto razonado:

[...] en la especie, al referirse a un control de convencionalidad la Corte Interamericana ha tenido a la vista la aplicabilidad y aplicación de la CADH, Pacto de San José de Costa Rica. Sin

² ALBANESE, Susana: "La Internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional", en ALBANESE, Susana (coord.): *Control de Convencionalidad*, Buenos Aires: Ediar, 2008, pp. 15-16.

³ CIDH, *Myrna Mack Chang contra Guatemala*, sentencia del 25/11/2003.

embargo, la misma función se despliega, por idénticas razones, en lo que toca a otros instrumentos de igual naturaleza. De lo que se trata es de que haya conformidad entre los actos internos y los compromisos internacionales contraídos por el Estado, que generan para este determinados deberes y reconocen a los individuos ciertos derechos. Si existe esta conexión clara y rotunda, los tribunales nacionales pueden llevar a cabo su propio control de convencionalidad. Este control de convencionalidad, de cuyos buenos resultados depende la mayor difusión del régimen de garantías, puede tener carácter difuso, es decir, quedar en manos de todos los tribunales cuando estos deban resolver asuntos en los que resulten aplicables las estipulaciones de los tratados internacionales de derechos humanos. Esto permitiría trazar un sistema de control extenso en materia de juridicidad de los actos de autoridades, sin perjuicio de que la fuente de interpretación de las disposiciones internacionales se halle donde los Estados la han depositado al instituir el régimen de protección que consta en la CADH y en otros instrumentos del *corpus iuris* regional. Me parece que este control extenso se halla entre las más relevantes tareas para el futuro inmediato del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Más tarde, en el caso *Trabajadores cesados del Congreso contra Perú*, la CIDH expresó:

[...] los órganos del Poder Judicial de cada Estado Parte en la Convención Americana deben reconocer a fondo y aplicar debidamente no solo el Derecho Constitucional sino también el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; deben ejercer *ex officio* el control tanto de constitucionalidad como el de convencionalidad, tomados en conjunto, por cuanto los ordenamientos jurídicos internacional y nacional se encuentran en constante interacción en el presente dominio de protección de la persona humana[...].⁴

2.3. EFECTOS VINCULANTES

Siempre que nos referimos al efecto vinculante de una sentencia respecto de otras que se producirán en el futuro, es preciso distinguir entre:

- a. las que se dictan en el mismo proceso respecto de las mismas partes, y
- b. las que tienen lugar en otros procesos con partes diferentes.

Esta distinción también es válida respecto de las decisiones de CIDH en asuntos contenciosos. En este caso corresponde distinguir si el Estado — integrado en el SIDH— ha sido parte en el proceso ante la CIDH o si no lo ha sido.

⁴ CIDH, *Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú*, sentencia sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, del 24/11/2006.

En relación con las primeras, no está en discusión que las sentencias de la CIDH son vinculantes o, mejor dicho, obligatorias para los Estados cuando estos son parte en el caso. Así lo dice expresamente el artículo 68.1 CADH:

Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

Este es el efecto al cual la Corte hizo referencia —por ejemplo— en el caso *Miguel Ángel Espósito*, cuando dijo:

[...] la decisión (de la CIDH en el caso “Bulacio vs. Argentina” sobre el concepto de ‘secuela de juicio’ en los términos del artículo 67, párr. 4.º, del Código Penal) resulta de cumplimiento obligatorio para el Estado Argentino (artículo 68.1, CADH), por lo cual también esta Corte, en principio, debe subordinar el contenido de sus decisiones a las de dicho tribunal internacional [...].

Muy distinto es el efecto vinculante de las sentencias dictadas en aquellos casos en que el Estado —integrado en el SIDH— no ha sido parte. Ya no se trata aquí del efecto directo de una sentencia, sino del efecto vinculante del precedente, de su *holding* o *ratio decidendi*, el cual resulta asimilable al efecto que este tiene en los sistemas anglosajones bajo el principio del *stare decisis*.⁵

Sobre este particular la CADH nada dice, de modo tal que es preciso indagar cómo han interpretado este efecto la CIDH y la Corte Suprema argentina.

3.

EL PRINCIPIO ESTABLECIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Dos casos paradigmáticos indican el rumbo hacia el que se orienta la CIDH en materia de ejercicio del control de convencionalidad por los tribunales nacionales: los casos *Almonacid Arellano y otros contra Chile* y *Trabajadores cesados del Congreso contra Perú*, que analizamos a continuación.

⁵ *Stare decisis et quia non movere*, ‘adherir a lo ya decidido y no modificar o alterar los puntos o cuestiones ya resueltos’.

3.1. EL CASO ALMONACID ARELLANO Y OTROS CONTRA CHILE

El 11.7.2005, la Comisión Interamericana presentó una demanda contra Chile ante la CIDH, a fin de que esta decidiera si el referido Estado había violado los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la CADH en perjuicio de los familiares del señor Luis Alfredo Almonacid Arellano.

Asimismo, la Comisión requirió al tribunal que declarara que el Estado había incumplido la obligación contenida en el artículo 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno).

Los hechos expuestos en la demanda se referían a la presunta falta de investigación y sanción de los responsables de la ejecución extrajudicial del señor Almonacid Arellano, a partir de la ley de amnistía adoptada en Chile en 1978, como así también a la presunta falta de reparación adecuada en favor de sus familiares.

Este trascendente pronunciamiento sostuvo que el crimen cometido contra Almonacid Arellano es un crimen de lesa humanidad, y que tales crímenes no pueden ser amnistiados.

En el caso *Almonacid Arellano*,⁶ la Corte en pleno sostuvo:

[...] es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley, y obligados por ende a aplicar las normas vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando el Estado ha ratificado un tratado como el Pacto de San José, sus jueces, como parte del aparato estatal, también están sometidos a ella.

En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de control convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican a los casos concretos y la CADH. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la CIDH, intérprete último de la Convención.

3.2. EL CASO TRABAJADORES CESADOS DEL CONGRESO CONTRA PERÚ

La doctrina sentada por la CIDH no tuvo sustanciales variantes en casos posteriores, sino hasta el caso *Trabajadores cesados del Congreso*.⁷ En dicho caso el alto cuerpo formuló algunas especificaciones:

Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En

⁶ CIDH, *Almonacid Arellano y otros contra Chile*, sentencia sobre excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, del 26/9/2006.

⁷ CIDH, *Trabajadores cesados del Congreso*, cit.

otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no solo control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad, *ex officio*, entre las normas internas y la Convención Americana. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en el caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros supuestos formales y materiales de admisibilidad de este tipo de acciones.

4.

LA POSTURA ADOPTADA POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ARGENTINA

Antes de la reforma constitucional de 1994, la Corte entendía que la interpretación de la CADH debía guiarse, además, por la jurisprudencia de la CIDH.

En esta etapa, entonces, la CSJN otorgó a la jurisprudencia de la CIDH la función de *guía*, término que, por cierto, sumó desconcierto en cuanto al valor vinculante de sus sentencias.

Pero lo que nos interesa aquí es situarnos en la postura adoptada luego de la reforma constitucional de 1994. Para ello nos referiremos a los casos *Girolodi*, *Espósito* y *Mazzeo*.

4.1. EL CASO GIROLDI

Con el caso *Girolodi*⁸ se inició la secuencia de pronunciamientos que fue definiendo en el ámbito nacional el marco conceptual del control de convencionalidad como porción específica del control de constitucionalidad.

Así, la Corte Suprema sostuvo:

[...] la jurisprudencia de los tribunales internacionales debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la CIDH.

A esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno Federal, le corresponde en la medida de su jurisdicción aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que de lo contrario podría implicar la responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional.

⁸ CSJN, *Girolodi*, Horacio D. y otro, CSJN 04/07/1995, LL 1995-D-463.

Igualmente, en el caso *Bramajo* la CSJN avanzó en la individualización de los organismos internacionales de control al incluir expresamente dentro de la jurisprudencia internacional los informes de la Comisión IDH.

Esta tendencia tuvo su coto en 1998, en oportunidad de su pronunciamiento en el caso *Acosta*, que significó un franco retroceso en cuanto al reconocimiento del carácter vinculante de los fallos de la CIDH.

Tal posición fue referenciada en el caso *Felicitti*, en el cual la CSJN asumió *per se* ser la intérprete final de los instrumentos internacionales.

4.2. EL CASO ESPÓSITO

En su nueva composición, la CSJN inició una nueva etapa en el reconocimiento de la jurisprudencia internacional con el caso *Espósito*,⁹ en el cual entendió en un recurso extraordinario contra la resolución de cámara que había confirmado la decisión de la jueza de primera instancia. Esta había declarado extinguida por prescripción la acción penal respecto de Miguel Espósito y lo sobreseyó definitivamente por el hecho cometido en perjuicio de Walter David Bulacio, por el que había sido acusado.

Teniendo en cuenta que los hechos ventilados en dicha causa habían sido conocidos por la CIDH, la cual había declarado la responsabilidad internacional del Estado argentino debido a la deficiente tramitación dada en el caso *Bulacio*, haciendo lugar al remedio federal interpuesto, la Corte consideró que no correspondía aplicar al caso las disposiciones comunes en materia de prescripción.

Esta sentencia originó un arduo debate en la doctrina penal local sobre la aplicación del instituto de la prescripción.

En la materia objeto de este trabajo, la CSJN ahuyentó cualquier duda:

[...] no puede soslayarse la circunstancia de que en el *sub lite* el rechazo de la apelación tendría como efecto inmediato la confirmación de la declaración de prescripción de la acción penal, en contravención a lo decidido por la CIDH en el caso *Bulacio contra Argentina*. La decisión mencionada resulta de cumplimiento obligatorio para el Estado argentino (art. 68.1, CADH), por lo cual también esta Corte, en principio, debe subordinar el contenido de sus decisiones a las de dicho tribunal internacional.

⁹ CSJN, *Espósito, Miguel Ángel*, CSJN, 23/12/2004, LL 2005-B-161.

Sin embargo, lo anterior no impidió que la CSJN dejara sentada su posición sobre el tema de fondo:

[...] corresponde dejar sentado que esta Corte no comparte el criterio restrictivo del derecho de defensa que se desprende de la resolución del tribunal internacional mencionado.

Son los órganos estatales quienes tienen a su cargo el deber de asegurar que el proceso se desarrolle normalmente, y sin dilaciones indebidas. Hacer recaer sobre el propio imputado los efectos de la infracción a ese deber, sea que ella se haya producido por la desidia judicial o por la actividad imprudente del letrado que asume a su cargo la defensa técnica, produce una restricción al derecho de defensa difícil de legitimar conforme al art. 18 de la Constitución Nacional.

En consecuencia, se plantea la paradoja de que solo es posible cumplir con los deberes impuestos al Estado argentino por la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos, restringiendo fuertemente los derechos de defensa y a un pronunciamiento en un plazo razonable, garantizados al imputado por la CADH. Dado que tales restricciones, empero, fueron dispuestas por el propio tribunal internacional a cargo de asegurar el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos en dicha Convención, a pesar de las reservas señaladas, es deber de esta Corte, como parte del Estado argentino, darle cumplimiento en el marco de su potestad jurisdiccional.

Este criterio fue reafirmado en el caso *Simón*, donde el más alto tribunal argentino decretó la inconstitucionalidad de dos leyes de impunidad, conocidas como de Obediencia Debida y Punto Final.

4.3. EL CASO MAZZEO

La posición asumida por la CSJN en los casos citados precedentemente permitió vislumbrar un avance en la decisión adoptada en el caso *Mazzeo*.¹⁰

Esta causa introdujo el problema de la cosa juzgada, proponiendo una reinterpretación del alcance de las garantías en el proceso penal.

En efecto, aquí la CSJN dio un salto hacia la consolidación de la aceptación y el seguimiento de aquellas decisiones supranacionales, receptando en idénticos términos la postura de la CIDH en el caso *Almonacid Arellano*.

Aquí la Corte, refiriéndose a la inconstitucionalidad de los indultos por delitos de lesa humanidad, sentenció:

¹⁰ CSJN, *Mazzeo, Julio Lilio y otros. Recurso de casación e inconstitucionalidad*. CSJN, 13/07/2007, *Fallos*, 330, p. 3248.

[...] el Poder Judicial debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la CADH. En esta tarea el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la CIDH, intérprete último de la Convención Americana.

Los términos de este pronunciamiento dan acabada cuenta de cuán comprometida se encuentra la CSJN con la jurisprudencia internacional emanada de la CIDH.

Y es de destacar que la posición del más alto tribunal nacional se mantuvo en el reciente pronunciamiento en la causa *Videla*, de fecha 27.4.2010, en el cual la CSJN remitió a la aplicación de lo decidido en los casos *Simón y Mazzeo*.

5.

LA POSICIÓN ACTUAL DE LA PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN

Muy importante por su claridad y rigor analítico es el dictamen producido hace unos meses por la Procuración General de la Nación en el caso *Jorge E. Acosta*, que ha merecido un detenido análisis de María Angélica GELLI.¹¹

Este dictamen tiende a impedir que los tribunales argentinos extiendan automáticamente la jurisprudencia sentada por la CIDH en el caso *Bayarri contra Argentina*, donde se estableció que una prisión preventiva cuya duración excedió largamente los plazos establecidos por la ley 24390 (Adla, LIV-D, 4423) era violatoria del artículo 7.5 de la CADH.

Juan Carlos Bayarri, a quien en sede policial se le extrajo una confesión de sus presuntos delitos mediante tortura, fue sometido a proceso penal durante trece años (1991-2004), estuvo en prisión preventiva durante todo ese tiempo y finalmente fue absuelto. Durante la tramitación del juicio había requerido en varias oportunidades la excarcelación por aplicación de la ley 24390 y el tribunal interviniente le denegó todos los pedidos. La CIDH condenó a la República Argentina a indemnizarle los perjuicios sufridos.

Tal principio, de ser aplicado sin atenuantes, colisionaría con lo decidido por la Corte Suprema en el caso *Hernán Javier Bramajo* y tendría efectos en todas las causas en las que (como la de Jorge E. Acosta) el plazo máximo de la prisión preventiva establecido por la ley 24390 estuviera excedido (el plazo establecido por dicha ley es de dos años como máximo sin

¹¹ GELLI, María Angélica: "El valor de la jurisprudencia internacional. A propósito del caso 'Bayarri' en un dictamen de la Procuración General de la Nación", en *La Ley*, 1/6/2010, p. 1.

que haya sentencia definitiva, prorrogable por otro año más si el número de delitos imputados o la complejidad de la causa impiden el dictado de la sentencia en ese plazo).

En lo que aquí interesa específicamente, la postura de la Procuración está expresada en el punto V, donde se analizan los efectos de la interpretación de la CADH efectuada por la CIDH, desde el punto de vista del sistema del derecho interamericano y desde el punto de vista del derecho argentino.

Con fundamento en el derecho interamericano el dictamen sostiene:

- a. 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, en los términos del artículo 68.1 de la CADH, siempre y cuando esas sentencias no impongan una medida que implique desconocer derechos fundamentales del orden jurídico interno.
- b. El término *decisión* contenido en el artículo 68.1 CADH alude a la parte dispositiva del fallo y no al fundamento jurídico de la sentencia.
- c. Las decisiones de la CIDH y su jurisprudencia no tienen efectos generales (*erga omnes*) sobre otros casos similares existentes en el mismo o en otro Estado.
- d. La eficacia general de la jurisprudencia de la CIDH no puede inferirse de las sentencias de ese tribunal que la afirman, pues tal tipo de argumentación presupone en sus premisas lo que se debe demostrar, a saber: si las sentencias de la CIDH tienen valor general más allá de los términos estrictos del artículo 68.1 CADH.

En otras palabras, para no caer en una petición de principio, sería necesario encontrar razones independientes a la misma jurisprudencia de la CIDH que permitan concluir en la existencia del deber de seguir dicha jurisprudencia.

Con fundamento en el derecho argentino, el dictamen sostiene:

- a. El derecho argentino no ha establecido expresamente la obligatoriedad de las sentencias de la CIDH más allá de lo dispuesto por el artículo 68 CADH.
- b. Podría pensarse que la doctrina de la Corte Suprema sentada en el caso *Giroldi* sostiene el carácter vinculante de la jurisprudencia de los órganos interamericanos; sin embargo, 1) tal interpretación dotaría a las sentencias de la CIDH de una eficacia jurídica que en el derecho argentino ni siquiera tienen las sentencias de la Corte Suprema, y 2) se convertiría a la CIDH en intérprete supremo de

una porción del derecho constitucional argentino (la porción que corresponde a la CADH), en contra de lo dispuesto por los artículos 108 y 116 de la Constitución Nacional.

- c. No es plausible sostener que la reforma constitucional de 1994, a través de la cláusula “en las condiciones de su vigencia”, incorporada en el artículo 75, inciso 22, de la Constitución de la Nación, haya modificado los citados artículos 108 y 116, pues la ley 24309, que declaró la necesidad de la reforma constitucional, no atribuyó a la Convención competencia para modificar las normas de la Constitución relativas a la organización y las atribuciones del Poder Judicial de la Nación. Por lo tanto, la Convención no podía alterar la competencia de los tribunales locales y la supremacía de la Corte Suprema en cuanto a la interpretación de todas y cada una de las normas constitucionales.
- d. Afirmar que la Corte Suprema ya no es el último intérprete en relación con una porción de las normas constitucionales (en el caso, las de la CADH) es insostenible porque conduce a la invalidez de la reforma constitucional en dicho punto (doctrina del caso *Fayt*, en *Fallos* 322-1616 y sus citas).
- e. Si la cláusula “en las condiciones de su vigencia” del citado artículo 75, inciso 22, significase que, además del texto de los tratados expresamente mencionados allí, también forma parte de la Constitución la jurisprudencia de los órganos internacionales de control, cada cambio en la jurisprudencia de estos órganos tendría como efecto en los hechos la modificación de la Constitución. Sin embargo, la convención constituyente de 1994 tampoco estaba habilitada para modificar el régimen de reforma constitucional del artículo 30 (que se encuentra en la primera parte de la Constitución, cuya modificación la ley 24309 había prohibido explícitamente), de modo tal que esta conclusión también conduciría a la invalidez de la reforma constitucional en dicho punto.
- f. El hecho de que la jurisprudencia de la CIDH deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales no significa su aplicación irreflexiva y automática. Ello implica el deber de examinar minuciosamente la aplicabilidad de la jurisprudencia al caso concreto, de exponerla y discutirla razonadamente y, en su caso, de explicar las razones jurídicas por las cuales no se la sigue en el caso particular.
- g. Los tribunales nacionales deben hacer el máximo esfuerzo por cumplir la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección de derechos humanos

encargados del control de aquellos instrumentos internacionales que gozan de rango constitucional en el orden jurídico argentino, sin desconocer en dicha tarea, por supuesto, los principios y reglas supremos del orden jurídico interno y la competencia misma asignada por la Constitución a los tribunales nacionales para decidir los procesos judiciales internos, competencia que, en última instancia, la carta fundamental ha atribuido a la Corte Suprema.

Dicho esto, el dictamen propone el razonamiento que los tribunales argentinos deberían emplear para aplicar la jurisprudencia de la CIDH. Este está dividido en cuatro pasos, a saber:

1. Verificar si existe jurisprudencia de la Corte y/o la Comisión Interamericanas sobre la cuestión debatida en el proceso interno.
2. Determinar cuál es la doctrina o razón subyacente (*ratio decidendi*) que se desprende de la(s) sentencia(s) pertinente(s).
3. Examinar minuciosamente la aplicabilidad *prima facie* de esa doctrina al caso concreto.
4. Examinar si existen razones jurídicas, basadas en el ordenamiento constitucional, que se opongan a la aplicabilidad de la doctrina derivada de la jurisprudencia del órgano internacional pertinente. A tal fin, el tribunal nacional debería discutir razonadamente esa doctrina en el marco de todo el orden constitucional argentino y, con base en ese análisis, decidir si, en el caso concreto, corresponde seguirla o no, proporcionando una debida fundamentación de la decisión tomada.

6.

LA OPINIÓN DE LA DOCTRINA ARGENTINA

Veamos ahora cómo interpreta la doctrina argentina la fuerza de los precedentes de la CIDH cuando el Estado no ha sido parte.

Una rápida revista permite advertir la presencia de tres tendencias en nuestros autores:

- a. los que sostienen, sin formular reservas ni reparos, que la interpretación de la CADH por la CIDH es vinculante para nuestros tribunales;

- b. los que sostienen esa misma opinión pero con alguna reserva, y
- c. los que toman a la jurisprudencia de la CIDH solo como una pauta o guía, sin efecto vinculante.

6.1. OPINIÓN QUE SOSTIENE QUE LA INTERPRETACIÓN DE LA CADH POR LA CIDH ES VINCULANTE PARA NUESTROS TRIBUNALES

En el primer grupo (sin perjuicio de otros autores) encontramos a BIDART CAMPOS, ALBANESE, HITTERS, SAGÜÉS, GIL DOMÍNGUEZ, BAZÁN y PINTO.

Germán BIDART CAMPOS y Susana ALBANESE han sostenido:

[...] se debe aplicar la interpretación de las normas convencionales surgida de los órganos de control internacionales con aptitud de obrar, sin desnaturalizarla, porque ello forma parte de las obligaciones estatales asumidas al momento de ratificar los tratados; por otra parte, es la práctica seguida por los Estados en la materia.¹²

Juan Carlos HITTERS sigue este mismo criterio:

[...] coincidimos entonces con Germán Bidart Campos y con Susana Albanese en los vinculantes efectos que tienen para los jueces del derecho interno las opiniones y decisiones de los dos órganos interamericanos del Pacto de San José.¹³

Néstor Pedro SAGÜÉS, hace algunos años, dijo:

[...] pese a no ser vinculantes para los jueces locales las interpretaciones que hacen la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos humanos insertados en el Pacto de San José de Costa Rica, de todos modos nuestros magistrados: 1) deben tener como guía a tales pronunciamientos; 2) no pueden por ende desconocerlos, y 3) tienen que dar fundadas razones de peso para no aceptar a tales exégesis.

Luego, en opiniones más recientes, este autor ha incrementado el valor de los precedentes emanados de la CIDH y sostiene:

¹² BIDART CAMPOS, Germán J., y ALBANESE, Susana: "El valor de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", en *Jurisprudencia Argentina*, 1999-II-357.

¹³ HITTERS, Juan Carlos: "¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?", en *La Ley*, 2008-E, 1169.

[...] la Corte Interamericana destaca que el material controlante no consiste exclusivamente en las normas del Pacto, sino también en la interpretación dada a esas reglas por la Corte Interamericana, y sin diferenciar entre interpretaciones vertidas en sentencias (parte resolutive y fundamentos), o en opiniones consultivas. En otras palabras, el material normativo controlante está conformado por las cláusulas del Pacto de San José de Costa Rica, más la exégesis que de ellas ha hecho la Corte Interamericana. De hecho, esta tesis importa una interpretación mutativa por adición realizada sobre el Pacto por la Corte Interamericana, en su condición de intérprete definitiva del mismo (art. 67). El tribunal ha agregado algo al contenido inicial formal del Pacto, aunque el texto de este no ha variado.¹⁴

A esta opinión se agrega que, a juicio de SAGÜÉS, en los casos en los cuales la Argentina ha sido parte,

[...] el fallo de la Corte Interamericana puede dejar sin efecto una sentencia de la Corte Suprema, con lo cual esta ha perdido, en la materia de la mencionada Convención, carácter de suprema.

Finalmente, en su trabajo más reciente sobre la cuestión, SAGÜÉS, destacando cada vez más el valor de los fallos de la CIDH, afirma que “la Corte Interamericana tiende a perfilarse también como un tribunal regional de casación, en orden a crear una jurisprudencia uniforme dentro de aquella temática”, y sostiene asimismo que, ante un eventual conflicto entre la Constitución y la CADH, siempre debe prevalecer esta última.¹⁵

Andrés GIL DOMÍNGUEZ explica la cuestión desde la llamada *regla de reconocimiento* y dice:

Cuando una regla de reconocimiento constitucional desde la supremacía de su Constitución “invita” a una fuente externa conformada por los Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos respetando su lógica de funcionamiento, el espacio normativo que sirve como parámetro de validez de las normas inferiores es habitado por el control de constitucionalidad (proveniente de la fuente interna) y el control de convencionalidad (proveniente de la fuente externa).¹⁶

En la misma línea se orienta Víctor BAZÁN:

¹⁴ SAGÜÉS, Néstor Pedro: “El control de convencionalidad. En particular sobre las Constituciones Nacionales”, en *LA LEY*, 2009-B, 761.

¹⁵ SAGÜÉS, Néstor Pedro: “Dificultades operativas del ‘control de convencionalidad’ en el sistema interamericano”, en *La Ley*, 11/8/2010, pp. 1-5.

¹⁶ GIL DOMÍNGUEZ, Andrés: *Escritos de neoconstitucionalismo*, Buenos Aires: Ediar, 2010, p. 116.

[...] la CIDH impone a los poderes judiciales de los Estados la obligación de concretar el control de convencionalidad de las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos *vis à vis* la CADH, tomando en consideración al efecto no solo la literalidad de dicho pacto sino la lectura que del mismo ha realizado el Tribunal Interamericano que, como se sabe, es el intérprete último de aquel. Realza, así, la operatividad de la pauta de interpretación conforme a la CADH como estándar hermenéutico a respetar y resguardar por parte de los órganos jurisdiccionales vernáculos (incluso de oficio), dinámica en la que subyace la idea de retroalimentación del control de constitucionalidad y el control de convencionalidad.¹⁷

Mónica PINTO, finalmente, en un trabajo publicado antes del caso *Mazzeo*, hizo una reseña pormenorizada de la jurisprudencia de la Corte hasta 2005 y, si bien no encontró en ella elementos para afirmar que el máximo tribunal hubiera (hasta ese momento) establecido la obligatoriedad de la jurisprudencia de la CIDH, concluyó con una exhortación en tal sentido.

6.2. OPINIÓN QUE SOSTIENE CON RESERVAS QUE LA INTERPRETACIÓN DE LA CADH POR LA CIDH ES VINCULANTE PARA NUESTROS TRIBUNALES

En el segundo grupo de autores puede mencionarse a GELLI y TRAVIESO.

María Angélica GELLI sostiene:

[...] del fallo de la Corte Interamericana puede emerger doctrina en términos de precedentes para el futuro, en los casos en que la regla creada por el Tribunal Internacional tenga generalidad suficiente como para determinar los supuestos de hecho, eventualmente violatorios de derechos humanos según la protección acordada en los tratados.¹⁸

En coincidencia con esta afirmación, después de analizar el caso *Mazzeo*, esta autora ha dicho:

El criterio empleado por la Corte argentina en *Mazzeo* es, a mi modo de ver, demasiado rígido. Cuando un fallo de un tribunal regional se emplea como precedente por otro Estado parte, los jueces locales deberían examinar si el supuesto de hecho del precedente coincide en un todo con el del conflicto que deben resolver en el orden interno. Si existe alguna singularidad específica, a los tribunales locales se les ofrecen alternativas de interpretación y, entre estas, diversas opciones.¹⁹

¹⁷ BAZÁN, Víctor: “Inconstitucionalidad e inconventionalidad por omisión”, en *La Ley*, 2009-E, 1240.

¹⁸ GELLI: o. cit.

¹⁹ GELLI, María Angélica: *Constitución de la Nación Argentina. Concordada y comentada*, 4.ª ed., Buenos Aires: La Ley, 2008, t. II, p. 234.

Juan Antonio TRAVIESO también formula reservas, pero de otro orden. En su opinión, la jurisprudencia de la CIDH es obligatoria para los tribunales nacionales, y estos solo pueden apartarse de ella cuando resulte violatoria del artículo 27 de la Constitución Nacional.²⁰

6.3. OPINIÓN QUE TOMA A LA JURISPRUDENCIA DE LA CIDH SOLO COMO UNA PAUTA O GUÍA, SIN EFECTO VINCULANTE

Dentro del tercer grupo de autores (sin agotar la nómina) se encuentran BADENI, GOZAÍNI y MONCAYO, bien que entre ellos existen matices importantes.

Gregorio BADENI, que tiene una opinión crítica sobre la denominación *control de convencionalidad*, pues a su juicio este está comprendido dentro del control de constitucionalidad tradicional, sostiene:

[...] las sentencias de la Corte Interamericana no tienen efectos *erga omnes*, pues solo son obligatorias para los Estados que sean partes en la causa, aunque la doctrina hermenéutica que resulte de ellas debe ser debidamente considerada como guía de actuación por los restantes Estados.²¹

Oswaldo GOZAÍNI también entiende que “la orientación del pronunciamiento es una guía o pauta”.²²

Guillermo MONCAYO, más cerca de la jurisdicción internacional, sostiene:

Nuestra Corte suprema no ha dejado de ser el intérprete final de la Constitución, pero en la interpretación y aplicación de las convenciones sobre derechos humanos, diversas instancias internacionales puede ser incitadas [sic] —y en realidad lo han sido— para procurar, bajo formas diversas, su efectiva observancia y defensa, una vez agotadas infructuosamente las vías internas.²³

²⁰ TRAVIESO, Juan Antonio: “Los nuevos paradigmas. Enfoques con nuevas consideraciones metodológicas”, en ABREGÚ, Martín, y COURTIS, Christian (comps.): *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: CELS y Editores del Puerto, 1997, pp. 127-145.

²¹ BADENI, Gregorio: “Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia”, en *La Ley*, 2009-E, 1018.

²² GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo: “El impacto de la jurisprudencia del sistema interamericano en el derecho interno”, en ALBANESE, Susana (coord.): *El control de convencionalidad*, Buenos Aires: Ediar, 2008, pp. 81-112.

²³ MONCAYO, Guillermo: “Reforma constitucional, derechos humanos y jurisprudencia de la Corte Suprema”, en ABREGÚ, Martín, y COURTIS, Christian (comps.): *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: CELS y Editores del Puerto, 1997, pp. 89-104.

7.

CONCLUSIÓN

Desde la estructura establecida sobre la interacción entre el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos, se advierte la exposición de temas arduos que en la práctica sobrepasan ampliamente el compendio de algunos principios básicos.

La garantía a la que aludimos, el control de convencionalidad, puede llegar a ofrecer dificultades en su aplicación cuando la interpretación dinámica y evolutiva de normas convencionales por los tribunales sea variada, y disgregada la opinión de sus miembros.

Cuando los fundamentos encontrados se trasladan especialmente a los graves conflictos del pasado que llegan a veces a destiempo al campo jurídico, “se presenta un camino brumoso, más perceptible y difícil para la búsqueda de la construcción de la internacionalización del derecho constitucional que para la constitucionalización del derecho internacional”.²⁴

Desde que la República Argentina se integró en el SIDH, ha quedado sujeta a la fuerza vinculante de los fallos de la CIDH solamente en aquellos casos en los cuales es parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 68.1 de la CADH.

En los restantes casos, es decir, en todos aquellos en los cuales Argentina no es parte, la jurisprudencia de la CIDH no tiene fuerza vinculante, ni para la Corte Suprema ni para los restantes tribunales argentinos.

Sin perjuicio de ello, estos tribunales al fallar deben *tener en cuenta*, deben hacer mérito y evaluar, según su sano criterio, si corresponde aplicar los precedentes emanados de la CIDH.

Tal vez porque concebimos que el crecimiento de un Estado requiere una franca apertura regional, en la que la consideración de las particularidades propias de cada nación conviva con los principios de tolerancia generales que posibiliten que los habitantes de cada Estado puedan ver reconocidos y ejercer libre pero responsablemente sus derechos y obligaciones.

Tal vez porque los espacios ganados en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos no admiten fronteras y nos permiten ir más allá de los límites territoriales nacionales.

Tal vez porque tenemos la firme convicción de que la suma de voluntades, la tolerancia y la adecuación al contexto histórico, social, político y religioso imperante va más allá

²⁴ ALBANESE: o. cit.

de la rígida letra de la norma positivizada, y es la única posibilidad de hacer perdurables los derechos reconocidos en ella.

Por todo ello, creemos que la solución, o al menos el punto de partida para llegar a buen puerto, pasa por la interpretación armónica del derecho.

Los jueces argentinos deben incorporar las convenciones, los tratados, la jurisprudencia supranacional y la de la propia Corte Suprema, como un ejercicio activo en la función de juzgar.

Según este criterio, estimo que el *control de convencionalidad*, ejercido de conformidad con los precedentes de la CIDH, constituye un complemento del control de constitucionalidad tradicional, al que puede acudir la Corte Suprema si entiende que tales precedentes resultan de aplicación.

Por eso quizás uno de los medios adecuados para la interpretación armónica del derecho vigente consista en aplicar los grandes lineamientos doctrinarios en los cuales los consensos se han consagrado sin mayor dificultad y debate.

Y en aquellas cuestiones imbricadas en las que alcanzar unanimidad parece una quimera, partamos de reconocer que tales situaciones merecen ante todo la aplicación de la regla de la normal prudencia, cuando menos hasta develar una doctrina perdurable basada en el principio de seguridad jurídica.

Solo en la universalización de una concepción que ampare los derechos más elementales del individuo, cualquiera sea su nacionalidad, creencia, ideología, religión o posición, podremos contribuir a garantizar el normal desarrollo de las relaciones interpersonales e interestatales, todo ello en el marco de un Estado de derecho que efectivice no solo la justicia y la equidad, sino también la seguridad jurídica.

Este principio no implica una inclinación a petrificar las interpretaciones de las cláusulas convencionales sino a garantizar el objeto y fin de los tratados internacionales de derechos humanos. Se trata ni más ni menos que del respeto de la persona en todas sus dimensiones.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBANESE, Susana: “La internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional”, en ALBANESE, Susana (coord.): *Control de convencionalidad*, Buenos Aires: Ediar, 2008.
- BADENI, Gregorio: “Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia”, en *La Ley*, 2009-E, 1018.
- BAZAN, Víctor: “Inconstitucionalidad e inconventionalidad por omisión”, en *La Ley*, 2009-E, 1240.
- BIANCHI, Alberto B.: “Una reflexión sobre el llamado ‘control de convencionalidad’”, en *La Ley. Suplemento Derecho Constitucional 2010*, 23 de setiembre de 2010, 2010-E, 426.
- BIDART CAMPOS, Germán J., y ALBANESE, Susana: “El valor de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Jurisprudencia Argentina*, 1999-II-357.
- GELLI, María A.: *Constitución de la Nación Argentina. Concordada y comentada*, 4.^a ed., Buenos Aires: La Ley, 2008.
- “El valor de la jurisprudencia internacional. A propósito del caso ‘Bayarri’ en un dictamen de la Procuración General de la Nación”, en *La Ley*, Buenos Aires, 1 de junio de 2010.
- GIL DOMÍNGUEZ, Andrés: *Escritos de neoconstitucionalismo*, Buenos Aires: Ediar, 2010.
- GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo: “El impacto de la jurisprudencia del sistema interamericano en el derecho interno”, en ALBANESE, Susana (coord.): *Control de convencionalidad*, Buenos Aires: Ediar, 2008.
- HITTERS, Juan Carlos: “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?”, en *La Ley*, 2008-E, 1169.
- MONCAYO, Guillermo: “Reforma constitucional, derechos humanos y jurisprudencia de la Corte Suprema”, en ABREGÚ, Martín, y COURTIS, Christian (comps.): *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: CELS y Editores del Puerto, 1997.
- SAGÜÉS, Néstor P. “El control de convencionalidad. En particular sobre las Constituciones Nacionales”, en *La Ley*, 2009-B, 761.
- “Dificultades operativas del ‘control de convencionalidad’ en el sistema interamericano”, en *La Ley*, 11 de agosto de 2010.
- TRAVIESO, Juan A. “Los nuevos paradigmas. Enfoques con nuevas consideraciones metodológicas”, en ABREGÚ, Martín, y COURTIS, Christian (comps.): *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires: CELS y Editores del Puerto, 1997.