

Reseña de la obra *Ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

Rousset Siri, A. (2018). *Ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Ediar

Por Gonzalo M. Evangelista¹

La obra se estructura en siete capítulos divididos en tres partes y tres anexos con contenido práctico. Esta publicación es la tesis de doctorado defendida por el autor en la Universidad Nacional de Cuyo, que fuera calificada como “sobresaliente con mención de honor”.

Se sustenta en una destacable cantidad y calidad de recursos bibliográficos: no solo repasa las normas y su aplicación práctica por parte de los máximos tribunales a nivel nacional e interamericano, sino que incluye votos razonados de jueces integrantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y jurisprudencia y normativa comparada. A su vez, cita doctrinarios de jerarquía, opiniones de jueces, juezas y comisionados/as; instrumentos regionales, universales, proyectos de instrumentos internacionales, proyectos de leyes nacionales, e incluso, transcripciones de audiencias celebradas ante entes internacionales.

El autor propone una división que agiliza la comprensión. Con capítulos relativamente independientes y redacción amena, permite lecturas parciales y específicas.

¹ Abogado (UNCuyo). Maestrando en Protección Internacional de Derechos Humanos (UAH). JTP de Derechos Humanos y Garantía (Universidad de Congreso). Titular de la Secretaría de Litigio de XUMEK.

La novedad de su estrategia radica en rodear el tema central con precisiones conceptuales, proponer soluciones de diferente índole y fundar sus argumentos mediante la síntesis de años de jurisprudencia, cuadros comparativos y recursos didácticos como el desarrollo de situaciones hipotéticas.

Es posible advertir cómo influye en el autor su vocación docente prefiriendo una forma didáctica de explicar el contexto, conceptos preliminares y absolutamente todas las variables que derivan de la problemática que ha seleccionado. Con conocimiento de que el suyo no es el método que se estila en ámbitos científicos, decide sostenerlo bajo el convencimiento de que es adecuado a los fines que se ha propuesto, poniendo en valor aspectos pedagógicos y prácticos.

En efecto, al hablar del marco conceptual, indica que

Si bien es cierto que en una investigación de tipo cualitativo ciertos conceptos se pueden tener por conocidos y pueden no ser definidos (...), a lo largo de la presente investigación se desarrollarán una serie de nociones relevantes, sobre la base de la bibliografía seleccionada y el tema abordado, con la finalidad de generar herramientas de análisis.

A considerar por el resultado, logra hacer de aquello que la doctrina científica sugiere omitir una de las principales virtudes de su obra. Su lectura resulta ineludible no solo para ámbitos académicos que se encuentren ávidos de textos de calidad, sino también para sectores políticos, sociales y estatales que pretendan debatir sobre la temática.

El objeto principal de la obra es proponer lineamientos para construir un sistema eficaz de implementación y ejecución de las sentencias de la Corte IDH.

La primera parte consta de un capítulo único dedicado a detallar el marco teórico, conceptual, situacional, legal y jurisprudencial de la obra, así como a poner de relieve las cuestiones relativas al trabajo científico previo del que fuere producto la obra, expresando las hipótesis formuladas, problema planteado, el estado de la cuestión, los objetivos propuestos y, finalmente, la metodología utilizada.

Por su parte, la segunda parte consta de tres capítulos. En general, analiza lo relativo al deber de reparar en el ámbito del derecho internacional, las características del sistema reparatorio del SIDH, y las particularidades del derecho argentino como caso testigo.

En particular, el primer capítulo refiere a cuestiones básicas del derecho internacional de los derechos humanos, pero cuyo conocimiento resulta necesario para ordenar adecuadamente los elementos de análisis posterior.

Se destaca el desarrollo que realiza de lo que entiende “principales ejes de cambio” para consolidar la realidad internacional en materia de derechos humanos: la aceptación de la especial naturaleza que tienen los tratados internacionales, el nuevo rol de los Estados en las relaciones emergentes de dichos instrumentos y la comprensión del especial papel que cumplen las víctimas en este tipo de procesos.

Además, cabe subrayar el vínculo que plantea entre el ordenamiento jurídico internacional y el ámbito interno de los Estados a través de los medios de incorporación que considera “dos puentes centrales de comunicación”: por vía legal o por vía jurisprudencial –donde incluye el control de convencionalidad–.

El capítulo II tiene como expreso propósito abordar los criterios generales esgrimidos previamente desde la óptica del marco interno, haciendo especial referencia al sistema constitucional argentino.

Al desarrollar la norma argentina propone su visión fundada en relación a las diferentes formas de interpretar los extremos del inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional que mayor polémica han generado a nivel nacional, aportando una mirada desde el DIDH.

Se destaca su opinión crítica acerca de argumentos históricamente debatidos, como el de “vigencia” como elemento de categorización y el de “la primacía absoluta de la Constitución Nacional sobre el tratado de igual jerarquía”, y comienza a detallar los principales casos jurisprudenciales del máximo tribunal nacional referido a la cuestión.

Por otra parte, merece la pena su afirmación acerca de la “ubicación de los tratados sobre derechos humanos”. Sostiene que los tratados internacionales sobre derechos humanos “no forman parte de la CN, no han sido incorporados a la misma, pero no caben dudas de que forman parte del bloque de constitucionalidad federal y, por ende –con la jerarquía que ostentan–, son plenamente exigibles”.

Lo anterior es muy importante porque, al margen de sus sólidos argumentos para sostener el impacto que deberían generar las decisiones de organismos internacionales en materia de derechos humanos aun cuando no sean jurisdiccionales, resalta que en Argentina se da esta particularidad que los coloca en una situación de exigibilidad notable.

A continuación, refiere a los tratados sobre derechos humanos en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, examinando en forma resumida 12 casos relevantes que permiten conocer los vaivenes que ha tenido la CSJN en el tema, incluyendo el caso “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto *s/informe sentencia dictada en el caso ‘Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina’* por la Corte IDH”, generador de gran debate doctrinal.

Entiende que el fallo puede ser objetado por varias cuestiones que enumera y detalla, entre ellas: desconocer la integralidad de la obligación internacional asumida por imperio del artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); olvidar que la constante referencia al artículo 27 de la CN no puede ser invocada en el ámbito internacional por expreso mandato del artículo 27 de las Convención de Viena de 1969; la responsabilidad internacional por violaciones a los derechos humanos comprende a todos los órganos del poder; no es aplicable la referencia al principio de subsidiariedad o lo relativo a la “cuarta instancia” en cuanto constituyen presupuestos del acceso al sistema, no objetados por el Estado argentino y evidentemente extemporáneo; tampoco proceden argumentos ajenos al SIDH como los relativos al margen de apreciación nacional y de cuestiones de competencia limitada; y omitir que un tribunal local no está facultado para limitar la competencia contenciosa de la Corte IDH sin que ello traiga aparejado severas consecuencias negativas, como es in-

currir en un ilícito internacional por incumplimiento de la normativa internacional, o el surgimiento de nuevas violaciones a la CADH por incumplimiento de lo resuelto por el Tribunal regional.

El capítulo III brinda precisiones metodológicas, delimita conceptos y nociones básicas vinculados con la temática de las reparaciones por violaciones a los derechos humanos desde la óptica del derecho internacional general y del derecho internacional de los derechos humanos.

Se destaca su opinión acerca del concepto de reparaciones en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo estudio encuentra especialmente relevante. Propone un concepto que comprenda que la conducta ilícita del Estado trasciende las fronteras de la persona y hiere a la sociedad en la que se inserta. Toma como punto de partida un concepto de “reparación integral” cuyo eje se construya desde la premisa de que el pleno restablecimiento de las obligaciones de respeto y garantía requiere medidas de reparación que tiendan no solo a borrar las huellas que la conducta ilícita del Estado ha generado, sino también a evitar su repetición. No solo deben perseguir como principal objetivo las consecuencias patrimoniales, sino, además, trabajar en las medidas extrapatrimoniales, con especial énfasis en aquellas que trascienden a la víctima para reparar el daño causado en el entramado social en el que se inserta, por lo que será esencial contar con la activa participación de la misma a tales fines.

Por otra parte, merece la pena el análisis que realiza sobre la extensión del daño y la efectividad de la reparación del daño causado, sintetizando años de jurisprudencia y demostrando sus conclusiones con cuadros que permiten graficarlas.

En este capítulo también estudia el alcance y contenido de los rubros indemnizatorios que concurren a conformar el concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte IDH, y luego ensaya el esquema reparatorio que considera adecuado.

Finalmente, incorpora las modalidades de cumplimiento que se estipulan en las sentencias de la Corte IDH a partir de sostener que las medidas ordenadas requieren reglas claras para su correcta implementación o eventual ejecución.

La tercera y última parte de la obra cuenta con cuatro capítulos, dedicados a cuestiones generales sobre cumplimiento y ejecución de las sentencias de la Corte IDH, con énfasis en las distintas etapas que atraviesa ese fenómeno y los problemas que enfrenta tanto en el ámbito interno como en el internacional, para finalmente examinar la opción de la ejecución forzada de sentencias del tribunal interamericano.

El capítulo IV quizás sea –junto con el V– el capítulo más importante del trabajo, por dos motivos: primero, porque caracteriza las sentencias de la Corte IDH, esboza argumentos en referencia a las consecuencias de su incumplimiento y adopta definiciones relacionadas con la discusión doctrinal en torno a la consideración o no de aquella como título ejecutorio y ejecutivo, y segundo, porque nuclea el diagnóstico que el autor realiza sobre los inconvenientes en torno a la ejecución de las sentencias.

Así, con base en la idea de que resulta necesario comprender que el cumplimiento de una sentencia internacional es un acto complejo de competencias concurrentes que implica la interacción de dos ámbitos jurídicos diferentes –nacional e internacional–, pero interconectados, comienza a introducir-

se en los temas que dieron origen a su investigación, como, por ejemplo, resolver quién y cómo asume la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH.

En esa línea, detecta dos niveles de problemas según la disfunción provenga de la norma y su eventual interpretación o de la estructura institucional encargada de aplicar o interpretarla:

i.a) **Problemas normativos en el derecho internacional:** las lagunas existentes en materia de implementación de sentencias de la Corte IDH. Específicamente destaca dos grandes vacíos normativos: a) La regulación parcial en materia de ejecución de medidas de reparación y la consiguiente falta de ajuste de la norma con la práctica de la Corte IDH, que transforma esta laguna en un verdadero problema de cumplimiento; b) La ausencia de un mecanismo legal específico de implementación o ejecución similar al previsto por el CEDH.

i.b) **Problemas normativos en el derecho interno argentino:** la falta de un mecanismo legal de implementación de las sentencias de la Corte IDH. Si bien reconoce que no es un requisito de procedencia para el cumplimiento de la sentencia, sostiene que sin dudas despejaría los inconvenientes que suelen plantearse desde la óptica estructural-institucional.

ii.a) **Problemas estructurales-institucionales en el derecho internacional:** advierte tres situaciones específicas que suelen traducirse en dificultades: a) La forma ambigua en la que se formulan las medidas concretas en la sentencia; b) La errónea utilización del marco normativo existente, en virtud del cual se le da intervención a la Asamblea General de la OEA; y c) La falta de periodicidad o de criterios metodológicos para la supervisión de la sentencia por parte de la propia Corte IDH que, en ocasiones, se reflejan en un dispendio de tiempo y de recursos notoriamente antieconómico desde lo procesal y lo presupuestario.

ii.b) **Problemas estructurales-institucionales en el derecho interno argentino:** considera que el principal problema, compartido con la totalidad de los Estados que conforman el SIDH, se encuentra vinculado con el desconocimiento sobre el derecho internacional, específicamente en materia de derechos humanos. Inconveniente de base que desencadena otras dos grandes causas de cumplimiento deficitario de las medidas dictadas por la Corte IDH en un caso concreto: la falta de debate previo sobre implementación de sentencias de la Corte IDH y una deficiente predisposición de los agentes públicos a su cumplimiento.

Finaliza el capítulo enumerando detalladamente el nivel de cumplimiento de los casos argentinos a través de resoluciones sobre supervisión y extrae conclusiones en un cuadro sobre reparaciones y problema de cumplimiento.

En el capítulo V analiza diversas soluciones desde el derecho interno y del derecho internacional tendientes a la eliminación paulatina de problemas normativos y estructurales advertidos en el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH.

En este sentido, aprovechando las instituciones que rigen en el ámbito del SIDH y el desarrollo que ha hecho la doctrina, explora soluciones desde la perspectiva del DIDH:

- a) Modificación de los artículos 63, 68 y 65 de la CADH para adaptarlos a la actualidad conceptual en materia de reparaciones.
- b) Sanción de un protocolo facultativo a la CADH en materia de cumplimiento de medidas de reparación ordenadas en las sentencias de la Corte IDH para modificación o aplicación efectiva de normas de la CADH ya vigentes.
- c) Creación de un órgano específico en el seno de la OEA en virtud de que la relación que existe entre los órganos de protección de derechos humanos (CIDH y Corte IDH) y el órgano político de la OEA en la práctica es infructuosa en términos de efectividad del sistema.
- d) Declaración de principios.

Empero, el autor es consciente de la escasa viabilidad de las soluciones propuestas en tanto no se cuenta con el consenso necesario entre los Estados para proceder a la modificación normativa que permita solucionar desde el ámbito del DIDH los problemas de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH.

Consecuencia de lo anterior, considera que las soluciones deberían buscarse por otro lado, tomando con fuerza las vías de acción que propone desde la perspectiva del derecho interno de los Estados. Sostiene que cuentan con más posibilidades de presentar resultados favorables a corto y mediano plazo, dado que no necesariamente se requiere legislación nueva para hacer plenamente efectivo el fallo de la Corte IDH, pudiéndose diseñar mecanismos que, sin eliminar los problemas estructurales institucionales, tiendan a “inducir” a los Estados a cumplir.

En esta línea argumental analiza leyes y decretos de Estados del SIDH y los proyectos de ley que se han presentado en los últimos años en Argentina para extraer elementos que le permitan elaborar un proyecto de ley compatible con las finalidades de su tesis.

En el capítulo VI el autor se sumerge en la búsqueda de respuestas prácticas inmediatas, a corto plazo, con las normas y estructuras institucionales actuales. Para lograrlo comienza efectuando consideraciones previas –vinculadas a las particularidades de la ejecución de sentencias en materia de derechos humanos y de sentencias contra el Estado en sistemas que involucran a dos poderes del Estado– y luego analiza las normas sobre ejecución de sentencias de la Corte IDH, tanto desde la perspectiva del DIDH, como del derecho argentino.

En referencia al derecho interno, el punto central de su análisis es posible encontrarlo en el apartado dedicado al órgano competente para la ejecución forzada de la sentencia de la Corte IDH. Señala tres posibilidades según el ámbito y la normativa que regirá tal ejecución. Según su perspectiva, el procedimiento puede ser: a) administrativo (entendido en el sentido de que la persona acuda a la administración y lleve a cabo algún tipo de reclamo de lo que le es debido), b) judicial o c) mixto o *ad-hoc*.

Basado en la experiencia nacional (donde se promedian más de 10 años las gestiones para cumplir las sentencias de la Corte IDH) y en un razonamiento lógico respecto a que es precisamente el incumpli-

miento de la administración el que genera esta instancia de ejecución, no considera que la vía administrativa pueda cumplir eficazmente con la función a la que se refiere el artículo 68.2 de la CADH.

En relación al sistema judicial indica que, si bien en el derecho argentino la ejecución de la sentencia es una cuestión de índole jurisdiccional, el hecho de no estar frente a una clásica relación del derecho privado impide aplicar sin dificultades las normas procesales. Encuentra dos cuestiones que lo obstaculizan: a) la calidad del sujeto demandado y b) la naturaleza del título que se invoca para la ejecución.

En virtud de las falencias apuntadas sostiene la necesidad de crear un sistema mixto mediante un mecanismo legal específico para lograr la eficaz ejecución de las sentencias de la Corte IDH, a objeto de superar la mayor cantidad de problemas estructurales institucionales.

Concluye el capítulo sintetizando las cuestiones que considera más relevantes:

- a) De lege data la normativa aplicable a la ejecución de sentencias de la Corte IDH es el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación con excepciones a las prerrogativas estatales y sin que se pretenda el exequátur de la sentencia supraestatal.
- b) De lege ferenda, apunta en dos sentidos: regulando el tópico en una norma especial mediante un mecanismo interno de cumplimiento o a través de reformas específicas en la ley procesal, por ejemplo, incorporando expresamente las excepciones que permitan la correcta, pronta y eficaz ejecución de lo que es debido por el Estado y explicitando la naturaleza supraestatal de la resolución a objeto de que no pueda verse comparada, por ejemplo, con una sentencia extranjera.
- c) El tribunal competente para iniciar la ejecución de la sentencia de la Corte IDH es de competencia nacional, es decir, del fuero federal, pudiendo plantearse diversas opciones hasta tanto no se regule específicamente o se contemple expresamente en la ley procesal cuál es el juez federal competente. Así, una opción puede ser la competencia del juez del domicilio del demandante o del juez federal del lugar donde se produjo el hecho.
- d) También es relevante determinar el plazo que debe tenerse en cuenta para la procedencia de la vía ejecutiva.
- e) Independientemente de que se aplique el código de procedimiento, se rige en todos sus extremos por el DIDH, adquiriendo un peso relevante en cualquier conflicto que se plantee durante el trámite ejecutorio.

En el capítulo VII aporta propuestas de *lege ferenda* que entienda conducentes a un progreso en la etapa de consolidación real del SIDH. Durante su desarrollo afirma que es indiscutible que una sentencia de la Corte IDH dictada en el marco de su competencia contenciosa es de tipo declarativa, constitutiva y condenatoria y que, además, dicha sentencia es definitiva, inapelable, obligatoria y ejecutable.

Pero, aun tomando en cuenta lo anterior, indefectiblemente no ha sido posible avanzar dentro de la consolidación real del SIDH y ello se debe en gran medida a la conducta de los Estados luego del dictado de las sentencias de la Corte IDH.

En efecto, indica como una verdad irrefutable que la totalidad de los problemas de cumplimiento se deben a decisiones político-jurídicas de los Estados. Ya sea que se amparen en la ausencia de normas (problemas normativos), en la falta de discusión necesaria de cómo debe procederse para dar cumplimiento a las sentencias de la Corte IDH, la nula capacitación de los operadores o la decisión deliberada de desconocer en ocasiones las obligaciones internacionales a su cargo (estructurales institucionales).

La observación final en la cual deriva su investigación se resume en que la etapa de la consolidación real del SIDH va a comenzar a transitarse cuando los Estados adopten medidas tendientes a colaborar con el propósito de la jurisdicción internacional sobre derechos humanos en cuanto aspira a restablecer el orden jurídico vulnerado por la violación cometida, y recién cuando todas las acciones confluyan en conseguir estos postulados y las nociones del DIDH sean parte del vocabulario cotidiano y natural de los agentes estatales, estaremos en condiciones de poder olvidar estas páginas.

Los tres anexos que acompañan el texto son de gran utilidad práctica. Dos cuadros comparativos, cuya información surge de la lectura del total de las sentencias emitidas por la Corte IDH desde el año 1989 hasta el 2016. El primero de ellos compara las medidas de reparación ordenadas caso por caso y en forma cronológica, y el segundo lleva adelante un seguimiento sobre el nivel de acatamiento de estas por país.

Finalmente, se agrega un proyecto de ley, regulador de un mecanismo de implementación y ejecución de sentencia de la Corte IDH.

En síntesis, la obra tiene varias virtudes que la hacen esencial para una comprensión cabal de la importancia de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

Evidencia un trabajo exhaustivo, doctrinal y jurisprudencialmente completo, con datos estadísticos y revisión de la legislación comparada. Quizás la abundancia de información haga que su lectura merezca una gran cuota de atención. Sin embargo, la calidad de su contenido permite concluir que el tiempo que ella supone es un tiempo excelentemente invertido.

La profunda investigación de parte del autor la hace doblemente atractiva, en tanto aporta gran cantidad de argumentos para aquella persona que precise interpretaciones fundadas y también facilita el trabajo al lector en búsqueda de información objetiva para realizar sus propios análisis, sirviéndole como una recopilación completa y actualizada.

En cuanto a lo sustancial, define con precisión los conceptos y nociones claves, identifica adecuadamente problemas y aportes provenientes de la jurisprudencia de la Corte IDH y desarrolla soluciones viables.

Otro de los puntos altos es el énfasis en el rol de la víctima y la importancia que sobre el tema imprime el autor. La función de la víctima en el SIDH ha ido evolucionando y esa evolución es posible advertirla en el texto.

Metodológicamente, es un acierto el uso de recursos como cuadros comparativos y situaciones hipotéticas.

Tomando en cuenta los objetivos propuestos, es un acierto el hecho de trabajar con obras de las personas que han sido miembros del tribunal cuya jurisprudencia se encuentra bajo análisis, que han for-

mado parte de la CIDH o que son reconocidos usuarios del SIDH. La idea de estudiar analíticamente la casuística de la Corte IDH se ve reforzada por el complemento que representan.

En resumidas cuentas, la obra no se queda en una mera descripción de la actualidad, ni de la doctrina e interpretaciones que han realizado los organismos internacionales y tribunales nacionales argentinos, sino que va más allá, desarrolla y expone conceptos, analiza y critica el estado de la cuestión, y propone teórica y prácticamente soluciones asequibles que invitan a debatir sobre cada cuestión.