

LOS INFORMES DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y EL EFECTO DE SUS RECOMENDACIONES.

Sebastián Fernando Vignoles

Facultad de derecho UNR (Argentina)

sebastianvignoles@hotmail.com

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto el análisis de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el valor jurídico que tienen las recomendaciones formuladas por ésta a los Estados denunciados, en el marco del procedimiento regulado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Estudiaremos ésta problemática, haciendo un abordaje jurídico, institucional, histórico y político, atendiendo al origen y finalidad de cláusulas convencionales, utilizando como sustento, además, los principios generales del derecho internacional. Adelantamos que si bien la discusión en torno a este tema no está cerrada, siendo incluso cuestión de un acalorado debate por parte de la doctrina internacional, nos inclinamos a aceptar la obligatoriedad de las recomendaciones y consideramos fundamental dotar de fuerza vinculante a los pronunciamientos contenidos en los informes de éste órgano central del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Palabras clave: Derechos humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Efecto de las recomendaciones.

Sumario: 1. Introducción; 2. Antecedentes de los artículos 50 y 51 de la Convención Americana; 3. Los informes de la Comisión Interamericana; 4. El efecto jurídico de las recomendaciones; 5. Reflexiones finales; 6. Bibliografía.

1. Introducción

Dentro de la vasta cantidad de complejidades a la que nos enfrenta el estudio del procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Comisión o Comisión Interamericana), una cuestión central resulta el estudio de sus

recomendaciones y el valor jurídico de las mismas. Vale aclarar, que el tema es ríspido, ya que dicho organismo no es un órgano jurisdiccional en sentido estricto, y por ende no dicta sentencias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte o Corte Interamericana). Sin embargo, como veremos, esto no significa per se que las decisiones de la Comisión no tengan valor vinculante para los Estados, además de un notorio valor moral, jurídico y político.

Sin entrar en el análisis de la naturaleza jurídica de la Comisión Interamericana en profundidad, debido a que no es el motivo de este trabajo, podemos afirmar que es un órgano cuasi-jurisdiccional, con amplias competencias para velar por la observancia y cumplimiento de los derechos humanos en la región. De esa multiplicidad de tareas, cabe destacar la función que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, Convención o Convención Americana) le atribuye, para actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones que contengan quejas por violaciones a los derechos humanos contenidos en la misma. En el trámite de estas denuncias la Comisión toma decisiones que reúnen las condiciones para considerarlas obligatorias¹, ya que se trata de un proceso con todas las garantías, y sus resoluciones poseen las mismas formalidades que un fallo.²

Los pronunciamientos de la Comisión Interamericana son formalizados a través de informes, que se encuentran regulados por los artículos 50 y 51 de la Convención, para los Estados que son partes de la misma. En ellos, ésta debe determinar los hechos sobre la base de la evidencia obtenida en el curso del procedimiento, exponer su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración, y por último formular las recomendaciones que estime pertinentes, transmitiendo el informe al Estado interesado para que tome las medidas que le competan para remediar la situación examinada. Es por ello que no podemos concluir que la Comisión sea un mero órgano administrativo, cuya función se reduce a intervenir como ente conciliador entre los peticionarios y los Estados denunciados para procurar llegar a una solución amistosa del caso.

Por un lado, conforme el artículo 50 de la Convención, de no arribar a la mencionada solución amistosa, y dentro del plazo de 180 días como lo estipula el Estatuto

¹ Conf. O'DONNELL, Daniel, *Protección internacional de los derechos humanos*, Comisión Andina de Juristas, 2da edición, Perú, 1989, p. 487-490.

² Conf. DUNSHEE DE ABRANCHES, Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en "La Convención Americana de Derechos Humanos", OEA, Washington, 1980, p. 487 y 490.

de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³, ésta deberá redactar un informe exponiendo los hechos y sus conclusiones. En caso que dicho informe no represente, en todo o en parte, la opinión unánime sus miembros, cualquiera de ellos podrá agregar al mismo su opinión separada. Éste también debe incorporar las exposiciones orales o escritas que hayan hecho los interesados en el procedimiento. Además, deberá ser transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo. La Comisión también puede, al transmitir el informe al Estado interesado, formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.

Por el otro, el artículo 51 establece que si en el plazo de tres meses, contados desde la remisión del informe de la Comisión a los Estados denunciados, no ha sido posible solucionar el asunto, o el mismo no haya sido sometido a la decisión de la Corte, aquella podrá emitir, por mayoría absoluta de los votos de sus miembros, su opinión y conclusiones en torno a la cuestión sometida a su consideración. El mismo artículo estipula que la Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado deberá tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada. Una vez transcurrido dicho plazo, ésta decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha adoptado o no las medidas adecuadas, y si publica o no su informe.

Resulta necesario agregar, que debido a la ambigüedad y falta de precisión de estas disposiciones, han sido objeto de duras críticas. Entre ellas, podemos mencionar las esgrimidas por Edmundo Vargas, quien ha manifestado que los artículos 50 y 51 de la Convención Americana son normas que han evidenciado serias dificultades en su aplicación e interpretación, sugiriendo a razón de ello, su modificación por resultar oscuras e inconvenientes⁴. Siguiendo la misma línea, César Sepúlveda afirma que la redacción de los artículos 49, 50, y 51 de la Convención “*es infortunada, y leídos en conjunto admiten varias y contradictorias interpretaciones*”⁵. Estas dificultades fueron evidenciadas desde el

³ Conf. artículo 23.2 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁴ Conf. su prólogo al libro de Mónica Pinto, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Editores del Puerto S.R.L., Buenos Aires, 1993, p. 18.

⁵ SEPULVEDA, Cesar, *El procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en *Derechos Humanos en las Américas, homenaje a la memoria de Calos A. Dunshee de Abranches*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., 1984, p. 247.

primer momento, en los casos que la Corte ha tenido oportunidad de conocer⁶, sin que las mismas hayan sido del todo resueltas.

Si bien es claro que los artículos 50 y 51 de la Convención se refieren a dos informes distintos, obviando mencionar el regulado en el artículo 49 de la misma, sobre cuyos términos y alcances no existe controversia, no se evidencia cuál es la diferencia entre el previsto en el artículo 50, en el que la Comisión debe exponer '*los hechos y sus conclusiones*', con el del artículo 51, en el que ésta debe expresar '*su opinión y conclusiones*' sobre la cuestión sometida a su consideración. Los hechos que motivaron la petición en ambos casos serán los mismos y, en cuanto a la calificación jurídica de aquellos, es altamente improbable el cambio de criterio sostenido por parte de la Comisión Interamericana entre uno y otro.

Pero incluso, de acuerdo con el artículo 50 de aquella, la Comisión puede formular '*las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas*', por lo que tampoco es notoria la diferencia entre esta atribución con la contenida en el artículo 51 de la misma, que en caso de ser adoptado este segundo informe por parte de la Comisión, requiere que éste contenga '*las recomendaciones pertinentes*' para el Estado denunciado. En consecuencia, podemos concluir que por lo menos en cuanto al contenido propio de estos dos informes, parecen existir pocas diferencias. Además, no puede descartarse que en lo fundamental, ambos puedan ser coincidentes en relación a su contenido. Por todo lo dicho, pasaremos a continuación al estudio de éstos preceptos convencionales, sus orígenes y fundamentalmente el efecto jurídico de las recomendaciones de la Comisión.

2. Antecedentes de los artículos 50 y 51 de la Convención Americana

Resulta imprescindible para un mejor análisis y comprensión de estas normas, remitirnos a su principal antecedente dentro del derecho internacional de los derechos humanos. Podemos afirmar, que estas disposiciones se inspiraron en los artículos 31 y 32 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Conforme lo prescribe este convenio, para el caso de no haberse logrado un

⁶ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 63, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 63, y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 66.

arreglo amigable entre las partes, se estipula la elaboración de un informe por parte de la Comisión Europea de Derechos Humanos (en adelante, Comisión Europea) determinando si en el caso particular se han producido violaciones a los derechos amparados por la mencionada convención⁷.

Luego, éste debe ser transmitido al Comité de Ministros del Consejo de Europa (en adelante, Comité de Ministros) y a los Estados interesados. Una vez vencido el plazo de tres meses desde la fecha de su remisión, sin que la Comisión Europea ejercite su facultad de someter el caso en forma de demanda ante la Corte Europea de Derechos Humanos, corresponde que el Comité de Ministros decida si se han violado las obligaciones que le incumben al Estado en materia de derechos humanos y disponga las medidas que éste debe tomar en lo sucesivo⁸. Resulta claro y visible percibir, que el procedimiento prevé dos pronunciamientos distintos, debido a que intervienen en el mismo dos órganos diferentes. Aquí reside la razón de la existencia de dos informes, que no obstante en cuanto a su contenido pueden ser coincidentes.

Sin embargo, en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos no se ha previsto la participación de un órgano político, similar al Comité de Ministros. Por ello, la Convención Americana atribuyó a la propia Comisión Interamericana, en el caso que lo considere conveniente y se den otros presupuestos procesales, la facultad de adoptar una decisión definitiva sobre el caso, siempre que el asunto no haya sido sometido a la Corte⁹. Este pronunciamiento se ve reflejado en un segundo informe, al cual refiere el artículo 51 de la Convención. Cabe agregar, que el hecho que sea el mismo órgano el que prepare ambos informes no obsta a que los mismos difieran en lo sustancial, teniendo en cuenta que el lapso de tiempo transcurrido entre ellos supone un cambio en las circunstancias, cuestión que el segundo pronunciamiento deberá tomar en consideración.

3. Los informes de la Comisión Interamericana

Como ya mencionamos, por las dificultades de interpretación y aplicación que derivan de la redacción de los artículos 50 y 51 de la Convención, sumada a la práctica

⁷ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93, del 16 de julio de 1993, párrafo 46.

⁸ *Ibídem*.

⁹ *Ibídem*, párrafo 47.

muchas veces errática por parte de la propia Comisión en esta materia, se le pueden formular a los informes regulados en estas disposiciones múltiples objeciones. Pero además, la poca claridad de las cláusulas en análisis ha permitido que en casos recientes, los Estados denunciados opongan como excepción preliminar ante la Corte, la existencia de irregularidades en la aplicación de estos artículos cometidas por la Comisión¹⁰. Esto derivó en dos consultas a la Corte; la primera relativa a la posibilidad de subsumir ambos informes en uno solo¹¹, y la segunda referida particularmente a las facultades de la Comisión estipuladas en el artículo 51 de la Convención¹².

La Corte Interamericana ya había sostenido que las disposiciones del artículo 50 y 51 se refieren a dos informes distintos, y que así como el primero de ellos está sujeto al hecho que no se haya llegado previamente a una solución amistosa, la emisión del segundo está sujeta a la condición que el asunto no haya sido sometido a consideración de la Corte dentro del plazo de tres meses siguientes a la notificación del informe del artículo 50¹³. No obstante, el 7 de mayo de 1992, de manera conjunta los gobiernos de Argentina y Uruguay formularon una consulta, solicitando a la Corte que indicara si era posible subsumir en un solo informe los dos que mencionan los preceptos convencionales en análisis¹⁴.

Siguiendo el criterio ya sentado, la Corte remarcó que se trata de dos documentos diferentes, que si bien el contenido puede ser similar, ellos no pueden subsumirse en uno solo, dado que corresponden a etapas distintas del procedimiento y son regulados de manera independiente por los artículos 50 y 51 de la Convención¹⁵. Podemos agregar, además, que el primero de ellos es de carácter confidencial, a diferencia del segundo, el cual la Comisión está facultada para publicar. Esto impide que se pueda saltar la etapa

¹⁰ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones Preliminares, sentencia del 21 de enero de 1994, párrafos 19, 32 y siguientes.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93, del 16 de julio de 1993.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-15/97, del 14 de noviembre de 1997.

¹³ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 63, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 63, y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 66.

¹⁴ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93, del 16 de julio de 1993.

¹⁵ *Ibidem*, párrafo 55.

previa regulada por el artículo 50, ya que le confiere al Estado denunciado una oportunidad adicional para tomar las medidas que le competan para remediar la situación planteada, ejecutando las recomendaciones formuladas por la Comisión¹⁶.

La confidencialidad del informe del artículo 50 también ha sido motivo de críticas. Éste debería comunicarse a ambas partes, con carácter reservado, dándole la facultad al peticionario de realizar las observaciones, tanto al informe de la Comisión como a la respuesta de los Estados interesados, que estime pertinentes¹⁷. Debe tenerse presente que las cuestiones relativas a la confidencialidad deben ser armonizadas con los principios de contradicción y transparencia del procedimiento¹⁸. Que el peticionario no tenga acceso al informe producido por la Comisión ni a la respuesta por parte del Estado, y menos aún la posibilidad de hacer comentarios a dichos documentos vulnera, en esta etapa, el principio de igualdad de las partes.

Volviendo a la interpretación por parte de la Corte Interamericana de los artículos de la Convención en estudio, ésta ha concluido que el procedimiento previsto por estas disposiciones es posible dividirlo en tres etapas. La primera de ellas se encuentra regulada por el artículo 50, siempre y cuando no se haya llegado a un arreglo amigable, consistiendo en la adopción del informe por parte de la Comisión, exponiendo los hechos y sus conclusiones, transmitiendo el mismo con carácter reservado al Estado interesado, quien no estará facultado para publicarlo. En este informe preliminar la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas¹⁹.

La segunda etapa esta prevista en el artículo 51 de la Convención, donde se faculta a la Comisión para que, si dentro de los tres meses siguientes a la notificación del informe

¹⁶ Conf. FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ra edición, San José, Costa Rica, 2004, p. 471.

¹⁷ Conf. VIVIANCO, José Miguel, *Seminario sobre el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos: conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y minutas de las exposiciones realizadas por los participantes*, p. 53, citado por SALVIOLI, Fabián, *Derechos, acceso y rol de las víctimas*, en “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, p. 293 – 342, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1997, p. 30.

¹⁸ Conf. GARRO, Alejandro, *Seminario sobre el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos: conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y minutas de las exposiciones realizadas por los participantes*, p. 44, citado por SALVIOLI, Fabián, *Derechos, acceso y rol de las víctimas*, en “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, p. 293 – 342, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1997, p. 30.

¹⁹ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (Arts. 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93, del 16 de julio de 1993, párrafo 48.

anterior el Estado denunciado no ha solucionado el asunto atendiendo las proposiciones formuladas en el mismo, ésta decida si somete el caso a la Corte por medio de la demanda respectiva o si continúa con el conocimiento del mismo²⁰. En este último caso, la Comisión podrá elaborar un segundo informe, que tendría carácter definitivo, con las opiniones y conclusiones que considere convenientes, fijando un plazo adicional al Estado para que tome las medidas adecuadas para cumplir con sus obligaciones y remediar la situación examinada²¹.

Por último, la Corte entiende que puede existir una tercera etapa, con posterioridad al informe definitivo. Esta tendría lugar luego de vencido el plazo que la Comisión ha dado al Estado para cumplir las recomendaciones formuladas, sin que las mismas hayan sido acatadas, estando la Comisión facultada para decidir si publica o no ese informe definitivo. La Corte agrega, que esta decisión debe estar apoyada en la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos²². Vale aclarar, como se desprende de la lectura integral del contexto de la opinión consultiva en análisis, que las expresiones ‘*preliminar*’ y ‘*definitivo*’, utilizadas por la Corte Interamericana para diferenciar los informes, son términos puramente descriptivos que no establecen categorías jurídicas, ya que no se encuentran previstas en la Convención²³.

4. El efecto jurídico de las recomendaciones

Algunos gobiernos, caracterizados por sus políticas represivas y el desprecio a los derechos humanos, se han negado al cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión alegando que violan la soberanía nacional²⁴. Sin embargo, sin llegar a esos extremos, otros gobiernos fundan sus argumentos en base a la letra misma de la Convención y a la praxis de la Comisión Interamericana, para restarle valor jurídico a sus pronunciamientos. El término ‘*recomendaciones*’, en principio, parece indicar que ellas no son obligatorias para los Estados. Además, las atribuciones de los artículos 50 y 51 de la Convención comprenden, la formulación de proposiciones y recomendaciones, o de opiniones y conclusiones, lo cual

²⁰ *Ibidem*, párrafo 50.

²¹ *Ibidem*, párrafo 52 in fine.

²² *Ibidem*, párrafo 54.

²³ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-15/97, del 14 de noviembre de 1997, párrafo 45.

²⁴ FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, *op. cit.*, p. 500.

no parece dotar de carácter vinculante a las mismas. Incluso el lenguaje utilizado por la Comisión tampoco es concluyente, ya que muchas de sus decisiones o informes incluyen expresiones como ‘recomendar’, ‘invitar’, o ‘solicitar’²⁵.

No obstante, la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados (en adelante, Convención de Viena) dispone en el artículo 31.1 que los tratados deberán interpretarse de buena fe, conforme al sentido corriente que se le atribuya a los términos en el contexto de éstos, y teniendo en cuenta su objeto y fin. De esta manera, haciendo una lectura detenida de la Convención Americana, encontramos que en su artículo 33 señala que la Comisión es uno de los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes, incluyendo esta cláusula dentro del título ‘*medios de protección*’, lo que deja de manifiesto que las recomendaciones son el resultado del ejercicio de las competencias de la Comisión como órgano de protección de los derechos humanos en el marco de la Convención.

En el mismo sentido, en el artículo 41 letra f) ésta otorga a la Comisión la función de actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones ‘*en ejercicio de su autoridad*’, conforme lo determinado por los artículos 44 a 51 de la misma. Por su parte, en su artículo 47 letra d) establece que se declarará inadmisibile toda denuncia o queja por violación a los derechos humanos que sea sustancialmente la misma que otra ya examinada por la Comisión. A lo que se refiere es que una petición individual en la que se hayan analizado las condiciones de admisibilidad, y haya sido resuelta por la Comisión Interamericana no puede volver a ser presentada, dejando entrever el carácter vinculante de la decisión de este organismo.

Agregando, de la propia redacción del artículo 51.2 de la Convención se evidencia la obligatoriedad del contenido del informe emitido, al disponer que la Comisión ‘*hará*’ las recomendaciones que estime pertinentes, fijando el plazo dentro del cual el Estado ‘*debe*’ adoptar las medidas que le competan para remediar la situación en examen. La utilización del término ‘*debe*’ por parte de la Convención demuestra la intención de otorgar a la norma de un tono prescriptivo antes que meramente facultativo u optativo²⁶. Por todo ello, realizando una interpretación armónica y de buena fe de las disposiciones de la Convención

²⁵ *Ibíd.*, p. 501.

²⁶ TERRILE, Ricardo, *Estado constitucional y convencional de derecho*, Gráfica Amalevi S.R.L., Rosario, Argentina, 2014, p. 79.

Americana, como nos exige el artículo 31.1 de la Convención de Viena, nos conduce a reconocer la obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión Interamericana.

Ésta se pronunció implícitamente por el valor vinculante de sus recomendaciones, en su alegato final del 24 de febrero de 1995, en el caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia²⁷. En esa oportunidad, pidió a la Corte que declare al gobierno de Colombia responsable por las violaciones de los derechos contemplados en los artículos 2, 4, 5, 7, 8 y 25 de la Convención. Asimismo solicitó a la Corte que, con base en el principio *pacta sunt servanda*, declarara que aquél había violado los artículos 51.2 y 44 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 de la misma, al incumplir deliberadamente las recomendaciones formuladas. De forma concordante, este principio también emanaba del artículo 26 de la Convención de Viena, conforme el alegato de la Comisión Interamericana²⁸.

En primer lugar, la Corte recordó la jurisprudencia fijada en las sentencias y opiniones consultivas emitidas en relación a los artículos 50 y 51 de la Convención. Siguiendo su interpretación, el primero de ellos dispone la elaboración de un informe preliminar, que será transmitido a los Estados interesados, con carácter confidencial, para que adopten las proposiciones y recomendaciones formuladas; y el segundo establece que si en el plazo de tres meses el asunto no ha sido solucionado o presentada la correspondiente demanda ante la Corte, se elaborará un informe definitivo donde la Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas necesarias para remediar la situación examinada. En consecuencia, si el asunto ha sido sometido a consideración de la Corte, como ocurrió en este caso, no cabe la elaboración del segundo informe²⁹.

En segundo lugar, la Corte señaló que a su juicio el término '*recomendaciones*' utilizado por la Convención debe ser interpretado conforme a su sentido corriente, en correspondencia con la regla general de interpretación determinada por el artículo 31.1 de la Convención de Viena. Al no constar en la Convención Americana que las partes firmantes hayan tenido intención de darle un sentido especial a esta expresión, la Corte entendió que no tendría el carácter vinculante de una decisión jurisdiccional obligatoria

²⁷ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caballero Delgado y Santana, sentencia del 8 de diciembre de 1995, párrafo 23.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, párrafo 67. Conf., también, Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Genie Lacayo, sentencia del 29 de enero de 1997, párrafo 93.

cuyo incumplimiento acarrearía la responsabilidad del Estado. Conforme este criterio inicial, según la Corte el Estado no incurriría en responsabilidad internacional por incumplir con lo que ésta considera una recomendación no obligatoria³⁰.

Además, la Corte esgrimió que el artículo 44 de la Convención se refiere al derecho a presentar peticiones ante la Comisión Interamericana, y que no tiene relación con las obligaciones de los Estados³¹. Acordamos en que los informes de la Comisión no son una sentencia, ni ésta es un órgano de naturaleza jurisdiccional. No obstante, la Corte no puede concluir, haciendo una valoración literal del término recomendaciones, que éstas no son obligatorias sin antes tomar debidamente en consideración el contexto de las disposiciones contenidas en la Convención Americana ni prestar suficiente atención al objeto y fin del tratado. Sirve remarcar, que la interpretación a la que arribó la Corte no solamente debilitó la naturaleza jurídica de las recomendaciones de la Comisión, sino que además, constituyó un grave retroceso en relación a la interpretación de la Convención³².

Posteriormente, haciéndose cargo de estas críticas, la propia Corte enmendó su criterio inicial en su sentencia en el caso *Loayza Tamayo vs. Perú*³³. En ella sostuvo que si bien el término '*recomendaciones*' utilizado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme su sentido corriente, en virtud del principio de buena fe consagrado en el artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de su organismo de control. Máxime, en el caso de la Comisión Interamericana que es uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, y tiene como función promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio³⁴.

En el mismo orden de ideas, la Corte añadió que el artículo 33 de la Convención Americana establece que la Comisión es un órgano competente junto con ella para entender en los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los

³⁰ *Ibídem*.

³¹ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caballero Delgado y Santana, sentencia del 8 de diciembre de 1995, párrafo 67.

³² FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, *op. cit.*, p. 503.

³³ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Loayza Tamayo, sentencia del 17 de septiembre de 1997, párrafo 78 y siguientes.

³⁴ *Ibídem*, párrafo 79 y 80. Conf., también, Conf. Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículos 52 y 111.

Estados partes. Entonces, al ratificar la mencionada Convención, los Estados se han comprometido a atender las recomendaciones emanadas de los informes aprobados por la Comisión³⁵. En cuanto a la violación o no del artículo 51.2 de la Convención, la Corte Interamericana reiteró que no puede plantearse en un caso que ha sido sometido a su consideración, debido a que por este motivo no cabe la elaboración del informe definitivo por parte de la Comisión. Esto nos conduce a concluir, que no podría alegarse ante la Corte la supuesta violación de dicha disposición.³⁶

Es indiscutible que este precedente jurisprudencial le dio un nuevo impulso, dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, al valor jurídico de los pronunciamientos de la Comisión. Incluso en casos posteriores, siguiendo la doctrina sentada en el caso *Loayza Tamayo vs. Perú*, la propia Comisión ha solicitado a la Corte que declare, entre otras cosas, que el Estado demandado ha violado el artículo 50.3 de la Convención Americana al incumplir las recomendaciones formuladas, fundándose en el artículo 2 de la misma y con base en el principio de *pacta sunt servanda* reconocido en la jurisprudencia constante de la Corte³⁷.

5. Reflexiones finales

Finalizando, queremos resaltar que si bien la Comisión Interamericana no es un órgano estrictamente jurisdiccional, ni sus decisiones son sentencias, no cabe duda que sus pronunciamientos tienen un alto valor moral, jurídico y político. Hay que recordar que la Comisión es uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, teniendo como función promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio. Además, ser uno de los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de la Convención, denota un rol central dentro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos que no puede ser obviado por los gobiernos al momento de recibir las recomendaciones formuladas en sus informes.

³⁵ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Loayza Tamayo*, sentencia del 17 de septiembre de 1997, párrafo 81.

³⁶ *Ibidem*, párrafo 82, también, Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Castillo Petruzzi y otros*, sentencia del 30 de mayo de 1999, párrafo 212.

³⁷ Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Cantos vs. Argentina*, Excepciones Preliminares, sentencia del 7 de septiembre de 2001, párrafo 11.

Consideramos que muchas de las dificultades en cuanto a la interpretación y aplicación de los informes regulados en los artículos 50 y 51 de la Convención, derivan de la redacción poco clara u oscura de estas disposiciones, sumada muchas veces a la práctica errática por parte de la Comisión en esta materia. No obstante, basados en el efecto útil de los tratados e interpretando de buena fe las cláusulas convencionales, podemos reconocer el carácter vinculante de los pronunciamientos de la Comisión. La misma Corte ha resaltado que si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las decisiones de su órgano de control. Por ello, al ratificar la Convención, los Estados se han comprometido a atender las recomendaciones aprobadas en los informes de la Comisión.

Creemos necesario, asimismo, que los tribunales y demás órganos de los Estados encargados de la promoción de los derechos humanos vayan ampliando progresivamente la recepción del valor jurídico de las recomendaciones de la Comisión en el derecho interno. Queremos reafirmar la importancia de los pronunciamientos de ésta y la necesidad de atender sus recomendaciones para una mayor protección de los derechos fundamentales consagrados por la Convención. Dotar de una mayor fuerza a las decisiones de la Comisión Interamericana y velar por el cabal respeto de los derechos humanos por parte de los Estados es un desafío a conseguir en nuestro continente.

6. Bibliografía

BICUDO, Helio, *Cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2001.

BIDART CAMPOS, Germán; ALBANESE, Susana, *El valor de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, JA, 1999-II-357.

BIDART CAMPOS, Germán, *La interpretación del término ‘recomendaciones’ las luz de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (art. 51.2 de la Convención Americana)*, JA, 1996-III-962.

BUERGENTHAL, Thomas; GROSSMAN, Claudio y NIKKEN, Pedro, *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1993.

DUNSHEE DE ABRANCHES, Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, en “La Convención Americana de Derechos Humanos”, OEA, Washington, 1980.

FAUNDEZ LEDESMA, Héctor, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ra edición, San José, Costa Rica, 2004.

O'DONNELL, Daniel, *Protección internacional de los derechos humanos*, Comisión Andina de Juristas, 2da edición, Perú, 1989.

PINTO, Mónica, *La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, Editores del Puerto S.R.L, Buenos Aires, Argentina, 1993.

SAGÜES, Néstor, *Nuevamente sobre el valor, para jueces argentinos de los pronunciamientos de la Corte Interamericana y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, JA, 1999-II-364.

SALVIOLI, Fabián, *Derechos, acceso y rol de las víctimas*, en “El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1997.

SALVIOLI, Fabián, *Un análisis desde el principio pro persona, sobre el valor jurídico de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en “En defensa de la Constitución: libro homenaje a Germán Bidart Campos”, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2003.

SEPÚLVEDA, César, *El procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en “Derechos Humanos en las Américas”, homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., 1984.

TERRILE, Ricardo, *Estado constitucional y convencional de derecho*, Gráfica Amalevi S.R.L., Rosario, Argentina, 2014.

TRUCCO, Marcelo, *Efectos de las recomendaciones de la CIDH*, La Ley, 2014-B-45, 07/03/2014.