



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

## INFORME Nº 105/99

Caso 10.194

NARCISO PALACIOS

ARGENTINA

29 de septiembre de 1999

### I. RESUMEN

1. El 20 de mayo de 1988, el señor Narciso Palacios (en adelante "el peticionario") presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión") contra la República Argentina (en adelante "el Estado", el "Estado argentino" o "Argentina") por la violación de los derechos al debido proceso (artículo 8) y a la tutela judicial efectiva (artículo 25) establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la "Convención" o "Convención Americana") en su propio perjuicio.

2. El peticionario se considera víctima de la violación de su derecho a la jurisdicción y la tutela judicial efectiva, debido al rechazo de su demanda contencioso-administrativa --en virtud de la falta de agotamiento de la vía administrativa-- la cual fue interpuesta para cuestionar la legalidad del Decreto administrativo No. 226 del 11 de junio de 1985 que impuso su cesantía en el cargo comunal que detentaba.

3. Al examinar los méritos del caso, la Comisión aprobó el Informe No. 74/98 el 28 de septiembre de 1998, durante el 100º Periodo Ordinario de Sesiones, según lo establecido en el artículo 50 de la Convención Americana, concluyendo que al peticionario le fue negado el acceso a la tutela judicial efectiva, en virtud de la aplicación retroactiva de un criterio jurisprudencial que modificó la interpretación de la normativa legal aplicable a su caso. Así mismo, la Comisión concluyó que por esta decisión, Argentina había dejado de cumplir con su obligación de reconocer y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso garantizado por los artículos 25 y 8 de la Convención Americana. La Comisión recomendó al Estado argentino que permitiera el acceso del peticionario a la jurisdicción contencioso administrativa, a los efectos de que pudiera cuestionar la legalidad del acto administrativo que dispuso su cesantía. Así mismo, recomendó al Estado que indemnizara adecuadamente al señor Narciso Palacios por las mencionadas violaciones.

4. La Comisión transmitió el Informe No. 74/98 al Estado el 14 de octubre de 1998 y le otorgó un plazo de dos meses para que adoptara las medidas necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones de acuerdo a lo establecido en el artículo 50 de la Convención. Por cuanto hasta el 7 de mayo de 1999 el asunto no había sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado, la Comisión aprobó el Informe No. 80/99 reiterando las conclusiones y recomendaciones adoptadas en el Informe No. 74/98, de acuerdo a lo establecido en el artículo 51(1) y (2) de la Convención Americana y le dió un plazo de un mes para el cumplimiento de las mismas. El Estado no presentó respuesta alguna dentro del plazo concedido y sólo el peticionario presentó su conformidad con el mismo. Con base a la información suministrada, la Comisión acordó la publicación del presente Informe de conformidad con lo establecido en el artículo 51(3) de la Convención Americana.

### III. HECHOS DENUNCIADOS

5. El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, mediante la sanción de la ley 8.721, procedió a la revisión de la legislación que se encontraba vigente respecto del régimen del personal de su dependencia con el fin de reordenar y racionalizar la administración provincial y atacar la burocracia. A tales efectos, por medio de la Ordenanza General No. 207 del 12 de octubre de 1977, modificada por la Ordenanza General 233, establece en su artículo 89:

Contra los actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias, el sancionado podrá deducir recurso de revocatoria ante el mismo órgano que lo dictó y el de apelación ante el superior jerárquico.

En caso de recurso por parte del agente, éste deberá deducirlo ante el mismo funcionario que aplicó la sanción. Si fuera rechazado, podrá recurrir ante el superior jerárquico, fundando su petición. De las resoluciones que se dicten en las sucesivas instancias, podrá recurrir en igual forma, ante el superior, causando estado la que dicte en forma definitiva el intendente municipal o la autoridad competente que establezca la Ley Orgánica Municipal vigente. El recurso en todos los casos se interpondrá dentro del plazo de veinticuatro (24) horas, contadas desde la notificación de las resoluciones que agraven al agente. No podrá dictarse resolución en ninguno de los peldaños jerárquicos mencionados sin encontrarse agregada copia íntegra de los antecedentes del legajo del agente.

6. Con base en la norma citada, el señor Palacios fue declarado cesante de su cargo de Contador Municipal de la Municipalidad de Daireaux, Provincia de Buenos Aires, en virtud del Decreto del 11 de junio de 1985, emitido por el Intendente de dicho Municipio. Contra dicho decreto el señor Palacios interpuso, el 23 de agosto de 1985, demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Daireaux ante el tribunal competente, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, y solicitó la anulación del acto que dispuso su cesantía en el cargo de Contador Municipal en razón de la falta de fundamentos que sustentaban la sanción. Igualmente, el peticionario solicitó en dicha demanda el reintegro al cargo y el resarcimiento de daños y perjuicios.

7. Por sentencia del 9 de junio de 1987, la mencionada Corte desestimó *in limine* la demanda contencioso-administrativa del peticionario por "improcedencia formal (artículos 1, 28 y 36 del C.P.C.A.), en virtud de la falta de interposición previa del recurso de revocatoria en sede administrativa antes de recurrir a la instancia judicial". El mencionado fallo expresó lo siguiente:

...en virtud de régimen jurídico que rige el procedimiento administrativo en el caso, no se encuentra cumplimentada la exigencia precisada por la doctrina del tribunal en lo que respecta a la obligatoriedad de la interposición del recurso de revocatoria contra el acto administrativo que se quiere enjuiciar (causa B. 50.359 "Lesieux"), res del 11.XII.86; Art. 1, 28 inc. 1 del C.P.C.A.; Art. 89 de la Ord. Gral. No. 207-Reformada por Ord. Gral. No. 233), requisito exceptuado únicamente en los casos de actos desestimatorios de recursos resueltos por la vía jerárquica (conf. doctrina causa B. 47.900 "Bretal", sent. del 31.VII.79) o por autoridad administrativa competente en un procedimiento impugnatorio (conf. causa B. 50.359 cit.).

8. Contra dicha sentencia judicial, el señor Palacios interpuso recurso extraordinario federal por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, alegando que se le negó el acceso a la jurisdicción con el rechazo *in limine* de la pretensión.

9. Este recurso extraordinario fue rechazado el 10 de noviembre de 1987 en razón de que "no se advierte un caso de arbitrariedad que justifique su intervención en materias que, según el artículo 14 de la ley 48, son ajenas a su competencia extraordinaria".

#### **IV. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN**

10. El 16 de mayo de 1988, el Estado de Argentina envió información relacionada con el caso y remitió además, copia del expediente de "Palacios Narciso contra Municipalidad de Daireaux. Demanda contencioso-administrativa. Letra B. 50.402 de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires"; con sentencia definitiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

11. El 31 de mayo de 1988, la Comisión remitió comunicación al peticionario acusando recibo de su comunicación de 19 de mayo de 1988 e informándole que se dio apertura al caso. El 26 de agosto de 1988, el Estado solicitó una prórroga a la Comisión para contestar el pedido de información pertinente.

12. El 26 de septiembre de 1988, la Comisión concedió prórroga de 60 días, plazo que venció el 26 de noviembre de 1988. El 30 de noviembre de 1988, el Estado remitió a la Comisión su respuesta cuestionando la admisibilidad del caso con fundamento en el artículo 47 de la Convención y 41 de su Reglamento.

13. En 8 de septiembre de 1989, se transmitieron al Estado las observaciones del peticionario. Posteriormente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de su Reglamento, el Secretario Ejecutivo de la Comisión solicitó información sobre el presente caso. Dicha información fue recibida en 30 de noviembre de 1989, en la cual el Estado solicitó que se declarase la inadmisibilidad de la denuncia presentada por el peticionario. Esta respuesta del Estado fue remitida al peticionario el 6 de diciembre de 1989.

14. El 25 de octubre de 1993, la Comisión solicitó al peticionario información relacionada con el presente caso, para lo cual le otorgó un plazo de 60 días. En virtud de ello, el 22 de diciembre de 1993, el peticionario presentó sus últimas observaciones. Posteriormente, este informe presentado por el peticionario fue enviado al Estado argentino, solicitándole que informara lo conducente.

15. El 6 de mayo de 1994, el Estado argentino presentó sus observaciones finales, las cuales fueron remitidas al peticionario en 12 de mayo del mismo año. A su vez, éste presentó observaciones a dicho escrito en fecha 17 de junio de 1994. El 21 de julio de 1994, la Comisión recibió respuesta del Estado argentino, donde comunica que ha habido cambios de jurisprudencia con posterioridad a los hechos, pero que no tienen aplicación retroactiva; entiende que al momento del reclamo existían recursos idóneos, y en consecuencia pide la inadmisibilidad y rechaza la solución amistosa. Estas observaciones fueron remitidas al peticionario en 10 de agosto de 1994 y respondidas el 8 de marzo de 1995.

16. El 17 de mayo de 1995, la Comisión propuso el inicio del trámite de solución amistosa, de conformidad con el artículo 45 de su Reglamento, el cual fue rechazado por el Estado argentino en fecha 28 de junio de 1995. Esta decisión fue comunicada al peticionario en fecha 12 de julio de 1995.

17. Al examinar los méritos del caso, la Comisión aprobó el Informe 74/98 el 28 de septiembre de 1998, durante el 100º Periodo Ordinario de Sesiones, según lo establecido en el artículo 50 de la Convención Americana. La Comisión transmitió el Informe 74/98 al Estado el 14 de octubre de 1998 y le otorgó un plazo de dos meses para que adoptara las medidas necesarias para dar cumplimiento a las recomendaciones de acuerdo a lo establecido en el artículo 50. Por cuanto hasta el 7 de mayo de 1999 el asunto no había sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado, la Comisión aprobó el Informe No. 80/99 reiterando las conclusiones y recomendaciones adoptadas en el Informe No. 74/98, de acuerdo a lo establecido en el artículo 51(1) y(2) de la Convención Americana y le dió un plazo de un mes para el cumplimiento de las mismas. El Estado no presentó respuesta alguna dentro del plazo concedido.

## **V. POSICIÓN DE LAS PARTES**

### **A. El peticionario**

18. El peticionario alega que se violó el derecho al debido proceso (artículo 8) y a la tutela judicial efectiva (artículo 25) de la Convención Americana, por las siguientes razones:

19. No tuvo acceso a un recurso judicial en el que se decidiera la nulidad del Decreto No. 226 de fecha 11/6/85 del Intendente de la Municipalidad de Daireaux, por el cual se dispuso su cesantía en el cargo de contador municipal. Para sustentar su petición, alega que la Resolución de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires resolvió *in límine* la inadmisión de la demanda con sustento en que no agotó el procedimiento administrativo con el empleo del recurso de revocatoria previsto en el artículo 89 de la Ordenanza General No. 207/77.

20. El peticionario también señala que la Corte Suprema de la Nación, al conocer el recurso extraordinario de apelación de la decisión tomada por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, no advirtió un caso de arbitrariedad que justificase su intervención en materias que, según el artículo 14 de la Ley 48, son ajenas a su competencia extraordinaria; y declaró así improcedente la apelación.

21. Asimismo agrega que la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires cambió sorpresiva y arbitrariamente su jurisprudencia sobre la obligatoriedad de interponer previamente el recurso de revocatoria para considerar agotada la vía administrativa. En este sentido, el cambio jurisprudencial que realiza la sentencia impugnada viola los principios esenciales de seguridad jurídica y de buena fe procesal, en virtud de que para el momento de la interposición de su demanda contencioso-administrativa la interpretación jurisprudencial de la normativa municipal vigente no exigía el agotamiento de la vía administrativa.

22. En opinión del peticionario, a partir de este caso la Corte Suprema de Justicia de la Nación suspendió las decisiones de los recursos extraordinarios en la materia hasta que finalmente revisó su criterio en la sentencia de la causa *SACOAR S.A.I. y C.*, dictada el 13 de octubre de 1988. En esta decisión, la Corte Suprema de la Nación reafirmó que el recurso de revocatoria es optativo en procedimientos decididos por la autoridad administrativa con competencia final, cuando haya habido audiencia e intervención del interesado en el procedimiento constitutivo de dicho acto. Con este criterio, la Corte regresó a su posición inicial en materia de agotamiento de la vía administrativa, tal cual como se encontraba vigente para el momento de la interposición de su demanda.

23. Afirma el peticionario que no es exacto que se haya omitido la vía recursiva administrativa pues, además, el recurso previsto en el citado artículo 89 de la Ordenanza General No. 207/77 se refiere al supuesto de sanciones impuestas por funcionarios de jerarquía inferior al Intendente Municipal y no las emanadas del propio Intendente.

24. El peticionario también alega que el recurso de revocatoria es violatorio de la Convención Americana si se pretende exigirlo como presupuesto procesal de la demanda contencioso administrativa, en atención a la perentoriedad del plazo de veinticuatro (24) horas dentro del cual puede ser interpuesto, lo cual imposibilita el adecuado ejercicio del derecho de defensa.

25. Agrega que la sentencia que exige el recurso de revocatoria se fundamenta en un "innecesario ritualismo frustratorio del derecho material" y constituye "una negación al principio de administración de justicia". Finalmente, afirma la violación de su derecho a la honra y dignidad establecido en el artículo 11 de la Convención Americana.

26. Para fundamentar su petición, el peticionario presentó ante la Comisión varias sentencias dictadas por la Corte, entre ellas, el caso *Héctor Luis Re* de fecha 24 de abril de 1984, *SACOAR S.A.I y C.* del 13 de octubre de 1988, y otros documentos doctrinarios comentando la jurisprudencia de esa Corte sobre la materia.

## **B. El Estado**

27. El Estado solicita que se declare la inadmisibilidad de la denuncia en atención a los siguientes argumentos:

28. El peticionario omitió "la vía recursiva administrativa y planteó su reclamo directamente en sede judicial", no obstante no existir obstáculo legal que impidiera al señor Palacios la interposición del recurso de revocatoria previsto en la Ordenanza General No. 207 del 12 de octubre de 1977 (modificada por la Ordenanza General 233). En este sentido, el Estado afirma que el peticionario no acudió oportunamente al procedimiento administrativo adecuado. Los recursos judiciales --afirma el Estado-- no pueden suplir el erróneo planteamiento de una cuestión ante la justicia, sin "arriesgar la estabilidad y la seguridad de un sistema procesal, que para el caso en especie tiene previstas dos instancias administrativas y no menos de dos instancias judiciales".

29. El Estado argentino afirma que se debe distinguir entre la garantía de acceder a la justicia y el incumplimiento de los presupuestos procesales preestablecidos. El agraviado contra las decisiones de las Cortes argentinas "no esgrime como fundamento de su postura que el ordenamiento jurídico vigente en el ámbito nacional y provincial quebrante los derechos adoptados por la Convención", sino que "tiende a demostrar que los tribunales han aplicado erróneamente el derecho y que sus decisiones quebrantaron los artículos 8 y 25 de la Convención".

30. El Estado argumenta que el supuesto de hecho de los casos citados por la Corte en los casos "*Bretal*" y "*Lesieux*" difiere sustancialmente del que se examinó en la causa iniciada por el señor Palacios, en donde no se agotó previamente ningún recurso administrativo. En este sentido, la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires invocó la jurisprudencia del caso "*Bretal*", según la cual no se requería la interposición del recurso de revocatoria cuando se había planteado y rechazado previamente un recurso jerárquico. Vale decir que si en sede administrativa se planteó sin éxito el "recurso jerárquico" es innecesario interponer también el de "revocatoria" para habilitar el control judicial. Por otra parte, afirma el Estado que en la causa "*Lesieux*" se precisa la interpretación que surge de la causa "*Bretal*", cuando se dice que no es obligatorio interponer el recurso de revocatoria cuando el órgano superior ha intervenido en virtud de un recurso jerárquico interpuesto ante el inferior en subsidio de una revocatoria.

31. Afirma que la jurisprudencia señalada "no cae en el excesivo formalismo de exigir la interposición de un recurso de revocatoria, cuando el acto ha sido dictado con motivo de un recurso jerárquico", pero sí lo considera imprescindible si contra la resolución no se hubiera interpuesto queja alguna.

32. Con respecto al precedente invocado por el peticionario, el Estado afirma que "no posee fuerza vinculante para el Magistrado y su decisión no tendrá la virtualidad de ser aplicado a los casos futuros". En este sentido, "la jurisprudencia nunca podrá ser estática y necesariamente variará conforme cambien los hombres encargados de juzgar o también según evolucionen sus ideas producto de las nuevas argumentaciones de las partes o de su propia experiencia".

33. Asimismo afirma que la Corte Suprema de la Nación revisó la decisión de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires y sostuvo que la misma no era arbitraria y que el peticionario no presentó contra dicha sentencia ningún argumento por violación de la Convención. El Estado señala que "existe una clara diferencia entre el derecho a un debido proceso y el que esto signifique entender un resultado conveniente al accionante". La ausencia de interposición del recurso de revocación "redujo sensiblemente la posibilidad para el Estado de revisar algún error y efectuar el control de legitimidad y conveniencia".

34. En relación con los efectos de los cambios de jurisprudencia, el Estado sostuvo que el más alto Tribunal de la Nación ha señalado que las resoluciones de la Corte Suprema sólo deciden el caso concreto sometido a su fallo y no obligan legalmente sino en él. En ello consiste particularmente la diferencia entre la función legislativa y la judicial (Fallos 25-368). Esta posición fue reiterada en sentencia de 9 de octubre de 1990, en la cual expresa que "desde antiguo esta Corte tiene establecido que la garantía de igualdad importa el derecho de todos a que no se establezcan privilegios o excepciones que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias (Fallos 101-401; 124-122; 126-280; 127-167; 137-105; 151-359; 157-28; entre muchos otros), principio que es aplicable a una ley que contempla en forma distinta situaciones iguales; pero no puede alcanzar por analogía a la variación de jurisprudencia, que no constituye cuestión federal alguna (E.D. 141:100)".

35. Con relación al cambio de la jurisprudencia efectuado en el caso "SACOAR" en octubre de 1988, --decidido con posterioridad al presente caso--, por el cual se acoge nuevamente el criterio del carácter potestativo del recurso de revocatoria en procedimientos decididos por la autoridad administrativa con competencia final y con audiencia e intervención del interesado, el Estado manifiesta que, en general, los efectos de un cambio de jurisprudencia son para los casos futuros, por aplicación del principio general de derecho de la irretroactividad de las normas jurídicas. No implica ello una revisión de las causas ya decididas pues equivaldría a una violación de la autoridad juzgada.

36. Asimismo, señala que en el momento de los hechos de la causa del peticionario, el orden jurídico vigente en Argentina ofrecía recursos internos adecuados y eficaces que estuvieron disponibles y fueron agotados. En este sentido, "el mero hecho de que un recurso no produzca un resultado favorable al reclamante, no demuestra por sí solo la inexistencia o agotamiento de todos los recursos eficaces, pues podría ocurrir por ejemplo, que el reclamante no hubiera acudido oportunamente al procedimiento apropiado".<sup>1</sup>

37. El Estado señala que no se puede asumir que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación no está firme por el hecho de sustanciarse una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuerda que la Comisión ha afirmado que no es atribución suya "actuar como órgano cuasi-judicial de cuarta instancia y revisar las decisiones de los tribunales nacionales de los Estados miembros de la OEA".<sup>2</sup> Así, ha expresado que no puede casar ni anular la sentencia de un tribunal nacional "pero no puede dudarse que la Comisión puede expresar que una norma de derecho interno o una sentencia judicial desconoce un derecho humano que el Estado se obligó a respetar en un tratado que lo obliga internacionalmente".<sup>3</sup>

38. El Estado rechaza que al peticionario se le haya negado un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes tal como lo prevé el artículo 25 (2) de la Convención. El reclamante, concluye El Estado, no obtuvo una sentencia judicial favorable a su pretensión, y eso es sólo una posibilidad y no un derecho.

## **VI. ANÁLISIS SOBRE ADMISIBILIDAD**

39. La Comisión pasa a analizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.<sup>4</sup>

40. Tanto el peticionario como el Estado alegan y reconocen que con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación se agotaron los recursos de la jurisdicción interna. La Comisión considera que se cumplió con el requisito del previo agotamiento de los recursos internos establecido en el artículo 46 (1) (a) de la Convención.

41. Por otra parte, la Comisión observa que la decisión de la Corte Suprema de la Nación Argentina fue dictada el 20 de noviembre de 1987 y el peticionario acudió ante la Comisión el 20 de mayo de 1988. El peticionario cumplió con el requisito del plazo de los seis meses previsto en el artículo 46 (1) (b) de la Convención Americana.

42. La Comisión concluye que en el presente caso se ha cumplido con los requisitos formales de admisibilidad previstos en la Convención Americana y el Reglamento de la Comisión, en virtud de que se han interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna y el peticionario ha satisfecho el requisito del plazo de seis meses previsto en el artículo 46 de la Convención Americana.

43. La Comisión considera que los argumentos del peticionario tienden a caracterizar posibles violaciones de la Convención Americana de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 (b).

44. Por último, tal y como se desprende de lo establecido en el expediente que cursa por ante esta Comisión, el mismo no está pendiente de ningún otro procedimiento de arreglo

internacional, ni el asunto ha sido decidido previamente por la Comisión, cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 46 (1) (c) y 47 (d) de la Convención.

## VII. ANÁLISIS SOBRE LOS MÉRITOS

45. En principio, según la "fórmula de la cuarta instancia", la Comisión no puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y apliquen las debidas garantías judiciales, a menos que se haya cometido una violación de la Convención Americana.<sup>5</sup> La Comisión también ha señalado que era competente para declarar admisible una petición y fallar sobre su fundamento cuando ésta se refiere a una sentencia judicial nacional que ha sido dictada al margen del debido proceso o que aparentemente viola cualquier otro derecho garantizado por la Convención.

46. En el presente caso, el peticionario alega la violación de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, por cuanto la decisión de la Corte Suprema Provincial y la Corte Suprema de Justicia de la Nación fueron arbitrarias al cambiar sorpresivamente la jurisprudencia sobre la obligatoriedad de interponer previamente los recursos administrativos antes de acudir a la instancia contencioso-administrativa.

47. La denuncia de vulneración de los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva presentada por el peticionario consiste en que para el momento de la interposición de su demanda contencioso-administrativa en contra del Decreto administrativo que dispuso su cesantía, la normativa vigente y la interpretación jurisprudencial de ésta consideraban que el ejercicio de los recursos administrativos (revocatoria y jerárquico) era potestativo y no condicionaba el acceso a la instancia judicial.

48. En este sentido, la Comisión observa, en primer lugar, que la normativa provincial aplicable al caso del peticionario, esto es, la Ordenanza General No. 207 del 12 de octubre de 1977 (modificada por la Ordenanza General 233) establece en su artículo 89 que el sancionado "podrá deducir" el recurso de revocatoria. Como puede observarse, al utilizar la configuración verbal "podrá", la norma provincial parecería dar opción al recurrente de agotar la vía administrativa o acudir directamente al contencioso administrativo, con lo que quedaría consagrado un sistema recursorio de naturaleza potestativa, el cual se utiliza actualmente en la mayoría de las legislaciones modernas. Y si a esta aproximación literal se le agrega la interpretación judicial que los más altos Tribunales Provinciales le habían venido dando a dicho texto para el momento en que el peticionario interpuso su demanda contencioso-administrativa, parece evidente que las reglas de juego que delimitaban el principio del debido proceso no exigían como presupuesto obligatorio el agotamiento de la instancia administrativa antes de acceder a la vía judicial.

49. En efecto, en una decisión de la Corte Suprema Provincial de fecha 24 de abril de 1984, recaída en el caso "*Héctor Luis Re*", en el cual se cuestionaba igualmente un Decreto administrativo provincial que disponía la cesantía de un trabajador provincial, se precisó que:

Esta Corte ya se ha pronunciado acerca del carácter facultativo del recurso de revocatoria contra actos del Poder Ejecutivo Provincial (causa B.48.073, Gunawardana, sent. del 3-VI-80, D.J.B.A., t. 119, pág. 507), o contra actos del intendente municipal en materia de su competencia (causa B.48.505, Noren Plast, sent. del 28-IX-82, D.J.B.A., t. 124, pág. 82) para habilitar la instancia contencioso administrativa, cuando el acto impugnado haya sido dictado con audiencia o intervención del interesado y salvo que su interposición surja impuesta claramente por las normas que rijan el procedimiento aplicable (causa B.48.505. cit.; conc. causas B.46.067, S.C.T.A.L.L., sent. del 18-X-77; B.48.042, Gil, sent. del 30-X-79; B.47.576, Fundar, sent. del 4-III-80, D.J.B.A., t.118, pág. 151, entre otras).

En la especie, y sentado que el procedimiento sumarial disciplinario implica una estructura que contempla básicamente la intervención del interesado en ejercicio de su derecho a la defensa, ninguna razón asiste al Municipio demandado para sostener la obligación del recurso cuando, por el contrario, la posibilidad optativa de su deducción surge clara de la norma contenida en el artículo 89 de la Ordenanza General No. 207.

50. De igual forma, la doctrina autorizada había reconocido el carácter facultativo de los recursos administrativos provinciales antes de la decisión "*Lesieux*" de 1986. En este sentido, el jurista argentino Cassagne, al comentar una posterior decisión del año 1988 (*Sacoar*), la cual dejó sin efecto la mencionada sentencia "*Lesieux*", señalaba que

la Corte Suprema Provincial había dado una verdadera vuelta de timón retornando a una antigua doctrina que cerraba el acceso a la justicia por ápices formales. Entre esos ápices descollaba como herramienta favorita la exigibilidad del recurso de revocatoria, no obstante que dicho recurso no aparece prescrito, en forma obligatoria y con carácter general, por norma alguna del ordenamiento provincial. (subrayado añadido)<sup>6</sup>

51. Adicionalmente, la actual interpretación jurisprudencial del texto legal que fuere aplicado al peticionario para negarle la admisión de su demanda contencioso-administrativa, por falta de agotamiento de la vía administrativa, consiste en sostener que dichos recursos administrativos son de carácter facultativo y, por ende, no constituyen un requisito *sine qua non* para la habilitación de la instancia judicial.<sup>7</sup>

52. La Comisión nota que ha quedado demostrado que antes de la interposición de la demanda contencioso-administrativa, el 23 de agosto de 1985, e, incluso, con posterioridad a la decisión de su caso particular, el 9 de junio de 1987, la interpretación adecuada de la Ordenanza General No. 207 del 12 de octubre de 1977, consideraba la vía administrativa como facultativa y, por ende, innecesaria para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa.

53. De tal manera que para el momento en que el peticionario intentó su demanda contencioso-administrativa no existía ninguna norma ni doctrina jurisprudencial aplicable a su caso que considerase que el agotamiento de la vía administrativa era un requisito necesario para interponer la demanda judicial. Por el contrario, fue en el año de 1986 --una vez intentada la demanda del peticionario--, cuando la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires en el caso "*Lesieux*" cambió su criterio para exigir entonces el agotamiento de los recursos previstos en el artículo 89 de la Ordenanza General No. 207 del 12 de octubre de 1977. En consecuencia, al año siguiente y en cumplimiento de la nueva línea jurisprudencial, la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires rechazó la demanda presentada por el peticionario por no haber ejercido los recursos administrativos pertinentes.

54. Corresponde ahora a la Comisión determinar si esta aplicación retroactiva en la interpretación de la normativa provincial realizada por la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires vulnera los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva del peticionario, consagrados en los artículos 8 y 25, respectivamente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

55. Las mencionadas normas de la Convención expresamente establecen:

#### Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene el derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustentación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...

#### Artículo 25. Protección judicial



1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

56. De ambas disposiciones se desprende la garantía que tiene toda persona de que se respeten las reglas básicas del procedimiento no sólo en cuanto al acceso a la jurisdicción, sino también en cuanto al cumplimiento efectivo de lo decidido. En este sentido, esta Comisión ha señalado que la protección judicial que reconoce la Convención comprende el derecho a procedimientos justos, imparciales y rápidos, que brinden la posibilidad pero nunca la garantía de un resultado favorable.<sup>8</sup>

57. El principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aún cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto. Este principio implica lógicamente un conjunto de garantías elementales en la tramitación de los procesos judiciales.

58. Sin embargo, puede darse el caso que la incertidumbre o falta de claridad en la consagración de estos requisitos de admisibilidad constituya una violación a dicho derecho fundamental.

59. Y esta es precisamente la situación en el presente caso, donde la falta de agotamiento de la instancia administrativa no puede, en modo alguno, imputarse al peticionario, pues éste sencillamente se dejó llevar por la interpretación correcta y autorizada de las normas vigentes que le eran aplicables, las cuales --para el momento de la interposición de su demanda-- le permitían acceder al contencioso-administrativo sin necesidad de agotar los recursos administrativos.

60. En efecto, como ya ha observado la Comisión *ut- supra*, el rechazo de su demanda tuvo como fundamento una interpretación jurisprudencial posterior a la fecha de la interposición de su demanda, la cual le fue aplicada en forma retroactiva a su caso particular. Por tanto, no se trató de una omisión o ligereza de su parte sino de un cambio drástico en la interpretación de la normativa que las cortes aplicaron retroactivamente en su perjuicio.

61. Es precisamente este tipo de irregularidades las que trata de prevenir el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 25 de la Convención, el cual impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio *pro actione*, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.

62. El Estado argentino no logró demostrar ante la Comisión que la falta de agotamiento de la vía administrativa en que incurrió el peticionario se debió a su propia negligencia, sino más bien a una interpretación judicial que le fue aplicada de manera retroactiva. En este sentido, se observa que el principio de la seguridad jurídica impone una mayor claridad y especificidad en los obstáculos para acceder a la justicia.

63. Al mismo tiempo, el alcance de este derecho fundamental a la tutela judicial efectiva permite evitar que un nuevo criterio jurisprudencial se aplique a situaciones o casos anteriores. Esta situación ha sido reconocida por la propia Suprema Corte de la Nación argentina, específicamente en el caso *Tellez*, donde afirmó lo siguiente:

Empero, no escapa al juicio del Tribunal, que la aplicación en el tiempo de los nuevos criterios asentados, ha de ser presidida por una especial prudencia con el objeto de que los logros impuestos no se vean malogrados en ese trance. En mérito de ello, es necesario fijar la línea divisoria que bosquejaba Benjamín N. Cardozo, para el obrar de la nueva jurisprudencia, apoyándola en razones de conveniencia, de utilidad y en los más hondos sentimientos de justicia.<sup>9</sup>

Tal necesidad entraña, a su vez, la de fijar el preciso momento en que dicho cambio comience a operar.<sup>10</sup>

... como consecuencia de estos desarrollos, corresponde declarar que las nuevas pautas jurisprudenciales contenidas *in re, Strada*, sólo habrán de ser puestas en juego respecto de las apelaciones extraordinarias federales dirigidas contra sentencias notificadas con posterioridad a ese precedente.

64. El propio Estado argentino, en escrito presentado ante la Comisión el 10 de mayo de 1994, reconoce incluso que los efectos de un cambio de jurisprudencia son para casos futuros, por aplicación del principio general de derecho sobre la irretroactividad de las normas jurídicas.

65. En conclusión, estima esta Comisión que al peticionario se le vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, consagrado en el artículo 25 de la Convención, cuando se le sorprendió con la exigencia retroactiva de un requisito de admisibilidad a la jurisdicción que no se encontraba vigente en el momento de la interposición de su demanda. La seguridad jurídica y el principio de claridad y certidumbre respecto de la jurisdicción competente imponen un mayor rigor a la hora de impedir el acceso a la justicia.

66. El peticionario en el presente caso se vio impedido --tanto en sede administrativa como judicial-- de acceder a la justicia, y en consecuencia, controlar la legalidad del Decreto administrativo que impuso su cesantía, en virtud de un drástico y retroactivo cambio en la interpretación de los requisitos de admisibilidad de las demandas contencioso-administrativas. Esta situación atenta contra el derecho a la tutela judicial efectiva y se constituye en una manifiesta desigualdad.

## **VIII. CONCLUSIONES**

67. Con base al análisis que antecede, la Comisión reitera las siguientes conclusiones:

A. Que para el momento en que el peticionario interpuso su demanda contencioso-administrativa, el 23 de agosto de 1985, en contra del Decreto administrativo del 11 de junio de 1985, dictado por el Intendente de la Municipalidad de Daireaux, el cual dispuso su cesantía del cargo de Contador Municipal, no era necesario agotar la vía administrativa para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa.

B. Que al peticionario le fue negado el acceso a esta jurisdicción, en virtud de la aplicación retroactiva de un criterio jurisprudencial que modificó la interpretación de la normativa legal aplicable a su caso.

C. Que en virtud de esta situación el Estado argentino ha dejado de cumplir con su obligación de reconocer y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso garantizado por los artículos 25 y 8 respectivamente, de la Convención Americana.

## IX. RECOMENDACIONES

68. Con base en el análisis y las conclusiones precedentes, la Comisión Interamericana reitera las siguientes recomendaciones al Estado argentino:

A. Permitir el acceso del peticionario a la jurisdicción contencioso-administrativa, a los efectos de que pueda cuestionar la legalidad del acto administrativo que dispuso su cesantía.

B. Indemnizar adecuadamente al ciudadano Narciso Palacios por las violaciones a sus derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

## X. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN

69. El 14 de octubre de 1998, la Comisión remitió al Estado el Informe 74/98, aprobado el 28 de septiembre de 1998 durante el 100° Periodo Ordinario de Sesiones y le solicitó que informara sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión y solucionar la situación denunciada en el plazo de los dos meses, contados a partir de la fecha de dicha comunicación. Asimismo, en la misma fecha la Comisión informó al peticionario que había aprobado un informe, de carácter confidencial, de conformidad con el artículo 50 de la Convención Americana.

70. El 14 de diciembre de 1998, el Estado dio respuesta a la solicitud de información respecto de este caso, y en el señaló lo siguiente: "El Gobierno informa que se están realizando los contactos y gestiones ante las autoridades locales con competencia en los asuntos materia del caso 10.194. Sobre los resultados de tales gestiones se mantendrá informada a la Ilustre Comisión".

71. El 7 de mayo de 1999 la Comisión aprobó el Informe No. 80/99 según lo establecido en el artículo 51 (1) y (2) de la Convención y reiteró a la República Argentina las conclusiones y recomendaciones, el cual fue transmitido al Estado el 17 de mayo de 1999, con un mes de plazo para cumplir las recomendaciones. La Comisión decidió también transmitir este informe a los peticionarios. Ni el Estado ni los peticionarios estaban facultados para hacerlo público mientras la Comisión no adoptara una decisión al respecto. La República Argentina, hasta la fecha, no había respondido a la Comisión. Sólo el peticionario envió una comunicación el 21 de julio de 1999, donde manifestó su conformidad con el contenido del Informe.

72. Con base en la información suministrada, la Comisión decidió ratificar a la República Argentina las conclusiones contenidas en el capítulo VIII *supra* y reiterar las recomendaciones del Capítulo IX *supra*. Así mismo, acordó la publicación del presente Informe de acuerdo con lo establecido en el artículo 51 (3) de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la Comisión, por cuanto el Estado no había cumplido las recomendaciones contenidas en el acápite IX *supra*. La Comisión, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará velando por el cumplimiento de las recomendaciones formuladas, hasta que éstas hayan sido cumplidas por el Estado.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 29 días del mes de septiembre de 1999. (Firmado) Robert K. Goldman, Presidente; Hélio Bicudo, Primer Vicepresidente; Claudio Grossman, Segundo Vicepresidente; Alvaro Tirado Mejía y Jean Joseph Exumé, Comisionados.

1 El Estado citó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 67

2 Informe Anual 1987-1988, pág. 159

3 Informe Anual 1984 -1985, pág. 57

4 La práctica reciente de la Comisión ha sido la de pronunciarse previamente y de manera separada sobre la admisibilidad de las peticiones sobre casos. Ahora bien, la CIDH también ha hecho excepciones expresas a dicha práctica general. En el presente caso se tomó en cuenta el lapso

transcurrido desde la apertura del caso en la Comisión.

5 Informe Anual 1988-1989. Resolución No. 15/89, Caso 10.208 (República Dominicana), 14 de abril de 1989, e Informe Anual 1996, Caso 11.673, Santiago Marzióni (Argentina), pág. 89, párr. 50.

6 Juan Carlos Cassagne. El recurso de revocatoria y la habilitación de la instancia contenciosa-administrativa en la provincia de Buenos Aires, *Diario El Derecho*, Universidad Católica Argentina, No. 7246, 23-5-89.

7 Véase las decisiones dictadas por la Suprema Corte de Buenos Aires recaídas en los casos: Sacoar S.A.I. y C., de fecha 13 de octubre de 1988; Héctor Rabinovich, del 1 de junio de 1989; Fausta Inés Negro, del 27 de junio de 1989; y Horacio Ayude, de l 7 de julio de 1993. Es decir, se ha vuelto al criterio que se encontraba vigente para el momento en que el peticionario interpuso su demanda.

8 Informe No. 39/96, Caso 11.673 del 15 de octubre de 1996.

9 Cardozo, Benjamín N. *The Nature of the Judicial Process*, pág. 148 y siguientes. Universidad de Yale, 1937.

10 Roubier, Paul. *Les Conflits des Lois et le Temps*, pág. 27 y 28, Ed. Recueil Sirey, París, 1929.