

## ACCIONES DE ARMONIZACIÓN PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS Y LAS RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES. UNA VISIÓN COMPARADA \*

Alejandro Sánchez Gómez \*\*

*Los derechos humanos no se pueden aplazar, hipotecar, disimular, escamotear, distorsionar, mutilar ni pervertir”<sup>1</sup>*

### *Introducción*

El tema de los derechos humanos es de alta complejidad por los elementos ideológicos, culturales y normativos que lo conforma.<sup>2</sup> La incorporación y cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales en los Estados no es de menor complejidad. Partir de esta premisa me parece fundamental para dimensionar lo delicado del tema que nos ocupa, donde además de los elementos jurídico-legislativos, los ideológicos y culturales tienen un peso importante.

---

\* Ponencia presentada en el Seminario La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, Guadalajara, Jalisco, 14 y 15 de abril de 2005.

\*\* Académico de la Licenciatura en Derecho del ITESO (Universidad Jesuita en Guadalajara, Jalisco). El autor agradece el apoyo de Michel Maza, Alejandra Nuño y Alberto Bayardo, por sus aportes.

<sup>1</sup> Garzón, Baltasar, *Un mundo sin miedo*, Plaza Janés, España, 2005, p. 397.

<sup>2</sup> Herrera Flores, Joaquín. et al, *El vuelo de Anteo, Derechos humanos y crítica de la razón liberal*, Desclée de Brouwer, Bilbao, pp. 19-78. El autor sostiene que “Los derechos humanos son un tema de alta complejidad. Por un lado, en ellos se da una confluencia estrecha entre elementos ideológicos y culturales. Por otro, su naturaleza normativa esta estrechamente imbricada en la vida concreta de las personas. No podemos comprender de que estamos hablando sin un análisis que no parta de dicha complejidad teórica y dicho compromiso humano” (p. 19).

*Marco doctrinal y jurisprudencial sobre cumplimiento de las obligaciones internacionales*

Los Estados son sujetos de derecho internacional. Adquieren obligaciones y compromisos al ratificar tratados internacionales de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte) lo ha expresado claramente al diferenciar este tipo de tratados y las obligaciones que traen aparejadas ya que “Los tratados modernos sobre derechos humanos, en general y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.”<sup>3</sup>

En palabras del Juez Antonio Cançado “El Estado –hoy se reconoce– es responsable por todos sus actos –tanto *jure gestionis* como *jure imperii*– así como por todas sus omisiones.”<sup>4</sup> Incluso, no pueden interponer su derecho interno para incumplir con sus obligaciones internacionales, menoscabando su responsabilidad hacia los individuos bajo su jurisdicción, tal como lo ha afirmado la Corte.

De esta forma, se cumplen los Artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), según los cuales, un Estado parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de su incumplimiento de un tratado y que todo acuerdo internacional obliga a las partes –*pacta sunt servanda*– y que debe ser cumplido por ellas de buena fe.

<sup>3</sup> Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-2/82* “El efecto de las reservas sobre entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 24 de septiembre de 1982, Serie A: Fallos y Opiniones, párrafo 29.

<sup>4</sup> Cançado Trindade, Antonio, *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Costa Rica, 2004, p. 67.

La Corte Interamericana en su resolución sobre el cumplimiento de la sentencia en el *caso Barrios Altos contra Perú*<sup>5</sup> determinó “Que el Artículo 68.1 de la Convención Americana estipula que “[l]os Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Las obligaciones convencionales de los Estados partes vinculan a todos los poderes y órganos del Estado.

Que la obligación de cumplir con lo dispuesto en la sentencia del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado esta Corte y lo dispone el Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida.”<sup>6</sup>

Que, en virtud del carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte, según lo establecido en el Artículo 67 de la Convención Americana, éstas deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra.

Por lo anterior, los tratados internacionales de derechos humanos son normas jurídicas de aplicación directa e inmediata. Normas jurídicas vinculantes y de aplicación obligatoria de los poderes públicos. Con un “amplio alcance de las obligaciones convencionales de protección bajo los tratados de Derechos Humanos, los cuales vinculan a todos los poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) del Estado.”<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Corte IDH. *caso Barrios Altos vs Perú. Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de 22 de noviembre de 2002, párrafos 2-4 de los Considerandos.

<sup>6</sup> Cfr. *Casos Castillo Páez, Loayza Tamayo, Castillo Petrucci y otros, Ivcher Bronstein y del Tribunal Constitucional. Cumplimiento de sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de junio de 2001, Considerando segundo; *Caso Loayza Tamayo. Cumplimiento de sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 1999. Serie C No. 60, Considerando séptimo; *Caso Castillo Petrucci y otros. Cumplimiento de sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 1999. Serie C No. 59, Considerando cuarto; y *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención* (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14, párrafo 35.

<sup>7</sup> Cançado Trindade, Antonio, *El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Costa Rica, 2004, p. 36.

Cuando hay violación a los tratados de derechos humanos se imputa obligación internacional al Estado para reparar el daño causado, ya que “Es un principio de Derecho internacional, que la jurisprudencia ha considerado –incluso una concepción general de derecho–, que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. La indemnización, por su parte, constituye la forma más usual de hacerlo.

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral.”<sup>8</sup>

Además de que “Toda violación de derechos humanos conlleva el deber del Estado de realizar una investigación efectiva para individualizar a las personas responsables de las violaciones y, en su caso, sancionarlas.”<sup>9</sup>

La mayoría de los Estados, hoy en día, reconocen la vinculación proveniente de la ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos con organismos *ad hoc* derivados de dichos tratados, comprometiéndose al cumplimiento de sus resoluciones.

Algunos Estados siguen desestimando los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, sus órganos y por ende sus resoluciones, aludiendo razones de soberanía. El debate doctrinal al respecto es una discusión bizantina ya superada.

En tal entendido, no debería de ser extraño para los operadores del derecho y demás funcionarios públicos que “El Derecho Internacional y el Derecho interno [...] se muestran efectivamente en constante interacción, debiendo formar un todo armónico, en la realización del propósito convergente y común de asegurar y fortalecer la salvaguardia de los derechos del ser humano. El cumplimiento de todas las obligaciones

<sup>8</sup> Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras. Indemnización compensatoria*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C. N° 07 párrafos 25 y 26. Cfr. Corte IDH. *Caso Godínez Cruz vs Honduras. Indemnización compensatoria*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C. N° 08 párrafos 23 y 24, Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo vs Perú. Cumplimiento de Sentencia*. Sentencia de 17 de noviembre de 1999. Serie C. N° 60 Considerando séptimo.

<sup>9</sup> Corte IDH. *Caso Trujillo Orazo vs Bolivia. Reparaciones*. Sentencia 27 de febrero de 2002. Serie C. N° 92. párr. 99.

Acciones de armonización para garantizar el cumplimiento de sentencias y las recomendaciones de los órganos internacionales. Una visión comparada

internacionales de protección requieren el concurso de los órganos internos de los Estados, llamados que son a aplicar las normas internacionales de protección. Con esa interacción, el propio derecho se enriquece –y se justifica– en la medida en que cumple su misión de hacer justicia.”<sup>10</sup>

En el caso de México, el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la Constitución) incorpora los tratados internacionales al sistema jurídico nacional al establecer que aquellos que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, serán ley suprema del país aplicable en todo el territorio nacional, a pesar de que las constituciones y las leyes de los estados tengan disposiciones en contrario.

En Jalisco, la Constitución del Estado, advierte en sus dos primeros párrafos del Artículo 4, avances significativos en la incorporación de instrumentos internacionales:

Artículo 4o.- Toda persona, por el solo hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento.

Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.<sup>11</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, ha señalado que los tratados internacionales son aplicables por encima de las leyes federales.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Cançado Trindade, Antonio, “Las cláusulas pétreas de la protección internacional del ser humano: el acceso directo a los individuos a la justicia a nivel internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales de Derechos Humanos”, *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI*, Memoria del Seminario, 1999. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tomo I, 2ª edición, 2003.

<sup>11</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco, Art.4º.

<sup>12</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo X, Noviembre de 1999, Tesis P. LXXVII/99 p. 46, Materia Constitucional, Tesis aislada. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA

*Sentencias y recomendaciones realizadas al Estado mexicano*

El Programa Nacional de Derechos Humanos presentado el 10 de diciembre de 2004, objeto del Acuerdo de Cooperación Técnica entre la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, describe claramente los tratados internacionales firmados<sup>13</sup> y ratificados por México y los mecanismos de protección internacional de los Derechos Humanos: “En cuanto a los medios de protección y defensa de los derechos humanos previstos en el ámbito universal, existen diversos mecanismos, tales como los comités de vigilancia de los tratados, los grupos de trabajo y las y los relatores temáticos y por países.

Por lo que se refiere a los mecanismos de protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano, el Artículo 33 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé la existencia de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la primera emite recomendaciones a los Estados miembros de la OEA y la segunda es un órgano jurisdiccional con dos tipos de competencias: una contenciosa, con base en la cual emite sentencias plenamente vinculantes a los Estados que han ratificado su competencia obligatoria y la segunda, que corresponde a sus facultades en materia consultiva.

CONSTITUCIÓN FEDERAL. (...) Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...” parece indicar que no sólo la Constitución General de la República es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. (...) esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del Artículo 133 constitucional deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; (...) Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las Entidades federativas. Es decir, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio Artículo 133, el Presidente de la República y el Senado, pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las Entidades federativas. (...) Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos.

<sup>13</sup> Cfr. Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH). Secretaría de Gobernación, pp. 25-27.

Aunado a lo anterior, al igual que en el Sistema de las Naciones Unidas, en el marco del Sistema Interamericano existen relatoras y relatores temáticos de derechos humanos.<sup>14</sup>

Precisando, tendríamos que existen órganos de vigilancia (mecanismos) de los tratados internacionales<sup>15</sup> aprobados por el Estado mexicano, como lo son los Comités de Derechos Humanos, del Niño, de la Mujer, contra la Discriminación, contra la Tortura y de Migrantes y, el Consejo Económico y Social, todos ellos del sistema universal de protección a los derechos humanos de Naciones Unidas (ONU); por parte del sistema regional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) tenemos a la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Hasta el día de hoy no hemos tenido la experiencia de haber sido sentenciado como Estado por la Corte Interamericana, a quien le reconocimos competencia para conocer casos de violaciones a los derechos humanos contra México desde diciembre de 1998. Esto nos permite estar preparado y armonizar nuestra legislación para cuando se nos impute –como Estado mexicano– responsabilidad internacional por violación a la Convención Americana sobre derechos humanos, marco jurídico aplicable por la Corte.

Por otro lado, sería muy extenso hacer la reseña de las “casi 400 recomendaciones generadas por estos mecanismos y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de los Estados Americanos”<sup>16</sup> que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha sistematizado en un solo documento.

Además, hemos tenido la visita de distintos relatores del Sistema de Naciones Unidas, así como del Sistema Interamericano que “Como resultados de estas visitas los relatores emiten una serie de informes con recomendaciones al gobierno mexicano, los cuales constituyen un valioso

<sup>14</sup> Ibidem p. 27

<sup>15</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanas o Degradantes; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y, Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

<sup>16</sup> Palabras de Patricia Olamendi, pronunciadas al inaugurar el “Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, México D.F., cfr. Memorias del Seminario: *Los Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos*. Programa México-Comisión Europea. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004, p. 18.

insumo para contar con una percepción más clara sobre la situación actual de los derechos humanos en el país, de los obstáculos que estamos enfrentando y con recomendaciones para revertirlos.

Las recomendaciones serán difundidas a la sociedad, a los padres de la Unión y a los Estados de la República para su consideración y debate nacional con objeto de promover las adecuaciones normativas necesarias para armonizar nuestra legislación con los estándares internacionales de derechos humanos, como se recomienda en todos los informes.”<sup>17</sup>

El 11 marzo del 2003, se publicó en el Diario Oficial el “Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”<sup>18</sup> (CPGMDH).

En el Artículo tercero fracción X de dicho Acuerdo se señala como función específica de la CPGMDH:

“...

X. Coordinar la atención de las recomendaciones y observaciones generales en materia de derechos humanos hechas por organismos internacionales, con miras a su implementación.”<sup>19</sup>

En este sentido, tenemos el marco jurídico y la instancia para coordinar el seguimiento de las recomendaciones hechas por los organismos internacionales. Además de que contamos con la excelente compilación de 388 recomendaciones realizadas a México, elaborada por la Secretaría de Relaciones Exteriores.<sup>20</sup>

Lo que correspondería preguntarnos es qué ha pasado con dichas recomendaciones, cuál es avance de cumplimiento, pero sobre todo cómo

<sup>17</sup> Acosta, Mariclaire, “Los Derechos Humanos en el ámbito internacional. El caso de México”, ponencia del 30 de enero 2003, <http://www.cedhoax.org/apunda/art001.html>, consultada el 26 de febrero de 2005.

<sup>18</sup> ACUERDO por el que se crea, con carácter permanente, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Diario Oficial de la Federación. martes 11 de marzo de 2003.

<sup>19</sup> ACUERDO por el que se crea, con carácter permanente, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Diario Oficial de la Federación. martes 11 de marzo de 2003.

<sup>20</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, “Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos”, septiembre de 2003, México. 2003.



Acciones de armonización para garantizar el cumplimiento de sentencias y las recomendaciones de los órganos internacionales. Una visión comparada

lograr que las autoridades tomen en cuenta las observaciones y recomendaciones que han hecho los organismos internacionales de derechos humanos al Estado mexicano.

Si bien ha habido avances en el cumplimiento de las recomendaciones, no contamos con información sistematizada respecto al cumplimiento de cada una de estas recomendaciones.

Para mayor abundamiento, nos encontramos que con motivo de la 60ª Sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez elaboró los siguientes informes:

- 1.- Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones hechas al gobierno de México como resultado de la visita de la relatora especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, a México.
- 2.- Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones hechas al gobierno de México como resultado de la visita del relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, a México.
- 3.- Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones hechas al gobierno de México como resultado de la visita del relator especial sobre la cuestión de la tortura, a México.

En este último se señala expresamente que *“Tampoco existen en nuestro país criterios claros para dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por los órganos internacionales de Derechos Humanos, ya sea de la organización de las Naciones Unidas o de la organización de los Estados Americanos al Estado mexicano.*

*[...] es necesaria la creación de una ley que establezca los mecanismos claros; de tal manera que la labor de observación, análisis y recomendaciones de los organismos internacionales de DDHH tenga un efecto real en los casos particulares y en las políticas generales en la materia.”*<sup>21</sup>

Debemos ubicar que las recomendaciones pueden ser generales o en relación a casos específicos de violaciones a los derechos humanos, donde existen resoluciones de los distintos comités de Naciones Unidas,

<sup>21</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. *Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones hechas al Gobierno de México como resultado de la visita del relator especial sobre la cuestión de la tortura a México.* México, D.F. Prodh. Octubre 2003, p. 7.

las recomendaciones y/o medidas cautelares de la Comisión Interamericana, así como las medidas provisionales emitidas por la Corte.

El primero de enero de este año entró en vigor la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial de Estado*. Es menester señalar que contiene un artículo específico que señala que “Los preceptos contenidos en el capítulo segundo y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado mexicano, en cuanto se refiere al pago de indemnizaciones.”<sup>22</sup>

Con toda seguridad éste es un avance importante, sin embargo limitado al Sistema Interamericano de Derechos Humanos porque no hace mención a las recomendaciones de los órganos de Naciones Unidas.

### *Experiencia de Colombia, Perú y Panamá*

#### a) Ley 288 en Colombia<sup>23</sup>

El Estado colombiano cuenta desde 1996, con la Ley 228, “Por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos.

“El Congreso de Colombia,

Decreta:

Art. 1.- El Gobierno Nacional deberá pagar, previa realización del trámite de que trata la presente Ley, las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado o llegaren a declararse, en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos que más adelante se señalan.

Art. 2.- Para los efectos de la presente Ley solamente se podrán celebrar conciliaciones o incidentes de liquidación de perjuicios respecto de aquellos casos de violaciones de derechos humanos en relación con los cuales se cumplan los siguientes requisitos:

<sup>22</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004. En vigor a partir del 1º de enero de 2005. Art. 2º párr. segundo.

<sup>23</sup> [http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0288\\_96.HTM](http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0288_96.HTM), consultada en febrero de 2005.

Acciones de armonización para garantizar el cumplimiento de sentencias y las recomendaciones de los órganos internacionales. Una visión comparada

Que exista una decisión previa, escrita y expresa del comité de derechos humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya, respecto de un caso concreto, que el Estado colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios”.

b) Ley 27775 en Perú<sup>24</sup>

El Estado Peruano cuenta con la Ley 27775, muy breve, sólo 9 artículos, donde se describe el proceso de ejecución de una sentencia por un tribunal internacional, la cual se transcribe a continuación:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

Ley 27775

Ley que Regula el Procedimiento de Ejecución de Sentencias Emitidas por Tribunales Supranacionales

Artículo 1º.- Objeto de la Ley

Declárase de interés nacional el cumplimiento de las sentencias dictadas en los procesos seguidos contra el Estado peruano por Tribunales Internacionales constituidos por Tratados que han sido ratificados por el Perú de acuerdo con la Constitución Política.

Artículo 2º.- Reglas de ejecución de Sentencias Supranacionales

Las sentencias expedidas por los Tribunales Internacionales constituidos según tratados de los que es parte el Perú, que contengan condena de pago de suma de dinero en concepto de indemnización por daños y perjuicios a cargo del Estado o sean meramente declarativas, se ejecutarán conforme a las reglas de procedimiento siguiente:

a) Competencia.-

La sentencia emitida por el Tribunal Internacional será transcrita por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente de la Corte Suprema, quien la remitirá a la Sala en que se agotó la jurisdicción interna, disponiendo su ejecución por el Juez Especializado o Mixto que conoció el proceso previo.

En el caso de no existir proceso interno previo, dispondrá que el Juez Especializado o Mixto competente conozca de la ejecución de la resolución.

<sup>24</sup> <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2001/justicia/ley27775.htm>, consultada en febrero de 2005.

b) Procedimiento para la ejecución de resolución que ordena el pago de suma determinada.-

Si la sentencia contiene condena de pago de suma de dinero, el Juez a que se refiere el inciso a) de este Artículo dispone que se notifique al Ministerio de Justicia para que cumpla con el pago ordenado en la sentencia, en el término de diez días.

c) Procedimiento para el pago de suma por determinar.-

Si la sentencia contiene condena de pago de suma de dinero por determinar, el Juez Especializado o Mixto a que se refiere en el inciso a) de este artículo, correrá traslado de la solicitud del ejecutante con los medios probatorios que ofrezca, al Ministerio de Justicia por el término de diez días. El representante del Ministerio de Justicia puede formular contradicción exclusivamente sobre el monto pretendido, ofreciendo medios probatorios. Formulada la contradicción o sin ella, el Juez ordenará la actuación de los medios probatorios pertinentes en audiencia de conciliación, en el plazo no mayor de 30 días y pronunciará resolución dentro de los 15 días. La apelación será concedida con efecto suspensivo y será resuelta por la Sala de la Corte Superior correspondiente en igual término.

d) Proceso para fijar la responsabilidad patrimonial y el monto indemnizatorio, en su caso.-

Si la sentencia contiene declaración de que la parte ha sufrido daños y perjuicios distintos al derecho conculcado o como consecuencia de los hechos materia de juzgamiento internacional y ha dejado a salvo el derecho del mismo para hacerlo valer conforme a la jurisdicción interna, la parte deberá interponer la demanda correspondiente siguiendo el trámite del proceso abreviado previsto en el Título II de la Sección Quinta del Código Procesal Civil.

e) Ejecución de medidas provisionales

En los casos que la Corte emita medidas provisionales, ya sea cuando se trate de asuntos que estén en conocimiento de la misma, o bien, a solicitud de la Comisión Interamericana ante la Corte, éstas deberán ser de inmediato cumplimiento, debiendo el Juez Especializado o Mixto ordenar su ejecución dentro del término de 24 horas de recibida la comunicación de la decisión respectiva.

Artículo 3°.- Tramitación de pretensiones distintas

Las pretensiones de la parte sobre reparaciones distintas de la condena o declaración contenidas en la sentencia del Tribunal

Internacional se sujetan a la competencia y a la vía procedimental señaladas en el Código Procesal Civil.

Artículo 4°.- Medidas no indemnizatorias

Dentro del plazo de diez días de recibida la comunicación de la Corte Suprema, el Juez que agotó la jurisdicción interna ordenará a los órganos e instituciones estatales concernidas, sea cuales fuesen estas, el cese de la situación que dio origen a la sentencia referida, indicando la adopción de las medidas necesarias.

En el caso que la sentencia se refiera a resolución judicial, el Juez competente deberá adoptar las disposiciones que resulten pertinentes para la restitución de las cosas al estado en el que se encontraban antes de que se produzca la violación declarada por medio de la sentencia.

Artículo 5°.- Derecho de repetición

Fijada la responsabilidad personal de la autoridad, funcionario o empleado público que dio motivo al procesamiento internacional, el Estado representado por el Procurador correspondiente iniciará proceso judicial para obtener a su vez, el resarcimiento de los daños y perjuicios que se le ha ocasionado.

Artículo 6°.- Comunicación de cumplimiento de sentencias

La Corte Suprema de Justicia de la República informará, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca de las medidas que se hayan adoptado en cumplimiento de la sentencia.

El beneficiario será informado periódicamente de las medidas que se adopten en cumplimiento de la sentencia.

Artículo 7°.- Previsión presupuestaria

El Ministerio de Justicia incorporará y mantendrá en su pliego presupuestal una partida que sirva de fondo suficiente para atender exclusivamente el pago de sumas de dinero en concepto de reparación de daños y perjuicios impuesto por sentencias de Tribunales Internacionales en procesos por violación de derechos humanos, así como el pago de las sumas que se determinen en las resoluciones de los procedimientos a que se refieren los incisos c) y d) del Artículo 2° de esta Ley.

Si la partida fuere insuficiente para atender su objeto, se aplicará lo dispuesto en el Decreto de Urgencia N° 055-2001, que establece procedimiento para el pago de sumas de dinero ordenadas por mandato judicial en procesos seguidos con el Estado, en lo que sea pertinente.

Artículo 8º.- Vía Arbitral

En el caso señalado en el acápite c) y d) del Artículo 2º, las partes podrán solicitar que la determinación del monto a pagar; y la responsabilidad patrimonial y el monto indemnizatorio en su caso, se tramite a través de un procedimiento arbitral de carácter facultativo, para lo cual el Procurador del Estado del Ministerio de Justicia debe estar debidamente autorizado para ello. El procedimiento arbitral se regirá por la Ley de la materia.

Artículo 9º.- Deroga dispositivos legales

Deróguense todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

c) Anteproyecto en Panamá

El Estado panameño está discutiendo un anteproyecto de ley que define claramente la obligación del Estado para cumplir con las recomendaciones de órganos internacionales, precisando lo relacionado con los comités, comisiones y tribunales internacionales, como se señala en sus dos primeros artículos:

Anteproyecto de Ley No. \_\_\_\_<sup>25</sup>

“Que establece instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos”

La Asamblea Legislativa

Decreta:

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. El Estado deberá reparar, previa realización de los trámites de que trata la presente ley, los perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado o llegaren a declararse, de responsabilidad del Estado, en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos, sean comisiones o comités especializados o tribunales supranacionales.

Artículo 2. Las reparaciones podrán consistir en medidas diversas, incluyendo la indemnización pecuniaria, cuya índole y monto serán

<sup>25</sup> [http://www.asamblea.gob.pa/legispan/proyectos/pdf/2004\\_P\\_030.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/legispan/proyectos/pdf/2004_P_030.pdf), consultada en febrero de 2005.

Acciones de armonización para garantizar el cumplimiento de sentencias y las recomendaciones de los órganos internacionales. Una visión comparada

ordenados por los tribunales supranacionales o determinados de común acuerdo entre el Estado y las víctimas de violaciones de derechos humanos responsabilidad del Estado, en audiencias de conciliación.  
...”

### *Acciones de armonización por parte del Estado mexicano*

En palabras del Ejecutivo Federal, Vicente Fox, “*Si bien nuestras Constituciones, en algunos momentos, nos han colocado a la vanguardia en el tema de los derechos humanos, es preciso admitir que en la actualidad registramos un rezago en la materia.*”<sup>26</sup> Así mismo, es valioso el reconocimiento de Juan José Gómez Camacho, Director General de Derechos Humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores, al afirmar que “*En materia de Derechos Humanos tenemos un marco jurídico viejo, anquilosado[...]* los estándares internacionales }de protección a los derechos humanos están muy por encima de nuestra legislación.”<sup>27</sup>

Estas preocupaciones deben de traducirse en reformas concretas, buscando el reconocimiento y jerarquía constitucional de los tratados internacionales de protección a los derechos humanos. Esto implica que se debe de dar igual o mayor rango a los tratados internacionales (rango supracosntitucional –*treaties supreme law of land*–) en materia de derechos humanos con respecto a la Constitución, o bien obligar a la interpretación de la Constitución, por parte de las autoridades, conforme a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea parte, ya que si nos quedamos con la interpretación conforme a lo “establecido en la Constitución” (sin tener un nivel jerárquico claro de los tratados internacionales) permite que cualquier autoridad alegue el incumplimiento de un derecho humano establecido en un tratado internacional, por tener menor jerarquía que la Constitución (argumentación dada normalmente), de tal forma que las autoridades siguen bajo el mismo régimen.

<sup>26</sup> Exposición de motivos de la iniciativa reforma constitucional en DDHH, junio de 2003, p. 8.

<sup>27</sup> Gómez Camacho, Juan José, *La política exterior en materia de derechos humanos, un instrumento estratégico de política interna*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación en Derechos Humanos México-Unión Europea, México, 2004, p. 227.

Si se logra lo anterior, se logrará dar una jerarquía superior a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, obligando a las autoridades a cumplir lo establecido en ellos y además se debe establecer el Principio de interpretación más favorable a la persona (*Principio pro homine.*)

Por otro lado, es importante que se prevea constitucionalmente el mecanismo de incorporación de las resoluciones dictadas por los organismos internacionales de protección a los derechos humanos, particularmente las emitidas por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que implica que las autoridades estarán sujetas al cumplimiento de las recomendaciones –o sentencias, en el caso de la Corte IDH– de forma inmediata, con lo que está de acuerdo el titular de la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y Secretario Técnico de la CPGMDH, Lic. Ricardo Sepúlveda, al señalar que “Existe la clara urgencia de llevar a cabo reformas que en primer término le den pleno reconocimiento a los derechos humanos, como tales, y que posteriormente generen un sistema de protección de los mismos, a base de darles rango constitucional a los derechos reconocidos en tratados internacionales.”<sup>28</sup>

Por su parte, el Dr. Sergio García Ramírez, juez presidente de la Corte IDH, ha señalado respecto a la necesidad de un mecanismo de incorporación de las sentencias de los tribunales internacionales en México: “Tenemos un déficit constitucional [...], una herramienta jurídica para la recepción de las resoluciones que pudieran provenir de esa jurisdicción que hemos reconocido; claro –no quiero yo romperme la cabeza de antemano, todavía no ha ocurrido el problema, pero vale la pena señalarlo, vale la pena decir que aquí tenemos un problema– recordemos, quien comparece ante una justicia internacional sobre derechos humanos, lo mismo en Europa que en América, es el Estado, en este caso el Estado mexicano, no el agente de la policía que cometió la violación, sino el Estado mexicano, y esta violación de un derecho humano como la violación de una garantía individual puede haberse dado o puede darse a través de la acción de cualquier agente u órgano de autoridad, lo mismo del Ejecutivo,

<sup>28</sup> Sepúlveda I, Ricardo, “Hacia una cultura de los derechos humanos. México: un país defensor de los derechos humanos”, *Revista Derecho y Cultura*. N° 7, México, Otoño 2003, p. 85.



donde suele ser más frecuente, del Poder Legislativo o del Poder Judicial. ¿Qué ocurriría –no tengo la respuesta– si en algún momento una corte internacional dictara una resolución adversa al Estado mexicano? No a toda la nación mexicana, no a los mexicanos, no a la soberanía nacional, no; adversa al Estado mexicano por la conducta de algún agente que puede ser un agente federal o local, estatal o municipal, judicial o administrativo, o legislativo? ¿Qué ocurriría? Hemos visto casos con esas características en relación con otros países de América Latina y, no deja de ser un problema. Nos falta esa liga o puente normativo que permita que esto que hemos resuelto ya, porque estamos adentro y porque así lo acordamos en el ejercicio de nuestra soberanía, pueda algún momento dado recibirse en el orden jurídico nacional con absoluta tranquilidad y seguridad, y transformarse en acto ejecutable.<sup>29</sup>

Así, en concordancia con lo sostenido por el Dr. García Ramírez, se planteó en las propuestas presentadas por las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos en México, las cuales quedaron fuera de la propuesta de reforma constitucional de Fox en dicha materia.

De este modo se proponía agregar dos párrafos al Artículo 17 Constitucional:

Las sentencias y resoluciones emitidas por tribunales internacionales creados en virtud de tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, se cumplirán, sin más requisitos que su notificación ante la autoridad responsable sea federal, local o municipal.

En cuanto a las resoluciones emitidas por los órganos internacionales creados para la protección de los derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, éste tendrá la obligación de atenderlas para conseguir su cumplimiento de conformidad con lo que se establece en esta Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales aplicables.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> García Ramírez, Sergio, “México ante el derecho internacional de los derechos humanos”, *Revista Derecho y Cultura*. N° 7. México, Otoño 2003, p. 20.

<sup>30</sup> Documento de trabajo, Análisis comparativo de las distintas propuestas de reforma constitucional en materia de DDHH, Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Abril 2004.

## Conclusión

Los riesgos son quedarnos en medidas cosméticas y superficiales. Amnistía Internacional en su informe de 2004, señala “El fortalecimiento de la justicia internacional y de los mecanismos de vigilancia constituiría una red de seguridad en la lucha contra la impunidad y una plataforma internacional para la rendición de cuentas. Así mismo tendrán el efecto de mejorar los sistemas nacionales a mediano y largo plazo.”<sup>31</sup>

También es preciso tener presentes dos disposiciones de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, ratificada por México en 1981:

El Artículo 67, establece que:

El fallo de la Corte será definitivo e inapelable [...]

El Artículo 68, señala que:

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

2.- La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

De aquí se desprende que a la luz del derecho comparado es necesario incorporar los procedimientos internos para la ejecución de sentencias de tribunales internacionales, superando los límites que los mismos ordenamientos jurídicos proveen para hacer efectiva la responsabilidad del Estado, ya que dichas normas se pueden convertir en un obstáculo para la vigencia real de los derechos tutelados.

Al respecto, el Juez Cançado Trindade explica muy claramente la función del derecho internacional, horizonte legítimo que no hay que perder de vista al armonizar nuestra legislación, “El Derecho internacional no se reduce, en absoluto, a un instrumental al servicio del poder; su destinatario final es el ser humano, debiendo atender a sus necesidades, entre las cuales está la realización de la justicia.”<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Amnistía internacional, *Resonaron las voces de los jamás escuchados*, Informe 2004, Madrid, 2004, p. 35.

<sup>32</sup> Cançado Trindade, Antonio, *Las nuevas necesidades de protección al ser humano en el inicio del siglo XXI*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 3ª ed., Costa Rica, 2004, p. 72.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta las observaciones de Emilio Álvarez Icaza<sup>33</sup> respecto a las dificultades para la implementación de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: a) La cultura jurídica; b) El principio de autoridad; c) Falta de adecuación de la legislación interna a los tratados internacionales y d) Escasas alternativas de formación académica en derechos humanos.

Así, proponemos lo siguiente:

- 1.- En un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, es necesario que se presente un informe de seguimiento de las recomendaciones emitidas por los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos y las acciones que el gobierno mexicano ha tomado para su cumplimiento.
- 2.- Discutir e implementar alternativas de formación académica en derechos humanos.

Sobre este punto, es bueno señalar que un diagnóstico sobre educación legal realizado por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México sostiene que “Aunque se han registrado importantes avances en los últimos años, aún hoy es inusual invocar los diversos instrumentos de protección internacional como parte de la argumentación jurídica propia del litigio. Pocos son los jueces que están familiarizados con ellos y menos aún los abogados litigantes o ministerios públicos.”<sup>34</sup>

Al respecto, algunas organizaciones no gubernamentales también se han expresado al respecto “Las universidades en México siguen manteniendo programas de Derecho en su mayoría obsoletos y formalistas. Salvo algunas excepciones, el tema de los derechos humanos sigue sin ser una parte sustantiva en los programas educativos legales desarrollados en las distintas universidades del país, a pesar de que el tema de derechos humanos se difunde con mayor amplitud en los programas educativos superiores.”<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Cfr. Álvarez Icaza, Emilio, “Los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Propuestas viables y constructivas para la normalización democrática”, *Los instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos*, Programa México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, pp. 363-366.

<sup>34</sup> *Diagnóstico sobre la Educación Legal en Derechos Humanos en México*, Universidad Iberoamericana, Washington Collage of law, México, 2002, pp. 80-81.

<sup>35</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. *Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones hechas al Gobierno de México como resultado de la visita del relator especial sobre la cuestión de la tortura a México*. México, D.F. Prodh. Octubre 2003, p. 9.

Se escuchan en la sociedad voces demandando el cumplimiento de los tratados de derechos humanos, por ejemplo, después de los acontecimientos del 28 de mayo 2004, en Guadalajara, durante los cuales se detuvo y torturó a varios jóvenes bajo la acusación de ser “globalifóbicos”, se señaló que “[...] nos parece de la mayor importancia y por mayoría de razón pública, el cabal esclarecimiento de lo sucedido con las personas detenidas en horas posteriores a las manifestaciones altermundistas y despejar cualquier duda sobre la aplicación y cumplimiento o no, de los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado Libre y Soberano de Jalisco y de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos ratificados por México.”<sup>36</sup>

Sin embargo, el hecho es que esto no se ha llevado a cabo. El desprestigio social del tema de los derechos humanos no lo ha permitido. Carlos Villán Durán es claro al señalar que “La invocación y aplicación de este sector del derecho internacional [Derecho Internacional de los Derechos Humanos] se hace con grandes dificultades, pues a menudo pasa desapercibido a los jueces y otros profesionistas del derecho nacionales, así como a las propias organizaciones no gubernamentales (ONGs) nacionales en materia de derechos humanos.”<sup>37</sup>

Todo lo anterior remite al primer párrafo de esta presentación—*El tema de los derechos humanos es de alta complejidad por los elementos ideológicos, culturales y normativos que los conforman*—. En este sentido, podremos avanzar en reformas que permitan la adecuación y armonización con los estándares internacionales de los derechos humanos, pero si no avanzamos en la formación legal en derechos humanos, nuestros operadores del derecho y demás funcionarios públicos no harán efectivos dichos derechos. Además, estos derechos deben ser nacional e internacionalmente justiciables y no quedarse en los discursos o leyes, sin ser respetadas. A lo largo de muchos esfuerzos, muchas cosas se pueden producir.

Finalizo con unas palabras del juez Baltasar Garzón: “Un mundo sin miedo ¿es sólo una utopía? ¿un sueño inalcanzable? Sinceramente pienso que es posible construir un mundo sin miedo o, mejor dicho, un mundo más justo.”<sup>38</sup>

<sup>36</sup> “Tortura en Jalisco: ¿mito o realidad? A los y las Jaliscienses”, *Periódico Mural*, Sección B (comunidad), Guadalajara, Jalisco, 2 de septiembre de 2004, p. 9B.

<sup>37</sup> Villán Durán, Carlos, “La protección internacional de los derechos humanos en el Sistema de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados”, *Los instrumentos de protección regional e internacional de los derechos humanos*, Programa México-Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, p. 30.

<sup>38</sup> Garzón, Baltasar, *Un mundo sin miedo*, Plaza Janés, España, 2005, p. 349.