

## EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL MEXICANO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y CUMPLIR CON LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS\*

Jorge Ulises CARMONA TINOCO\*\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. La fuerza jurídica de las recomendaciones de la Comisión y de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. III. Algunos ejemplos de esfuerzos realizados por los países del Continente Americano, para generar un marco interno de atención y cumplimiento a las determinaciones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. IV. El marco jurídico e institucional mexicano para atender las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. V. El proyecto en discusión para hacer frente a los compromisos de México, derivados del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. VI. Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

Si abstrajéramos los logros de la humanidad, generados como respuesta o reacción a los abusos del poder sufridos por siglos, encontraríamos en un primer momento destellos del establecimiento de una serie de derechos

\* Versión actualizada de la ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, celebrado del 23 al 26 de mayo de 2006 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Luso-Americano de Derecho Internacional.

\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

oponibles a los detentadores del poder en diversas épocas y lugares; en una segunda etapa, la consagración de tales derechos en documentos solemnes y en textos constitucionales; luego podríamos señalar la creación de instrumentos de garantía de tales derechos en el ámbito interno y en especial cuando fueron los jueces o tribunales a quienes se encargó dicha labor. A partir de la segunda mitad del siglo XX podemos agregar una etapa ulterior de desarrollo, con el establecimiento progresivo de estándares normativos internacionales, a los que se han sujetado de manera paulatina los Estados; y finalmente la creación de instrumentos de garantía internacionales para la observancia de los derechos humanos. En los últimos años se aprecia la necesidad de complementar los avances señalados con la creación de mecanismos internos eficaces para atender las determinaciones de los instrumentos de garantía internacional de los derechos humanos.

No obstante lo anterior, el desarrollo de cada una de las etapas mencionadas no ha sido terso ni uniforme, pues se ha enfrentado a diversos obstáculos, resistencias y retrocesos de diversa índole. Tampoco puede afirmarse que la evolución lograda hasta ahora ha sido suficiente para dar cuenta de la persistente violación a los derechos básicos de la persona en todas partes del mundo.

La existencia de violaciones a los derechos es indicativa de una falta de eficacia en el cumplimiento de los estándares propiamente nacionales y de aquellos incorporados al ordenamiento de los Estados, derivados de fuentes internacionales, pero también muestra una deficiente o nula armonía entre los instrumentos de garantía de los derechos en el ámbito interno y aquellos que operan a nivel internacional.

En un esquema básico de observancia de los derechos humanos, los instrumentos de garantía nacionales deberían ser suficientes para prevenir y, en su caso, lograr la eficacia de los derechos, aun ante la resistencia o contumacia de los entes de poder involucrados. De no ser esto posible, se abriría la posibilidad para la intervención de las instancias internacionales, a efecto de que decidan sobre si los actos u omisiones estatales han sido violatorios de los derechos humanos.

La eficacia que puedan tener tales determinaciones internacionales en casos concretos, ya sea que tengan la naturaleza de recomendaciones o incluso sentencias obligatorias de índole internacional, es en muchas ocasiones la última oportunidad para verificar la vigencia de los derechos humanos.

Sorprendería a cualquiera el hecho de saber que no obstante la dificultad material y temporal que entraña recorrer el largo camino de las instancias internas, hasta las de índole internacional, no existen en la gran mayoría de los Estados mecanismos expresos y específicos para llevar las decisiones de estas últimas al ámbito interno de los Estados en casos concretos. En términos llanos, refiriéndonos exclusivamente al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, tanto la atención de las recomendaciones de la Comisión Interamericano de Derechos Humanos en casos concretos, como la ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana, dependen en la gran mayoría de los casos de la voluntad política del momento en los Estados, porque no existen los instrumentos o mecanismos jurídicos internos para hacerlas valer o exigir su cumplimiento a través de reglas claras.

El objeto del presente trabajo es precisamente ahondar en el marco normativo y de índole institucional vigente en México, para hacer frente a la atención de las recomendaciones de la Comisión y las sentencias de la Corte Interamericana, así como los esfuerzos que están siendo llevados a cabo recientemente para dar cauce jurídico a dicha problemática.

## II. LA FUERZA JURÍDICA DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN Y DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Antes de desarrollar el presente apartado conviene hacer una aclaración, aquí nos concentraremos sólo en el tema del valor o la fuerza jurídica de las determinaciones más relevantes de los órganos principales del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, con respecto a los Estados directamente involucrados en peticiones, opiniones consultivas o medidas de protección, más no las consideramos en su carácter de decisiones que generan precedentes que van enriqueciendo los avances jurisprudenciales del propio sistema y que tiene un rango de aplicación internacional, pero también se convierten en pautas de decisión exigibles y aplicables ante los operadores jurídicos nacionales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sobre la formación, alcance y aplicación de la jurisprudencia interamericana, véase Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "El marco de la jurisprudencia del sistema interamericano, en la obra programa de fortalecimiento institucional de organismos públicos de derechos humanos", *Curso Interdisciplinario de Alta Formación en Derechos Humanos*,

### 1. *Valor jurídico de las determinaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

Una vez que un Estado ratifica un tratado de derechos humanos, surgen una serie de obligaciones jurídicas básicas que pueden manifestarse en deberes de respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos involucrados. De manera adicional, si el instrumento de que se trate está provisto de mecanismos de garantía internacional, las obligaciones del Estado también abarcan la debida atención o el cumplimiento, según sea el caso, de las determinaciones derivadas de la actuación de los mencionados mecanismos.<sup>2</sup>

Por lo que se refiere a la Comisión Interamericana, en ejercicio de sus atribuciones con relación a la supervisión del cumplimiento por parte de los Estados de los estándares de derechos humanos vigentes en el continente americano, es posible identificar tres tipos básicos de determinaciones:

- a) Recomendaciones derivadas de informes de visitas *in situ*.
- b) Otorgamiento de medidas cautelares.
- c) Recomendaciones derivadas de la decisión de peticiones individuales e interestatales.

#### *A. Recomendaciones derivadas de informes de visitas in situ*

Por lo regular, luego de efectuada una visita a un país para verificar la situación de los derechos humanos,<sup>3</sup> la Comisión elabora un documento que transmite en un primer momento al Estado visitado con el fin de recabar sus puntos de vista, aclaraciones u observaciones. Una vez recabado lo anterior, la Comisión publica el documento definitivo que recoge los detalles de la visita y los hallazgos y consideraciones de la Comisión en cada uno de los rubros verificados, así como las recomendaciones generales que en su

México, Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos, 2006, pp. 331-353.

<sup>2</sup> *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 5 de septiembre de 2001, Medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de Guatemala, *Caso Colotenango*, considerando 5.

<sup>3</sup> Véase *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, artículos 51-55.

caso procedan para cumplir con los estándares derivados de los instrumentos internacionales aplicables.<sup>4</sup>

Considerando que las visitas en el terreno sólo pueden llevarse a cabo por iniciativa o, en su caso, con la anuencia del Estado de que se trate, podemos afirmar que existe una obligación implícita de atender de buena fe las recomendaciones que hubieren derivado de dicho ejercicio. No obstante, hace algunos años la Comisión inició una práctica de seguimiento a la atención estatal a sus informes de visitas.

En el ámbito interno, recomendaciones generales como las señaladas poseen una gran utilidad, no obstante que se carezca de un mecanismo de exigibilidad jurídica concreta de las mismas, pues no hay obstáculo para que puedan ser invocadas ante los órganos de creación y aplicación del derecho, pero también que se puedan utilizar como parámetros en la presentación de quejas individuales derivadas de casos concretos ante la propia Comisión Interamericana.

#### *B. Otorgamiento de medidas cautelares*

Las medidas cautelares las puede dictar la Comisión Interamericana cuando del conocimiento de un caso se desprenda que existe una situación de extrema gravedad y urgencia que pueda causar un daño irreparable a las personas o a sus derechos humanos, con fundamento expreso en el artículo 25 de su reglamento. Si bien por una parte la falta de un precepto convencional explícito podría minar la fortaleza del vínculo jurídico de los Estados en la consideración y observancia a este tipo de medidas, así como el argumento de que la máxima determinación que pudiera emitir la Comisión en el trámite de una queja individual, como veremos, es esencialmente una recomendación, no hay duda alguna que el Estado debe tomarse en serio las medidas cuya adopción solicite la Comisión, más allá de una consideración sobre su base jurídica última, pues lo que en este caso se impone es la base fáctica que origina lo solicitado como medida cautelar y las posibles consecuencias que podría acarrear no actuar de manera oportuna.

Esto exige por parte del Estado maximizar su disposición a la atención de lo que pida la Comisión, pero también por parte de ésta la mayor seriedad y objetividad posibles en la calificación de los hechos que ameriten la adopción de medidas. La experiencia reciente en la materia es indicativa de

4 Véase *ibidem*, artículo 58.

que la Comisión no siempre ha mostrado uniformidad en sus criterios para la concesión de medidas, y que en ocasiones ha desdeñado la intervención oportuna de la Corte en este sentido, cuyas atribuciones en la materia sí tiene base convencional.<sup>5</sup>

### *C. Recomendaciones derivadas de la decisión de peticiones individuales e interestatales*

Por otro lado, a diferencia de las recomendaciones generales que derivan de una visita *in situ*, las que pueden derivar de la tramitación de quejas interestatales o individuales son recomendaciones concretas circunscritas a casos específicos, derivadas de procedimientos *cuasi* jurisdiccionales en los que la Comisión encontró trasgresiones a los estándares interamericanos de derechos humanos. Hasta ahora no ha prosperado a rango de decisión de fondo ninguna queja interestatal. En efecto, hasta ahora la Comisión Interamericana sólo ha recibido y dado trámite a una comunicación interestatal, presentada por Nicaragua en contra de Costa Rica el 6 de febrero de 2006 por presuntas violaciones a los artículos 1.1, 8o., 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a los artículos 2o., 7o., 8o. y 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos II y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre y el artículo 9o. de la Carta Democrática Interamericana, debido al supuesto incumplimiento por parte de Costa Rica de sus deberes de eliminar toda forma de discriminación y de brindar las debidas garantías de protección de los derechos humanos a la población migrante nicaragüense bajo su jurisdicción; no obstante, la comunicación fue declarada inadmisibile por la Comisión Interamericana el 8 de marzo de 2007.<sup>6</sup>

Dejando de lado el procedimiento de quejas interestatales, luego de agotada la instrucción de una queja individual ante la Comisión, esto es, su ad-

<sup>5</sup> Véase Cançado Trindade, Antonio Augusto y Ventura Robles, Manuel E., “Voto razonado”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2005, Solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de los Estados Unidos Mexicanos, *Caso Castañeda Gutman vs. México*, párrafos 3-5.

<sup>6</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe no. 11/07, Caso Interestatal 01/06, Nicaragua vs. Costa Rica*, 8 de marzo de 2007, OEA/Ser/L/V/II.127, <http://www.cidh.org/CASO1-06esp.pdf>), por lo que nos concentraremos en las recomendaciones derivadas de procedimientos de queja individual.

misión a trámite,<sup>7</sup> las etapas de concreción de la litis,<sup>8</sup> pronunciamiento sobre admisibilidad,<sup>9</sup> posibilidades de solución amistosa,<sup>10</sup> y examen de fondo.<sup>11</sup> De concluir la Comisión que se acreditaron trasgresiones a la Convención Americana o a algunos de los instrumentos del sistema interamericano que admiten el mecanismo de quejas individuales, procede la emisión del informe previsto en el artículo 50 de la Convención que culmina con la emisión de las recomendaciones dirigidas al Estado para solucionar el caso en cuestión.<sup>12</sup>

En dicho informe confidencial, que debe ser transmitido al Estado únicamente, se establece el plazo dentro del cual éste debe pronunciarse sobre la atención a las recomendaciones que le fueron dirigidas (artículo 43 del Reglamento de la Comisión). Fenecido el plazo, con o sin respuesta por parte del Estado, la Comisión debe determinar el curso de acción a seguir a partir de la posición de éste. De conformidad con el artículo 51 de la Convención, dichas opciones son: *a*) emitir un segundo informe con las conclusiones y recomendaciones definitivas sobre el asunto, otorgar un plazo final al Estado para atenderlas, luego de lo cual puede determinar la Comisión hacer público el informe de referencia a través de su inclusión en su Informe Anual que presente ante la OEA o a través de otros medios, por ejemplo en su página electrónica oficial, o *b*) demandar al Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (artículo 44 del Reglamento de la Comisión).

Las recomendaciones de la Comisión van dirigidas por lo regular a que cese el acto que afecta a los derechos humanos (que incluso puede implicar la modificación a los ordenamientos internos de los Estados), que se investigue adecuadamente su trasgresión, que se sancione a los responsables del hecho, y que se repare adecuadamente a las víctimas.<sup>13</sup>

7 Artículos 26 a 29 del Reglamento de la Comisión.

8 Artículo 30 del Reglamento de la Comisión.

9 Artículo 37 del Reglamento de la Comisión.

10 Artículo 41 del Reglamento de la Comisión.

11 Artículos 38 y 42 del Reglamento de la Comisión.

12 Artículo 43 del Reglamento de la Comisión.

13 Véase Reisman Michael, W., "Compensation for Human Rights Violations: The Practice of the Past Decade in the Americas" y Klein, Eckart, "Individual Reparation Claims under the International Covenant on Civil and Political Rights: The Practice of the Human Rights Committee" en Randelzhofer, Albrecht y Tomuschat, Christian (comps.). *State Responsibility and the Individual*, la Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, pp. 27-41, 63-108; Faúndez Ledesma, Héctor. "Reparaciones e Indemnizaciones

Es precisamente en el marco de estos escenarios que surge la cuestión de la fuerza jurídica de las recomendaciones de la Comisión,<sup>14</sup> que por mucho tiempo había entendido cumplida u culminada su labor en materia de tramitación de peticiones individuales, con la publicación del Informe de Fondo definitivo (previsto en el mencionado artículo 51 de la Convención Americana y en el artículo 45 del Reglamento de la Comisión).

Con el fin de reforzar el cumplimiento de sus recomendaciones la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o la Comisión), en una primera etapa, planteó ante la Corte Interamericana, con motivo de varios casos contenciosos que sometió a la consideración de esta última, que la sola inobservancia de sus recomendaciones por parte de los Estados acarrea la responsabilidad internacional de éstos en aplicación del principio *pacta sunt servanda*, esto es, que los acuerdos deben ser cumplidos. La Corte Interamericana, al analizar los argumentos de la Comisión, se refirió a la naturaleza y alcances de las recomendaciones de ésta, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a las obligaciones internacionales de los Estados del continente, en los siguientes términos:

- 1) Caso Caballero Delgado y Santana, sentencia del 8 de diciembre de 1995.

La Corte determinó que:

El término “recomendaciones” usado por la Convención Americana debe ser interpretado conforme a su sentido corriente de acuerdo con la regla general de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y, por ello, no tiene el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado. Como no consta que en la presente Convención la intención de las partes haya sido darle un sentido especial, no

en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Caracas, núm. 103, 1997, pp. 19-44.

<sup>14</sup> Véase sobre este punto, Bicudo, Helio. “Cumplimiento de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en la obra colectiva *Corte Interamericana de Derechos Humanos, El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI (Memoria del Seminario)*, San José, 2001, t. I, pp. 229-236.

es aplicable el artículo 31.4 de la misma Convención. En consecuencia, el Estado no incurre en responsabilidad internacional por incumplir con una recomendación no obligatoria (párrafo 67).

2) Caso Genie Lacayo, sentencia de 29 de enero de 1997.

En esta ocasión (párrafo 93), ante la insistencia del argumento de la CIDH, la Corte confirmó el criterio que ya había emitido.

3) Caso Loayza Tamayo, sentencia de 17 de septiembre de 1997.

La Corte tuvo oportunidad de reiterar de nueva cuenta el criterio ya formulado (párrafo 79), pero agregó algunos elementos novedosos al afirmar:

80. Sin embargo, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función *promover la observancia y la defensa de los derechos humanos* en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111).

81. Asimismo, el artículo 33 de la Convención Americana dispone que la Comisión Interamericana es un órgano competente junto con la Corte *para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes*, por lo que, al ratificar dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes (énfasis del autor).

4) Caso Blake, sentencia del 24 de enero de 1998.

En esta ocasión, ante la insistencia del planteamiento de la Comisión, la Corte tuvo oportunidad de confirmar (párrafo 108) el criterio sostenido en el caso Loayza Tamayo ya mencionado.

5) Caso James y otros (Hilaire, Constantine, Benjamín y otros), Resolución de la Corte de 27 de mayo de 1999. Ampliación de las medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Trinidad y Tobago.

La Corte Interamericana consideró que los Estados parte de la Convención deberán cumplir, de buena fe (*pacta sunt servanda*), de acuerdo con todo lo provisto en la Convención, incluyendo aquellas provisiones relativas a la operación de los dos órganos supervisores del sistema interamericano; y, de acuerdo con el objetivo fundamental de la Convención, que es garantizar la protección efectiva de derechos humanos, conforme a los artículos 1.1, 2, 51 y 63.2 de la Convención Americana, los Estados parte deben abstenerse de incurrir en acciones que vayan en contra del *restitutio in integrum* de los derechos de las supuestas víctimas (considerando número 9).

Es precisamente a partir de 1998, al menos con respecto a México, que la Comisión intentó por sí misma ir más allá de la mera publicación y distribución del Informe de Fondo e inició una práctica consistente en la celebración de audiencias sobre casos de informes publicados y de solicitudes de información a los Estados, sobre el cumplimiento de recomendaciones en éstos.

El gobierno mexicano, entre otros Estados del continente, se opuso inicialmente a la aceptación de una práctica de seguimiento de recomendaciones de informes publicados, sobre la base de que ésta no hallaba fundamento alguno en la propia Convención Americana, ni en el reglamento de la propia Comisión. De esta forma, simplemente eran desatendidos los llamados a la participación estatal en las audiencias de seguimiento que, no obstante, eran llevadas a cabo únicamente entre la Comisión, las víctimas y sus representantes.

Esta actitud por parte del Estado mexicano afortunadamente fue efímera, pues tiempo después modificó sustancialmente su posición, aceptando plenamente participar en las actividades periódicas de seguimiento de recomendaciones y dando respuesta a las comunicaciones dirigidas por la Comisión con tal motivo, a efecto de intentar resolver los asuntos planteados.

En el ámbito interamericano, también existió un esfuerzo por adoptar disposiciones jurídicas y resoluciones en el seno de la Asamblea General de la OEA, que brindaran una base jurídica sólida a las tareas de seguimiento de informes sobre casos específicos. En este sentido, por una parte, la Asamblea General de la OEA emitió algunas resoluciones<sup>15</sup> que en-

<sup>15</sup> Véase a manera de ejemplo la resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 1890 (XXXII-O/02), intitulada EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA SU PERFECCIONAMIENTO Y FORTALECIMIENTO, aprobada el 4 de junio de 2002, en la que se

fatizaron el deber de los Estados de realizar sus mejores esfuerzos para dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión y afirmaron la importancia del cumplimiento de las decisiones de los órganos del sistema interamericano y, por la otra, el Reglamento de la CIDH, en vigor a partir de mayo de 2001, que incorporó expresamente las mencionadas facultades de seguimiento de informes en el artículo 46, en el sentido de que una vez publicado un informe sobre el fondo en el cual hayan sido formuladas recomendaciones, *la Comisión podrá tomar las medidas de seguimiento que considere oportunas, tales como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, con el fin de verificar el cumplimiento de las recomendaciones.*

La Comisión Interamericana a partir de su Informe Anual correspondiente a 2002, ha incluido un apartado sobre el “estado de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH”, en el que las clasifica en tres rubros: *a)* cumplidas totalmente, *b)* cumplidas parcialmente o *c)* pendientes de cumplimiento. En dicho apartado (párrafo 103 del informe referido), la Comisión señaló que “el cabal cumplimiento de las decisiones de la Comisión Interamericana constituye un elemento indispensable para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, así como para contribuir al fortalecimiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”.

Como corolario de lo anterior, podemos afirmar que el umbral jurídico de la atención estatal de las recomendaciones no llega aún a convertirlas en modo alguno en plenamente vinculantes, obligatorias o exigibles, pero tampoco reduce su atención al mero capricho libre de los Estados, podemos decir que se trata de una atención reglada —gobernada por la buena fe que debe guiar las relaciones internacionales de los Estados en favor de la vigencia de los derechos humanos— que requiere al interior de los propios Estados una regulación que garantice criterios claros y explícitos sobre cómo hacer frente a este tipo de compromisos, sin que se deje a la “oportunidad” o la “discreción” de quienes estén al frente de los órganos estatales.

resolvió, entre otros, continuar acciones concretas para el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión e instar a los Estados a cumplir las decisiones o sentencias emitidas por la Corte Interamericana y realizar sus mejores esfuerzos para dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Cabe señalar que en una Resolución similar correspondiente al año 2001, se señaló que los esfuerzos de los Estados deberían ser en el sentido de *aplicar* las Recomendaciones.

## 2. *Valor jurídico de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

Si hacemos un recuento del tipo de determinaciones últimas que puede emitir dicho tribunal podemos identificar, entre otras: a) opiniones consultivas; b) resoluciones atinentes a medidas provisionales, y c) resoluciones sobre litigios.

### A. *Opiniones consultivas*

Las atribuciones de la Corte Interamericana para emitir opiniones consultivas está prevista en el artículo 64 de la Convención Americana, en el artículo 2o. de su Estatuto y en los artículos 60 al 65 de su Reglamento.<sup>16</sup> De conformidad con la Convención:

Artículo 64. 1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

A la fecha la Corte ha emitido diecinueve opiniones, en las que ha desarrollado diversos temas, como la condición jurídica de los niños, condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, pena de muerte, derecho de rectificación o respuesta, el derecho a la asistencia consular así como diversos preceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De las diecinueve opiniones que ha emitido la Corte, 13 han sido

<sup>16</sup> Para un estudio específico de esta atribución de la Corte Interamericana, véase Ventura Robles, Manuel E. y Zovatto Garetto, Daniel, *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: naturaleza y principios. 1982-1987*, Madrid, IIDH-Civitas, 1989; Pacheco, Máximo, “La competencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el umbral del siglo XXI (Memoria del Seminario)*, cit., nota 14, pp. 71-92; Nikken, Pedro. “La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *op. cit.*, nota 14, pp. 161-184.

solicitadas por Estados parte de la Convención Americana como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay y Venezuela; las restantes seis opiniones fueron solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Uno de los requisitos de las opiniones consultivas es que los cuestionamientos que se dirijan a la Corte Interamericana no entrañen planteamientos de casos particulares en trámite, esto es, que no se conviertan en una vía alterna para la solución de asuntos que hallarán solución por la vía de las atribuciones contenciosas de la Corte, ni en una forma anticipada de recabar un criterio judicial sobre un asunto en particular.<sup>17</sup> No obstante, las opiniones que se plantean a la Corte por lo regular están inspiradas en situaciones derivadas de la práctica del sistema o la necesidad de contar con un criterio judicial para asuntos futuros.

La Corte responde a los planteamientos de manera genérica ofreciendo su interpretación de las disposiciones de derechos humanos involucradas. Dichas determinaciones judiciales poseen el carácter de interpretación oficial de los estándares de derechos humanos y sirven como pautas de decisión en la calificación jurídica de casos concretos posteriores ante la Comisión y la propia Corte Interamericana;<sup>18</sup> en este sentido puede afirmarse que los criterios emitidos por vía consultiva poseen un valor vinculante *per se* como jurisprudencia derivada de interpretación judicial, con lo cual pueden tener un importante impacto en el ámbito interno de los Estados.<sup>19</sup>

Por otro lado, si fuese el caso de un planteamiento realizado por un Estado con el fin de que la Corte se pronuncie sobre la compatibilidad de un de-

<sup>17</sup> Véase entre otras, las siguientes Opiniones Consultivas: La colegiación obligatoria de periodistas (Artículo 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párrafos 21 a 23; Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A, núm. 18, párrafos 62 y 63.

<sup>18</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003*, Serie A, no. 18, párrafo 63.

<sup>19</sup> Véase a este respecto Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, de 9 de mayo de 1995, relacionada con el tema de las Opiniones Consultivas como Fuente en el Sistema Normativo de Costa Rica: "La libertad de expresión y la colegiación profesional obligatoria de periodistas", *Diálogo Jurisprudencial*, núm. 1, julio-diciembre de 2006, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2006, pp. 25-40.

terminado ordenamiento interno vigente con los estándares de derechos humanos del Sistema Interamericano, se presupone que de ser emitida la opinión de la Corte en el sentido de que la ley sometida a su consideración resulta incompatible con los derechos humanos, se genera un indudable deber jurídico de la enmienda del ordenamiento por parte del Estado que sometió el tema a la Corte. De otra manera se estaría intentando utilizar las atribuciones consultivas de la Corte como una mera forma de intentar legitimar a nivel internacional un ordenamiento interno, que de no resultar de esta manera permanecería vigente en el Estado, aún a sabiendas de que es considerado violatorio de los derechos humanos.<sup>20</sup>

### *B. Resoluciones atinentes a medidas provisionales*

Con relación a las determinaciones sobre medidas provisionales, éstas son emitidas como resoluciones de la Corte como autoridad jurisdiccional con el fin de evitar la consumación de daños irreparables a las personas en una situación de gravedad y extrema urgencia, tal como lo señala el artículo 63 de la Convención Americana. Así, el acatamiento a este tipo de determinaciones no es optativo para los Estados, los vincula tanto si se trata de asuntos aún no sometidos a la jurisdicción contenciosa de la Corte,<sup>21</sup> como a los que ya están siendo tramitados como litigios ante esta misma.<sup>22</sup> Las consecuencias de un desacato por parte del Estado sería *per se* objeto de señalamientos por parte de la Corte en sus informes ante la OEA, y con mayor energía si el desacato fuera seguido de la actualización de los daños que se pretendía evitar a las personas; si se trata de asuntos ya planteados ante la Corte como caso contencioso, la sentencia que recaiga sobre el asunto debe dar cuenta de dicho aspecto, máxime si tuviera impacto directo en las personas, las pruebas o en los puntos en litigio, lo que agravaría, en su caso, la responsabilidad del Estado y su deber de reparación.

<sup>20</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Compatibilidad de un proyecto de ley con el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-12/91*, 6 de diciembre de 1991, párrafos 20 y 28.

<sup>21</sup> Algunos ejemplos atinentes a México son las medidas ordenadas en los casos de Digna Ochoa y Placido, y de José Francisco Gallardo.

<sup>22</sup> Como por ejemplo, en el Caso 19 comerciantes vs. Colombia; Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala; o el Caso de la Comunidad Mayagana (Sumo) Awás Tingni vs Nicaragua.

### C. Resoluciones en litigios

Por lo que se refiere a las decisiones judiciales finales emitidas durante un litigio ante la Corte Interamericana, todas ellas son emitidas y calificadas como sentencias, aunque dicha denominación en estricto sentido debiera reservarse para la determinación de fondo del asunto. No obstante, es entendible la práctica que se generó en principio por parte de la Corte en el sentido de calificar como sentencias las determinaciones de culminación anticipada del proceso, sobre reparaciones e incluso sobre interpretación de las sentencias de fondo, pues de otro modo se abriría la posibilidad de que los Estados objetaran la obligatoriedad de alguna resolución que no tuviera dicho calificativo.

Esto obedece a que el artículo 68 de la Convención Americana señala lo siguiente:

Artículo 68. 1. Los Estados partes 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 esta manera, las sentencias que la Corte emita son obligatorias para los Estados involucrados en el caso de que se trate, no únicamente la determinación de fondo del asunto (como parece indicar el precepto citado). Además, no se debe perder de vista el hecho de que los criterios contenidos en las resoluciones de la Corte son jurisprudencia internacional exigible y aplicable, en virtud de que se trata de la interpretación judicial definitiva del derecho internacional de los derechos humanos en el continente.<sup>23</sup>

La obligatoriedad declarada por la propia Convención Americana es claramente indicativa de que los Estados partes en ésta, que han aceptado la competencia contenciosa de la Corte, adquieren un compromiso jurídico de cumplir con sus determinaciones.<sup>24</sup> Inclusive, como veremos más ade-

<sup>23</sup> Cfr. Carmona Tinoco, *op. cit.*, nota 1, pp. 331-353.

<sup>24</sup> Véase a este respecto, Pomi, Renzo, "El Sistema Interamericano y el Cumplimiento de los Compromisos por Parte de los Estados", *Memoria del Foro: El Marco Legal Internacional de los Derechos Humanos y la Normativa Interna*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2001, pp. 88 a 101; Bícudo, Helio, "Cumplimiento de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Huma-

lante, la propia Convención marca una pauta a seguir en este respecto, cuando señala que para tal efecto se seguirá en el ámbito interno el procedimiento previsto para el cumplimiento de sentencias en contra del Estado.

En el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, la Corte afirmó:

El alcance de lo dispuesto en los artículos 33, 62.1, 62.3 y 65 de la Convención Americana, así como en el artículo 30 del Estatuto de la Corte, ha sido interpretado por la Corte conforme al objeto y fin de dicho tratado, cual es la protección de los derechos humanos, y de acuerdo al principio de *l'effet utile* (*supra* párrs. 66 y 67). La facultad de la Corte Interamericana de supervisar el cumplimiento de sus decisiones encuentra su fundamento jurídico en los artículos arriba mencionados. Cuando el Tribunal decide que hubo una violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención, debe disponer, de conformidad con el artículo 63.1 de la Convención, “que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”. Para asegurar que el Estado efectivamente cumpla con el deber de garantizar consagrado en la referida disposición convencional, el Tribunal debe supervisar el cabal cumplimiento de sus decisiones. De lo contrario, éstas serían ilusorias.<sup>25</sup>

Asimismo, la Corte ha señalado que:

La obligación de cumplir con lo dispuesto en las decisiones 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 con sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y... no pueden, por razones de orden interno, dejar de atender la responsabilidad internacional ya establecida.<sup>26</sup>

nos y de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *op. cit.*, nota 14, pp. 229-236; Buergenthal, Thomas. “Implementation of the Judgments of the Interamerican Court of Human Rights”, en *op. cit.*, nota 14, pp. 185-193.

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Competencia*, sentencia del 28 de noviembre de 2003, párrafos 59, 60, 95 y 100,

<sup>26</sup> Véase Corte Interamericana, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Competencia*, sentencia del 23 de noviembre de 2003, serie C, núm., 104, párrafo 61; *Caso Bulacio vs. Argentina*, sentencia del 28 de septiembre de 2003, serie C, núm. 100, párrafo 117.

A diferencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, en el Sistema Europeo el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha adoptado las normas que establecen claramente el procedimiento que debe desarrollar este órgano para supervisar el cumplimiento de las sentencias de la Corte Europea.<sup>27</sup>

Podemos afirmar que no existe duda alguna de la obligatoriedad plena de las sentencias de la Corte Interamericana y que hay razones de *facto* y de *iure* para reconocer la fuerza vinculante de las resoluciones sobre medidas provisionales y de las opiniones consultivas, en este último caso como pautas de decisión en un primer momento y más concretamente como calificación específica de un ordenamiento sometido por el propio Estado a la consideración de la Corte, sobre compatibilidad con los derechos humanos vigentes en el sistema interamericano; como un dato que ilustra lo anterior, a 2005 la Corte tenía cincuenta y nueve casos contenciosos en supervisión de cumplimiento de sentencia.<sup>28</sup>

### III. ALGUNOS EJEMPLOS DE ESFUERZOS REALIZADOS POR LOS PAÍSES DEL CONTINENTE AMERICANO, PARA GENERAR UN MARCO INTERNO DE ATENCIÓN Y CUMPLIMIENTO A LAS DETERMINACIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Resulta sumamente complicado ofrecer un panorama completo y detallado de la manera en que cada uno de los países ha hecho frente a los compro-

<sup>27</sup> Así se señaló por la propia Corte Interamericana en el Caso Baena Ricardo, competencia, párrafo 87; véase también Council of Europe, Rules adopted by the Committee of Ministers for the application of article 46, paragraph 2 of the European Convention on Human Rights, approved on January 10th, 2001 at the 76th Meeting of the Ministers' Deputies. Las estadísticas del Comité de Ministros sobre cumplimiento de sentencias [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/execution/03\\_reports\\_and\\_statistics/02\\_Statistics.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/execution/03_reports_and_statistics/02_Statistics.asp#TopOfPage). Véase también a este respecto Ruiz Miguel, Carlos, *La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos, 1997. Barkhuysen, Tom, Emmerik Michiel and Kempen, Piet (comps.), *The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order*, la Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

<sup>28</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Un cuarto de siglo 1979-2004*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, p. 505.

misos internacionales, derivados de los casos en los que se han visto involucrados en el Sistema Interamericano, sean o no Estados partes al menos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o hayan aceptado la competencia de la Corte Interamericana. Lo que queremos poner de manifiesto es que, por lo regular, la atención de dichos compromisos no manifiesta un patrón claro y consistente, pues está vinculada a criterios de oportunidad, de importancia y costos políticos y depende en gran medida de la disposición de quienes están a cargo de órganos claves en el propio Estado.

Es claro que la índole de las obligaciones de los Estados frente a las determinaciones de los órganos del Sistema Interamericano exige que se cuente con un marco normativo específico y claro, que evite en mayor medida discrecionalidades laxas en sus fronteras, ya que de lo contrario podría agregarse a algunos casos un factor adicional de desigualdad de trato a la hora de atenderlos en el ámbito interno; sin embargo, hay que precisar que el solo hecho de que no se cuente con dicho marco no implica que el Estado se halle en una situación de incumplimiento, eso sería objeto de un estudio en específico de caso por caso y país por país. Lo anterior también dificulta un seguimiento puntual de cómo fueron atendidos los compromisos desde dentro del Estado, pues por lo regular se trata de acciones generadas en el ámbito de los órganos ejecutivos, a las que difícilmente se puede tener acceso.

Un ejemplo de lo anterior, es la manera en que Honduras atendió el aspecto de reparación económica derivada de los casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz, mediante un decreto de reforma al presupuesto de egresos, con el fin de crear una partida para hacer frente a dicho compromiso.<sup>29</sup> Puede también mencionarse más recientemente la forma en que Panamá atendió lo resuelto por la Corte en el caso Baena Ricardo y Otros, mediante un decreto de gabinete publicado oficialmente el 16 de abril de 2002 que establece las bases para el cumplimiento del fallo y consideró el aspecto económico previsto en la sentencia como parte de la deuda nacional, para efectos del pago correspondiente.<sup>30</sup>

Resulta pertinente aclarar lo anterior, porque en este apartado analizaremos los esfuerzos de aquellos países que han intentado crear una vía ju-

<sup>29</sup> Véase a este respecto, Rodríguez Huerta, Tania Gabriela. “La Ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Caso de Honduras”, *Revista Lex*, México, 3a. época, año II, núm. 7, enero de 1996, pp. 17-20.

<sup>30</sup> Véase Decreto de Gabinete núm. 8, publicado en la *Gaceta Oficial de Panamá*, de fecha 16 de abril de 2002.

rídica e institucional concreta y de largo alcance (en específico vía la ley),<sup>31</sup> para hacer frente a los compromisos derivados de las decisiones de la Comisión y de la Corte Interamericana, que hasta ahora son muy pocos todavía.

### 1. *La Ley 288 de Colombia*

El primer caso que ha trascendido a este respecto es el de Colombia, en donde el 5 de julio de 1996 el Congreso expidió la Ley 288, con la finalidad de establecer “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”.

Dicha ley, como su denominación lo indica, se concentra únicamente en el rubro económico de las reparaciones y a través de los 16 artículos que la componen se establece el procedimiento a seguir para que el gobierno nacional proceda a cubrir “las indemnizaciones de perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado, o llegaren a declararse, en decisiones expresas” de la Comisión Interamericana y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (artículos 1o. y 2o.). Llama la atención de inmediato que la Ley se ocupe sólo de estos organismos internacionales, más no de la Corte Interamericana.

De conformidad con el texto de la ley, pueden celebrarse tanto conciliaciones (acuerdos de solución amistosa), como liquidarse conceptos de daños y perjuicios (denominados en la ley *incidentes*), en los casos en que se cumplan determinados requisitos (artículo 2o.), que son:

- a) 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

31 Cabe señalar el artículo 27 del Convenio de Sede entre Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 10 de septiembre de 1981, por el cual se acordó: “Las resoluciones de la corte y, en su caso de su Presidente, una vez comunicadas a las autoridades administrativas o judiciales correspondientes de la República, tendrán la misma fuerza ejecutiva y ejecutoria que las dictadas por Tribunales costarricenses”. Ejemplo citado por Thomas Buergenthal en su trabajo “Implementation of the Judgments of the Interamerican Court of Human Rights”, *op. cit.*, nota 14, pp. 191.

una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios (cabe señalar que ninguno de los dos órganos en sus observaciones o recomendaciones establece cantidad líquida alguna, sólo señalan por lo regular un deber de reparación).

b) Una vez notificada dicha decisión al Estado, y dentro de los 45 días siguientes, un comité interno formado por los ministros del interior, de Relaciones Exteriores; de Justicia<sup>32</sup> y del Derecho, y de Defensa Nacional, debe pronunciarse si ha lugar cumplir la decisión del órgano internacional de derechos humanos. Para los casos ya decididos con anterioridad a la promulgación de la ley en julio de 1996, el plazo señalado comenzaría a correr a partir de la entrada en vigor de ésta y se llevaría a cabo el procedimiento previsto, así hubieren caducado las acciones previstas en el derecho interno para efectos de obtener la indemnización de perjuicios por hechos violatorios de los derechos humanos.

La decisión del comité debe ser favorable siempre que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables, para lo cual deberá considerar, entre otros, las pruebas recaudadas y las providencias recaídas en los procesos judiciales, administrativos disciplinarios internos y en la actuación surtida ante el respectivo órgano internacional.

Como puede observarse, si bien en principio pareciera una forma indirecta de someter la eficacia plena de la decisión de las instancias internacionales a una ulterior etapa interna, la labor de ésta, representada en el comité mencionado, está reglada, aunque en términos sumamente generales que otorgan un margen de apreciación y de decisión muy amplios.

La ley prevé además una línea de actuación en los casos en que el Comité no se pronuncie a favor del cumplimiento por parte del Estado colombiano, que consiste en tener que presentar una demanda o interponer los recursos que procedan contra la decisión internacional. En un esquema como el señalado, en el caso de las determinaciones de la Comisión Interamericana, significaría que el Estado colombiano se vería en la necesidad de someter el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; una hipótesis prevista en principio en la propia Convención Americana, pero aún no lle-

<sup>32</sup> A este corresponde además designar a los funcionarios del Gobierno Nacional que puedan tener acceso a los expedientes administrativos, disciplinarios y judiciales, incluidos los tramitados ante la jurisdicción penal militar, para efectos de las actuaciones que deban surtir ante los órganos internacionales de derechos humanos (artículo 13 de la ley 288).

vada a la práctica por Estado alguno en esos términos.<sup>33</sup> En el caso del Comité de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, no existe un órgano jurisdiccional ulterior al cual acudir, por lo que la posibilidad de cuestionar sus *observaciones* está de inicio cerrada.

La Ley 228 precisa que “si no existiere segunda instancia prevista en el tratado internacional aplicable o se hubiere agotado el término para impugnar la decisión, el comité deberá rendir concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional” (artículo 2o., párrafo 2). Como señalamos, técnicamente en casos individuales el Comité de derechos civiles no tiene un órgano ulterior de revisión de sus determinaciones y, por lo que se refiere a la Comisión Interamericana, el procedimiento ante ésta no es una instancia, ni la Corte propiamente un órgano de apelación o impugnación de su decisión;<sup>34</sup> el término para que el Estado someta el caso a consideración de la Corte Interamericana sería el de tres meses a partir que le es notificado el informe confidencial de la Comisión, que es el mismo con el que ésta cuenta para tal efecto de conformidad con la Convención Americana.

Si el comité formado por las instancias nacionales se pronuncia a favor de que se cumpla la decisión internacional, la ley prevé que corresponderá al gobierno nacional solicitar una “audiencia de conciliación ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo que sería competente, de acuerdo con el derecho interno, para dirimir la controversia objeto de la conciliación, en un término que no exceda los treinta (30) días” (artículo 3o.). Si existe ya un proceso contencioso administrativo iniciado para obtener la indemnización de los perjuicios derivados de los mismos hechos a que se refiere la decisión del órgano internacional de derechos humanos, la conciliación puede adelantarse dentro de dicho proceso, “aun cuando hubiere precluido en el mismo la oportunidad para realizar la conciliación” (artículo 5o.).

Una vez que reciba la solicitud, el agente del Ministerio Público debe proceder a citar a los interesados con el fin de que concurran ante él y presenten los medios de prueba de que dispongan para demostrar su legítimo

<sup>33</sup> Véase sobre esta posibilidad, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-19/05, del 28 de noviembre de 2005, solicitada por la República Bolivariana de Venezuela, “Control de Legalidad de en el Ejercicio de las Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41 y 44 a 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).”

<sup>34</sup> *Idem.*

interés y la cuantía de los perjuicios (artículo 3o.).<sup>35</sup> La propia ley menciona al respecto que “se tendrán como pruebas, entre otras, las que consten en procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y, en especial, las valoradas por el órgano internacional para expedir la correspondiente decisión” (artículo 6o.).

Satisfecho lo anterior, el agente debe correr traslado de las pruebas aportadas y de las pretensiones formuladas por los interesados al gobierno nacional y citar a las partes a la audiencia de conciliación, a cuyo trámite debe ser convocado de igual manera el defensor del pueblo (artículo 3o.).

La audiencia de conciliación debe versar únicamente sobre el monto de la indemnización, el cual es determinado por la entidad pública a la cual hubieran estado vinculado el servidor público responsable de los respectivos hechos, de común acuerdo con las personas que hayan demostrado legítimo interés y con base en los medios de prueba que obren en el expediente respectivo, mismos que deberán soportar debidamente tanto los perjuicios, como el nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional. Para efectos de la tasación de los perjuicios se deben aplicar los criterios de la jurisprudencia colombiana vigente (artículo 4o.).

De llegarse a un acuerdo con los términos señalados, las partes suscribirán un acta en la que conste el arreglo, misma que deberá refrendar el agente del Ministerio Público. El acta se debe enviar:

Inmediatamente al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo para que el magistrado a quien le corresponda por reparto, decida si la conciliación resulta lesiva a los intereses patrimoniales del Estado, o si puede hallarse viciada de nulidad. En cualquiera de ambos casos, el magistrado dictará providencia motivada en que así lo declare (artículo 7o.).

Ante una decisión jurisdiccional en el sentido apuntado, los interesados tienen derecho a: *a*) reformular ante el magistrado de conocimiento los términos de la conciliación, de manera que resulte posible su aprobación; *b*) si la nulidad no fuere absoluta, subsanarla y someter nuevamente a consideración del magistrado el acuerdo conciliatorio, y *c*) acudir a un procedimiento de arbitraje en vía incidental, para el trámite de regulación de perjuicios pre-

<sup>35</sup> Corresponde al ministro de Justicia designar los funcionarios del gobierno nacional encargados de verificar la identidad de quienes deban beneficiarse de las indemnizaciones de que trata la ley 288, así como el monto de los perjuicios que deban ser objeto de las mismas (artículo 13 de la ley 288).

visto en los artículos 135 y siguientes del Código de Procedimiento Civil (artículo 11).<sup>36</sup> Iguales opciones tienen los interesados en caso de no lograrse la conciliación sobre el monto de la indemnización (artículo 11).

Si en cambio se dicta por el magistrado correspondiente auto aprobatorio de la conciliación, esta decisión “tendrá los alcances de un crédito judicialmente reconocido y efectos de cosa juzgada y, por ende, pondrá fin a todo proceso que se haya iniciado contra el Estado por los beneficiarios de la indemnización en relación con los hechos materia de la conciliación” (artículo 8o.).<sup>37</sup>

El gobierno nacional queda a cargo de remitir copia de toda la actuación al respectivo órgano internacional de derechos humanos, para los efectos previstos en los instrumentos internacionales aplicables, en otras palabras, con el fin de que sean declaradas satisfechas las observaciones del Comité o las recomendaciones de la Comisión en el rubro correspondiente a reparación económica, por supuesto queda a salvo la posibilidad de que la Comisión haya decidido demandar al Estado en su momento ante la Corte Interamericana, lo que abre un escenario distinto.

La propia ley señala al gobierno nacional una pauta de actuación en todo este tipo de procedimientos, que consiste en ejercer sus atribuciones “en forma tal que se evite el fenómeno de la doble o excesiva indemnización de perjuicios” (artículo 14).

## *2. El proyecto de ley núm. 1.830/99 de Argentina*

El 17 de abril de 2001 fue presentada al Senado argentino un proyecto de ley sobre las recomendaciones derivadas del artículo 50 de la Convención Americana, que en la parte central de su exposición de motivos o fundamentos señala:

Ahora, si asumimos que la mayor eficacia de cualquier sistema de protección internacional de los derechos humanos radica en la existencia de mecanismos jurisdiccionales al efecto, o sea en la intervención de un tribunal

<sup>36</sup> La decisión que recaiga a este incidente de regulación de perjuicios debe ser adoptada por el tribunal en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo y será susceptible de los recursos de ley (artículo 11 de la Ley 288).

<sup>37</sup> Esto abre a su vez la puerta para que el gobierno ejercite la acción de repetición contra el servidor público que hubiere sido responsable de los hechos que originaron el asunto, por la cantidad que se pague a manera de indemnización (artículo 12).

que dicte una sentencia definitiva y obligatoria para los Estados partes en el tratado, deberá aceptarse igualmente que el gran desafío del sistema gravitará finalmente en los mecanismos jurídicos que hagan posible la ejecución eficaz de la decisión judicial en el ámbito interno del Estado que ha violado las obligaciones convencionales.

Si bien por una parte se afirma el carácter vinculante de las decisiones de la Corte Interamericana, en el sentido que desarrollamos en el apartado inicial del presente trabajo, por lo que respecta a las recomendaciones de la Comisión Interamericana se afirma que la situación es distinta, pues en torno a las cuales y a su grado de obligatoriedad no es pacífica la opinión de la jurisprudencia y doctrina nacional. En ese sentido, afirma el proyecto:

No cabe duda de que la alternativa más favorable para la tutela de los derechos humanos consiste en considerar a las “recomendaciones” como susceptibles de generar obligaciones para los Estados... La ejecución de las decisiones de los organismos internacionales exige una coordinación y cooperación entre el derecho internacional y el derecho interno, en cuyo foro debe recibir aplicación la decisión en cuestión. Como hemos visto, los Estados partes asumen la escueta pero decisiva obligación de acatar y ejecutar, por lo que todo el mecanismo procesal de ejecución reposa en sus propias normas domésticas, a falta de mecanismos de mayores garantías previstos taxativamente en los respectivos textos convencionales.

En el estado actual del derecho de los derechos humanos y considerando la recepción constitucional que el mismo ha tenido a partir de la reforma constitucional de 1994, el meollo del problema radica —a mi criterio— en ofrecer alternativas jurídicas que favorezcan y refuercen la obligación internacional de acatar y ejecutar lo que los Estados asumen.

Por lo que respecta al mecanismo propuesto en el proyecto de Ley, destaca en su artículo 1o. la declaración de obligatoriedad a secas de las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana en sus informes confidenciales dirigidos al Estado, lo cual a su vez genera un deber de ejecutarlas en el plazo de tres meses previsto en propio artículo 51 de la Convención. De no ser así, el proyecto prevé como alternativa la presentación del caso por parte del Estado ante la Corte Interamericana (artículo 2o.).

El proyecto distingue entre recomendaciones de la Comisión o sentencias de la Corte no indemnizatorias y aquellas que entrañan el pago de indemnizaciones (artículos 3o. y 4o.). En el primer caso, las obligaciones del Estado serán: “disponer el cese de la situación que dio origen al pronuncia-

miento y adoptar a la brevedad las medidas ejecutivas, judiciales y/o legislativas correspondientes”. En el caso de que sean las provincias o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las implicadas, el gobierno nacional debe notificarles la resolución y otorgarles “un plazo razonable para su cumplimiento”; si en el plazo concedido no se obtiene el cumplimiento de referencia, corresponderá al gobierno nacional retomar el asunto y determinar la “adopción de las medidas administrativas, judiciales y/o políticas que crea conveniente a fin de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales y determinar las responsabilidades en que se hubiera incurrido con motivo del incumplimiento” (artículo 3o.).

En el segundo caso, cuando las recomendaciones o las sentencias implican indemnizaciones:

El Estado argentino por intermedio del Poder Ejecutivo nacional deberá notificar el informe o la sentencia a la provincia comprometida o a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presentarse ante el órgano jurisdiccional competente según el derecho interno para su determinación, la cual tramitará por vía incidental previa convocatoria por parte del magistrado interviniente a una audiencia de conciliación (artículo 4o.).

De llegarse a una conciliación en la que haya acuerdo en relación al monto y conceptos de la indemnización, deberá ser homologada por el magistrado que hubiere intervenido, esta decisión, así como la que en su caso se dictara en el incidente de determinación, tiene los alcances y efectos de cosa juzgada (artículo 5o.). Tanto la aplicación, como la procedencia de las indemnizaciones, se guiarán y determinarán por los magistrados, con base en “el principio del perjuicio probado y según los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la legislación interna argentina y la jurisprudencia nacional” (artículo 6o.).

Con el fin de hacer frente a la obligación financiera derivada de los procedimientos señalados, toca al Poder Ejecutivo nacional “incluir en el proyecto de presupuesto correspondiente al ejercicio inmediato posterior al del acuerdo judicialmente aprobado o resolución judicial firme, el crédito correspondiente para la atención de las indemnizaciones que se debieran abonar” (artículo 7o.).

Un aspecto relevante del proyecto es la participación que se da a las provincias o a la Ciudad de Buenos Aires, cuando resulten involucradas en los procedimientos ante la Comisión o la Corte, para lo cual se prevé que el

Poder Ejecutivo nacional deberá invitarlas formalmente y coordinar su actuación con el área competente del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación (artículo 8o.). En este mismo precepto se prevé el derecho de repetición contra las provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los agentes y funcionarios responsables de la violación de los derechos humanos por todo lo pagado en concepto de indemnizaciones.

### 3. *La Ley 27775 de Perú*<sup>38</sup>

El 5 de julio de 2002 fue expedida en Perú la Ley número 27775, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales.

El propio Código Procesal Constitucional (Ley Núm. 28237), publicada el 31 de mayo de 2004, remite a la Ley 27775 y señala en concordancia con ésta y con el artículo 205 de la Constitución de 1993,<sup>39</sup> lo siguiente:

#### Artículo 115. Ejecución de resoluciones.

Las resoluciones de los organismos jurisdiccionales a cuya competencia se haya sometido expresamente el Estado peruano no requieren, para su validez y eficacia, de reconocimiento, revisión, ni examen previo alguno. Dichas resoluciones son comunicadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores al presidente del Poder Judicial, quien a su vez, las remite al tribunal donde se agotó la jurisdicción interna y dispone su ejecución por el juez competente, de conformidad con lo previsto por la Ley Núm. 27775, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales.

<sup>38</sup> Dicho precepto tendría su antecedente en el artículo 40 de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo núm. 23506, de 1982, que establecía: “La resolución del organismo internacional a cuya jurisdicción obligatoria se halle sometido el Estado peruano, no requiere para su validez y eficacia de reconocimiento, revisión ni examen previo alguno. La Corte Suprema de Justicia de la República recepcionará las resoluciones emitidas por el organismo internacional, y dispondrá su ejecución y cumplimiento de conformidad con las normas y procedimientos internos vigentes sobre ejecución de sentencias.” Dicha Ley, así como la Constitución de 1979 bajo la cual fue expedida fueron abrogadas. Véase a este respecto Buergenthal, Thomas, “Implementation of the Judgments of the Interamerican Court of Human Rights”, *op. cit.*, nota 14, pp. 191.

<sup>39</sup> Dicho precepto señala: “Artículo 205. Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte”.

El título de la Ley 27775 marca una diferencia con el ejemplo colombiano que dedica la regulación únicamente a las determinaciones de la Comisión Interamericana y al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

El artículo 1o. de la Ley 27775 declara como de “interés nacional” el cumplimiento de las sentencias dictadas en los procesos seguidos contra el Estado peruano ante tribunales internacionales, constituidos por tratados ratificados por Perú de acuerdo con su Constitución Política. El ejemplo que nos interesa es el de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia fue reconocida por Perú el 21 de enero de 1981, que fue retirada unilateralmente el 9 de julio de 1999, lo cual fue desconocido por la propia Corte en sus sentencias del 24 de septiembre de ese mismo año. Posteriormente, el 29 de enero de 2001 fue retirada por el gobierno su declaración de julio de 1999. No obstante lo anterior, puede afirmarse validamente que la declaración de 1981 ha permanecido vigente desde entonces.

El artículo 2o. de la Ley prevé las reglas de ejecución de sentencias supranacionales, según las cuales se requiere en principio que dichas decisiones “contengan condena de pago de suma de dinero en concepto de indemnización por daños y perjuicios a cargo del Estado o sean meramente declarativas”.

Una vez emitida la resolución internacional y comunicada al Estado a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, éste se debe encargar de transcribirla al presidente de la Corte Suprema, quien a su vez la remitirá a la Sala en que se agotó la jurisdicción interna, para que disponga su ejecución por el juez especializado o mixto que conoció el proceso previo (artículo 2o.).

De no existir proceso interno previo, por ejemplo en los casos en que se declaró innecesario a nivel internacional el agotamiento de los recursos internos, el presidente de la Corte dispondrá el juez especializado o mixto competente para conocer de la ejecución de la resolución.

El juez que agotó la jurisdicción interna, dentro de los diez días de recibida la comunicación de la Corte Suprema, posee atribuciones para ordenar a los órganos e instituciones estatales concernidas, sea cuales fuesen éstas, el cese de la situación que dio origen a la sentencia internacional, indicando la adopción de las medidas necesarias (artículo 4o.). Si la sentencia internacional se refiere a alguna resolución judicial en el ámbito interno, el juez competente debe 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 4o.).

Si la sentencia internacional establece el pago de una suma determinada de dinero, el juez a quien corresponda conocer del asunto debe disponer que se notifique al Ministerio de Justicia para que cumpla con el pago en el término de diez días. Dicho Ministerio debe incorporar y mantener en su presupuesto 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 conexos con ellas (artículo 7o.).

Si se trata de una condena de pago de una suma de dinero por determinar, el juez dará traslado de la solicitud del ejecutante (el beneficiario de la reparación), 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 debe ordenar el desahogo de los medios probatorios pertinentes en audiencia de conciliación, en el plazo no mayor de 30 días y pronunciar la resolución dentro de los 15 días siguientes. Existe posibilidad de apelar la resolución, misma que debe ser resuelta por la Sala de la Corte Superior correspondiente, también en un término de 15 días.

En el caso de que en la sentencia se deje a salvo el derecho de la víctima para reclamar en el ámbito interno, otros daños y perjuicios de los que no se ocupó la litis internacional, se deberá hacer el reclamo mediante la interposición de la demanda correspondiente, siguiendo el trámite del proceso abreviado previsto en la sección quinta, título II, del Código Procesal Civil.

Si la parte afectada tuviera pretensiones diversas sobre reparaciones, que fueren distintas a la condena o declaración contenida en la sentencia del tribunal internacional, tiene expedita la vía procedimental prevista en el Código Procesal Civil y sujeta a las reglas de competencia correspondientes (artículo 3o.).

En las hipótesis previstas en los párrafos anteriores, es posible optar por la tramitación de un procedimiento arbitral de carácter facultativo, regulado por disposiciones específicas, para la determinación: *a)* del monto a pagar; *b)* de la responsabilidad patrimonial, y *c)* del monto indemnizatorio en su caso. En este caso, el procurador del Estado del Ministerio de Justicia debe contar con autorización para ello (artículo 8o.).

Una hipótesis adicional que prevé la ley es el cumplimiento de medidas provisionales que dictare la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las que deben ser de inmediato cumplimiento, para lo cual el juez especializado o mixto debe ordenar su ejecución dentro del término de 24 horas de haber sido recibida la comunicación de la decisión respectiva.

Como es usual en los casos en que el Estado tiene que hacer frente a reparaciones por los actos de sus servidores públicos, se prevé el derecho de repetición, que según la Ley 27775, en su artículo 5o., una vez “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”.

Una vez culminados los procedimientos de cumplimiento de la sentencia internacional, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, comunicar a la Corte Interamericana acerca de las medidas de cumplimiento adoptadas. De igual manera, el beneficiario debe ser periódicamente informado de las medidas que se adopten (artículo 6o.).

No obstante que el proyecto mencionado constituye un esfuerzo importante hacia el cumplimiento efectivo de las determinaciones de la Corte Interamericana, en enero de 2007 fue presentado al Congreso de Perú el proyecto de Ley número 853/2006 que solicita expresamente la derogación de la Ley 27775, con el fin, según se alega, de uniformar los procedimientos para la atención de obligaciones de dar suma de dinero a cargo del Estado, de manera que ahora se tramitaran de conformidad con la Ley número 27584 que regula el procedimiento contencioso administrativo.

En la exposición de motivos de dicho proyecto, se critica la Ley 27775 como un ordenamiento que va en contra de la prohibición constitucional de establecer leyes especiales y que además resulta discriminatoria para las personas, pues el procedimiento para quienes se vean beneficiados por una sentencia derivada de un órgano jurisdiccional internacional, es distinto del que tienen que llevar a cabo quienes tienen a su favor una sentencia emanada de órganos internos.

Consideramos que los autores de la iniciativa que pretende derogar la Ley 27775 no se percatan que en ésta no únicamente están reguladas las hipótesis de la condena en dinero, sino también otras modalidades que pueden adquirir las sentencias de la Corte Interamericana. Además, las senten-

cias internacionales derivan de un procedimiento iniciado luego de haberse agotado los previstos en el ámbito interno, por lo que sus etapas han sido diversas y más largas, lo que justificaría una respuesta en el sentido de crear un procedimiento interno específico y expedito para atender dichas resoluciones, por lo que consideramos que en todo caso habría que buscar la manera de que las sentencias dictadas en el ámbito interno sean cumplidas de una manera más expedita. En este sentido, hacemos votos porque no prospere la mencionada iniciativa derogatoria de una ley tan importante como lo es la número 27775.

#### IV. EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL MEXICANO PARA ATENDER LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y CUMPLIR CON LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

##### 1. *La situación de los casos de México ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos a diciembre de 2006*

De acuerdo con el Informe Anual de la Comisión de 2006, de los treinta y cinco países del Continente Americano, México es el segundo país con mayor número de quejas recibidas (193). Asimismo, ocupa el lugar número siete entre aquellos con mayor número de casos y peticiones en trámite, con setenta y dos de ellos. Al término del periodo que cubre el Informe mencionado, había cuatro casos pendientes de resolución de fondo.

Desde que se otorgaron facultades a la CIDH para tramitar peticiones individuales en 1965, han sido publicados 17 informes de fondo públicos en los que el gobierno de México se ha visto involucrado, el último de ellos fue el número 2/06 en el caso 12.130 (Miguel Orlando Muñoz Guzmán), que fue emitido el 28 de febrero de 2006.

Con relación a la Corte Interamericana, una vez que México aceptó su jurisdicción contenciosa el 16 de diciembre de 1998, esta última ha tenido oportunidad de intervenir, a instancias de la Comisión, en seis asuntos de medidas provisionales.

Por lo que se refiere a los casos contenciosos, el 3 de septiembre de 2004, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia

sobre excepciones preliminares en el caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos.<sup>40</sup> Dicha resolución fue la conclusión del asunto iniciado el 13 de julio de 1998 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sometido a la decisión definitiva de dicho tribunal internacional el 30 de enero de 2003. Si bien es previsible la presentación de nuevos casos, a febrero de 2007 éste era el único de México ante la Corte Interamericana.

Los casos de México han involucrado a autoridades de los ámbitos de gobierno federal, estatal y/o municipal, y del Distrito Federal. Esto confirma, por un lado, que todos los servidores públicos están obligados a respetar los derechos humanos previstos en los tratados de que México es parte y, por el otro, que hasta el más modesto de los servidores públicos puede comprometer la responsabilidad internacional del gobierno mexicano.<sup>41</sup> La posición internacional del Estado en cada caso es fijada por la Secretaría de Relaciones Exteriores a partir de los elementos y la información proporcionada por las autoridades involucradas.

Por lo que se refiere a la posición del gobierno de México en la tramitación de casos, era hasta hace aproximadamente ocho años esencialmente la misma; parecía que la premisa era evitar a toda costa la emisión de un informe adverso a México (considerado como un ataque a la soberanía na-

<sup>40</sup> Para un análisis del caso véase Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "El caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, 2005, vol. V, pp. 705-723.

<sup>41</sup> Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises. "La Aplicación Judicial de los Tratados de Derechos Humanos", en Méndez Silva, Ricardo (Coord.). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181-209. La Corte Interamericana sentó el criterio en el Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Corte I.D.H. (Ser. C) No. 4 (1988), párrafo 172, de que "...en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención".

cional), por lo que se interponían las excepciones disponibles a los Estados en el marco del sistema interamericano (extemporaneidad, no agotamiento de recursos internos y falta de configuración de violaciones a la Convención Americana), muchas veces con fines meramente dilatorios, así como otras dirigidas a desconocer de origen la competencia de la Comisión para tramitar cierto tipo de quejas, como sucedió, por ejemplo, en los primeros casos ante ésta en materia electoral.

En caso de que fuera emitido un informe adverso a México, en ninguno de los casos, salvo el asunto 11.565 (Ana, Beatriz y Celia González Pérez),<sup>42</sup> ha habido una aceptación pacífica de las recomendaciones emitidas, puesto que antes se combatían hasta la última oportunidad y, en algunos casos, inclusive con posterioridad a la emisión de los informes definitivos.<sup>43</sup>

En 1998 comenzó a notarse un cambio en la posición del gobierno de México con relación a los casos tramitados ante la Comisión, y en la actualidad se observa una postura favorable tanto en el procedimiento como en el cumplimiento de las recomendaciones de ésta. En efecto, de una postura preponderantemente defensiva, esto es, la defensa a ultranza del Estado *per se*, se ha transitado hacia una participación activa en la solución de los casos, privilegiando la búsqueda del esclarecimiento de los hechos y la solución amistosa en favor de los afectados.

Ejemplos destacados de lo anterior han sido el reconocimiento judicial de la inocencia de Manuel Manríquez San Agustín el 29 de marzo de 1999; la reducción de las penas que compurgaba José Francisco Gallardo, que permitió su liberación el 7 de febrero de 2002; y la liberación de los señores Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García el 8 de noviembre de 2001, quienes se encontraban reclusos en el penal de Iguala, Guerrero, desde el 2 de mayo de 1999.

Al parecer, se comienza a comprender que el compromiso de un Estado en el respeto y protección de los derechos humanos no se mide por la baja incidencia de casos reportados de violaciones a tales derechos, sino la disposición que se demuestre en investigar los que se presenten, sancionando adecuadamente a los responsables de las violaciones y brindando la reparación correspondiente a las víctimas. Los casos de violaciones a derechos

42 No obstante lo anterior, las recomendaciones emitidas aún no han sido satisfechas por el gobierno mexicano.

43 La constancia de la actitud defensiva del Estado se encuentra en las consideraciones finales de la CIDH, que aparecen en la parte última de los informes publicados que hemos resumido.

humanos que se tramitan a nivel internacional, desde otro ángulo, debe ser un motivo de preocupación seria por parte de los Estados, por cuanto pueden ser un indicador visible de situaciones más graves y generalizadas que deriven en la ineficacia del marco jurídico o de las propias instituciones de protección de derechos fundamentales.

Cabe hacer notar que en un procedimiento cuasi jurisdiccional, como es el que se desarrolla ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con etapas dirigidas a precisar las posiciones de las partes y darles las debidas oportunidades probatorias y de defensa, es normal encontrar en ocasiones puntos de vista discrepantes y, en algunos casos, completamente antagónicos. Sin embargo, se debe tener presente el fin último del procedimiento que es el respeto y protección de los derechos humanos de víctimas reales y concretas.

Por otra parte, las reglas de procedimiento para casos individuales se dirigen a otorgar certeza jurídica a las partes en el procedimiento, y a su vez garantizar la objetividad en la actuación y la toma de decisiones de los órganos internacionales de supervisión, que no deben perder de vista su carácter subsidiario.

En virtud de estar integrados por expertos a título personal, tanto la CIDH como la Corte Interamericana basan su actuación en la experiencia, imparcialidad, independencia, buen juicio y objetividad de quienes las conforman, de tal manera que sus integrantes deben estar conscientes de que su labor a favor de los derechos humanos les impone ciertas pautas de actuación objetiva, imparcial e independiente, que debe verse reflejada en sus decisiones.

Las audiencias y reuniones de trabajo sobre casos en trámite convocadas por la Comisión Interamericana durante sus periodos de sesiones anuales, en su sede en Washington, D. C., como parte del trámite de peticiones individuales, han sido de la mayor importancia no sólo para fijar la respectiva postura de las partes, o aclarar puntos controvertidos con presencia de los involucrados, sino también para generar un ambiente propicio a la solución amistosa<sup>44</sup> de los casos y flexibilizar de manera razonable las posiciones de las partes, dentro del marco de respeto a los derechos fundamentales vigentes en el sistema interamericano.

44 Véase a este respecto, Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La solución amistosa de peticiones de derechos humanos en el ámbito universal y regional, con especial referencia al sistema interamericano", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, 2005, vol. V, pp. 83-122.

Por lo que se refiere a la situación que guardan los asuntos de México ante la Corte Interamericana, en específico aquéllos objeto de medidas provisionales, puede afirmarse que la posición del gobierno ha sido de disposición y colaboración plena con la Corte. No obstante lo anterior, cabe recordar que el primer asunto de que conoció esta última fueron las medidas de protección a favor de Digna Ochoa y Placido y otros integrantes de la organización para la cual laboraba en noviembre de 1999, y que luego de un tiempo de estar en vigencia las medidas fueron retiradas por la Corte a instancia del Estado, con el visto bueno de los beneficiarios de las mismas en agosto de 2001.

La muerte de Digna Ochoa en octubre de 2001 provocó desde entonces un cambio sensible de la Corte con relación a posibles solicitudes sobre la cesación de medidas otorgadas en casos subsecuentes, así como en la exigencia de investigación por parte del Estado, acerca de los hechos que hubieren motivado las solicitudes. A partir de entonces, de parte del gobierno, tuvo que mostrarse una cooperación incondicionada hacia la Corte y a los propios beneficiarios de medidas, a tal grado que tuvieron que ser modificadas inclusive estructuras administrativas y crear vías normativas para atender asuntos de esa índole.

En la actualidad, se aprecia un cambio en la disposición mostrada en su momento por el gobierno, pues comienzan nuevamente a ser cuestionados algunos de los planteamientos y exigencias de los peticionarios ante la Corte, con tendencia a solicitar el levantamiento o al menos la modificación de las medidas originalmente otorgadas por la Corte, que ha sido sumamente cautelosa ante los planteamientos del gobierno en ese sentido.

Sobre la situación ante casos contenciosos, que hasta febrero de 2007 ha sido sólo el de Alfonso Martín del Campo Dodd,<sup>45</sup> el Estado mexicano mostró durante el procedimiento una actitud de sometimiento pleno al proceso ante la Corte, pero a su vez una posición férrea de defensa contra las pretensiones de la Comisión y de los peticionarios, que culminaría con la sentencia favorable a las excepciones preliminares, en específico a la de incompetencia temporal de la Corte Interamericana para decidir sobre hechos anteriores al 16 de diciembre de 1998, fecha en la que fue aceptada la competencia de la Corte por parte del Estado mexicano; sin embargo, habría que señalar que la segunda excepción preliminar estaba dirigida a

<sup>45</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México. Excepciones Preliminares*, sentencia de 3 de septiembre de 2004.

cuestionar la manera en que la Comisión había tramitado y decidido algunas etapas del asunto.

Así, el papel de México en el sistema interamericano puede calificarse como positivo desde diversos ángulos, pero también hay que señalar que aún existen tareas muy importantes pendientes, como la satisfacción de un buen número de recomendaciones derivadas de casos específicos y también del informe general emitido como resultado de la visita a México de la Comisión en 1996, que involucran la necesidad de cambios normativos, al igual que cuestiones más inmediatas como son la debida investigación de las violaciones a los derechos humanos o de su amenaza, la correspondiente sanción a los responsables de las mismas y la debida reparación a favor de los afectados o sus familiares, de acuerdo con criterios modernos y compatibles con el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

## *2. El papel de los peticionarios en el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión y de las resoluciones de la Corte Interamericana, en casos individuales*

El elemento central de los sistemas de protección de los derechos humanos en el ámbito interno e internacional es sin duda la víctima y/o peticionario. En el procedimiento ante la Comisión y en el proceso ante la Corte Interamericana, se observa una tendencia, desde hace varios años, a fortalecer el papel de los peticionarios con el fin de que tengan éstos la oportunidad de una participación más activa y determinante en los procedimientos que al final del día les pueden representar la última instancia de justicia disponible.

Esta circunstancia implica que la atención de las recomendaciones y el cumplimiento de las sentencias internacionales por parte del Estado, sean cruciales en la obtención de justicia en casos concretos.

No escapa a nuestra atención que, desde el punto de vista de las víctimas de las violaciones, nada hay más frustrante e injusto que haber tenido que recorrer el largo camino de los recursos de jurisdicción interna, la presentación internacional de la queja, salvar las etapas de admisibilidad ante la Comisión y sustentar su pretensión para lograr una decisión favorable del fondo del asunto, para arribar finalmente a la conclusión de algo que para

ellas fue obvio desde el principio: que en efecto les fueron vulnerados sus derechos humanos, pero que desafortunadamente el Estado declarado internacionalmente responsable, no desea solucionar el asunto o manifiesta una serie de inconvenientes para ello, escudándose en ocasiones tras la cómoda posición de la supuesta naturaleza no vinculante a secas de las recomendaciones de la Comisión Interamericana.

Lo anterior se magnifica si además se le suma la tramitación de un proceso ante la Corte Interamericana, cuya sentencia final no tuviera manera de convertirse en acciones concretas al interior del Estado en la investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos.

Las organizaciones no gubernamentales, que por lo regular fungen como peticionarios o como representantes de las víctimas ante los órganos del sistema interamericano, no han permanecido indiferentes ante la búsqueda de dar eficacia a las determinaciones de los órganos del sistema interamericano. Su participación no se ha limitado a la participación ante los órganos internacionales, sino también por supuesto en la etapa de denuncia interna y de agotamiento de recursos internos, así como durante la tramitación de los casos en el ámbito supra nacional y por supuesto en diversas gestiones y esfuerzos de implementación de las determinaciones de esta índole en el ámbito interno.

Dicha tarea merece un importante reconocimiento y puede calificarse de perseverante (en muchos casos incluso extenuante), debido a las múltiples maneras en que el propio Estado en ocasiones pretende “desalentar” o “desgastar” los esfuerzos de quienes exigen la atención de éste a los compromisos internacionales.

Además de las gestiones ante las autoridades administrativas e incluso en ocasiones también frente a las de carácter legislativo, ante el estado de indeterminación e incertidumbre en que sistemáticamente ha quedado la atención de las recomendaciones dirigidas por la Comisión al gobierno de México, una de las opciones que valía la pena intentar era volver al ámbito interno con la responsabilidad del Estado por la violación a los derechos humanos declarada internacionalmente, y buscar mediante el juicio de amparo dar eficacia a las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana.

La vía intentada fue precisamente la interposición de un juicio de amparo indirecto en febrero de 2001, para exigir el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe 43/96, publicado en 1996 con respecto al

caso 11.430 (José Francisco Gallardo). El amparo fue decidido en el sentido de declarar la improcedencia legal de dicho juicio, para hacer efectivas las recomendaciones de la Comisión Interamericana en el ámbito interno; ante tal escenario, procedía y se optó por impugnar la decisión adoptada por el juez de distrito que conoció del asunto, mediante la interposición del recurso de revisión (apelación), ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, que terminaría confirmando el 13 de diciembre de 2002 la decisión adoptada en primer grado, culminando así en definitiva el juicio.

Más allá de los méritos y de la estrategia utilizada para plantear el juicio de amparo, o de las consideraciones técnico-jurídicas que apoyaron la decisión de sobreseimiento, la ejecutoria del Tribunal Colegiado de Circuito de referencia dio pie al establecimiento de varias tesis jurisprudenciales,<sup>46</sup> muchas de ellas sumamente criticables,<sup>47</sup> cuyos rubros se enumeran a continuación:

- Amparo mexicano, no es un mecanismo de impugnación directa respecto de posible omisión o inactividad legislativa en el desarrollo de tratados internacionales.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, amparo improcedente cuando se reclaman por sí mismo el incumplimiento de una recomendación no vinculante.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no trasgrede el artículo 133 constitucional el eventual incumplimiento, por sí, a una recomendación de la.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, amparo improcedente cuando los aspectos que contiene la recomendación, en lo individual o en su conjunto, no configuran un acto que pueda ser reparado a través del juicio de garantías.

<sup>46</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVIII, julio de 2003.

<sup>47</sup> Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises. “El valor jurídico y la eficacia de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de Acuerdo con la Jurisprudencia Mexicana (comentarios a cuatro tesis emitidas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito)”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, núm. 4, julio-diciembre de 2004, pp. 167-188.

- Amparo, juicio de, no puede ser utilizado de manera que supla caprichosamente el ejercicio de los diversos medios jurídico-procesales que prevé el marco normativo nacional, ni ser sustituido por otras instancias supranacionales, no vinculantes en la tutela de los derechos reconocidos en el contexto de nuestro derecho constitucional.
- Convención Americana de Derechos Humanos, no establece el carácter obligatorio y vinculante (para los efectos del amparo) de las recomendaciones de la Comisión a que dio surgimiento.
- Derechos fundamentales reconocidos en la Constitución federal y aludidos en la recomendación de alguna comisión de derechos humanos, amparo procedente en el caso de.
- Derechos humanos, organismos defensores de los, y procedencia del amparo.
- Comisiones de derechos humanos (nacionales o internacionales), es improcedente el amparo que se intenta contra el incumplimiento en sí mismo, de una recomendación con independencia del número de sugerencias que contenga.

Dichas tesis se han convertido en precedentes aptos para formar criterios vinculantes en términos del artículo 193 de la Ley de Amparo, de reunirse el número de ejecutorias necesarias apoyadas por el número de votos requeridos, o de presentarse una contradicción de criterios que sea resuelta por una de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 197-A del mismo ordenamiento.

Por lo que se refiere específicamente a las resoluciones de la Corte Interamericana (hasta ahora sólo en materia de medidas provisionales), sin duda el carácter de proveídos jurisdiccionales de rango internacional, que tienen un mayor impacto y atraen más la atención, ha sido un factor importante para “motivar” a las autoridades a participar activamente con los peticionarios en la búsqueda del acatamiento de las resoluciones, lo cual se ha llevado a cabo por lo regular en el ámbito de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, específicamente la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación.

Hasta ahora, al parecer no ha habido la necesidad de intentar en estos casos la vía jurisdiccional interna para hacer valer las determinaciones de la Corte Interamericana sobre medidas provisionales de protección, pero consideramos que es un camino disponible ya que, a diferencia de las decisiones de la Comisión, tienen muchos más elementos y posibilidades a fa-

vor de ser consideradas plenamente vinculantes para las autoridades, incluso por su similitud con la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo. De nueva cuenta, se aprecia la necesidad de que tales circunstancias queden fuera de toda duda por la vía normativa interna, sobre todo en el caso de que pudiera darse en su momento una sentencia de fondo en un caso contencioso ante la Corte Interamericana.

Por otra parte, según el discurso que se ha apreciado en los últimos años, la posición del gobierno de México en la nueva actitud demostrada hacia sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, es favorable al reconocimiento del valor, la autoridad y la importancia de las recomendaciones emanadas de la Comisión Interamericana, a la necesidad de atenderlas de buena fe y de intentar solucionar los casos que las generaron. Asimismo, hasta ahora se ha mostrado una actitud de acatamiento a las resoluciones de la Corte Interamericana.

No obstante lo anterior, el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes publicados por la Comisión, no está exento de problemas diversos en México, más allá de la disposición que tenga el gobierno para atenderlas.<sup>48</sup> En efecto, como se ha insistido, existen en general problemas de vacíos jurídicos, especialmente en los ámbitos administrativo y presupuestal, que en ocasiones obstaculizan la atención plena de una recomendación, en especial lo relacionado con los aspectos de reparación económica, lo cual orilla en ocasiones a las autoridades a extremar su “creatividad” para poder cumplir sin transgredir directamente el marco jurídico que rige su actuación. Estos casos están presentes también cuando se trata de medidas cautelares o de medidas provisionales, y podrían darse con relación al cumplimiento de alguna sentencia adversa que emitiera en un futuro la Corte Interamericana.

En los siguientes párrafos ofrecemos un recorrido panorámico del marco institucional y normativo vigente para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

<sup>48</sup> Sobre el cumplimiento y ejecución de las resoluciones internacionales, Héctor Fix-Zamudio opina: “...constituye una experiencia generalizada que las resoluciones respectivas no se ejecutan con prontitud, debido a los obstáculos derivados de la situación privilegiada, al menos en los ordenamientos nacionales, de las autoridades del Estado en el cual se dictan los fallos, pero tampoco las decisiones de los organismos internacionales son cumplidas tan fácilmente”, Fix-Zamudio, Héctor, “Eficacia de los instrumentos protectores de los derechos humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, 2002, p. 44.

3. *El marco administrativo directo. Las atribuciones de la Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, así como de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos*

El secretario de Relaciones Exteriores tiene entre sus facultades no delegables, de acuerdo con el Reglamento Interior de la propia Secretaría,<sup>49</sup> las de acordar las acciones correspondientes al cumplimiento de los compromisos internacionales de México, en coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados (artículo 7o., fracción XII); de igual forma, al consultor jurídico corresponde vigilar y dar seguimiento a la instrumentación jurídica de los compromisos derivados de tratados internacionales (artículo 11, fracción XIII); y al director general de derechos humanos de la propia Secretaría toca promover la adopción de las medidas necesarias para resolver favorablemente las quejas o denuncias, presentadas en contra del Estado mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos (artículo 27, fracción VII).<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 2001.

<sup>50</sup> Artículo 27. Corresponde a la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia: I. Proponer al Secretario y coordinar la política exterior de México en materia de derechos humanos y democracia; II. Coordinar los trabajos de las áreas competentes de la Secretaría con otras dependencias de la Administración Pública Federal, en la definición e instrumentación de la acción internacional de México en el tema de los derechos humanos, democracia y derecho humanitario; III. Coordinar, la relación interinstitucional de la Secretaría con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes en materia de derechos humanos y democracia, a efecto de determinar las posiciones internacionales que adoptará el Gobierno de México en la materia; IV. Preparar la participación de México en las reuniones convocadas por organismos y mecanismos internacionales sobre derechos humanos y democracia y en las reuniones bilaterales sobre el tema; V. Supervisar y coordinar la actuación de las delegaciones de México en las reuniones relacionadas con el tema de los derechos humanos y democracia; VI. Desarrollar, en coordinación con las demás áreas competentes de la Secretaría, la política exterior de México en materia de promoción de la democracia; VII. Diseñar y promover las iniciativas internacionales de México en materia de derechos humanos; VIII. Recibir y procesar las quejas y denuncias presentadas en contra del Estado mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos y representar al gobierno de México en los litigios o procedimientos derivados de los mismos, en coordinación con la Consultoría Jurídica. Asimismo, promover la adopción de las medidas necesarias para resolver favorablemente dichas quejas o denuncias; IX. Atender, en coordinación con las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, las solicitudes de información provenientes de organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales,

De igual forma, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>51</sup> se atribuye a la Secretaría de Gobernación conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia, y expresamente “vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto” (artículo 27, fracciones XII y XIII). Dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobernación, corresponde a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos “atender las recomendaciones dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado Mexicano” y dar trámite administrativo a las disposiciones jurídicas que “procuren el pleno respeto y cumplimiento”, por parte de las autoridades de la administración pública federal, de las disposiciones jurídicas que se refieren a las garantías individuales y a los derechos humanos (artículo 21, fracciones VI y VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación).<sup>52</sup>

Como puede observarse de los preceptos señalados, que son de vigencia reciente (2001 y 2002, respectivamente), al menos en el ámbito administrativo se cuenta actualmente con órganos con atribuciones en materia de atención nacional de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Esto por lo pronto genera la posibilidad de que en caso de incumplir con dichas disposiciones en la forma específica prevista, es posible exigir la responsabilidad administrativa e incluso penal de los funcio-

en relación con la política exterior de México en materia de derechos humanos o sobre los casos individuales objeto de atención internacional; X. Coordinar el análisis y preparar los informes del gobierno de México conforme a los compromisos internacionales adquiridos en materia de derechos humanos; XI. Promover y coordinar una relación efectiva entre la Secretaría y las organizaciones de la sociedad civil interesadas, con miras a tomar en cuenta sus observaciones y sugerencias en la definición y ejecución de la política exterior de México en materia de derechos humanos; XII. Proponer al Secretario la suscripción y adhesión a instrumentos internacionales sobre derechos humanos ya existentes o, en su caso, promover la participación del Gobierno de México en las negociaciones de nuevos instrumentos, en coordinación con las demás áreas competentes de la Secretaría, así como dar seguimiento al cumplimiento de los mismos, y XIII. Realizar las demás atribuciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría, que sean afines a las señaladas en las fracciones anteriores y que le encomiende el Secretario.

<sup>51</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976.

<sup>52</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 2002.

narios respectivos, pues en el desarrollo de sus actividades no están —ni deben estarlo— fuera del marco de los deberes y responsabilidades propios de cualquier servidor público.

No obstante todo lo anterior, habría que mencionar que la reglamentación señalada es una etapa de una evolución que inició con anterioridad; entre otros factores destaca el establecimiento de la Comisión Intersecretarial para Atender los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, creada mediante decreto del 17 de octubre de 1997, con el propósito de coordinar las acciones del gobierno federal para el cumplimiento de los mencionados compromisos.

Dicha Comisión estaba inicialmente integrada por el representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien la presidía, y los de las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina. Participaban también en calidad de invitados permanentes, un representante de la Procuraduría General de la República y uno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Entre las facultades más destacadas de la Comisión Intersecretarial se encontraban las de coordinar acciones de dependencias y entidades de la administración pública federal, para proveer el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por México en materia de derechos humanos, y recomendar políticas y medidas relativas a la vigencia en el país de las convenciones internacionales en dicho rubro.

Posteriormente, también resalta la creación, el 8 de mayo de 1998, de la Dirección General de Derechos Humanos como unidad administrativa dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuyo titular además fungía como el secretario técnico de la Comisión Intersecretarial ya mencionada. El entonces vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de agosto de 1998, señalaba entre las facultades de la Dirección General de Derechos Humanos, la de “coordinar el análisis y preparar los informes del gobierno de México conforme a los compromisos internacionales adquiridos en materia de derechos humanos, así como preparar las posiciones de México sobre las quejas y denuncias respecto al tema de los derechos humanos”.

La Comisión Intersecretarial se reunió de manera periódica y de sus actividades emanaron varios de los informes que presentó México a los organismos internacionales previstos por las convenciones de derechos humanos, además el examen de textos de respuesta a dichos organismos, y se

inició la revisión de las reservas a instrumentos internacionales de que forma parte México para proceder al retiro de aquellas que así lo ameritaban.

Sin embargo, tiempo después vino una especie de decadencia del mecanismo, que coincidió con los últimos meses del sexenio del presidente Ernesto Zedillo, para después ser retomada y “reinstalada” el 12 de junio de 2001, ya en el periodo presidencial de Vicente Fox. Cuando fue reinstalada, la Comisión tenía entre sus funciones la de coadyuvar con el gobierno en la tarea de implementar medidas eficaces para evitar las violaciones a los derechos humanos tales como promover la transparencia y el diálogo abierto con la sociedad civil, implementar el acuerdo de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas; “cumplir las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, así como tender una invitación abierta a los mecanismos internacionales de derechos humanos para visitar México.

El 11 de marzo de 2003, dicho mecanismo fue establecido con carácter permanente por acuerdo del Ejecutivo, bajo la denominación de Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Tanto su composición como alcances fue modificado, incluso su titularidad ahora esta bajo la Secretaría de Gobernación y se diversificó su operación, de manera que se ha abierto a la participación de la sociedad civil.

A partir de su establecimiento permanente la Comisión de Política Gubernamental está integrada por la Secretaría de Gobernación, que la preside; la Secretaría de Relaciones Exteriores, a cargo de la vicepresidencia; así como los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Educación Pública, de Desarrollo Social, de Salud, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Como miembros invitados permanentes (con voz, pero sin voto en las decisiones del organismo), se encuentran la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional Indigenista (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (acuerdo del Pleno del 12 de septiembre de 2003), la Secretaría de Economía (acuerdo del Pleno del 12 de septiembre de 2003), y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF (acuerdo del Pleno del 12 de septiembre de 2003).

Entre las funciones asignadas a la Comisión, en el tema específico objeto del presente trabajo están las de:

Artículo 3o. del acuerdo:

V. Crear los mecanismos de coordinación permanente para que las dependencias y entidades de la administración pública federal, colaboren de manera oportuna y completa conforme a la ley, a efecto de que se atiendan las obligaciones internacionales del gobierno mexicano;

IX. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal tendientes a dar cumplimiento a las sentencias, resoluciones y recomendaciones dictadas por organismos internacionales de derechos humanos cuya competencia, sea reconocida por el Estado mexicano.

No obstante la permanencia que ha adquirido el mecanismo y que en su labor se anuncia el coordinar acciones de las dependencias tendientes a dar cumplimiento, entre otras, a las recomendaciones de la Comisión Interamericana, poco se ha notado su labor en este rubro hasta ahora.

En este sentido, en lo que se refiere a la atención a las recomendaciones de la Comisión Interamericana, en la actualidad parece que están únicamente sostenidas por las atribuciones de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de su Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y la Dirección General de Derechos Humanos, respectivamente, así como la coordinación de las dependencias a través de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Los deberes derivados para tales órganos administrativos son precisos en el sentido ya señalado de promover de manera positiva la adopción de las medidas necesarias para resolver “favorablemente” las quejas o denuncias, presentadas en contra del Estado mexicano ante organismos internacionales de derechos humanos y, por otra parte, “atender” las recomendaciones dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado mexicano. En el caso de la Comisión, se enuncia un deber de coordinar acciones para el cumplimiento de las recomendaciones, además de las eventuales sentencias de la Corte Interamericana.

Este marco normativo a nivel reglamentario, constituye el marco mexicano vigente para la atención e incluso cumplimiento de recomendaciones de la Comisión Interamericana y las observaciones de los Comités de Naciones Unidas, cuya competencia en la tramitación de quejas ha aceptado

el Estado mexicano,<sup>53</sup> salvo en el tema de reparaciones que abordaremos párrafos adelante.

Por lo que se refiere a las resoluciones y sentencias de la Corte Interamericana, el marco señalado contempla su cumplimiento únicamente a través de las atribuciones de coordinación de la Comisión de Política Gubernamental, pero tal como se encuentra sería insuficiente para dar cuenta de determinaciones derivadas de un órgano jurisdiccional que emite sentencias de cumplimiento obligatorio, no “recomendaciones”. Salvo este punto, el tema en este sentido estaría completamente desatendido y estaríamos frente a un preocupante vacío normativo.

#### *4. La iniciativa fallida de reforma al artículo 21 constitucional*

Cabe recordar que el tema de la eficacia de las decisiones de la Corte Interamericana formó parte de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 21, elaborada por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2001, en el contexto de la ratificación del Estatuto de Roma por parte de México, que se dio finalmente el 28 de octubre de 2005.

La iniciativa del Ejecutivo consideraba, entre otros tribunales internacionales, a la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos y no únicamente a la Corte Penal. La propuesta del Ejecutivo consistía en agregar algunos párrafos al artículo 21 constitucional, de manera que estableciera en la parte correspondiente:

La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, será reconocida en los términos y conforme a los procedimientos establecidos en dichos tratados.

En los casos del orden penal, los procedimientos que lleven a cabo dichos tribunales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias, serán reconocidos y ejecutados por el Estado Mexicano de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional respectivo.

<sup>53</sup> *Cfr.* Carmona Tinoco, Jorge Ulises. “El significado de la aceptación de la competencia de los comités de Naciones Unidas, facultados para decidir peticiones individuales en materia de derechos humanos y su previsible impacto en la impartición de justicia en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 161-192.

Las resoluciones, así como las sentencias irrevocables emitidas por tales tribunales, gozarán de fuerza obligatoria, las autoridades administrativas y judiciales del fuero federal, común y militar deberán garantizar su cumplimiento conforme a lo dispuesto en las leyes.

Dicha iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo en los primeros días de diciembre de 2001 a la Cámara de Senadores, mencionaba al respecto en la exposición de motivos que la acompañó:

La propuesta de reforma que, por su conducto, someto a la consideración del Poder Revisor de la Constitución implica la adición de tres párrafos al artículo 21 constitucional, mismos que se explican a continuación:

a) El primer párrafo está encaminado a resolver el aspecto de la aceptación de la competencia de tribunales internacionales establecidos en tratados de los que México sea parte, de conformidad con los procedimientos especificados en los tratados correspondientes. El reconocimiento de los procedimientos de cada institución internacional cuya competencia se reconozca resulta fundamental, ya que evitaría incurrir en insuficiencias de tipo procesal al momento de cumplir con los compromisos adquiridos por México.

b) El segundo de ellos se refiere, de manera específica, a los casos de orden penal y tiene por objeto facilitar la cooperación en la realización de procedimientos de investigación y persecución de delitos graves y en la ejecución de las sentencias y resoluciones de tribunales con jurisdicción en esta esfera y cuya competencia sea reconocida por México.

Esto excluiría a los tribunales especiales establecidos directamente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, respecto de los cuales nuestro país ha expresado reservas. En cambio, permitiría a México colaborar con cualquier tribunal establecido en un tratado internacional del que México sea parte y, en especial, con la Corte Penal Internacional en la persecución de los crímenes más graves, que atentan contra la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad en su conjunto. Además, destaca el hecho de que, para colaborar eficazmente en la lucha contra la impunidad, el Estado Mexicano reconocerá y ejecutará las resoluciones y sentencias dictadas por los tribunales internacionales, siempre que sean conforme a los términos de los instrumentos jurídicos que los establecen.

c) El tercer párrafo tiene por objeto *garantizar el cumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, tanto administrativas como judiciales, de las resoluciones y sentencias de los órganos jurisdiccionales internacionales cubiertos por la reforma. Cabe señalar que el reconocimiento*

*de competencia de tribunales internacionales sería nugatorio si no viene acompañado de la adopción de medidas que permitan ejecutar, de manera eficaz, sus decisiones (énfasis del autor).*

No obstante lo anterior, luego de su paso por los órganos legislativos, la reforma al artículo 21, publicada el 20 de junio de 2005, sólo se refirió a la Corte Penal Internacional y de una manera criticable, pues tal como fue finalmente aprobada la reforma constitucional es dudoso que su texto sea compatible con el tipo de obligaciones derivadas del Estatuto de Roma. El texto del artículo 21 vigente en la parte correspondiente señala de manera escueta: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”, al dejar de lado la propuesta del Ejecutivo se perdió una importante oportunidad de dotar al ordenamiento mexicano con disposiciones que permitirían hacer frente a sus obligaciones derivadas de eventuales sentencias de la Corte Interamericana, cuya jurisdicción admitió el Estado desde el 16 de diciembre de 1998.

##### *5. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*

Por otro lado, en el tema de reparaciones derivadas tanto de los informes de la Comisión, como de la Corte Interamericana, la reforma al artículo 113 constitucional, publicada el 14 de junio de 2002 (en vigor a partir del 1o. de enero de 2005), y la posterior Ley Reglamentaria de dicho precepto, publicada el 31 de diciembre de 2004, que reguló dicho aspecto, vino a ofrecer una vía procedimental para el cumplimiento de dichas obligaciones.<sup>54</sup>

El artículo 113 constitucional señala en su párrafo segundo: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

Enseguida, analizaremos los preceptos más sobresalientes de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que es reglamentaria del artículo 113 constitucional en lo relativo a ésta última. Dicha ley tiene por objeto fijar las bases y los procedimientos “para reconocer el derecho a la

<sup>54</sup> Sobre este tema véase Castro Estrada, Álvaro, *Nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado*, México, Porrúa, 2002.

indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado”, esto es, de acuerdo con la propia Ley, la actividad estatal que “cause daño a los bienes y derechos de los particulares en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate” (artículo 1o.).

Los sujetos de la ley son los entes públicos federales, entendiéndose por tales: “los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal”(artículo 2o.).

Para efectos del presente trabajo destaca el contenido del mencionado artículo 2o., el cual ordena que la Ley será aplicable “para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones”. Destaca el hecho de que los Comités de Naciones Unidas no se encuentran incluidos, no obstante que México aceptó la competencia de varios de ellos para tramitar quejas individuales en el 2002, pero en todo caso comparten la naturaleza de la Comisión Interamericana.

El artículo 2o. de la ley establece de manera adicional que el ente público federal que haya sido declarado responsable, de entre los ya señalados, es en todo caso el encargado de aceptar y cumplir las recomendaciones de la Comisión Interamericana. Lo mismo se afirma de los fallos de la Corte Interamericana en materia de reparación. En ambos casos, se precisa, corresponderá a la Secretaría de Relaciones Exteriores ser el conducto para informar de los cumplimientos respectivos a la Comisión o a la Corte, según corresponda.

Esta parte del precepto merece ser aclarada, pues ambos órganos declaran en todo caso la responsabilidad del Estado en su conjunto, más no la de un ente específico, lo cual en todo caso puede derivarse de los propios hechos del asunto, las conclusiones de la comisión o los puntos resolutivos de la decisión de la Corte, así, la identificación precisa del ente que provocó la responsabilidad es más bien una cuestión interna. Habría que señalar además que la representación del Estado para esos asuntos recae en la Secretaría de Relaciones Exteriores, que debe preocuparse de que todos los

entes involucrados estén al tanto oportunamente del procedimiento y puedan hacer valer sus argumentos, pues de acuerdo con la ley a éstos corresponderá decidir en último caso si aceptan o no acatar las resoluciones internacionales.

Por otra parte, este esquema si bien en todo caso podría operar tratándose de las recomendaciones de la Comisión o de los Comités de Naciones Unidas, no es apropiado en caso de la Corte, pues los fallos de esta deben ser cumplidos sin excepción y no es válido que sean sometidos a una ulterior decisión de un órgano interno que pudiera señalarse como involucrado o responsable de la responsabilidad estatal internacional.

Por último, cabría mencionar que el esquema señalado sólo se refiere a la intervención de entes federales, pero no así cuando sean entes locales cuyos actos u omisiones hubieren provocado la responsabilidad estatal a nivel internacional, lo cual sigue siendo entonces un problema por resolver en el ámbito interno, pero frente a un deber de índole internacional, pues el artículo 28 de la Convención Americana asigna al gobierno Federal el deber de hacer cumplir dichos compromisos en esta hipótesis.<sup>55</sup>

Con relación a la reparación que proceda, la misma será cubierta con cargo a los respectivos presupuestos de los entes públicos involucrados, “conforme a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal correspondiente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos de los programas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación” (artículo 5o.). En ese sentido, corresponde a los entes públicos prever en sus anteproyectos de presupuesto los recursos para cubrir las erogaciones derivadas de responsabilidad patrimonial, pero dicha suma no podrá exceder del equivalente al 0.3 al millar del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente (artículo 6o.).

<sup>55</sup> “Artículo 28. Cláusula Federal. 1. se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial. 2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención. 3. Cuando dos o más Estados partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención”.

La indemnización deberá corresponder a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral (artículo 12). Asimismo, deberá pagarse en moneda nacional; la ley contiene algunas reglas para la cuantificación y actualización al momento del pago, que incluso podrá ser hecho en parcialidades (artículo 11).

En el caso de daños materiales, estos deberán calcularse de conformidad con “los criterios establecidos por la Ley de Expropiación, el Código Fiscal de la Federación, la Ley General de Bienes Nacionales y demás disposiciones aplicables, debiéndose tomar en consideración los valores comerciales o de mercado” (artículo 13).

Cuando se trate de daños personales, el cálculo del monto de la indemnización se basará en “los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo”. El reclamante o causahabiente “tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con (sic) la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo” (artículo 14, fracción I).

Para la indemnización del daño moral, corresponde a la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calcular el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante. La indemnización por concepto de daño moral “no excederá del equivalente a 20 000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado” (artículo 14, fracción II).

En el caso de que se hubiere producido muerte a una persona, la indemnización se calculará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915 (artículo 14, fracción III).<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Dicho precepto del Código Civil establece “Artículo 1915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios. Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima. Los créditos por indemnización cuando la víctima fue un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes. Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este Código”.

A la luz de estos preceptos, consideramos que la inclusión de la posibilidad de la aplicación de la ley que se comenta para las reparaciones ordenadas en recomendaciones de la Comisión y en las sentencias de la Corte, no fue adecuadamente razonada. Ya que en el caso de la Corte, ésta es por lo regular la que se ha encargado de fijar el monto de la reparación económica cuando proceda y, por lo que se refiere a la Comisión, cuando determina la procedencia de reparar, la cantidad debe calcularse de conformidad con criterios internacionales aplicados por la Corte y no someterlos a los criterios nacionales que son en muchos casos poco favorables a la víctima. En todo caso correspondería a ambos órganos internacionales decidir si la reparación otorgada es adecuada con la responsabilidad internacional declarada y con los estándares internacionales de reparación, así como la fijada en casos similares previos.

Por lo que se refiere al procedimiento para hacer valer la indemnización, la ley exige en primer lugar la reclamación de la parte interesada (artículo 17) ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de una demanda en la que habrá de señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular (artículo 18), pero de conformidad con las reglas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado deberá suspenderse hasta en tanto la autoridad competente en los otros procedimientos no haya dictado una resolución que cause estado (artículo 18).

En el procedimiento, son los particulares los que deben soportar en su mayor parte la carga de la prueba de los daños ocasionados (artículos 21 y 22).

Si la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa niega la indemnización o ésta, por su monto, no satisface al reclamante, dicha resolución puede impugnarse en esta ocasión por la vía jurisdiccional ante el mismo tribunal (artículo 24), lo que se llevaría a cabo de conformidad con las reglas de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Cabe señalar como un aspecto negativo de la reglamentación que se comenta, que si bien hay remisiones tanto a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no existe en principio una adecuada coordinación normativa

entre los ordenamientos, pues no se encuentra en ellos un apartado específico para este tipo de asuntos, ni se señalan al menos los títulos o capítulos aplicables respectivos. Asimismo, es criticable y técnicamente incorrecto el hecho de que el propio tribunal que conoce del procedimiento inicial, sea el que a su vez decida por la vía jurisdiccional sobre las inconformidades que llegaren a presentarse, situación que *de facto* alarga el procedimiento enormemente y posiblemente haga surgir cuestionamientos más problemáticos sobre la idoneidad del procedimiento.

El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, el cual se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años (artículo 25). Estas reglas en todo caso operarían luego de aceptada la recomendación de la Comisión o de notificada la sentencia de la Corte Interamericana al peticionario.

El Estado tendrá el derecho de repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares, para lo cual se debe substanciar el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave (artículo 31).

Como señalamos, el marco anterior es inadecuado, por lo menos en lo que se refiere a la Corte Interamericana, cuyas sentencias por lo regular contemplan en materia de reparaciones la cantidad y el concepto por el cual hay que pagar a las víctimas. Lo que implica que las autoridades nacionales lo único que deben hacer es identificar a los beneficiarios y proceder a cubrir, sin mayor dilación, la cantidad señalada por concepto de reparación, además del resto de las acciones que implique el cumplimiento de la sentencia de que se trate (investigación de violaciones a los derechos en el ámbito interno, sanción a los responsables de éstas, modificación del ordenamiento, actos solemnes simbólicos, etcétera).

## 6. *El Código de Procedimientos Civiles y la ejecución de sentencias extranjeras*

Antes de la mencionada reforma al artículo 113 constitucional y de la expedición de la ley reglamentaria, el tema de la posibilidad de hacer frente a

una obligación de reparar, derivada únicamente de una sentencia de la Corte Interamericana, sólo podía imaginarse en aplicación de lo previsto por la propia Convención Americana en el artículo 68,<sup>57</sup> que hace alusión a los procedimientos internos utilizados para el cumplimiento de sentencias contra el Estado. En México, dicho procedimiento como tal no existía, sin embargo, se consideraba que en todo caso correspondía utilizar el procedimiento previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>58</sup> en el apartado relacionado con la ejecución de sentencias extranjeras en el ámbito interno (previsto en los artículos 564 a 577), lo cual no es una calificación acertada, ni un tratamiento apropiado para una sentencia *per se* vinculante de un tribunal internacional, no propiamente extranjero (perteneciente a otra nación).<sup>59</sup>

La vía creada a nivel federal por la Ley Reglamentaria del artículo 113 constitucional, en nuestra opinión, vino a llenar el vacío existente, aunque con algunos problemas evidentes como los que precisamos, con lo cual el tema se situó en el área del derecho administrativo.

#### V. EL PROYECTO EN DISCUSIÓN PARA HACER FRENTE A LOS COMPROMISOS DE MÉXICO, DERIVADOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, se ha venido trabajando en un proyecto de ley para sistematizar y establecer reglas claras con relación al cumplimiento de las obligaciones de México derivadas del sistema interamericano de derechos humanos. Dicho proyecto ha contado con la participación de algunas orga-

<sup>57</sup> Artículo 68. 1. Los Estados partes 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.

<sup>58</sup> En los documentos elaborados por el Ejecutivo Federal en los que se apoyaba la aceptación por parte de México de la competencia de la Corte Interamericana, se señalaba que en nuestro país ya existían los mecanismos disponibles para el pago de las indemnizaciones que pudiera decretar la propia Corte. Véase Memorandum de Antecedentes, reproducido en la obra Fix-Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, CNDH, 1999, pp. 39-47.

<sup>59</sup> Sobre este procedimiento puede consultarse Silva, Jorge Alberto, *Derecho internacional sobre el proceso, procesos civil y comercial*, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 411-448.

nizaciones de la sociedad civil, al igual que autoridades que integran la mesa de armonización legislativa de la mencionada Comisión de Política Gubernamental.

En los párrafos siguientes ofrecemos un panorama de los aspectos más relevantes del proyecto aún en formación, que en mucho recoge la práctica generada hasta ahora en el tratamiento de esos asuntos, pero que sistematiza y crea las bases para una colaboración institucional más eficaz.

El proyecto de Ley General de Cooperación con los Órganos del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los derechos humanos, señala que esta tiene por objeto establecer un sistema de cooperación y coordinación entre las autoridades, para garantizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano derivadas de los instrumentos y órganos del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Sus disposiciones son declaradas de orden público y de observancia general en toda la República, esto es, no se limitan al ámbito federal.

A partir del título y la dirección del proyecto surge la pregunta de por qué se deja de lado el tema de los Comités de Naciones Unidas, que en su funcionamiento son similares en muchos aspectos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consideramos que con algunos pequeños ajustes en los términos utilizados podrían también abarcar a los mencionados comités, cuya competencia para tramitar peticiones individuales aceptó México en el 2002.

La ley contiene en su artículo 2o. un abundante catálogo de definiciones de los términos más usuales derivados de los instrumentos y la práctica internacional, relacionados con medidas de protección y peticiones individuales.

Las decisiones, informes, resoluciones y sentencias de los órganos del Sistema Interamericano, así como a los acuerdos de solución amistosa, deberán ejecutarse sin demora alguna por medio de las autoridades nacionales (artículo 3o.). Todas las autoridades cooperarán de manera plena con la Comisión y la Corte. Asimismo, atenderán de manera expedita las solicitudes de información, decisiones, recomendaciones, informes, resoluciones, y sentencias que les sean notificadas; los servidores públicos que no cumplan con la Ley, quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, penales o civiles a que diere lugar (artículo 4o.).

El proyecto prevé la posibilidad de crear un grupo de trabajo, en algunos casos con participación del peticionario, las víctimas y/o beneficiarios, con

el fin de dar atención eficaz a las solicitudes de cooperación que deban dar cumplimiento a las decisiones, recomendaciones, informes, resoluciones y sentencias de los órganos del Sistema Interamericano (artículo 4o.).

Con relación al procedimiento previsto para la colaboración con los órganos del sistema interamericano, en los diversos procedimientos a cargo de éstos, el proyecto establece reglas y términos que permitan dotar de una base normativa expresa lo que hasta ahora han sido usos y prácticas implementadas por la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, en la atención de peticiones individuales y medidas de protección (artículo 7o. y siguientes).

Destaca en el apartado de procedimientos lo relativo a los informes sobre casos, emitidos por la Comisión Interamericana, respecto de los cuales el proyecto señala las etapas y las atribuciones sobre todo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para dar cuenta no de la posición del Estado, sino del cumplimiento de las recomendaciones emitidas. Así, se establece, la “Secretaría informará a dichas autoridades de las medidas que deberán adoptarse para cumplir con las recomendaciones que incluya el Informe Provisional y el plazo otorgado para atenderlas” (artículo 9o.).

En caso de que las recomendaciones en el informe provisional no hubieren sido atendidas y se emita un informe definitivo, el mismo procedimiento habrá de seguirse para darles cumplimiento en tiempo y forma. Lo que sí resulta una innovación es que para dar cumplimiento al informe provisional (que es confidencial), y al público derivados de casos, se prevé que la Secretaría convoque “a las víctimas, beneficiarios y/o peticionarios, para escuchar y atender sus observaciones y propuestas para el debido cumplimiento de las recomendaciones formuladas en éstos” (artículo 9o.).

El proyecto también prevé un marco de actuación ante informes generales sobre la situación de los derechos humanos, emanados de la Comisión en ejercicio de sus visitas en el terreno (artículo 10). Asimismo, se establece todo un marco de negociación y cumplimiento de acuerdos de solución amistosa de asuntos ante la Comisión (artículo 11), y ante la Corte (artículo 15).

Por lo que se refiere a los procesos ante la Corte, derivado de una demanda presentada por la Comisión Interamericana contra el Estado, el artículo 12 del proyecto menciona etapas y modalidades de cooperación entre los órganos del Estado para dar respuesta a la demanda, y también en los casos de medidas provisionales (artículo 13).

En este rubro destaca el artículo 14 del proyecto que hace alusión a las sentencias de la Corte Interamericana, mismas que son declaradas en tér-

minos de la propia Convención como obligatorias, definitivas e inapelables. Tales sentencias deben ser cumplidas en el Estado, “sin más requisito que su notificación a la Secretaría”.

Para tal efecto, se prevé su notificación inmediata a las autoridades señaladas como responsables y a aquellas de las cuales se requiera su colaboración para darles cumplimiento, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores; ésta y la Secretaría de Gobernación, en su caso, estarán a cargo de la coordinación del cumplimiento de las sentencias. Se establece adicionalmente un deber de convocar a las víctimas y peticionarios para recibir y atender sus observaciones y propuestas para el debido cumplimiento de las sentencias (artículo 14).

Un tema relevante del cumplimiento de las sentencias es el de reparación, que está previsto en el artículo 16 del proyecto. En dicho precepto se detallan las diversas hipótesis que integran el derecho a una reparación, de conformidad con los parámetros y avances de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, además, se establecen como obligaciones genéricas a cargo del Estado, por medio de sus autoridades:

- a. Poner fin al hecho que genera el incumplimiento de la obligación y restituir la situación, en la medida de lo posible, al estado que se encontraba antes de la violación.
- b. Ofrecer seguridades y garantías adecuadas de no repetición.
- c. Reconocer y reprobado oficialmente y públicamente el incumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los instrumentos interamericanos o, en su caso, la responsabilidad internacional derivada de las violaciones de los derechos humanos.
- d. Tramitar los procedimientos legales respectivos en contra de los probables responsables de las violaciones de derechos humanos.
- e. Reparar íntegramente el daño material y moral causado por el incumplimiento de la obligación derivada de los instrumentos interamericanos...

La reparación íntegra, a su vez, se descompone en diversos rubros y modalidades, acordes a lo que se ha establecido en el tema sobre todo en las sentencias más recientes de la Corte Interamericana.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Artículo 16 del proyecto: “... 2. La reparación integral del perjuicio causado por el incumplimiento de la obligación internacional podrá adoptar la forma de restitución, in-

Por lo que se refiere a los montos de las indemnizaciones, el proyecto remite para su determinación a los criterios previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que analizamos en un punto anterior, pero también alude a los “otros” criterios que establezca el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (artículo 16), los que en realidad deben guiar el tema y no aparecer como subsidiarios o complementarios, máxime que como dijimos en el apartado conducente, la mencionada ley de responsabilidad patrimonial tiene dificultades para adaptarse tal cual a las reparaciones derivadas de decisiones internacionales en materia de derechos humanos.

Finalmente, se reitera la atribución del Estado de repetir en contra de los servidores públicos responsables el pago de la reparación, de conformidad con el artículo 31 de Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (artículo 16).

Otro de los aspectos destacables del proyecto es el establecimiento de parámetros de igualdad de oportunidades, la equidad de género, la transparencia y la participación de la sociedad civil organizada, para la propuesta de nominación por parte del Estado mexicano de integrantes de la Comisión o la Corte Interamericana, que deberá llevarse a cabo mediante convo-

demnización, satisfacción, rehabilitación y/o garantías de no repetición, ya sea de manera única o combinada, de conformidad con las disposiciones del presente artículo o de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano o lo que en su caso determinen los Órganos del Sistema Interamericano. 3. La restitución, será otorgada siempre y en la medida en que: a) No sea materialmente imposible; o b) No entrañe una carga totalmente desproporcionada con relación al beneficio que derivaría de la restitución en vez de la indemnización. 4. Con el fin de que la indemnización sea adecuada en todos los casos previstos en esta Ley, se deberá tener en cuenta para su determinación entre otros los siguientes rubros: a) Daño emergente.- En el que se incluyen los gastos y costas incurridos como consecuencia directa de la violación de los derechos humanos; b) Lucro cesante. Que consiste en las percepciones a las que legítimamente tenga derecho y que se dejaron de obtener como consecuencia de la violación, c) Daño moral. Que consiste en el daño a la reputación o la dignidad así como también los sufrimientos y/o las aflicciones causados a las víctimas o sus familiares, el menoscabo de valores y otras perturbaciones morales. 5 La satisfacción también deberá contemplar la adopción, entre otros, de los siguientes actos de autoridad: i. Acciones que permitan a las víctimas y a la sociedad en su conjunto conocer la verdad respecto a los hechos, violaciones cometidas así como de sus autores en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenaza la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; ii. Reconocimiento de responsabilidad, y iii. La reivindicación de la memoria de la víctima.

catoria pública con determinadas etapas (artículo 18). Sin embargo, consideramos que dicha propuesta debe también considerar los propios parámetros previstos a nivel internacional para la elección de expertos integrantes de tales órganos.

El proyecto culmina con un capítulo que hace hincapié en los temas de promoción y capacitación (artículo 19), que obliga a las autoridades a incluir en los programas de capacitación de sus funcionarios acciones destinadas al estudio y análisis de los derechos humanos.

El proyecto de Ley de Cooperación que resumimos y comentamos es un esfuerzo destacable que esperamos llegue a hacerse realidad, pues con todo y algunos detalles subsanables de los que dimos cuenta, vendría a llenar parte del vacío actual que en su momento llevaría a una situación que impidiera una atención apropiada de las recomendaciones de la Comisión o un cumplimiento cabal y en tiempo de alguna decisión de la Corte Interamericana.

## VI. CONCLUSIONES

Primera. La evolución del derecho internacional de los derechos humanos no puede estar satisfecha si se queda en el ámbito del establecimiento de estándares y de órganos de garantía internacional de su cumplimiento por parte de los Estados. Se requiere además que éstos establezcan un marco adecuado y generen las condiciones institucionales propicias para hacer frente en el ámbito interno a los compromisos internacionales que pudieran derivar de las decisiones de los órganos de garantía internacionales, de otra manera, se pone en riesgo de ser completamente ilusorio el goce real de los derechos.

Segunda. La Comisión y la Corte interamericanas emiten en ejercicio de sus atribuciones diversos tipos de determinaciones, pero en el caso de la primera las primordiales son recomendaciones, y en el caso de la Corte se trata de resoluciones de entre las que destacan las sentencias. Estas últimas tienen una fuerza vinculante reconocida y cada una de ellas, en su grado correspondiente, obligan al Estado a actuar a favor de su eficacia. Por lo que se refiere a las recomendaciones de la Comisión, el Estado tiene un deber de atenderlas de buena fe y de realizar sus mejores esfuerzos para cumplirlas; en el caso de las resoluciones de la Corte, es indudable su carácter de obligatoriedad, por lo que su cumplimiento es inexcusable.

Tercera. Al sistema interamericano no le es propio señalar procedimientos y etapas específicos para la eficacia de las recomendaciones y de las sentencias, sólo en este último caso, y para efectos de reparación, se hace alusión a la posibilidad de hacer valer los fallos a través el procedimiento previsto en el ámbito interno para ejecutar sentencias contra el Estado. El artículo 68 de la Convención Americana ofrece lo anterior como una posibilidad únicamente y, por otro lado, menciona que es para efectos de la mera ejecución, no para que se tenga que iniciar en el ámbito interno procedimientos para la determinación o la validación del monto ya fijado por la Corte. En este sentido, los Estados tienen un margen amplio para diseñar los mecanismos jurídicos idóneos, pero deben en esta labor tomar en cuenta que se trata de determinaciones que derivan de todo un procedimiento (ante la Comisión) y, en su caso, de un proceso (ante la Corte), por lo que agregar procedimientos internos complicados, largos e incluso anulables, pone en riesgo la eficacia última de los derechos humanos y deja en entredicho el compromiso de los Estados en la materia.

Cuarta. Los Estados que se han visto involucrados en informes de la Comisión o en fallos de la Corte han seguido por lo regular dos caminos genéricos para cumplir sus compromisos. Uno de ellos es la atención *ad hoc* del asunto, que implica dictar instrucciones específicas a los órganos internos involucrados, en específico en el rubro de reparación, con el fin de disponer de los recursos que el asunto amerite. Otro de ellos es establecer, vía la expedición de una ley, reglas de observancia general para hacer frente a los compromisos aludidos, para lo cual se crean instancias, órganos, procedimientos y plazos. Consideramos que esta última opción es la adecuada si se realiza bajo la premisa de la atención inmediata, con el mínimo de requisitos y trámites, bajo la premisa de ejecutar o cumplir, no de crear instancias para cuestionar o revisar lo ya decidido en el ámbito internacional.

Quinta. Entre los países que han optado por expedir una ley, se encuentran Colombia y Perú; el primero de estos países dedica su legislación únicamente al cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, pero parece dar por hecho que en el caso de la Corte Interamericana sus sentencias son vinculantes, y habría que proceder en estos casos sólo a ejecutarlas, no obstante, sería positivo señalar el procedimiento para llevarlo a cabo o por lo menos los órganos responsables de coordinar dicha ejecución. En el caso de Perú, la ley se ocupa de la ejecución de las resoluciones de la Corte Interamericana primordialmente, pero están ausentes el tema de la aten-

ción de las recomendaciones de la Comisión e incluso de los comités de Naciones Unidas cuya competencia acepte el Estado. Merece también una mención el proyecto argentino, que se ocupa tanto de las determinaciones de la Corte, como de la Comisión, las que califica de obligatorias, además de que se ocupa del tema de la atención de los compromisos que involucren tanto a autoridades federales, como a las de las provincias.

Sexta. Por lo que se refiere a México, si bien en principio pareciera no contar con reglas aplicables a la atención de sus compromisos derivados de recomendaciones y sentencias internacionales, una mirada más profunda al ordenamiento vigente da algunos resultados, por ejemplo, analizar las atribuciones específicas a nivel reglamentario de la secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, la creación y consolidación progresiva de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, la Ley Reglamentaria del artículo 113 constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Estos mecanismos y ordenamientos crean algunas vías para hacer frente a los compromisos derivados de recomendaciones de la Comisión Interamericana y de los comités de Naciones Unidas, cuya competencia aceptó México en el 2002, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero de manera clara no son suficientes ni satisfacen de manera óptima los requerimientos normativos e institucionales que se necesitan para dar eficacia última a los derechos humanos.

Séptima. En México, caben destacar los esfuerzos que se intentaron con la propuesta de reforma al artículo 21 constitucional, que no prosperó en los términos esperados pero que hubiera fortalecido la ejecutoriedad en el ámbito interno de las sentencias de la Corte Interamericana, así como el proyecto aún en discusión en el ámbito del Poder Ejecutivo vía la Comisión Gubernamental señalada en el párrafo anterior, para crear una Ley General de Cooperación con los Órganos del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que se ocupa tanto de la Comisión, como de la Corte, así como del tema de la relación federal y de las entidades federativas, que se salva al pretender dar a dicha ley alcances nacionales.

Octava. Con el fin de tener parámetros para calificar los esfuerzos en los Estados del continente, y de hacer frente a los compromisos internacionales derivados de recomendaciones de la Comisión y resoluciones de la Corte, así como al menos de los mecanismos convencionales al nivel de Naciones Unidas, consideramos que se deben tomar en cuenta al menos los siguientes puntos:

a) Que se busque dotar de reconocimiento constitucional a las determinaciones de los órganos internacionales en materia de derechos humanos.

b) Que los procedimientos se expliciten a través de una ley específica, lo cual pretende terminar con una práctica aún incipiente pero nociva en las autoridades estatales, de tratar los casos según su “impacto” o “relevancia política”, en lugar de entender que los compromisos derivan de procedimientos y órganos por igual y que por ese sólo hecho merecen un trato positivo igual; dejar las cosas como están sólo sumaría un nuevo tipo de violación a los derechos humanos que es la falta de igualdad ante los mismos estándares normativos.

c) Que la legislación sea omnicompreensiva, de manera que si bien se pueda hacer distinciones entre una determinación vinculante *per se* como sería una derivada de un órgano jurisdiccional, de aquellas que son recomendaciones, no se dejen de lado determinaciones de órganos presentes o futuros; en el caso de México esto implicaría subir el nivel de abstracción en ciertos términos del proyecto de ley, para abarcar al menos a los comités de Naciones Unidas encargados de supervisar tratados de derechos humanos, tanto en su modalidad de quejas individuales, como de recomendaciones derivadas de otras atribuciones de supervisión internacional (por ejemplo, análisis de informes y visitas en el terreno).

d) Que los mecanismos que se prevean se ocupen de la atención o cumplimiento de todo tipo de recomendaciones o decisiones, y no únicamente de las que impliquen reparación.

e) Que los procedimientos que se establezcan sean accesibles, ágiles, sencillos, completos y definitivos, tendientes sobre todo a la ejecución de lo decidido, más no como una instancia de cuestionamiento ulterior o de prolongación indefinida del cumplimiento, y que en ellos la carga de la prueba se establezca en los términos más favorables a las víctimas y/o peticionarios. Se debe cuidar sobre todo que no incidan en el procedimiento impugnaciones internas ulteriores, por lo que en mucho casos es de suma utilidad que intervengan los órganos jurisdiccionales de mayor grado y últimos, cuyas determinaciones son inimpugnables.

f) Que en los casos de estados federales o compuestos, la distribución de competencias no sea un obstáculo insalvable para atender los compromisos internacionales, sino que se de efectividad al máximo a las “cláusulas federales” previstas y reconocidas en el ámbito internacional.

g) Que se creen vías de acuerdo o solución amistosa, acordes con los estándares de derechos humanos, para resolver puntos controvertidos sobre la determinación de cantidades no prefijadas.

h) Que los estándares de reparación sean los reconocidos a nivel internacional, de donde derivan las recomendaciones o las decisiones jurisdiccionales en estos casos, pues de otra forma estarían siendo sometidos a criterios internos, que usualmente son mucho más reducidos por provenir de situaciones y con parámetros distintos a los temas de violaciones a los derechos humanos. Lo anterior no obsta para que los Estados se preocupen por revisar sus márgenes económicos de indemnización, muchos de los cuales están sustentados en criterios decimonónicos, completamente desfasados de la situación y necesidades actuales.

i) Que exista una difusión adecuada del cumplimiento de las recomendaciones y sentencias internacionales, con el fin de que éstas tengan además un efecto multiplicador y preventivo, que permita a las autoridades nacionales motivarlas a corregir su actuación y ajustarla a los estándares de derechos humanos. Esto buscaría terminar con la usual secrecia con la que son tratados este tipo de asuntos, con el argumento falaz y negativo de que al ser publicitados se generarían una cantidad incontenible de casos (lo cual por otra parte es una confesión expresa de una ineficacia generalizada de los derechos humanos).

Novena. Consideramos que el tema de la eficacia interna de las recomendaciones y la ejecución de las sentencias internacionales en materia de derechos humanos, se mantendrá como un punto central en la agenda aún pendiente de los Estados, pero que los esfuerzos nacionales de los que hemos descrito podrían servir para fijar estándares mínimos exigibles desde el ámbito interno y, en su momento, incluso analizar la posibilidad de incorporarlos a nivel internacional. No obstante lo anterior, el hecho de no contar aún con procedimientos específicos, o el de establecer mecanismos de atención futura de recomendaciones y sentencias, no significa en modo alguno, ni debe servir de pretexto, para dejar de cumplir con las recomendaciones o sentencias de casos ya decididos, que por lo que se refiere a México siguen esperando, algunos ya por más de una década, un cumplimiento satisfactorio por parte del Estado.