

XVII. CUMPLIMIENTO DE RESOLUCIONES

Las resoluciones de los tribunales deben ser puntualmente cumplidas: he aquí una regla del Estado de derecho y de la división de poderes. El principio, necesario para el derecho interno, lo es también para el internacional. De no ser así, el orden jurídico de gentes decaería en un espacio de buenas voluntades, simples anhelos depositados en declaraciones, opiniones y recomendaciones. Si los textos que encierran catálogos de derechos humanos pretenden el imperio, éste sólo se asegurará a través de resoluciones jurisdiccionales que sean imperativas. De ahí que el cumplimiento de éstas resulte crucial para el derecho convencional en su conjunto: su prueba de fuego, tema común a las jurisdicciones existentes en el ámbito de los derechos humanos.¹

Ahora bien, el tema del cumplimiento es una región incierta todavía, cuya definición proviene del avance que experimente la organización internacional y de la fuerza con que la idea del derecho arraigue en ésta y en los Estados que la integran. Éstos son, en definitiva, los primeros obligados, y la mejor garantía de cumplimiento de este deber jurídico radica en la convicción moral convertida en fuerza política y en eficacia jurídica. Las sanciones —siempre indeseables y, en ocasiones, contraproducentes— no bastan para establecer, de veras, el imperio indiscutido del derecho. Los Estados son protagonistas, agentes y custodios de éste. “La antigua pregunta: *quis custodiet custodes?* sólo puede recibir respuesta si se advierte que el respeto del derecho no puede ser garantizado en último término por la amenaza de sanciones, sino por su reconocimiento ético”.

1 Cfr. Sánchez Rodríguez, Luis Ignacio, “Los sistemas de protección americano y europeo de los derechos humanos: el problema de la ejecución interna de las sentencias de las respectivas Cortes de Justicia”, en Nieto Navia, Rafael (ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, San José, Costa Rica, Rafael Nieto Navia Editor-Organización de Estados Americanos-Unión Europea, 1994, p. 501.

Si esto vale para el orden interno, vale más todavía para el sistema internacional.²

Por supuesto, si las resoluciones no se cumplen, todo el sistema tutelar internacional entra en crisis. El desprestigio le aguarda: un desprestigio que pudiera contaminar, en cascada, los sistemas nacionales y mellar la cultura de los derechos humanos, penosamente construida. De ahí que, en este punto, más que en otro cualquiera, se manifieste con evidencia la verdadera convicción de los Estados —es decir, de los gobernantes— y su proyecto político. Los Estados que suscriben un tratado quedan vinculados desde ese momento: no asumen el deber de cumplir las estipulaciones del instrumento, pero sí el de abstenerse de frustrar su objeto y fin.³ El carácter esencial de ese cumplimiento ha sido constantemente destacado.⁴

La Convención Americana es enfática respecto al cumplimiento de las resoluciones dictadas por la Corte,⁵ que en este sentido tienen un imperio que no comparten, como es natural, las recomendaciones de la Comisión Interamericana. Empero, éstas deben ser atendidas por los Estados —ha sostenido la propia Corte, como se informa en otra parte de este trabajo— como consecuencia de la regla de buena fe,⁶ que es el eje de todo el derecho internacional convencional. En este sentido, dichas recomendaciones se asemejan a las que emite el *ombudsman*, que poseen notable autoridad, aunque no se asimilen a las sentencias de los tribunales. A final de cuen-

2 Los conceptos transcritos son de Verdross, que puntualiza: “ello se aplica especialmente al Derecho Internacional, por estar la comunidad de los Estados débilmente organizada y descansar predominantemente, por esta razón, en la buena fe de sus miembros”. *Derecho internacional público*, trad. de Antonio Truyol y Sierra, Madrid, Aguilar, 1957, p. 485. Es verdad que han transcurrido muchos años desde que fuera escrita esta frase, pero también lo es que, pese al desarrollo y fortalecimiento de los organismos internacionales, la convicción ética sigue siendo —en ambos órdenes, interno y externo— la piedra fundamental del cumplimiento jurídico.

3 “Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado”, cuando ha firmado éste, señala el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969. Se trata de una obligación *bona fide*, que algunos anticipan al tiempo inmediatamente anterior a la firma: desde que el Estado acepta entrar en negociaciones conducentes a la celebración del tratado. *Cfr.* Guardia, Ernesto de la y Delpech, Marcelo, *El derecho de los tratados y la Convención de Viena*, Buenos Aires, La Ley, 1970, p. 238.

4 Así, por lo que corresponde a Europa, en el mensaje inaugural de la Conferencia Ministerial Europea sobre Derechos Humanos (Roma, 3-4 de noviembre de 2000), del secretario general del Consejo de Europa, Walter Schwimmer. *Cfr.* “European Ministerial Conference on Human Rights”, *The European Convention on Human Rights at 50. Human Rights Information Bulletin*, Special Issue núm. 50, noviembre de 2000, p. 30.

5 En este sentido, los artículos 67 y 68.1 de la Convención.

6 Bajo este epígrafe, el Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados advierte que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (artículo 26).

tas, los Estados que han suscrito y ratificado la Convención Americana están obligados a “realizar los mejores esfuerzos para aplicar dichas recomendaciones en particular por emanar de un órgano principal de la OEA, cuya función es la de ‘promover la observancia y la defensa de los derechos humanos’ en el hemisferio”.⁷

Cuando el artículo 68.2 de la Convención Americana previene específicamente que las obligaciones indemnizatorias a cargo de los Estados podrán ejecutarse por medio del procedimiento interno correspondiente a la ejecución de sentencias contra el Estado, ello significa que se ha instituido una forma de ejecución rápida y directa en esta hipótesis, pero no que se niegue ejecutoriedad a los restantes contenidos de la sentencia del tribunal internacional.⁸

En el sistema europeo, incumbe al Comité de Ministros del Consejo de Europa la función supervisora del cumplimiento de las resoluciones de la Corte correspondiente. Se trata de una previsión interesante, que no ha quedado, sin embargo, a salvo de reparos.⁹ Este mecanismo no existe en la Convención Americana, que contempla, en cambio, otra instancia política para impulsar ese efecto.¹⁰ Hubo ocasión en que un Estado declinó el cumplimiento de resoluciones de la Corte, no obstante ser éstas definitivas-

7 Cançado Trindade, António A., “Informe: Bases para un proyecto de protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en VV.AA., *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI. Memoria del Seminario. Noviembre de 1999*, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, t. II, p. 12.

8 Cfr. Fappiano, Óscar L., quien cita la opinión de Gros Espiell, “La ejecución de las decisiones de tribunales internacionales por parte de los órganos locales”, en Abregú, M. y Curtis, C. (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 1997, pp. 150-151. Sobre este asunto, cfr. Buergenthal, Thomas, “Implementation of the Judgements of the Court”, en VV.AA., *op. cit.*, nota 7, t. I, p. 189.

9 La víctima carece de legitimación para intervenir en ese proceso de ejecución, por lo cual se ha “postulado desde la necesidad de reformar este procedimiento considerando parte en el mismo a la víctima e introduciendo garantías de audiencia al perjudicado y de publicidad de los debates. Hasta la conveniencia de que el mismo se desarrolle ante el TEDH [Tribunal Europeo de Derechos Humanos] y no ante un órgano político como el Comité o que exista al menos la posibilidad de recurrir ante el TEDH”. Ruiz Miguel, Carlos, *La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 65.

10 “La Corte —dispone el artículo 65 de la Convención Americana— someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos”.

e inapelables y hallarse sujetas solamente, para fines de interpretación, al propio tribunal internacional.¹¹

En este caso, la Corte, haciendo uso de su facultad natural para ejercer la *compétence de la compétence*, estableció que el Estado no podía retirarse de la jurisdicción contenciosa del tribunal a través de un acto unilateral;¹² para hacerlo, debía denunciar la Convención como un todo. Varios Estados han legislado para allanar la admisión y el cumplimiento de las resoluciones de la Corte en el orden nacional.¹³

11 “El fallo de la Corte será definitivo e inapelable —señala el artículo 67 de la misma Convención—. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes...”. En este punto ocurre con el fallo de la Corte Interamericana lo mismo que acontece, en hipótesis similar, con las sentencias definitivas de los tribunales domésticos: interpretación no es impugnación; quien interpreta aclara, disipa dudas, detalla el sentido de lo que ha resuelto, pero no modifica o revoca.

12 En el *Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1999* se dio cuenta de este asunto en los siguientes términos, que lo resumen: el 15 de junio de 1999, Perú devolvió a la Corte la sentencia de fondo correspondiente al *Caso Castillo Petruzzi y otros*, de 30 de mayo del mismo año, con base en una Resolución de la Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar de 11 de junio, que declaraba “inejecutable” la resolución de la CIDH. El 9 de julio, el Estado presentó ante la Secretaría General de la OEA un instrumento por medio del cual retira, “con efectos inmediatos... la Declaración de reconocimiento de la cláusula facultativa de sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. El 23 de julio, los representantes de las víctimas en aquel caso presentaron observaciones, y lo mismo hizo, el día 26, la Comisión Interamericana. Previamente, el 16 del mismo julio, el Estado devolvió a la Corte la demanda relativa al *Caso del Tribunal Constitucional*, de 31 de marzo de 1999, y el 4 de agosto devolvió la relativa al *Caso Ivcher Bronstein*, del 2 de julio. El 24 de septiembre, la Corte dictó sentencias de competencia en los casos del Tribunal e Ivcher, que declaraba inadmisibles el retiro del Estado y decidió continuar el procedimiento en aquéllos. El 17 de noviembre siguiente, la Corte Interamericana emitió una resolución sobre el cumplimiento de la sentencia correspondiente al litigio Castillo Petruzzi y otros, y declaró —con base en el principio *pacta sunt servanda* y en el artículo 68.1 de la Convención Americana—, que el Estado tenía el deber de dar cumplimiento a la mencionada sentencia de 30 de mayo de 1999. Cfr. mi comentario en García Ramírez, Sergio, “Una controversia sobre la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en García Ramírez, Sergio, *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 389 y ss.; asimismo, Cañado Trindade, “Las cláusulas pétreas de la protección internacional del ser humano. El acceso directo de los individuos a la justicia a nivel internacional y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de los tribunales internacionales de derechos humanos”, en VV.AA., *op. cit.*, nota 7, t. I, pp. 55 y ss.

13 Es bien conocido el caso de la Constitución de Perú, que alude a diversas resoluciones internacionales. En primer término se refiere a los supuestos de inversión, producción, contratos con extranjeros, etcétera, y señala: “pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero” (artículo 63, segundo párrafo). Asimismo, “el Estado y las demás personas de Derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley” (artículo 63, tercer párrafo). Por lo que toca al asunto que ahora nos interesa, se dispone: “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 Perú es parte” (artículo 205). Es necesario

A ellos pudiera sumarse México; en efecto, se ha remitido al Congreso una iniciativa de reforma constitucional sobre esta materia.¹⁴

La Corte, hay que reiterarlo, tiene una potestad ejecutiva limitada: sólo en la extensión en la que ésta es admisible, hoy día, en el plano internacional.¹⁵ Puede, por ello, mantenerse al tanto del cumplimiento de sus resoluciones e instar el acatamiento de los Estados. Ahora bien, no cuenta con una facultad semejante a la que poseen los tribunales nacionales para

tomar en cuenta, igualmente, la Ley No. 23506, de Habeas Corpus y Amparo, del 8 de diciembre de 1982. El artículo 39 de ésta, que concordaba con la anterior Constitución, se refería a los organismos internacionales; indicaba: “el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por tratados que obliguen al Perú y que tengan la categoría a que se refiere el artículo 105 de la Constitución”. El artículo 40 del mismo ordenamiento, en vigor, dispone: “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”. Conforme a la Constitución de Venezuela, de 1999, los derechos consagrados por los tratados suscritos y ratificados son obligatorios para los órganos del poder público (artículo 19); los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos “tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno” en la medida en que sus normas sean más favorables para el individuo que las constitucionales y legales, “y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público” (artículo 23); el amparo procede en lo que respecta a derechos que figuren en los instrumentos internacionales (artículo 27). En la misma línea, se faculta a todas las personas para dirigir peticiones o quejas a los órganos internacionales creados para ello por tratados, pactos y convenciones, y el Estado “adoptará, conforme a procedimientos establecidos en la Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo” (artículo 31). En el *Convenio de sede entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, de 10 de septiembre de 1981, bajo el epígrafe “Eficacia de las resoluciones”, se previene: “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 los tribunales costarricenses”.

14 La iniciativa plantea la reforma del artículo 21 constitucional, al que se agregarían tres párrafos en los siguientes términos: “la jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados en 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 las resoluciones y sentencias, serán reconocidos y ejecutados por el Estado Mexicano de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional respectivo.— 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”.

15 Así, en mi trabajo “Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, en VV.AA., *op. cit.*, nota 7, t. I, p. 158: “la Corte posee la *executio* inherente a la función jurisdiccional, que tiene el alcance y los límites característicos del Derecho internacional”.

requerir el uso de la fuerza pública a fin de hacer cumplir sus determinaciones. En este caso, la CIDH sólo puede recurrir a la instancia política representada por la Asamblea General de la OEA, conforme al artículo 65 de la Convención Interamericana.¹⁶

Sin perjuicio de lo anterior, también se ha señalado la posibilidad de que la inobservancia de una resolución jurisdiccional internacional desencadene una nueva petición ante la Comisión Interamericana o, en su caso, una nueva demanda de ésta ante la Corte, al haberse consumado una violación adicional a la Convención por parte del Estado que incumplió el fallo de la Corte.¹⁷

16 En el proceso de formulación de la Convención Americana, los delegados a la Conferencia Especializada Interamericana consideraron —pero no acogieron— alternativas más enérgicas que la contenida en el texto actual del artículo 65. Víctor M. Rodríguez Rescia recuerda que el artículo 57 del proyecto prevenía que el fallo de la Corte fuese transmitido al Consejo Permanente de la OEA, “lo que constituía una mejor opción tratándose de eficacia jurídica de los fallos de la Corte, porque dicho Consejo podría pronunciarse al respecto y tomar medidas para que las recomendaciones hechas por el Tribunal pudieran ejecutarse”. El gobierno de Guatemala sugirió que la Corte pudiera hacer del conocimiento del Consejo “los casos en que su fallo no se haya ejecutado y este Consejo cuidar[í]a de su ejecución o tomar[í]a las medidas correspondientes”. Rodríguez Rescia, “La ejecución de sentencias de la Corte”, en Méndez, Juan E. y Cox, Francisco (eds.), *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 480.

17 *Cfr.* Caçado Trindade, Antônio A., *op. cit.*, nota 7, t. II, p. 12.