

CAPÍTULO IV

SUPERVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS

El pleno cumplimiento por parte de los Estados de las decisiones de los órganos del sistema interamericano –tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana–, constituye un elemento indispensable para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA, así como una parte esencial del proceso de fortalecimiento del propio sistema²⁵³. En la práctica, ambos órganos del sistema tienen límites infranqueables para resolver la ejecución de sus decisiones. No obstante, pueden supervisar su cumplimiento, pueden recordar el incumplimiento a la Asamblea General de la OEA al momento de presentar su informe anual o pueden publicar oficialmente sus decisiones. La Comisión, en los casos pertinentes, puede asimismo someter el caso ante el Tribunal.

Por lo tanto, el impacto de su decisión depende, en última instancia, de la seriedad con que el Estado asuma sus relaciones y compromisos internacionales. Al respecto, la Asamblea General de la OEA ha instado a los Estados miembros a dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana²⁵⁴.

En este orden de ideas, podríamos señalar que, en lo que respecta al ámbito de la ejecución de las decisiones de los órganos del sistema interamericano, en la mayoría de los Estados no se ha avanzado considerablemente. Ello es

253 Cfr., CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2005, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 7, 27 de febrero de 2006, Capítulo III, párr. 44.

254 Cfr., OEA, Resolución AG/RES. 2128 (XXXV-O/05) sobre Observaciones y Recomendaciones al Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, punto resolutivo 3.b. También les apremió a que continuaran otorgando el tratamiento que corresponde al informe anual de la Comisión, en el marco del Consejo Permanente y de la Asamblea General de la Organización (punto resolutivo 3 c). Asimismo, la resolución AG/RES. 2075 (XXXV-O/05) sobre Fortalecimiento

preocupante ya que es justamente la capacidad de implementar las decisiones de sus órganos uno de los indicadores más importantes para determinar la efectividad del sistema. En este sentido, pese a los esfuerzos realizados, la obligatoriedad de las decisiones de la Comisión siguió siendo cuestionada por gran parte de los Estados de la región; y las sentencias de la Corte que trataron el tema del cumplimiento de dichos fallos no fueron suficientes para despejar las dudas de los Estados acerca del valor vinculante de los mismos. No obstante, vale rescatar algunas excepciones.

En ese sentido, resulta pertinente destacar que en algunos Estados se han establecido mecanismos dirigidos a facilitar el cumplimiento de las decisiones de la CIDH o de la Corte Interamericana; bien sea de carácter especial o por medio de normas generales. Como un ejemplo de estos esfuerzos se puede mencionar al Estado de Costa Rica, el cual firmó un acuerdo con la Corte en donde se dispone que las resoluciones que ésta emita tendrán el mismo efecto que las emitidas por el poder judicial de ese país, debiéndose comunicar esto a las autoridades administrativas y judiciales. Por su parte, Colombia emitió una ley por medio de la cual el Gobierno Nacional queda obligado a pagar las indemnizaciones de perjuicios que se hayan causado en virtud de violaciones a derechos humanos declaradas por el Comité de Derechos Humanos del PIDCP y por la CIDH. Asimismo, en la Constitución

de los Sistemas de Derechos Humanos en Seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, reafirmó la voluntad de la OEA de continuar las acciones concretas tendientes al cumplimiento de los mandatos de la Tercera Cumbre de las Américas incluyendo el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (punto resolutivo 2 b). En este sentido *Cfr.*, CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 2005, *Cit.*, Capítulo III, párr. 45.

de 1982 de Honduras se prevé la obligatoriedad de la ejecución de las sentencias de carácter internacional, mientras que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 se dispone que el Estado adoptará las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de organismos internacionales.

A. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN PARA SUPERVISAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS DECISIONES

El artículo 41 de la Convención y el artículo 18 del Estatuto de la Comisión otorgan explícitamente a la CIDH la facultad de solicitar información a los Estados miembros y producir los informes y recomendaciones que ésta estime conveniente. De conformidad con dichas disposiciones y el artículo 46 de su Reglamento, la CIDH solicita información a los Estados acerca del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas en los informes publicados sobre casos individuales incluidos en sus informes anuales. El referido artículo 46 dispone:

1. Una vez publicado un informe sobre solución amistosa o sobre el fondo en los cuales haya formulado 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 con los acuerdos de solución amistosa y recomendaciones.
2. La Comisión informará de la manera que considere pertinente sobre los avances en el cumplimiento de dichos acuerdos y recomendaciones.

En este sentido, si la Comisión emite un informe definitivo, posteriormente realizará una evaluación del cumplimiento e implementación total de las recomendaciones que formule. Además, puede solicitar información al Estado y a los/as peticionarios/as sobre los avances logrados y los obstáculos o desafíos que aún estén pendientes; asimismo, puede dar cuenta si un Estado ha cumplido o no con sus recomendaciones. A fin de impulsar el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, es importante mantener a este órgano informado sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones, tanto mediante la presentación de informes o escritos en torno a los avances u obstáculos encontrados, como a través de la solicitud de audiencias de

seguimiento en las que se puedan encontrar fórmulas que permitan avanzar en la implementación de ellas.

En la actualidad, la Comisión incluye un cuadro en su informe anual para hacer público el grado de cumplimiento de los Estados respecto de casos individuales. A diferencia de la Corte, la CIDH no emite decisiones o informes en este sentido. En sus Informes Anuales, la Comisión presenta estadísticas sobre el estado en que se encuentra el cumplimiento de sus recomendaciones. También ha iniciado la práctica de publicar en su página web la información que al respecto presentan los Estados, cuando así lo hayan solicitado expresamente. La CIDH concibe el proceso de cumplimiento como un proceso dinámico, en evolución constante, y reconoce que “diferentes recomendaciones formuladas son de cumplimiento de tracto sucesivo y no inmediato y que algunas de ellas requieren de un tiempo prudencial para poder ser cabalmente implementadas”²⁵⁵.

255 *Ídem*, Capítulo III, párr. 48. Como establece en el párrafo 49, las categorías definidas por la Comisión son las siguientes: a.) cumplimiento total (aquellos casos en que el Estado ha cumplido a cabalidad con todas las recomendaciones formuladas por la CIDH. Dado los principios de efectividad y reparación integral, la Comisión considera como cumplidas totalmente aquellas recomendaciones en las que el Estado ha iniciado y concluido satisfactoriamente los trámites para su cumplimiento); b.) cumplimiento parcial (aquellos casos en los que el Estado ha cumplido parcialmente con las recomendaciones formuladas por la CIDH, ya sea por haber dado cumplimiento solamente a alguna/s de las recomendaciones o por haber cumplido de manera incompleta con todas las recomendaciones; y c.) pendientes de cumplimiento (aquellos casos en los cuales la CIDH considera que no ha habido cumplimiento de las recomendaciones, debido a que no se han iniciado ninguna gestión encaminada a tal fin; a que las gestiones iniciadas aún no han producido resultados concretos; a que el Estado explícitamente ha indicado que no cumplirá con las recomendaciones formuladas o a que el Estado no ha informado a la CIDH y ésta no cuenta con información de otras fuentes que indique una conclusión contraria).

Aun cuando el seguimiento de las recomendaciones es de vital importancia para impulsar su cumplimiento, los esfuerzos de la Comisión y de las víctimas no siempre arrojan los resultados esperados. Como consta de la evaluación de la propia CIDH en sus informes anuales, la mayor parte de los Estados no han cumplido a cabalidad con sus decisiones respecto de casos individuales²⁵⁶.

B. COMPETENCIA DE LA CORTE PARA SUPERVISAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS DECISIONES

Los artículos 67 y 68 de la CADH establecen el carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte así como la obligación de los Estados de cumplir las decisiones de ésta en todos los casos en los que sean partes²⁵⁷. Una vez emitida la sentencia en un caso, el Tribunal de Costa Rica supervisa el cumplimiento de lo ordenado. La competencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones se fundamenta en el artículo 65 de la Convención²⁵⁸, así como en el artículo 30 de su Estatuto.

256 *Ídem* Capítulo III y CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003. OEA/Ser.LV/III.118, doc. 70 rev. 2 del 29 diciembre 2003, Capítulo III. D. Sin embargo, en algunos casos, es posible que el Estado cumpla luego de un período prolongado de indiferencia o desacato. Así, como producto de la tarea de seguimiento realizada en conjunto por la víctima, sus representantes (la Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y CEJIL) y la Comisión, se ha logrado el cumplimiento de las recomendaciones en casos como el del *General Gallardo v. México*. En este caso, el Estado de México dejó en libertad al señor Gallardo ocho años después de la recomendación de la Comisión que le ordenaba tal medida. Véase, CIDH, Comunicado de Prensa N° 3/02, "CIDH celebra la liberación del general Gallardo en México".

257 Artículos 67 y 68 de la CADH.

258 *Cfr.*, Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros*. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 90. El Tribunal señaló:

La Corte estima que la voluntad de los Estados, al aprobar lo estipulado en el artículo 65 de la Convención, fue otorgar a la misma Corte la facultad de supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y que fuera el Tribunal el encargado de poner en conocimiento de la Asamblea General de la OEA, a través de su Informe Anual, los casos en los cuales se diera un incumplimiento de las decisiones de la Corte, porque no es posible dar aplicación al artículo 65 de la Convención sin que el Tribunal supervise la observancia de sus decisiones.

Para cumplir con el mandato establecido en la Convención, el Tribunal debe ejercer su facultad inherente y no discrecional de supervisar el cumplimiento de sus decisiones²⁵⁹. Esta competencia está reconocida por el derecho internacional y los sistemas regionales de protección de los derechos humanos. Desde sus inicios, el Tribunal ha llevado a cabo la supervisión del cumplimiento de las sentencias emitidas mediante un procedimiento por escrito, según el cual el Estado responsable debe presentar los informes que le sean requeridos por el Tribunal, y la Comisión y las víctimas o sus representantes legales remiten sus observaciones a dichos informes²⁶⁰. En base a esta información, la Corte determina si el Estado ha cumplido con las decisiones del Tribunal²⁶¹.

En esta misma línea, la Corte también ha adoptado el procedimiento de emitir resoluciones o enviar comunicaciones al Estado responsable con el objeto de, *inter alia*, expresar su preocupación por los puntos pendientes de cumplimiento de las sentencias, instar al Estado para que cumpla con las decisiones del Tribunal, solicitarle que suministre información detallada en relación con las providencias tomadas para cumplir con determinadas medidas de reparación, y proporcionarle instrucciones para los efectos del cumplimiento, así como también con el fin de dilucidar aspectos sobre los cuales existe controversia entre las partes, relativos a la ejecución e implementación de las reparaciones²⁶².

Mediante este procedimiento escrito, la Corte lleva a cabo la supervisión del cumplimiento de sus sentencias de manera que respeta el principio del contradictorio, ya que tanto el Estado como la Comisión, las víctimas o sus representantes legales tienen la posibilidad de aportar información al Tribunal relativa al cumplimiento de sus decisiones.²⁶³ Sin embargo, no se descarta la posibilidad de realizar el procedimiento de forma oral. En ese sentido, la Corte ha aclarado que:

259 *Ídem*, párr. 133.

260 *Ídem*, párr. 105.

261 *Ídem*, párr. 134.

262 *Ibídem*.

263 *Ídem*, párr. 106.

a pesar de que la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia ha sido desarrollada a través del mencionado procedimiento escrito y en ningún caso se ha convocado a una audiencia pública en esa etapa, si el Tribunal en el futuro lo considera conveniente y necesario puede convocar a las partes a una audiencia pública para escuchar sus alegatos sobre el cumplimiento de la sentencia. Ninguna norma de la Convención ni del Estatuto y el Reglamento de la Corte le exige a ésta que celebre audiencias publicas para resolver sobre el fondo de los casos y disponer las reparaciones, por lo que se desprende que tampoco es necesaria la celebración de audiencias para considerar el cumplimiento de las sentencias, salvo si el Tribunal lo estima indispensable²⁶⁴.

En caso de que el Estado incurra en un incumplimiento total o parcial y luego de escuchar a las partes en el proceso, la Corte emite una resolución dando cuenta del grado de cumplimiento. Al respecto, debe destacarse la valiosa práctica del Tribunal que en sus últimas sesiones, de manera vigorosa, ha emitido varias resoluciones evaluando el grado de cumplimiento dado por los Estados a sus sentencias.

En este sentido, la Corte ha señalado que:

Los Estados Partes en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, tales como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte. Estas obligaciones deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presente la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos²⁶⁵.

264 *Ibidem*.

265 *Ídem*, considerando sexto.

La mayor parte de los fallos de la Corte son cumplidos sustancialmente por los Estados durante un período que generalmente excede el previsto por la sentencia. Sin embargo, una de las áreas en las que se presentan enormes dificultades de cumplimiento es respecto a la garantía de la investigación efectiva de los hechos violatorios del tratado y el castigo de los perpetradores.

C. LA GARANTÍA COLECTIVA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES

De acuerdo al artículo 65 de la Convención Americana, los Estados Partes tienen un papel asignado por el tratado como garantes colectivos del cumplimiento de las sentencias de la Corte. Dicho artículo dispone:

La Corte someterá a 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.

Así, el Tribunal de Costa Rica debe informar a la Asamblea General de la OEA sobre los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos. Desde 1990, la Corte ha informado a la Asamblea General sobre el procedimiento de supervisión de cumplimiento de las sentencias, y de su estado de cumplimiento. Desafortunadamente, los Estados han respondido, hasta ahora, con indiferencia ante la información provista por la Corte eludiendo esta alta responsabilidad. En los últimos años, la práctica de la Comisión ha sido incluir en su informe anual presentado a la Asamblea General una evaluación del nivel de cumplimiento de una parte de sus resoluciones²⁶⁶.

266 Cfr., CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2005*, Cit., Capítulo III.D.