

Cumplimiento y aplicación de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Panorama general

Jorge Aguayo Ibáñez¹

Resumen

El presente estudio tiene por objeto el análisis de los efectos de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al cumplimiento y aplicación de sus pronunciamientos en los Estados miembros de la convención americana. Para ello, este trabajo presentará tres apartados. En el primero de ellos se hará una exposición de los aspectos más relevantes del sistema interamericano. En segundo término, se desarrollará el tema propuesto, enfatizando en el caso chileno. Y, finalmente, en tercer lugar, se desarrollarán conclusiones generales fundadas en el análisis crítico, respecto a la obligatoriedad, aplicación y grado de cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tomando como base principal la regulación, la doctrina y la jurisprudencia relacionadas al tema.

Palabras clave: Corte Interamericana de Derechos Humanos; Cumplimiento de sentencias; Pacta sunt servanda; Diálogo judicial.

Cumprimento e aplicação das decisões da corte interamericana de direitos humanos: panorama geral

Resumo

O presente estudo tem por objeto a análise dos efeitos das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o cumprimento e a aplicação de seus pronunciamentos nos Esta-

1 Abogado, Magíster en Derecho Constitucional. Correo electrónico: jorgeaguayoss@gmail.com

dos membros da Convenção Americana. Para isso, este trabalho apresentará três seções. No primeiro, será feita uma exposição dos aspectos mais relevantes do sistema interamericano. Em segundo lugar, o tema proposto será desenvolvido, enfatizando no caso chileno. E, finalmente, no terceiro lugar, vão se desenvolver conclusões gerais com base na análise crítica sobre a obrigação, aplicação e grau de cumprimento das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tomando como fundamento a regulação, a doutrina e jurisprudência relacionadas ao assunto.

Palavras-chave: Corte Interamericana de Direitos Humanos; Cumprimento de sentenças; Pacta sunt servanda; Diálogo Judicial

Compliance and implementation of the decisions of the Inter-American Court of Human Rights: overview

Abstract

The purpose of this study is to analyze the effects of the decisions of the Inter-American Court of Human Rights, regarding the compliance and implementation of its declarations in the member States of the American Convention. For this purpose, this study will be presented in three sections. The first one will include an exhibition of the most relevant aspects of the Inter-American system. Secondly, the proposed topic will be developed, emphasizing the Chilean case. Finally, the third section will develop the general conclusions based on critical analysis regarding the enforceability, implementation and level of compliance of the Inter-America Court of Human Rights rulings, taking as a main base the regulation, doctrine and jurisprudence related to this topic.

Keywords: Inter-American Court of Human Rights, sentences compliance, Pacta sunt servanda, judicial dialogue.

1. Introducción

El presente estudio tiene por objeto el análisis de los efectos de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en relación al cumplimiento y aplicación de sus

pronunciamientos, en los Estados miembros de la convención americana.

Comenzaremos nuestro trabajo con una exposición de los aspectos más relevantes del sistema interamericano, para luego entrar al desarrollo del tema propuesto, poniendo énfasis en el caso chileno. Terminaremos nuestro estudio buscando conclusiones generales fundadas en el análisis crítico, respecto a la obligatoriedad, aplicación y grado de cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, tomando como base principal la regulación, la doctrina y la jurisprudencia relacionadas al tema.

2. El sistema interamericano de derechos humanos

El Sistema Interamericano juega un rol principal en la protección de los Derechos Humanos en la región. Lo anterior es posible por la consolidación de un marco jurídico vinculante para los Estados en la materia, y por la creación de órganos encargados de garantizar los Derechos Humanos. Por otra parte, la formulación de procedimientos que permitan supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, se vuelve un tema prioritario¹.

La institucionalidad de este sistema se basa principalmente en la reunión de los países de la región, en torno a la Organización de Estados Americanos (OEA), según la suscripción de la carta de la OEA y de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH, se constituyen como los órganos encargados de la promoción y protección de los derechos.

La CIDH debe cerciorarse que, de acuerdo con los términos de la Convención, concurren los presupuestos procesales que le confieren competencia para conocer de una petición o comunicación. Al establecer su competencia para conocer de los casos que se le sometan, la CIDH debe examinar la naturaleza de las personas que intervienen en el procedimiento, ya sea como denunciante o denunciado; la materia objeto de la petición o comunicación; el lugar (o la jurisdicción) en que han ocurrido los hechos objeto de

1 Bandeira Galindo (2013), p. 131.

la denuncia; y el momento en que se habría cometido la supuesta violación del derecho humano amparado por la Convención, en relación con la entrada en vigor de la misma respecto del Estado denunciado².

Para que la Corte IDH pueda tomar conocimiento de un caso, éste debe ser presentado, ya sea por la CIDH o por un Estado dentro del plazo de tres meses a contar de la remisión al Estado del informe respectivo. Esto implica que la Corte IDH solo conocerá de casos respecto de los cuales se haya terminado el procedimiento ante la CIDH. Los requisitos señalados dejan a la Corte IDH en una situación de pasividad, puesto que depende de la CIDH o de un Estado para ejercer su jurisdicción contenciosa³.

Por otra parte, el fenómeno de la globalización ha propiciado un ambiente de cooperación internacional, situación que toca especialmente al derecho constitucional en relación con el derecho internacional de los derechos humanos. Tanto es así, que podemos hablar de una comunidad universal de los Estados constitucionales.

Lo anterior obedece a la voluntad política de los Estados, pero tiene un sustento jurídico y normativo importante, desde el punto de vista del derecho positivo, que vincula a los Estados entre sí, por medio de tratados internacionales y más aún por el reconocimiento a nivel constitucional, de la institucionalidad internacional de los derechos humanos; tal es el caso del artículo 5 inciso 2 de la Constitución Política de la República de Chile, que limita la soberanía estatal en los siguientes términos:

“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Se debe recordar, eso sí, que la jurisprudencia constitucional chilena (a modo de ejemplo STC 2387 de 2012) ha considerado

2 Faúndez Ledesma (2004), p. 239.

3 Medina Quiroga (2007), p. 79.

en reiteradas oportunidades, que la interpretación correcta del artículo 5 de la Constitución, no permite atribuirle rango constitucional a los tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, para Santolaya, se trata de un modelo en el que es la propia Constitución la que obliga a los Tribunales nacionales a realizar una apertura interpretativa de sus Derechos fundamentales a los tratados internacionales⁴.

El artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la forma en que debe ser interpretada, señalando que:

“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

De esta manera, la Convención Americana de Derechos Humanos se transformaría en un mínimo homologable para la comunidad internacional que la ha suscrito, donde todas las magistraturas, internas e internacionales se complementan, teniendo un rol importante en la protección de los derechos fundamentales, aplicándose la norma internacional o nacional en materia de derechos fundamentales, no en cuanto a su valor jerárquico en

4 Santolaya (2013), p. 448.

un ordenamiento jurídico determinado, sino más bien, priorizando la norma que en mejor forma protege el derecho en cuestión.

Se trata de un sistema donde la protección de los derechos fundamentales encuentra acogida tanto al interior del Estado, como también fuera de él, en caso de que este último no haya sido capaz de otorgar la debida protección. Más aun, la rigidez del constitucionalismo clásico comienza a transformarse en una constitución abierta y plural, en lo que Peter Häberle denomina, la sociedad abierta de los intérpretes constitucionales⁵.

El Intérprete de los derechos fundamentales debe tomar en consideración siempre los textos universales y regionales sobre derechos humanos, aplicando las disposiciones de las convenciones internacionales, con un sentido garantista que permita la mayor efectividad del derecho en cuestión.

Producto de esta reglamentación común, que soberanamente se han dado los países mediante la suscripción de tratados sobre Derechos Humanos, nos encontramos con una nueva realidad, que Toro denomina “derecho constitucional común”, esto es, un ordenamiento jurídico complejo basado en criterios de compartimiento, coordinación y subsidiariedad que busca superar la visión estatista del orden internacional, donde el Estado se ha vuelto cooperativo frente a la comunidad internacional, lo que cobra especial importancia a la hora de cumplir las decisiones de los órganos internacionales⁶.

En definitiva, los derechos fundamentales contenidos en las normas constitucionales formales, en los tratados internacionales, en el derecho internacional consuetudinario y en los principios del *iuscogens*, conformarían un bloque constitucional de derechos que ha sido reconocido por la jurisprudencia de distintos tribunales y cortes constitucionales de América Latina⁷.

Este bloque constitucional no sería un catálogo cerrado, pues los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana pueden encontrar variadas formas de manifestación, fundados en el

5 Häberle (2008), p. 30.

6 Del Toro Huerta (2005), p. 357.

7 Nogueira Alcalá (2007), p. 32.

imperativo universal de la dignidad humana. Más aun, no sería necesario que tales derechos se expliciten uno a uno, pues siguiendo la teoría de los Derechos implícitos, la sociedad podría ir reconociendo racionalmente distintos derechos de acuerdo al desarrollo que experimente en el tiempo⁸.

Los derechos humanos alcanzan validez positiva, como derechos fundamentales, en una comunidad particular, vale decir dentro del Estado, pero se extienden más allá de las fronteras nacionales y en este sentido, solo pueden cumplirse en una comunidad internacional inclusiva de ámbito mundial, constituida democráticamente, que otorga protección en bloque⁹.

3. Efectos en el cumplimiento y aplicación de las decisiones de la corte IDH

El Sistema Interamericano no contempla mecanismos de ejecución de las decisiones de los órganos que lo integran. Por lo tanto, la eficacia de las recomendaciones y decisiones del sistema de protección de los Derechos Humanos, es responsabilidad de los Estados miembros, quienes deben asegurar su cumplimiento en la jurisdicción nacional¹⁰.

Bazán señala que Perú es el país con el más alto número de casos en la Corte IDH del total en la región, y el país más condenado en el sistema interamericano. Ahora bien, la jurisprudencia sobre los casos llevados a la Corte IDH ha impactado significativamente en Perú, aunque ello no ha tenido como consecuencia el cumplimiento íntegro de los fallos en su derecho interno. Se podría sugerir que este déficit de ejecución de las sentencias en Perú se encuentra en la falta de voluntad política para aplicar los compromisos internacionales¹¹.

En Chile no existen mecanismos concretos para la ejecución judicial de las decisiones de la Corte IDH, pero el Estado no pue-

8 Muñoz Gajardo (2014), p. 151.

9 Habermas (2010), p. 117.

10 Steiner (2013), p. 26.

11 Bazán Chacón (2011), p. 309.

de excusarse de cumplirlas. En virtud de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados, Chile está obligado a honrar los tratados que ha suscrito, por lo que son aplicables los artículos 41, letra *b*, 51, número 2, y especialmente el artículo 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala¹²:

“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 las 5 oportunidades en que Chile ha sido condenado por la Corte IDH, podemos decir que en los casos Olmedo Bustos (2001), Claude Reyes (2006) y Atala Riffo (2012) se ha dado cumplimiento a los respectivos fallos por parte del Estado. Sin embargo en los casos Palamara Iribarne (2005) y Almonacid Arellano (2006), se observa un cumplimiento parcial y tardío, principalmente por la necesidad de adecuación de la legislación interna,

Es así como en el caso chileno, en la mayoría de las oportunidades se ha dado cumplimiento a las sentencias de la Corte y a las medidas de reparación. Respecto de las medidas de publicación de las sentencias, pago de indemnizaciones, actos de desagravio, etc., no se observan mayores dificultades para su cumplimiento. Sin embargo, cuando consisten en ajustes a la legislación interna o a la Constitución, el tema se complejiza, debido al ineludible proceso de discusión legislativa y al respectivo consenso político que ello implica¹³.

En todo caso, es evidente que la falta de procedimientos formales para la ejecución de las sentencias internacionales, ha traído como consecuencia la demora e incerteza en el cumplimiento de las mismas, y más aún, la contravención e incumplimiento de los fallos de la Corte IDH¹⁴.

12 Steiner (2013), p. 148.

13 Ivanschitz Boudeguer (2015), p. 326.

14 Santelices y Feddersen (2010), p. 109.

En cuanto a la naturaleza de la responsabilidad por el incumplimiento de las decisiones de los órganos internacionales, existe responsabilidad internacional del Estado por acción u omisión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Pero no está clara la forma en que debe hacerse efectiva, por no existir normas claras de rango constitucional, que incorporen concretamente la relación entre el derecho interno con el ordenamiento internacional. Por lo anterior, ante un desacato por parte de las altas autoridades públicas, de las decisiones de la CIDH y la Corte IDH, el único medio que es posible avizorar es la acusación constitucional por actos atentatorios a la Constitución y las leyes, por haberlas dejado sin ejecución, o por haber incurrido en notable abandono de deberes, acusación que debe ser formulada ante el Congreso Nacional¹⁵.

El derecho internacional y el derecho interno enfrentan de forma distinta la problemática asociada a la obligatoriedad de las decisiones internacionales. La Convención dispone que las partes en litigio deben cumplir sus decisiones, pero al incorporar internamente la Convención, se vincula con autoridades internacionales e internas provocando tensiones, más aún, si se entiende que el control de convencionalidad implica la obligación de los Estados a cumplir no solo la letra de la convención, sino su jurisprudencia. Aseverar que las decisiones adoptadas en el Sistema Interamericano tienen efectos *erga omnes*, genera problemáticas, porque trae como consecuencia la aceptación de un modelo jerárquico, donde el derecho interno está subordinado al derecho internacional¹⁶.

Todo ello ha logrado verdaderas mutaciones en los ordenamientos de los países sujetos a la Convención, prueba de esto es el pronunciamiento en el caso “La Última Tentación de Cristo” donde el Estado de Chile tuvo que corregir su propia Constitución. En la misma línea el paradigmático caso “Almonacid Arellano y otros vs. Chile” reiteró el criterio de que una ley de amnistía no puede ser aplicada a crímenes de lesa humanidad y dejó en

15 Steiner (2013), p. 149.

16 Bandeira Galindo (2013), p. 272.

claro que en el derecho interno el Estado debe dejar sin efecto las resoluciones y sentencias que permitían la impunidad¹⁷.

Específicamente, señala la sentencia Almonacid Arellano que “La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

De esta forma, se sientan las bases de la teoría del control de convencionalidad, la cual sostiene que los tribunales nacionales deben contrastar la normativa local con la Convención Americana de Derechos Humanos, de modo que de existir una contradicción normativa, se debe preferir la normativa internacional. Control que debe basarse en lo dispuesto en la Convención Americana, pero además, en la interpretación que del mismo pacto ha hecho la Corte IDH en sus resoluciones, como intérprete última de la Convención, de manera que la jurisprudencia de la Corte IDH pasaría a tener un valor trascendental como fuente de derecho interno en los países miembros, alcanzando a todas las esferas del poder estatal¹⁸.

17 Hitters (2008), p. 151.

18 Fuenzalida Bascañán (2015), p. 147.

4. Conclusiones

En primer término, debemos señalar que las decisiones de la Corte IDH son obligatorias y vinculantes en virtud del principio de derecho internacional *pacta sunt servanda*, y de los precitados artículos 5 inciso 2 de la Constitución; 26 y 27 de la Convención de Viena; 41, letra b, 51, número 2, 29 y 68 de la Convención Americana.

Ahora bien, este efecto vinculante de las decisiones es indudable entre las partes en conflicto, pero sin embargo es posible observar algún nivel de incumplimiento derivado de factores de derecho interno procedimental y también relacionados con el ámbito político, más que con lo estrictamente jurídico.

La doctrina y la jurisprudencia de la Corte IDH han venido desarrollando las teorías del efecto expansivo de las sentencias, y del control de convencionalidad, lo que es ampliamente debatido a nivel regional, por lo que nos encontramos con un tema para nada pacífico en la literatura. Nos limitaremos a señalar al respecto que creemos que el diálogo judicial entre el derecho interno e internacional, parece una mejor alternativa que la imposición de un modelo jerárquico.

Bibliografía

- Bandeira Galindo, G. R. (2013). *Protección multinivel de los derechos humanos*. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.
- Bazán Chacón, I. A. (2011). “El impacto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Perú: Una evaluación preliminar”. *Ars Boni et Aequi*, 7(2), 283-317.
- Del Toro Huerta, M. (2005). “La apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos en la era de la mundialización y sus consecuencias en la práctica judicial”. *Boletín mexicano de derecho comparado*, XXXVIII(112), 325-363.
- Faúndez Ledesma, H. (2004). *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: Aspectos institucionales y procesales*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Fuenzalida Bascuñán, S. (2015). “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como fuente de derecho. Una re-

- visión de la doctrina del examen de convencionalidad”. *Revista de derecho (Universidad Austral de Chile)*, 28(1), 171-192.
- Häberle, P. (2008). “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: Una contribución para la interpretación pluralista y “procesal” de la Constitución”. *Revista Sobre Enseñanza del Derecho*, 6(11), 29-61.
- Habermas, J. (2010). “La idea de dignidad humana y la utopía realista de los Derechos Humanos”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 105-121.
- Hitters, J. C. (2008). “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)”. *Revista iberoamericana de derecho procesal constitucional*, 10, 131-156.
- Ivanschitz Boudeguer, B. (2015). “Un estudio sobre el cumplimiento y ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el Estado de Chile”. *Estudios Constitucionales*, 11(1), 275-332.
- Medina Quiroga, C. (2007). *Sistema interamericano de derechos humanos: Introducción a sus mecanismos de protección*. Santiago: Universidad de Chile.
- Muñoz Gajardo, S. (2014). “El estándar de convencionalidad y el principio pro homine”. En H. Nogueira Alcalá (Coord.), *La protección de los derechos humanos y fundamentales de acuerdo a la constitución y el derecho internacional de los derechos humanos* (pp. 149-247). Santiago: Librotecnia.
- Nogueira Alcalá, H. (2007). *Derechos fundamentales y garantías constitucionales: Tomo 1* Santiago: Librotecnia.
- Santelices, T. y Feddersen, M. (2010). “Ejecución de sentencias Internacionales sobre derechos humanos en Chile”. *Anuario de derecho público 2010* (pp. 92-113). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Santolaya, P. (2013). “La apertura de las constituciones a su interpretación conforme a los tratados internacionales”. En Martín Retortillo Baquer, L., Ferrer Mac-Gregor, E., y Herrera García, A. (Coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos: Entre tribunales constitucionales y cortes internacionales*. Madrid: Tirant lo Blanch.
- Steiner, C. (2013). *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.