

XXXII Congreso Nacional de Derecho Procesal.

Comisión 2 - Justicia supranacional y control de convencionalidad.

Ponencia: La tensión entre jurisdicción nacional e internacional en el cumplimiento de sentencias de la Corte IDH.

Autor: Adrian V. Bugvila.¹

La tensión entre jurisdicción nacional e internacional en el cumplimiento de sentencias de la Corte IDH

XXXII CNDP, Mar del Plata 2024.

Comisión 2 - Justicia supranacional y control de convencionalidad.

Trabajo: Ponencia.

Tema: La tensión entre jurisdicción nacional e internacional en el cumplimiento de sentencias de la Corte IDH.

Autor: Adrian V. Bugvila.

Dir.: Plaza Domingo Faustino Sarmiento N° 63 2 B La Plata CP 1900

Mail: adrianbugvila@gmail.com.ar Telefono (11) 4194-7489

Fecha: 20/6/2024.

Se postula como participante para los premios del artículo 18 del reglamento.

Síntesis: Se aborda un fenómeno crítico en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos en América Latina. Esta resistencia plantea desafíos significativos para la efectividad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y revela tensiones profundas entre la soberanía nacional y las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. El fenómeno no solo compromete la protección de los derechos de las víctimas en casos específicos, sino que también cuestiona la autoridad y legitimidad del sistema regional de protección de derechos humanos en su conjunto.

¹ Abogado, maestrando en derecho procesal por la Universidad Nacional de La Plata; Jefe de Trabajos Prácticos de la cátedra I de derecho procesal civil y comercial de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad Católica de La Plata .

La tensión entre jurisdicción nacional e internacional en el cumplimiento de sentencias de la Corte IDH

por Adrian Victor Bugvila

Sumario: 1.- Presentación del tema. 2.- Problemática actual del cumplimiento de sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 3.- Análisis del cumplimiento de sentencias de la Corte IDH. Comparación con la CEDH. 4.- El déficit de imperium de las sentencias de la Corte IDH. 5.- Propuestas.

1.- Presentación del tema.

En 2024 se conmemoran 30 años de la reforma de la Constitución Nacional y con ella, la incorporación al derecho interno de La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Junto con la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) establecieron la base para del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Se ha configurado así lo que dio en llamarse la dimensión supranacional del derecho del proceso y la justicia² con la proverbial intención de que el respeto de que el derecho fundamental de las personas sea meta-nacional³. Esta disciplina que regula la tramitación internacional y controla elípticamente el proceso local se ha denominado “derecho procesal supranacional atinente a los derechos humanos”⁴.

² CAPPELLETTI, Mauro. “Acceso a la Justicia. Conclusiones de un proyecto de investigación jurídico-sociológica.” Trad. de Juan Carlos Hitters, (1981). JA 1981-III-810/814

³ HITTERS, Juan Carlos, FAPPIANO, Oscar “Derecho Internacional de los Derechos Humanos” Buenos Aires Ediar T I pág 29.(2007/2012)

⁴ ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, “La protección internacional de los derechos humanos”, Civitas España (1975) págs 33 y 44.

En este ámbito se han adoptado nuevos instrumentos jurídicos que amplían y especifican los derechos protegidos⁵ y se ha nutrido de una próspera doctrina y jurisprudencia.

Sin embargo los estados, cuando son condenados, argumentan razones de derecho interno y soberanía para evadir las obligaciones internacionales asumidas de forma voluntaria, a pesar de que han incorporado a su ordenamiento doméstico los tratados de derechos humanos. Esta práctica conspira contra la efectividad de los derechos humanos en el ámbito local, causando una brecha de implementación⁶ que pone en peligro todo el sistema interamericano.

Este artículo se enfoca en la falta de cumplimiento y ejecución total de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Tales sentencias tienen carácter definitivo, inapelables y vinculantes⁷ para el Estado pero carecen de imperio al interior de los Estados partes que han reconocido su competencia contenciosa. Asimismo la Corte IDH tampoco tiene competencia para ejecutar o hacer cumplir lo que se resuelve a menos que los Estados lo hayan dispuesto de esa forma en su derecho interno⁸.

Se analizarán algunas sentencias y su recepción local, así como las lecciones que nos ha dejado el proceso de reforma del Sistema Europeo de Derechos Humanos (SEDH) que ha favorecido la eficacia en el cumplimiento de las sentencias del

⁵ RAZ, Joseph. "Human rights in the New World Order." Nueva York: Columbia Public Law & Legal Theory Working Papers pag. 19 (2009).

⁶ VON BOGDANDY, Armin, et al. "Ius constitutionale commune en América Latina: A regional approach to transformative constitutionalism". *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper*, 2016, no 2016-21, p. 3-23.

⁷ Corte IDH cfr. fr. Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 20 de marzo de 2013, párr. 67 y ss. La Corte IDH ha establecido que la "norma convencional interpretada" tiene vinculación sea para el caso particular (res judicata) o con efectos generales para los demás Estados Parte de la Convención Americana (res interpretata). Lo anterior resulta de especial importancia para el "control de convencionalidad" que deben realizar todas las autoridades nacionales conforme a sus respectivas competencias y a las regulaciones procesales correspondientes, siendo útil también para el cumplimiento de resoluciones del Tribunal Interamericano.

⁸ Opinión consultiva OC-24/17, 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, párrafo 170.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Por último se propone formas de eliminar la laguna convencional mediante la implementación de un órgano permanente de carácter político con representación de todos los Estados y de instrumentos normativos en los ordenamientos jurídicos nacionales a los fines de la ejecución de las sentencias internacionales en forma institucional.

2.- Problemática actual del cumplimiento de sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

El debate sobre la naturaleza y existencia del derecho internacional plantea una dicotomía fundamental: o bien negamos la soberanía absoluta de los estados, o bien negamos la existencia del derecho trasnacional de los derechos humanos como un sistema jurídico vinculante. Este dilema ha generado diversas respuestas teóricas, desde el pluralismo constitucional hasta los enfoques más radicales.

Hans Kelsen ofreció una perspectiva que reconoce más explícitamente los desafíos inherentes a la idea de un derecho internacional objetivamente vinculante. Kelsen argumentó⁹ que para sostener la existencia de tal sistema, es necesario aceptar que el derecho nacional deriva su validez de una norma básica del derecho internacional.

En contraste, Ronald Dworkin¹⁰ propuso una teoría que busca superar esta disyuntiva, argumentando que el derecho internacional debe ser entendido como un sistema completo y objetivamente vinculante. Sin embargo, su enfoque ha sido criticado¹¹ por asumir premisas que no necesariamente se aplican al ámbito trasnacional de la misma manera que al derecho doméstico.

Se vislumbran cuatro problemas que socavan el sistema de protección de derechos humanos interamericano: i) La falta de financiamiento del sistema ii) la falta de

⁹ KELSEN, Hans. *“Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts: Beitrag zu einer reinen Rechtslehre.”* JCB Mohr P. Siebeck, (1920).

¹⁰ DWORKIN, Ronald. *“A new philosophy for international law.”* *Phil. & Pub. Aff.*, , vol. 41, p. 2.(2013)

¹¹ GOLDSMITH, Jack L.; POSNER, Eric A. *“The limits of international law.”* Oxford University Press, (2005)

ratificación de los estados miembros de la OEA de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) iii) aceptación integral de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos iv) aseguramiento de la aplicabilidad directa de las normas convencionales a través de la incorporación de normas sustantivas de la CADH en su derecho interno para garantizar el cumplimiento efectivo de las decisiones de la Corte IDH.

En cuanto al financiamiento, el sistema IDH informa un presupuesto de 5 millones de dólares para el año 2023¹². Teniendo en cuenta que las Naciones Unidas estiman una población de 652 millones de personas, la relación es de menos de un centavo de dólar por habitante. Durante la Asamblea General, celebrada en Cancún, México en junio de 2017, los Estados decidieron, mediante Resolución AG/RES. 2908 (XLVII-O/17) que el presupuesto otorgado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos debía ser duplicado en un período de tres años. Esto no ha sucedido.

De los 34 Estados miembros de la OEA, 25 han aceptado la CADH y 20 han aceptado la competencia contenciosa de la Corte CIDH¹³. A pesar de eso más de un tercio de los Estados no han ratificado la CADH ni reconocido la competencia de la Corte IDH, o han establecido declaraciones o reservas¹⁴ que limitan la jurisdicción de la Corte IDH porque las violaciones sólo podrán ser conocidas por la Comisión Interamericana en base a la Declaración Americana de Derechos Humanos.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Informe Anual 2022 - Gestión Financiera" https://www.corteidh.or.cr/images/informes/2022_informe_09.pdf

¹³ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago denunció a la CADH el 26 de mayo de 1998. Venezuela denunció la CADH el 10 de septiembre de 2012. De éstos, sólo 20 países han reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay.

¹⁴ Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Cuba, Estados Unidos, Guyana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Granada, Jamaica y Dominica, que son parte de la CADH, pero no han reconocido la competencia contenciosa de la Corte IDH

En relación a la incorporación de normas para la implementación de sentencias interamericanas, son escasos los países en la región latinoamericana que cuentan con una legislación específica¹⁵ que permita la ejecución efectiva de sus decisiones.

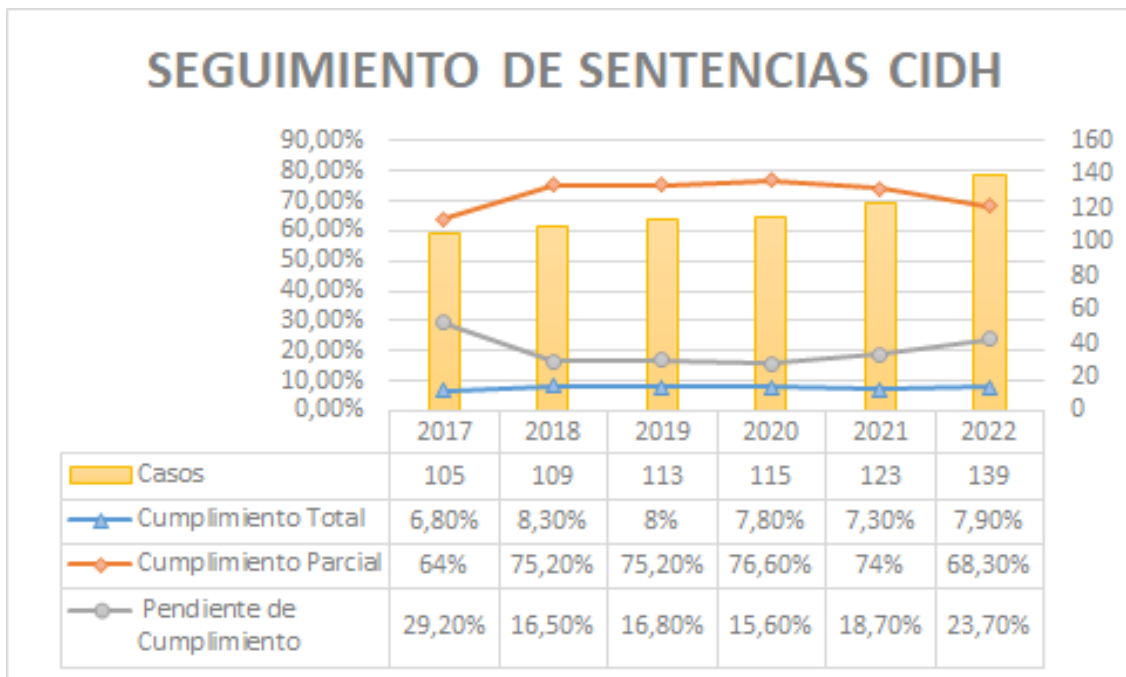
La mayoría de los países carecen¹⁶ de un marco legal local que establezca con claridad el procedimiento a seguir para implementar y ejecutar las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3.- Análisis del cumplimiento de sentencias de la Corte IDH. Comparación con la CEDH.

Aunque se han registrado aumentos significativos en el nivel de cumplimiento de las sentencias interamericanas, especialmente en lo que respecta al cumplimiento parcial, los porcentajes de cumplimiento total siguen siendo bajos.

¹⁵ Colombia, Ley 288 “Instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos”(1996); Perú, ley 27755 “Ley que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por Tribunales Supranacionales” (2002); México: “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos” (2009) y “Ley General de Víctimas” (2013)

¹⁶ Es de notar que en Argentina, en el Anteproyecto Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (2019) se propuso el *Artículo 545 - Cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Firme la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el fondo, reparaciones y costas, su cumplimiento se regirá por de acuerdo a las normas convencionales suscritas por la República Argentina, ante el juzgado de origen en lo que resulte pertinente y sin perjuicio de las atribuciones de otras autoridades que deban proveer a su cumplimiento.*”



Datos del último informe de la Corte CIDH (2022) ¹⁷

Las medidas que suelen cumplirse con mayor frecuencia son las compensaciones económicas y las simbólicas; sin embargo, persisten brechas significativas en lo que respecta a reparaciones no pecuniarias, como reformas legales e investigación y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos.¹⁸

De los datos se puede ver una tendencia a la alza de las cantidad de sentencias emitidas por la Corte IDH llegando a 139 casos en 2022, último informe publicado. Estos datos distan de lo reportado por el TEDH que en el mismo año emitió un total de 1.163 sentencias¹⁹. Esta cifra representa un aumento del 5.25% en comparación con el año 2021, en el que se dictaron 1.105 sentencias.

A pesar del aumento en el número total de sentencias, el TEDH resolvió un número menor de casos en 2022. Esto se debe a que la mayoría de las sentencias emitidas en 2022 se referían a demandas individuales, a diferencia del año 2021, cuando se

¹⁷ Elaboración propia en base a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Informe anual 2022”, p. 206. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/images/informes/2022_informe_05.pdf

¹⁸ BERTONI, Eduardo “El Sistema Interamericano de Derechos Humanos — SIDH— y la (¿real?) falta de apoyo regional”. Iuris Diio, 20: 87-104. DOI: [10.18272/iu.v20i20.906](https://doi.org/10.18272/iu.v20i20.906). (2016)

¹⁹ Reporte Anual de la Corte Europea de Derechos Humanos (2022), disponible en <https://www.echr.coe.int/annual-reports>

resolvió un número mayor de casos que agrupaban varias demandas. De esta manera, se resolvieron un total de 5.279 casos en 2022, lo que representa una disminución del 23% en comparación con el año 2021.

Cabe destacar que, a pesar del aumento en el número de sentencias, el TEDH sigue enfrentando un alto volumen de casos pendientes. Al finalizar el año 2022, había un total de 74.380 casos pendientes ante una formación judicial del Tribunal.

El desarrollo del Sistema Europeo de Derechos Humanos (SEDH) difiere del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en cuanto a la amplia discrecionalidad que otorga a los Estados en la búsqueda de soluciones legislativas y políticas que se adapten a las circunstancias nacionales.

Desde el año 2010, los 47 Estados miembros del Consejo de Europa han emprendido un proceso de reforma en la aplicación de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y la ejecución de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), lo que implicó un fortalecimiento en la capacidad de los Estados para ejecutar sentencias y fomentar un diálogo constructivo y un sentido de responsabilidad compartida entre todos los actores involucrados, tanto a nivel nacional como en el Consejo de Europa.

Como resultado de esta reflexión, han surgido nuevos protocolos que hacen más efectivo el SEDH, declaraciones políticas para mejorar su financiamiento, medidas para reforzar la subsidiariedad y, por lo tanto, aumentó la capacidad nacional para aplicar la CEDH y ejecutar sentencias, entre otras. Los resultados positivos de esta reforma en los últimos años se evidencian en el aumento de la tasa de cierre de una 352.95% entre los años 2011 y 2017.²⁰

4.- El déficit de imperium de las sentencias de la Corte IDH

El término *imperium* se refiere al poder o autoridad de un Estado para ejercer su soberanía y hacer cumplir sus leyes y decisiones judiciales dentro de su territorio.

²⁰ Annual Reports of the Committee of Ministers - Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights, disponible en <http://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports>

En el contexto de las sentencias internacionales, el "*imperium*" se refiere a la autoridad y eficacia de las decisiones judiciales emitidas por tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para ser ejecutadas y cumplidas por los Estados parte. Si bien las sentencias carecen de imperio esto no significa que no deban acatarse.

La teoría del "desdoblamiento funcional" o -el carácter subsidiario del SIDH²¹- Plantea que el Estado tiene una doble función en el ámbito internacional: por un lado, como sujeto de derecho internacional que participa en la creación de normas y, por otro lado, como órgano encargado de aplicar esas normas en el ámbito interno. De esta manera, el cumplimiento efectivo de las sentencias internacionales depende en gran medida de la voluntad y la capacidad del Estado para aplicarlas en su ordenamiento jurídico interno.

Efectivamente, el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que los Estados parte se comprometen a cumplir con las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en todos los casos en que sean parte. De esta manera, una vez que la Corte ha emitido una sentencia, el Estado condenado tiene el deber jurídico de cumplirla en su totalidad y dentro del plazo establecido. A la vez, el artículo 67 establece que estas sentencias son definitivas, inapelables y obligatorias en virtud de la competencia contenciosa de la Corte IDH.

El cumplimiento de las sentencias internacionales parte de la base del principio del derecho internacional de que los Estados deben cumplir sus obligaciones de buena fe y no alegar razones de orden interno²² para eludirlas. A la vez, deben garantizar

²¹ HITTERS, Juan Carlos. "*Control de constitucionalidad y control de convencionalidad. Comparación (Criterios fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos)*." Estudios constitucionales 7.2 (2009) págs.109-128.

²² Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, Art 26 y 27. También la Corte IDH cfr. Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros), Corte IDH, cumplimiento de sentencia, 14 de junio de 2005, considerando 5. Caso Bámaca Velásquez. Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de marzo de 2005, considerando quinto; Caso Loayza Tamayo. Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de marzo de 2005, considerando quinto, y Caso Barrios Altos. Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004, considerando quinto.

el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*)²³ en el plano de su derecho doméstico lo que implica tanto normas sustantivas de los tratados de derechos humanos como las normas procesales²⁴.

Esto implica una obligación de resultado²⁵, donde los Estados deben asegurar el pleno ejercicio de los derechos. Estos tienen la libertad de elegir los medios más adecuados para cumplir con sus obligaciones, siempre y cuando los resultados sean efectivos.

La Corte IDH carece de mecanismos coercitivos²⁶ para garantizar el cumplimiento de sus sentencias²⁷. Esta surge de una creación pretoriana²⁸ mediante la cual establece que la ejecución integral de la sentencia se encuentra dentro de su competencia (*Kompetenz-Kompetenz*) y por lo tanto tiene la atribución de seguir el cumplimiento de las mismas. En el año 2015 se creó la Unidad de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias.

5.- Propuesta:

Como hemos visto en este trabajo, el SIDH cuenta con un modelo de supervisión que deja poca deferencia a los Estados para elegir la manera en que dará cumplimiento a sus obligaciones internacionales. Desde ese enfoque, la propia Corte IDH es la encargada de velar por que se cumplan las sentencias internacionales. Por su parte, el SEDH abraza un modelo que reconoce una versión

²³ Corte IDH Sentencia del caso Hermanos Gómez Paquiyauri, Corte IDH, serie C núm. 110, 8 de julio de 2004, párrafo 151; sentencia del caso Baena Ricardo y otros con Panamá, competencia, serie C núm. 104, 28 de noviembre de 2003, párrafo 66; y sentencia del caso Bulacio, serie C núm. 100, 18 de septiembre de 2003, párrafos 117 y 142.

²⁴ Corte IDH Sentencia del caso Ivcher Bronstein con Perú, Corte IDH, competencia, serie C núm. 54, 24 de septiembre de 1999, párrafo 37.

²⁵ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. “Los desafíos de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Almonacid Arellano”. (2006) *Ius et Praxis*, 12 (2): 363-384. DOI: [10.4067/S0718-00122006000200013](https://doi.org/10.4067/S0718-00122006000200013).

²⁶ Corte IDH Caso Artavia Murillo y otros («Fecundación in vitro») con Costa Rica, Corte IDH, supervisión de cumplimiento de sentencia, 26 de febrero de 2016, voto individual disidente del juez Eduardo Vio Grossi, párrafo 9.

²⁷ La excepción está dada por el art. 68.2 que establece un medio directo de cobro de indemnización sin necesidad de *exequátur*.

²⁸ Corte IDH Caso Baena Ricardo y otros con Panamá, párrafos 68 y ss

fuerte del principio de subsidiariedad y la doctrina del margen de apreciación nacional.

La legitimidad y existencia del derecho procesal supranacional atinente a los derechos humanos como un sistema jurídico propiamente dicho ha sido objeto de debate en la doctrina durante décadas²⁹.

El sistema interamericano enfrenta un dilema existencial: si la verdadera ley emana de la autoridad soberana, y si la esencia de la soberanía implica estar libre de obligaciones legales, entonces parecería imposible la existencia de un derecho supranacional de derechos humanos que sea objetivamente vinculante para estados soberanos e independientes.³⁰

El resurgimiento de este debate en la actualidad refleja la continua tensión entre las nociones tradicionales de soberanía estatal y las aspiraciones de un orden de protección de los derechos humanos interamericano efectivo. Esta discusión no es meramente académica, sino que tiene profundas implicaciones para la comprensión y el desarrollo del derecho procesal supranacional atinente a los derechos humanos en un mundo cada vez más interconectado y complejo.

A modo de conclusión, se realizan las siguientes propuestas:

Propuestas de mejora:

- **Crear un órgano permanente:** La OEA debería crear un órgano político y diplomático permanente con representación de los Estados para supervisar el cumplimiento de las sentencias.
- **Dotar a los órganos actuales de más competencias:** Los órganos actuales de la OEA deberían tener poderes y competencias específicas para supervisar el cumplimiento de las sentencias.

²⁹ Ver las conclusiones del XXV Congreso Nacional de Derecho Procesal “Hacia el Bicentenario. Por una justicia transparente en el sistema republicano” Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009) pag 385 § 1746 386 §1747 y XXVIII Congreso Nacional de Derecho Procesal - San Salvador de Jujuy (2013) pág 441 §1947 - QUIROZ FERNANDEZ, Juan Carlos - “*Congresos Nacionales de Derecho Procesal: Conclusiones*” 1 ed. Revisada - Santa Fe - Rubinzal Culzoni (2019)

³⁰ VINX, Lars. Dworkin and the Aspirations of International Law. *Common Law–Civil Law: The Great Divide?*, (2022), p. 169-191.

- **Establecer un procedimiento detallado:** Se debería establecer un procedimiento detallado para asegurar el cumplimiento total de las sentencias.
- **Adoptar el principio de subsidiariedad:** Se debería adoptar una postura del principio de subsidiariedad que reconozca un margen de apreciación nacional en el cumplimiento de las obligaciones de la CADH.
- **Dotar a la CIDH competencias adicionales para supervisar el cumplimiento** y no solo la obligación de informar a la OEA sobre el incumplimiento de sentencias.