

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE

Tábata Santelices y Mayra Feddersen¹

I. Introducción

“*Derechos humanos*” es un término utilizado recurrentemente en el ámbito social. No es poco común encontrar asiduas referencias a esta expresión en la prensa, discursos políticos e, incluso, en conversaciones coloquiales. Si bien no existe una definición clara de lo que involucra el concepto “*derechos humanos*”, configurándose una amplia gama de intentos por definir este término, se manifiesta un consenso escasamente discutido sobre la importancia de los derechos humanos en el desarrollo y avance de la sociedad. Es posible que esta calificación de los derechos humanos como esenciales sea la razón de su creciente popularidad, tanto en el campo político como social.

La centralidad de los derechos humanos ha repercutido determinadamente en su protección legal y judicial. En Chile, la Constitución Política de la República consagra en su artículo 19 una serie de derechos esenciales, permitiendo accionar de protección frente al incumplimiento de alguno de ellos. El catálogo de derechos humanos reconocidos en la Carta Magna no se agota en el artículo 19. El artículo 5, inciso 2, de la Carta Fundamental Chilena incorpora al ordenamiento jurídico interno los derechos humanos consagrados en el ámbito internacional. El precepto dispone que “*El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la*

¹ Tábata Santelices es Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y Abogada. Asistente del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales y coordinadora del Proyecto Diálogos y Talleres participativos sobre el Convenio 169 OIT.

Mayra Feddersen es Abogada. Investigadora del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales y profesora de la misma casa de estudios.

naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Chile, además, ha ratificado una serie de tratados internacionales sobre derechos humanos, lo que implica que reconoce la existencia de sistemas supranacionales de protección de derechos fundamentales.

Siguiendo la tendencia mundial, Chile forma parte del sistema universal de protección de derechos humanos y ha firmado algunos de sus principales instrumentos, dentro de los que destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. A nivel regional, Chile adscribe al sistema interamericano de protección de derechos humanos, habiendo firmado su instrumento fundante, la Carta de la OEA, y ratificado, entre otros instrumentos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención o CADH, indistintamente) y reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte), órgano contencioso del sistema.

Lo expuesto anteriormente implica que, ante una violación de derechos humanos, la persona afectada debe recurrir primero a los procedimientos judiciales internos para que se restablezca el legítimo ejercicio de su derecho. Si mediante éstos no se logra tutelar los derechos vulnerados, es posible recurrir a instancias internacionales para lograr su protección.

Siguiendo un criterio territorial, y en atención a la adscripción del Estado de Chile a dos sistemas internacionales de protección de derechos humanos, si la violación se ha producido en Chile, la víctima está legitimada para concurrir al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (en adelante el Comité) o a la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.²

² En el sistema interamericano de derechos humanos las víctimas no pueden acudir directamente a la Corte a presentar sus peticiones. Deben pasar primero por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que tramitará su caso y de proceder, lo someterá a la consideración de la Corte. Una vez en este tribunal, la víctima adquiere autonomía propia. Ver Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Corte en su LXXXV Periodo Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009, Artículo 40.

Previo cumplimiento de los requisitos necesarios para comparecer en dichas instancias internacionales y con posterioridad al conocimiento de fondo del caso presentado, el órgano, sea el Comité o la Corte, emitirá una resolución sobre el asunto acogiendo o rechazando la pretensión conocida.

En el primer caso, esto es la aceptación de la pretensión de la persona afectada, el pronunciamiento pasa a constituirse en una decisión vinculante para el Estado, por tanto debe ser ejecutada en los mismos términos que estipula, so pena de incurrir en responsabilidad internacional por el incumplimiento.

Ahora bien, una vez pronunciada la resolución, ésta es notificada al Estado para su ejecución. El procedimiento finaliza con esta notificación y es el Estado quien desde ese momento tiene que cumplir la sentencia en cuestión.

No existe un procedimiento preestablecido para la ejecución de sentencias de órganos de derechos humanos conforme al cual se regule y estandarice el proceso de cumplimiento de las resoluciones internacionales. Por el contrario, solo existen algunos parámetros vagos a los que se hará referencia más adelante en este trabajo.

Los Estados tienen un amplio margen de discrecionalidad para dar cumplimiento a las sentencias de derechos humanos, lo que sin un adecuado y periódico control social, puede llegar a traducirse en la omisión por parte del Estado de la ejecución de pronunciamientos vinculantes.

En el presente trabajo se analizará el procedimiento de ejecución de sentencias internacionales sobre derechos humanos en Chile.

Si bien es interesante analizar latamente las particularidades de la ejecución de pronunciamientos internacionales emanados de cualquiera de los sistemas a los que Chile adscribe, por limitaciones de espacio y a efectos de realizar un estudio especializado del particular, se hará referencia al cumplimiento de resoluciones internacionales vinculantes en el marco del sistema regional de protección de derechos humanos al que Chile está sometido, esto es, sentencias expelidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con este objetivo, en un primer momento, se hará una breve introducción a la responsabilidad del Estado, enfatizando las hipótesis de procedencia de la misma y los medios de sanción correlativa existentes. Posteriormente se analizarán las vías de ejecución de las sentencias de la Corte en Chile, destacando las principales complejidades enfrentadas.

II. Responsabilidad del Estado en el ámbito interamericano

Para que se configure responsabilidad internacional del Estado por violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deben concurrir en principio dos elementos, que pueden englobarse bajo el concepto de “hecho internacionalmente ilícito del Estado”.

El primer elemento hace referencia a la configuración de una violación de una obligación internacional del Estado. En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la violación de los deberes consagrados en ésta puede consistir tanto en una acción (discriminar en contra de una persona o un determinado grupo) o una omisión (no implementar políticas educacionales o de salud accesibles para toda la población).

Los artículos 1.1 y 2 del citado instrumento internacional establecen el marco de obligaciones de los Estados, que se circunscribe esencialmente al deber de respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Convención.

La obligación de respeto consiste en cumplir lo establecido en la norma, ya sea mediante una acción u omisión. En su primer caso contencioso, respecto a este deber, la Corte Interamericana señaló que “*El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado*”.³

Con miras a complementar la definición de esta obligación, la Corte se remite a lo previamente señalado en su Opinión Consultiva 4 de 1984 en cuanto a que:

³ Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez versus Honduras*. Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C. N° 4, párrafo 165.

... la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.⁴

Por su parte, la obligación de garantizar implica la promoción del ejercicio de los derechos y libertades mediante medidas positivas conforme a las cuales se potencie su disfrute. En el caso *Velázquez Rodríguez versus Honduras*, la Corte desarrolló los alcances de esta obligación señalando que:

... implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.⁵

En términos similares, la obligación de garantizar supone que el Estado debe asegurar el ejercicio de los derechos; debe proteger a los individuos de amenazas de agentes privados o públicos; debe adoptar medidas de prevención general; debe cooperar con los órganos internacionales de control, lo que implica el deber de proporcionar información oportuna, permanente y veraz respecto a la situación general de los derechos humanos o de una cuestión en particular; y, finalmente, debe reparar a las víctimas, lo que se implica la obligación de investigar, sancionar y asegurar su no repetición.

4 La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86, 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrafo 21.

5 Corte IDH, *Caso Velázquez Rodríguez versus Honduras*. Párrafo 166. Op. Cit.

El no cumplimiento de estas obligaciones respecto de cualquiera de los derechos consagrados en la CADH se traduce en la configuración del elemento de ilicitud del Estado.

Un segundo elemento en la configuración de la responsabilidad internacional del Estado es la concurrencia del requisito de imputabilidad. Lo expuesto supone que el acto ilícito del Estado debe ser atribuible o imputable a éste en su calidad de persona jurídica.⁶ Se debe recalcar que en conformidad a la sentencia antes citada, el hecho ilícito en cuestión debe haber sido realizado por el Estado, lo que supone que funcionarios estatales, ya sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, hayan incurrido en una violación de la Convención.

De ahí que no obste al incumplimiento el hecho que los funcionarios causantes de la afectación pertenezcan al poder central o a una división territorial.⁷

Asimismo, desde su primer fallo, la Corte ha sido constante en su jurisprudencia en cuanto a la consideración del Estado como violador de derechos humanos aun cuando quienes hayan cometido materialmente el acto hayan sido funcionarios estatales que no actuaban en el ejercicio de sus atribuciones e incluso cuando la vulneración ha provenido desde particulares bajo la aquiescencia, la falta de prevención o la represión del Estado.⁸

Finalmente, es necesario destacar que existe un debate en la academia sobre la concurrencia del daño como consecuencia del acto u omisión ilícita como un tercer elemento necesario para que se configure la responsabilidad internacional del Estado. Mientras un sector de la doctrina considera este elemento como requisito de la responsabilidad,⁹ otro es de la opinión contraria, vale decir, señala que la responsabilidad nace del hecho ilícito imputable al Estado con prescindencia del daño provocado.

6 E. Jiménez de Arechaga en "Responsabilidad Internacional" citado en Nash, Claudio. *Las Reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*. (Centro Derechos Humanos Universidad de Chile) 2009, 11

7 Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente ilícitos. Adoptado por la Comisión de Derecho Internacional y anexado por la Asamblea General en 2001. Principio 4

8 Corte IDH, *Caso Velazquez Rodríguez vs. Honduras*, párrafo 166. Op. Cit.

9 Entre ellos Jiménez de Arechaga, op. cit.

La jurisprudencia de la Corte, en un principio, acogió la primera postura, esto es, la necesidad de concurrencia del daño. Con todo, este criterio no se ha mantenido estático, sino que, por el contrario, se ha modificado diametralmente. Desde la sentencia de Olmedo Bustos y otros vs. Chile, la jurisprudencia ha tendido a acoger demandas sin que exista un daño material, considerando suficiente que este sea potencial o eventual.¹⁰

La declaración de la responsabilidad internacional del Estado trae como directa consecuencia el deber de reparar los perjuicios ocasionados a las personas vulneradas. A su vez, este deber supone garantizar o asegurar la no repetición de la afectación ocasionada.

La Convención establece la obligación de reparación por parte de los Estados infractores, enfatizando la centralidad del derecho de la víctima a ser reparada. En su artículo 63, el citado instrumento manifiesta que *“cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados”*.

A este respecto, la Corte en su jurisprudencia ha entendido la obligación de reparar no como una obligación entre dos o más Estados, sino como ligada a la protección y promoción de los derechos humanos y orientada a la persona lesionada. Esta conceptualización de la responsabilidad ligada a la reparación de la víctima encuentra su fundamento en el recién citado artículo 63. 1 de la Convención y demuestra que la importancia de la reparación subyace a los Estados, siendo fundamental para quienes han sido violentados.

Lo expuesto *“supone determinar cómo se puede restituir a la persona afectada en sus derechos fundamentales, cómo puede el derecho restablecer la situación, no sólo patrimonialmente, sino que integralmente, mirando a la persona como un todo”*.¹¹ En un voto conjunto, dos jueces de la Corte Interamericana indicaron que, *“todo el capítulo de las reparaciones de violaciones de derechos humanos debe, a nuestro juicio, ser repensado desde la perspectiva de la integralidad de la personali-*

10 Corte IDH, Caso “La Última Tentación de Cristo”. (*Olmedo Bustos y otros vs. Chile*). Serie C No. 73. 2001.

11 Nash, op. cit.

*dad de la víctima y teniendo presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad”.*¹²

Como fuere, una vez determinada la responsabilidad internacional, la Corte debe decretar los remedios procedentes. En primer término, debe restituir a la víctima a la situación ostentada previamente a la violación. En conformidad al Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad Internacional del Estado, la restitución implica que “*siempre que sea posible, se ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de las normas internacionales de DDHH*”.¹³ Sobre el particular, James Crawford ha señalado que “*la restitución implica el restablecimiento hasta donde sea posible de la situación que existía antes de la comisión del hecho internacionalmente ilícito*”.¹⁴

En segundo lugar, la Corte está facultada para decretar una indemnización. El artículo 20 del citado Proyecto consagra que “*se debe indemnizar de forma apropiada y proporcional a la violación... por todos los perjuicios económicamente valiables*” que sean consecuencia del hecho ilícito del Estado.¹⁵ Respecto a este tema, Crawford señala que la indemnización operará “*en la medida que ese daño no haya sido reparado mediante restitución*”.¹⁶ Así, esta indemnización persigue reparar tanto los daños morales como materiales sufridos por las víctimas, teniendo en consideración los criterios de daño emergente, lucro cesante y daño moral, contenidos expresamente en el Principio N° 20.

Finalmente, la Corte debe adoptar medidas de satisfacción en caso que la afectación no pueda ser reparada por las vías anteriores. En los términos del artículo 37 del Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional,

12 Voto Conjunto de los Jueces Cançado Trindade y A. Abreu B., *Caso Loayza Tamayo versus Perú*, reparaciones, 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 4.2, párrafo 17.

13 Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente ilícitos. Adoptado por la Comisión de Derecho Internacional y anexado por la Asamblea General en 2001. Principio 19

14 Crawford, James *Los artículos de la Comisión de Derecho Internacional. Introducción, texto y comentarios sobre la Responsabilidad Internacional del Estado*, (Dyckenson) 2004, 257.

15 Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente ilícitos. Adoptado por la Comisión de Derecho Internacional y anexado por la Asamblea General en 2001. Principio 20

16 Crawford, op. cit, 262.

“La satisfacción puede consistir en un reconocimiento de la violación, una expresión de pesar, una disculpa formal o cualquier otra modalidad adecuada”.

Reafirma la importancia que el sistema otorga a la obligación de reparar lo expuesto por la Corte en diversa jurisprudencia en el sentido de que *“el artículo 63.1 de la Convención Americana refleja una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados”*.¹⁷ Así y con independencia de la modalidad que se adopte para cumplir la sentencia dictada por la Corte, la existencia e importancia del derecho internacional de los derechos humanos descansa fuertemente en la reparación efectiva que realicen los Estados a las víctimas por los perjuicios causados.

III. Ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El rol de la Corte finaliza con la expedición de la sentencia. Sin perjuicio que después pueda continuar revisando el caso en la etapa de cumplimiento, su decisión ha quedado firme y solo puede encomiar al Estado a ejecutar lo fallado, sin contar con medio alguno para lograr su acatamiento. En otras palabras, si bien las sentencias de la Corte son obligatorias o vinculantes, ésta no tiene facultad de imperio.

Si bien la Convención no hace referencia específica a la citada etapa de cumplimiento, la Corte ha entendido –a propósito del caso Baena Ricardo versus Panamá– que el fundamento jurídico de esta facultad descansa en el artículo 65 de la Convención, que señala que la Corte *“...de manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos”*.

La supervisión del cumplimiento de sentencias se ha constituido como un buen medio tanto para presionar al Estado a avanzar en la ejecución y en la reparación a la víctima, como para verificar el funcionamiento del sistema interamericano. Con todo, no obstante las bondades de este procedimiento son manifiestas, la supervisión de sentencias no se traduce necesariamente en el

¹⁷ Casos Trujillo Oroza, Cantoral Benavides, Cesti Hurtado, Villagrán Morales y otros y Bámaca Velásquez. (Todos pronunciamientos sobre reparaciones)

cumplimiento de las mismas, puesto que la Corte continúa careciendo de las potestades para obligar materialmente al Estado a su observancia.

Lo que en definitiva subyace al cumplimiento de las decisiones internacionales es el tema de la legitimidad del sistema. Esto, al igual que en cualquier otro sistema de protección de derechos humanos, está directamente ligado a los niveles de efectividad del mismo. Los usuarios del sistema tienen como fin último lograr la reparación de su afectación. Con este cometido, se someten a años de procesos judiciales y de batallas legales, las que traen aparejadas, como es lógico, un gran desgaste físico, psicológico y económico. Es por esto que ante una sentencia favorable existe una gran expectativa en su cumplimiento. La falta de obediencia, entonces, atenta contra la confianza en el sistema de protección referido.

Es por estas razones que resulta del todo fundamental lograr que las sentencias internacionales sobre derechos humanos no sean instrumentos nominales sino que, por el contrario, se constituyan como resoluciones conforme a las cuales se otorgue protección jurídica a los derechos fundamentales de las víctimas. Para esto es necesario esclarecer el procedimiento interno que debe ser seguido para ejecutar las sentencias internacionales, materia que no está exenta de discusión.

La Convención, en su artículo 67, es perentoria al señalar que el fallo de la Corte será definitivo e inapelable. Una vez que la Corte resuelve, las partes del proceso han agotado todas las etapas procesales, nacionales e internacionales, para hacer valer sus derechos. Con independencia de su contenido, la sentencia se transforma en una decisión obligatoria, lo que implica que la parte vencida debe cumplir las sanciones impuestas. La Corte en jurisprudencia constante ha señalado que sus *“sentencias deben ser acatadas en forma inmediata e integral; si tuviesen que ajustarse a los ordenamientos internos de los Estados Partes para ser ejecutables, la protección del Derecho Internacional de los Derechos Humanos resultaría ilusoria y quedaría a la entera discreción del Estado y no del órgano supranacional...”*¹⁸

¹⁸ *Castillo Petruzzi y otros versus Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia 17 de noviembre de 1999. Serie C No. 5, párrafo 4. g.

Refuerza las consideraciones en cuanto a la obligatoriedad de las sentencias de la Corte el texto del inciso primero del artículo 68 de la Convención. Señala este precepto que “*los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes*”. Esto supone la existencia de una obligación de resultado por parte del Estado, pero no es posible interpretar esta norma en términos de la ejecutoriedad de la sentencia.

Tal como se ha anticipado, no obstante ser obligatorias las sentencias de la Corte Interamericana, éstas carecen de ejecutoriedad.¹⁹ En otras palabras, pese al carácter vinculante de las resoluciones de la Corte, no existe un modo de obligar coercitivamente al Estado a su cumplimiento. Así, el sistema no atiende a la fuerza para ejecutar sus sentencias sino, por el contrario, al deber moral de los Estados que han acordado voluntariamente ligarse mediante tratados internacionales.

Según la académica italiana Andrea Giardina,²⁰ la falta de ejecutividad de las resoluciones internacionales tiene dos causas principales. En primer lugar, al no existir un poder ejecutivo centralizado a nivel internacional, no es posible trasladar a esferas supranacionales categorías propias del derecho doméstico que atribuyen potestades ejecutivas a los jueces y que permiten ejercer la coacción necesaria en pos del cumplimiento. En segundo lugar, señala Giardina, los Estados restringen su libertad al adquirir compromisos internacionales y al manifestarse la obligación de que toda restricción debe ser interpretada de manera restringida no es posible agudizar las limitaciones a los Estados. Se concluye entonces que es el Estado y no un órgano internacional quien debe determinar la forma de ejecutar las sentencias pronunciadas en su contra. Sostener una interpretación contraria implicaría una interpretación más gravosa en contra del Estado que lo inicialmente pactado.

El hecho que las sentencias internacionales carezcan de ejecutividad tiene como consecuencia, entonces, que sea el Estado quien esté llamado a darles cumplimiento. Esta situación trae aparejadas numerosas dificultades, las que van desde el incumplimiento total de lo sentenciado hasta problemas más so-

19 Corresponde señalar que la doctrina mayoritaria distingue entre el concepto de ejecutoriedad y ejecutividad, pero a efectos de este análisis se utilizarán dichos términos indistintamente.

20 Citada en Salinas Hernán, “Chile y el Estatuto de Roma: perspectivas y aspectos pendientes”, *Revista Instituto y Libertad: Ideas Para Chile*, 6.

fisticados cómo la forma de ejecución de sentencias que anulan resoluciones judiciales o que ordenan la expedición de una ley cuyo acatamiento escapa muchas veces de la esfera de actuación del Ejecutivo.

La única referencia que hace la Convención a procedimientos de ejecución no se relaciona en ningún aspecto con los problemas expuestos y tiene una utilidad nimia, pudiendo solamente ser aplicada en materia de indemnizaciones compensatorias. Si bien la indemnización, como se señaló, es una de las formas de reparación que puede ser decretada por la Corte, no es la única ni tampoco la más importante. Según lo expuesto, existen otros remedios tales como la restitución y los medios de satisfacción, que igualan en importancia a la indemnización y respecto a los cuales no existe ningún parámetro a seguir para garantizar su cumplimiento al interior de un Estado.

Al respecto, el artículo 68.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “*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*”.

La primera reflexión frente a este precepto se anticipaba en líneas previas: este inciso solamente se refiere a la parte del fallo que establezca una indemnización compensatoria. Un segundo análisis frente a esta norma revela que es de empleo facultativo para los Estados. El texto expreso de la norma utiliza el vocablo *podrá* lo que tiene como implicancia clara que la decisión de la aplicación de estos procedimientos es privativa del Estado condenado.

Esta conclusión, que a primera vista tiene un cariz negativo, posee también una lectura positiva. En términos más simples, el hecho que el Estado tenga la decisión final sobre qué procedimiento aplicar para la ejecución de la parte indemnizatoria del fallo, puede considerarse como un incremento en el poder discrecional del Estado. Éste mantiene el poder absoluto sobre el momento y la forma de dar cumplimiento a la sentencia, mientras que la persona acreedora de la reparación se encuentra en la más absoluta incerteza jurídica. La utilización de procedimientos ya establecidos a nivel interno sería en extremo útil para darle continuidad al proceso y permitiría que tanto las personas afectadas como la sociedad nacional e internacional en general tuviesen mayor seguridad respecto a plazos, procedimientos y expectativas.

El hecho que la Convención no establezca esta obligación en términos taxativos permite, a su vez, que los Estados generen nuevos procedimientos de ejecución, con características especiales que tomen en consideración las particularidades del procedimiento internacional y sean más rápidos, menos engorrosos y más accesibles para las víctimas.

Frente a este escenario, el Estado tiene la posibilidad de entender este artículo como un resguardo que otorga la Convención —que le permite mantener una posición de absoluta competencia— o como un desafío para uniformar y esclarecer los procedimientos de ejecución de sentencias extranjeras. La decisión es del Estado.

Es perentorio reiterar que en Chile no existe legislación, en el sentido amplio de la palabra, que aborde la ejecución de sentencias de esta naturaleza, por lo que el procedimiento queda a discreción del Estado o, lo que es más peligroso, del gobierno de turno. De ahí que, conforme a lo analizado, es evidente que el Estado se encuentra facultado para adoptar procedimientos *sui generis* o *ad hoc* o para aceptar la recomendación de la Convención y utilizar el procedimiento vigente para sentencias contra el Estado.

Para analizar esta última hipótesis, es necesario determinar fehacientemente cual es el procedimiento vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

1. Ejecución de las sentencias de la Corte bajo la legislación chilena

Existen en Chile algunos procedimientos aplicables en materia de ejecución de sentencias. Sin embargo, todos tienen requisitos taxativos y propios que imposibilitan su aplicación en la ejecución de sentencias internacionales, al tenor de la Convención.

En primer lugar, se podría intentar aplicar el procedimiento del Juicio de Hacienda para lograr la ejecución de sentencias internacionales. El Juicio de Hacienda se encuentra regulado entre los artículos 748 y 752 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC) y se aplica en todos los juicios en que tenga interés el Fisco. Aunque —en conformidad al campo de aplicación de este procedimiento— parece ser una opción lógica para lograr el cumplimiento de sentencias internacionales, ello se ve obstaculizado por dos requisitos

copulativos para su procedencia: el Fisco debe tener interés pecuniario y el asunto debe ser conocido ante tribunales ordinarios. Es este último requisito el que inhabilita por completo la posibilidad de utilización de este procedimiento en la ejecución de fallos internacionales, al menos en los términos del CPC, puesto que determina taxativamente que el conocimiento de la litis debe encontrarse ante tribunales ordinarios. Se sigue entonces que la intención del procedimiento no se orienta al cumplimiento de sentencias internacionales, sino que más bien tiene como norte el resguardo del patrimonio fiscal.

Sin perjuicio de lo recién señalado, se podría intentar utilizar la última parte del Juicio de Hacienda, en lo que se refiere a la ejecución de lo fallado. Al respecto, el artículo 752 hace referencia a la ejecución de sentencias que condenan al fisco. Dispone el precepto que *“Toda sentencia que condene Fisco a cualquiera prestación, deberá cumplirse dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de recepción del oficio a que se refiere el inciso segundo, mediante decreto expedido a través del Ministerio respectivo”*. No conformándose la disposición con señalar un plazo para el cumplimiento, también regula el procedimiento aplicable. Determina que *“Ejecutoriada la sentencia, el tribunal remitirá oficio al ministerio que corresponda, adjuntando fotocopia o copia autorizada de la sentencia de primera y de segunda instancia, con certificado de estar ejecutoriada”*. Finalmente, el artículo se hace cargo de las condenas pecuniarias al Estado y regula el cumplimiento de la condena en materia de reajustes e intereses.²¹

Una primera aproximación al citado precepto permite calificarlo como idóneo para la ejecución de sentencias internacionales. La norma no se supedita solo a prestaciones pecuniarias y establece plazos de cumplimiento, lo que permitiría una supervisión más cercana por parte de la comunidad nacional e internacional, y mayor certeza jurídica para las víctimas. Ahora bien, la disposición legal es confusa por cuanto pareciera señalar que puede ser aplicada fuera del Juicio de Hacienda. Sin embargo, al leerla con mayor cautela, se identifica una clara vinculación con el procedimiento de hacienda, siendo imposible su utilización aislada.

²¹ El inciso tercero del artículo 752 CPC dispone “En caso que la sentencia condene al Fisco a prestaciones de carácter pecuniario, el decreto de pago deberá disponer que la Tesorería incluya en el pago el reajuste e intereses que haya determinado la sentencia y que se devenguen hasta la fecha de pago efectivo. En aquellos casos en que la sentencia no hubiese dispuesto el pago de reajuste y siempre que la cantidad ordenada pagar no se solucione dentro de los sesenta días establecidos en el inciso primero, dicha cantidad se reajustará en conformidad con la variación que haya experimentado el Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior a aquel en que quedó ejecutoriada la sentencia y el mes anterior al del pago efectivo.”

Sobre el particular, el primer inciso de la norma reza “*toda sentencia que condene al Fisco a cualquiera prestación, deberá cumplirse dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de recepción del oficio a que se refiere el inciso segundo...*”. En atención al inciso segundo de dicho artículo, los oficios a los que se hace referencia son las copias de las sentencias de primera y segunda instancia. Al realizar la norma una mención a la primera y segunda instancia y al ser esta división en instancias una característica propia de los procedimientos judiciales nacionales, que no tiene cabida en la esfera internacional, se confirma que la norma se está refiriendo únicamente a las sentencias nacionales en las que ha sido condenado el Fisco en el Juicio de Hacienda, por lo que, no obstante la utilidad del artículo 752 para la ejecución de sentencias es notoria, no es aplicable a pronunciamientos sobre derechos humanos.

La institución del exequatur podría concebirse como una segunda vía para la ejecución de sentencias internacionales. El exequatur se encuentra regulado también en el CPC, en su artículo 242 que determina que “*las resoluciones pronunciadas en el extranjero tendrán en Chile la fuerza que le conceden los tratados respectivos*”. Así, el exequátur es el mecanismo existente para lograr la ejecución de las sentencias extranjeras, aunque, como se verá a continuación, no es el más idóneo. El profesor Aldo Monsálvez Muller lo define como “*un acto jurisdiccional emanado del tribunal competente por el cual se reconoce y otorga eficacia a una sentencia extranjera, una vez examinada formalmente para constatar que se cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno del país donde se pretende el cumplimiento*”.²² De la sola definición se deduce la ya mencionada falta de idoneidad de esta institución. La noción básica del exequátur implica que lo resuelto en la sentencia debe ser consistente con la legislación interna, ostentando como postulado central “*el control material de la adecuación a los ordenamientos internos de la sentencia que se pretende ejecutar, especialmente en materia de orden público*”.²³ La institución referida no cumple con las características necesarias en un procedimiento de ejecución de sentencias internacionales ya que su pretensión está referida a que se reconozca el valor de cosa juzgada de la sentencia extranjera o que se cumplan los requisitos de derecho interno, lo que no procede respecto a sentencias internacionales.

22 Monsálvez, Aldo. *Reconocimiento y ejecución en Chile de sentencias extranjeras*, (Legal Publishing) 2008, 92.

23 Salinas, op. cit.

Las sentencias de este tipo tienen una naturaleza compleja, imponiendo diversos tipos de obligaciones para el Estado y yendo dirigidas a una pluralidad de sujetos. Por ejemplo, no se agotan con el pago de una suma de dinero, sino que implican obligaciones de actuar que exceden los cortos tiempos fijados por las normas internas. Muchas veces, también, las prestaciones exceden el ámbito de atribuciones del Ejecutivo y ordenan un cambio de conductas por parte del poder Legislativo o Judicial.

Cómo ha quedado de manifiesto, las vías existentes al interior del Estado en materia de ejecución de sentencias extranjeras no pueden ser utilizadas para lograr el cumplimiento de sentencias internacionales, por lo que en el caso de Chile, el numeral 2 del artículo 68 de la Convención no podría ser aplicado. Dicho de otro modo, el Estado no tiene una real facultad de decidir si utiliza o no el “*procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado*”, ya que no se configura ningún mecanismo para esta aplicación.

¿Significa esto que el Estado tiene facultades absolutas e indiscutidas en lo que a procedimientos de ejecución se refiere? Aunque una primera interpretación de lo analizado podría sugerir esa conclusión, ésta no es, por mucho, absoluta.

2. *Cumplimiento efectivo de las sentencias de la Corte*

En la presente sección, se analiza esta temática desde una perspectiva práctica.

Chile ha sido condenado cuatro veces por la Corte en los casos Olmedo Bustos (2001); Palamara Iribarne (2005); y Claude Reyes y Almonacid Arellano (ambos de 2006).

En el caso Olmedo Bustos y otros versus Chile, la Corte consideró que el Estado había violado los artículos 1.1 y 2 de la Convención en relación al artículo 13 del mismo instrumento legal (libertad de expresión). El Estado fue condenado a modificar su ordenamiento jurídico interno en un plazo razonable con el fin de suprimir la censura previa para permitir la exhibición de la película “la Última tentación de Cristo” y al pago de 4.290 dólares americanos.

Este pronunciamiento, desfavorable para el Estado de Chile, se constituía como una primera oportunidad para la creación e implementación de pro-

cedimientos de ejecución de sentencias internacionales. Si bien la administración gobernante acató lo resuelto por la Corte, no consideró la creación de un procedimiento especial para ejecuciones futuras. La explicación de esta decisión gubernamental puede estribar en que la decisión de la Corte en materia de libertad y censura previa coincidía con las intenciones legislativas de la coalición gobernante, por lo que la condena al Estado venía a ratificar la posición del ejecutivo.

La actuación del gobierno, aunque comprensible, no fue del todo acertada puesto que, de manera irreflexiva, omitió zanjar las vías de ejecución ante eventuales resoluciones contrarias al Estado. Se perdió así la posibilidad de determinar a ciencia cierta —o al menos avanzar en la discusión sobre este tema— cómo dar cumplimiento a los diferentes puntos resolutivos de los fallos internacionales.

Resulta relevante recordar que, como determinamos al tratar escuetamente la responsabilidad internacional del Estado, las sanciones que puede determinar la Corte son de amplia envergadura y no se agotan en la indemnización compensatoria. De ahí que la Corte también puede condenar al Estado a modificar una ley, legislar en una determinada materia o anular un procedimiento judicial, entre otras sanciones. Los casos ejemplificados tienen como núcleo común que, en virtud del principio de separación de poderes del Estado, su ejecución no depende del poder Ejecutivo, sino que se sitúan en las esferas del poder Legislativo y Judicial.

Por ello es necesario que sea el Parlamento quien zanje cualquier discusión sobre las formas de cumplimiento de las sentencias internacionales, mediante la promulgación de legislación omnicompreensiva, conforme a la cual sea posible acatar los procedimientos de ejecución de sentencias sobre derechos humanos en todo ámbito.

Pese a que en el caso *Olmedo Bustos y otros versus Chile* la Corte determinó con fecha 28 de noviembre de 2003 que el Estado de Chile había dado pleno cumplimiento a la sentencia de la Corte, su actuar se debió a una coincidencia de intenciones entre varios sectores de poder político y lo resuelto por este tribunal.

El panorama en la actualidad es bastante diferente. La falta de procedimientos pertinentes en materia de ejecución de sentencias ha traído como consecuencia no solo la demora e incerteza en el cumplimiento de las mismas, sino también la contravención a los fallos de la Corte.

Respecto a lo primero, en el caso *Claude Reyes y otros versus Chile*, se condenó al Estado a garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado y capacitar en este sentido a las autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso. El Estado dio cumplimiento a la obligación mediante la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la ley N° 20.285 “Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado” en agosto de 2008 y la capacitación en varias reparticiones públicas.²⁴ El día 24 de noviembre de 2008, la Corte declaró que Chile había dado pleno cumplimiento a la sentencia, en conformidad con el artículo 68.1 de la Convención.²⁵

El cumplimiento del Estado de la totalidad de lo determinado por la Corte es loable. Sin embargo, persisten los mismos problemas en la forma de cumplir el fallo manifestados en 2003. Notificada la sentencia, ésta ingresa al departamento de derechos humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es este último quien realiza las gestiones con los distintos ministerios para implementar la ejecución en el ámbito interno. El problema radica en que no existen procedimientos legales que establezcan plazos, formas de participación de quienes deben ser reparados, competencias de los distintos ministerios y actuación del Ejecutivo en la discusión o gestión de proyectos de ley, entre otras cuestiones relevantes. De este modo, no hay seguridad en cuanto a cómo se abordará el tema ante eventuales pronunciamientos internacionales, sean estos del sistema universal o interamericano.

En otros dos fallos contra el Estado, la carencia de legislación específica sobre el particular se ha traducido en el incumplimiento de lo dispuesto por la Corte. Al referirse ciertos aspectos de estos fallos a cuestiones discutidas entre distintos sectores partidistas, no han existido los acuerdos políticos ne-

24 Para mayor información ver Corte IDH, *Caso Claude Reyes vs Chile*. Supervisión de cumplimiento de sentencias, 24 de noviembre de 2008, párrafo. 15.

25 Corte IDH, *Caso Claude Reyes vs Chile*. Supervisión de cumplimiento de sentencias, 24 de noviembre de 2008, párrafo. 2.

cesarios para avanzar en el cumplimiento de dichas sentencias. De existir procedimientos legales obligatorios, la sujeción de Chile a los estándares sobre derechos humanos y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales no dependerían de compromisos políticos entre partidos.

En relación con lo anterior, en el caso Palamara Iribarne, Chile fue condenado, entre otras cosas, a adoptar las medidas necesarias para derogar y modificar las normas sobre libertad de expresión incompatibles con los estándares de derechos humanos y a “*adecuar el ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales sobre jurisdicción penal militar, de forma que esta se limite sólo al conocimiento de delitos de función cometidos por militares en servicio activo*”.²⁶

En el procedimiento de supervisión de cumplimiento de sentencias ante la Corte, Chile argumentó la falta de definición respecto de los procedimientos necesarios para la modificación determinada por la Corte, probando así que la hipótesis de falta de legislación adecuada se traduce en el incumplimiento internacional. Específicamente señaló que:

*... respecto de la obligación de Chile de derogar o modificar el delito de desacato actualmente vigente, con el objeto de ajustar los estándares internos a los establecidos en materia de libertad de expresión existe pleno acuerdo en derogar la figura existente ya que efectivamente restringe el discursos público y el rol de la opinión público a en una que, efectivamente restringe el discurso político en una sociedad democrática. Agregó que la manera de derogar el delito **no ha sido decidida y que se estudian distintas opciones.***²⁷

Respecto a la modificación de la jurisdicción militar, recién con fecha 28 de octubre de 2009, el ejecutivo presentó un proyecto de ley que modifica la Jurisdicción Militar. Sin embargo, el “Proyecto de Ley sobre Jurisdicción y Competencia de los Tribunales Militares y Procedimiento ante ellos”, debe someterse a una extensa tramitación legislativa la que finalmente depende de los devenires políticos al interior del Parlamento.

²⁶ Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne versus Chile*, Supervisión de cumplimiento de sentencias, 21 de septiembre de 2009. Párrafo 18.

²⁷ Ídem. Párrafo 9. Lo destacado es nuestro.

A más de cuatro años del fallo, Chile aún no ha resuelto cómo ejecutar la sentencia de la Corte, puesto que no existe un mecanismo idóneo que permita a las víctimas o a la sociedad en general presionar al Estado para su cumplimiento.

Una situación similar ocurre con la ejecución de la sentencia en el caso Almonacid Arellano que condenó al Estado a asegurarse que el Decreto Ley 2191, más conocido como “Ley de Amnistía”, no siga representando un obstáculo para la continuación de las investigaciones sobre derechos humanos en Chile. Pasados más de 3 años desde la expedición del fallo y pese a su declarada incompatibilidad con la Convención, no ha existido ninguna modificación al decreto cuestionado.²⁸

Esta mirada a la realidad chilena en materia de cumplimiento de sentencias, corrobora que la carencia de procedimientos idóneos ha coadyuvado a la falta de sujeción de Chile a los estándares internacionales sobre derechos humanos.

3. *Criterios para el cumplimiento de las sentencias de derechos humanos*

Pese a que, en la práctica, el Estado decide cómo deben realizarse los procedimientos de ejecución es posible identificar algunos criterios que deben estar presentes en éstos, sin importar la discreción del Estado. A continuación revisaremos algunos de estos criterios.

En primer lugar, como vimos, no es posible que el Estado en un procedimiento interno de ejecución revoque la sentencia de la Corte. En la supervisión de cumplimiento del caso Castillo Petruzzi, la Corte dispuso que “*la supremacía de las obligaciones internacionales del Estado sobre el derecho interno constituye uno de los pilares del derecho internacional, consagrado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados*”.²⁹

Sobre el particular, Christian Courtis ha señalado que los tratados internacionales pasan por un proceso legislativo al interior del país que no puede ser desconocido. Ha manifestado que “*los tratados tienen dos partes, no sólo la decla-*

28 Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154. Párrafo 145.

29 Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros versus Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, párrafo 4. h Op. Cit.

ración de derechos y el establecimiento de obligaciones sustantivas para los estados, sino el reconocimiento de que hay órganos internacionales de controlar el cumplimiento de estas sentencias” reafirmando que “ambas partes son obligatorias”.³⁰

En segundo término, la ejecución de la sentencia debe ser de buena fe, esto es, interpretando lo resuelto de acuerdo a las disposiciones de la Convención, respetando lo pactado por el Estado. El jurista venezolano y ex miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Carlos Ayala Corao, relaciona esto con el efecto útil del derecho internacional, señalando que el acatamiento del fallo debe garantizar el cumplimiento del instrumento mismo. Indica que la obligación de dar cumplimiento debe *“ser interpretada y aplicada de manera que la garantía sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presente la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos”*.³¹

En tercer término, la interpretación que el Estado realice de la sentencia debe ser consistente con el derecho internacional. En la etapa de ejecución interna del fallo, no pueden ser violadas las garantías consagradas en la misma Convención, que se pretende tutelar.

El artículo 29 de la Convención Americana entrega ciertas luces que son plenamente aplicables a la etapa de ejecución del fallo. En primer lugar, dicho artículo establece que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir la supresión del goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella. Así también, en la ejecución de los fallos interamericanos no pueden ser limitados los derechos o libertades que puedan estar reconocidas en las leyes del Estado o en otra convención en que éste sea parte. En similar sentido, no es posible excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno. Finalmente, en la selección del mecanismo de ejecución, la Convención prohíbe *“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”*.

30 Courtis, Cristián, ponencia en Seminario Internacional: DDHH y la Constitución. Universidad Diego Portales, 25 de noviembre de 2009.

31 Ayala, Carlos. “La ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Estudios Constitucionales*. Año 5. volumen 1, 129.

Así, estos tres principios se constituyen como los estándares mínimos que deben ser observados por el Estado al seleccionar un procedimiento para la ejecución de sentencias internacionales.

IV. Cuestiones finales

Durante los últimos años se han registrado importantes avances en materia de derechos humanos. Estos han traído como consecuencia una mayor visibilidad y publicidad del sistema interamericano de protección de derechos humanos, transformándose éste en un mecanismo fundamental para el resguardo de los derechos esenciales de las personas. Sin embargo, una de las grandes dificultades del sistema es la ejecución de sus pronunciamientos. Los órganos contenciosos no cuentan con mecanismos para forzar sus decisiones, quedando la ejecución de los fallos en manos del Estado infractor.

Es por esto que es imperioso legislar en materia de cumplimiento de sentencias internacionales, de modo que los casos fallados por los organismos internacionales no sean disposiciones vacías sino que permitan potenciar el sistema de protección internacional.

En el caso de Chile, no existen procedimientos que puedan ser directamente aplicados para cumplir sentencias internacionales, por lo que es imprescindible lograr los acuerdos políticos necesarios para legislar en la materia. Es fundamental que ante futuros fallos desfavorables para el Estado, existan vías predeterminadas y efectivas para lograr la ejecución de lo sentenciado en un plazo razonable, de modo que el cumplimiento de las obligaciones internacionales y la sujeción del Estado a los estándares sobre derechos humanos no descansen en los gobernantes de turno, sino que en procedimientos ajenos a las concepciones morales, políticas y sociales de éstos. Solo de esta manera será posible lograr potenciar el sistema interamericano de protección y avanzar en el respeto de los derechos humanos.