

R E V I S T A
TRIBUNA
INTERNACIONAL^{M.R.}

Publicación del Departamento de
Derecho Internacional

Volumen 4 / N°7 / 2015

FACULTAD DE
DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

Rector de la Universidad de Chile

Ennio Vivaldi Véjar
Av. Alameda Libertador Bernardo
O'Higgins 1058, Santiago

Representante legal

Davor Harasic Yaksic
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad de Chile

**Director del Departamento de
Derecho Internacional**

Edmundo Vargas Carreño

**Director de la Revista Tribuna
Internacional**

Mario Ramírez Necochea

**Editor General de la Revista Tribuna
Internacional**

Luis Valentín Ferrada Walker

Comité Editorial

Íñigo Álvarez Gálvez (*Universidad de
Chile, Chile*)
Gonzalo Aguilar (*Universidad de Talca,
Chile*)
José Carlos Fernández Rosas
(*Universidad Complutense de Madrid,
España*)
Claudio Grossman (*American
University, EE.UU*)
Mattias Kumm (*New York University,
EE.UU*)
Hugo Llanos (*Universidad Central,
Chile*)
Cecilia Medina (*Universidad Diego
Portales, Chile*)
Elina Mereminskaya (*Universidad de
Chile, Chile*)
Mónica Pinto (*Universidad de Buenos
Aires, Argentina*)

Revista Tribuna Internacional ^{M.R.}

Publicación del Departamento de
Derecho Internacional de la Facultad
de Derecho de la Universidad de Chile.
Su objetivo es fomentar la reflexión, el
debate, el análisis y la comunicación
sobre el derecho internacional en forma
pluralista y con rigor científico. Se
publica cada semestre en los meses de
junio y diciembre mediante convocatoria
abierta a la publicación de artículos
y monografías inéditos, comentarios
de jurisprudencia, reseñas y
comentarios de libros, en los campos de
derecho internacional público y privado,
derecho internacional de los derechos
humanos y relaciones internacionales,
tanto en castellano como en inglés.

Volumen 4/ N° 7 / 2015
www.tribunainternacional.uchile.cl
ISSN 0719-210X (versión impresa)
ISSN 0719-482X (versión en línea)

Departamento de Derecho Internacional
Facultad de Derecho
Universidad de Chile
Av. Santa María 076, 4° piso
Providencia, Santiago de Chile

Diseño y producción:

Gráfica LOM
www.lom.cl

Impreso en Chile/ Printed in Chile

Se autoriza la reproducción total o
parcial del contenido de la publicación,
siempre que se reconozca y cite el/ la/
los/ las autor/a/es/as y la publicación, no
se realicen modificaciones a la obra y no
se la utilice para fines comerciales.

Esfuerzos nacionales para la implementación de las sentencias interamericanas: La experiencia mexicana¹

National efforts for the execution of the Inter-American decisions: The experience of Mexico

Gladys Fabiola Morales Ramírez

gf.moram@gmail.com

Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas (México). Estudios de maestría en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como abogada en la Clínica de Justicia y Género Marisela Escobedo, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Resumen: El presente artículo está dedicado al análisis de la experiencia de México en el cumplimiento de sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, específicamente los esfuerzos de las autoridades nacionales en el diseño de instrumentos especializados para la implementación de estas decisiones.

Palabras claves: Corte Interamericana de Derechos Humanos, ejecución de sentencias interamericanas y mecanismos nacionales de implementación.

Abstract: *This paper is dedicated to the analysis of Mexico's experience in executing the decisions of the Inter-American Court of Human Rights, specifically the efforts of the national authorities in designing mechanisms for the implementation of these orders.*

Keywords: *Inter-American Human Rights Court, Implementation of Inter-American Decisions, National Mechanisms for Implementation.*

¹ Artículo enviado el 01.04.2015 y aceptado el 12.05.2015.

1. Introducción

De acuerdo con las reglas del Sistema Interamericano, una vez emitido el fallo por la Corte de San José su ejecución depende enteramente de los Estados sancionados. No obstante, la Convención Americana sobre Derechos Humanos no contiene regla alguna sobre la forma o los medios por los cuales los Estados habrán de implementar las sentencias regionales, salvo la previsión establecida en el art. 68.2 para las sentencias sobre reparaciones. De acuerdo a este precepto, “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”, lo que en México se ha denominado *procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado*.

Como puede advertirse, la previsión establecida en el art. 68.2 sugiere a los países sujetos a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana recurrir al procedimiento interno de ejecución de sentencias contra el Estado para implementar la resolución en su parte indemnizatoria, mas no limita a las autoridades nacionales para elegir un medio distinto.

Por otra parte, el procedimiento previsto en el art. 68.2 de la Convención se aboca únicamente a la ejecución de reparaciones de tipo patrimonial. De esta forma queda al completo arbitrio de los Estados disponer de los medios por los cuales dar cumplimiento a las medidas de satisfacción no indemnizatorias contenidas en los fallos interamericanos.

En el caso mexicano, las autoridades federales han diseñado diversos mecanismos para hacer frente a la responsabilidad de implementar a nivel doméstico las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos regula en forma integral la implementación de estas resoluciones.

La ausencia de un procedimiento integral, acompañado por los bajos índices de cumplimiento de las resoluciones interamericanas, ha impulsado en México el debate sobre la necesidad de aprobar una ley nacional de implementación. Este artículo tiene por objeto evaluar los instrumentos normativos vigentes como medios para dar cumplimiento a sentencias regionales e introducir la discusión sobre la viabilidad de una ley mexicana de implementación de sentencias regionales.

Con este fin, el artículo comienza estableciendo el estatus jurídico de las sentencias regionales en el sistema jurídico mexicano reconocido en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En un segundo momento se desarrolla el análisis de los mecanismos nacionales de ejecución de las sentencias interamericanas. El artículo continúa con una breve radiografía de los índices de cumplimiento de las órdenes regionales por el Estado mexicano. Y finalmente se proponen algunas conclusiones generales.

2. Obligatoriedad de las sentencias interamericanas y su reconocimiento por las autoridades mexicanas

El reconocimiento del Estado mexicano a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 16 de diciembre de 1998², implicó la sujeción de esta nación al escrutinio del tribunal regional y el compromiso de implementar las sentencias condenatorias derivadas de los casos en los que figure como parte, en términos del art. 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³.

No obstante los alcances de este compromiso, la discusión pública sobre las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de cumplimiento es realmente reciente. Puede decirse que, fuera del ámbito académico⁴, no se registraron discusiones oficiales al respecto sino hasta el año 2010, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) se pronunció sobre los efectos de la sentencia derivada del *caso Radilla Pacheco*, en la memorable discusión del expediente *varios 912/2010*⁵.

El debate sobre el papel de los órganos del Poder Judicial en la implementación de la sentencia *Radilla Pacheco* comenzó con el reconocimiento de la Suprema Corte a la sujeción del Estado mexicano a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana. Se estableció así que las sentencias interamericanas constituyen cosa juzgada y por tanto el máximo tribunal mexicano no tiene competencia para analizar o cuestionar lo ahí resuelto⁶.

Una vez superados los primeros puntos de la discusión, el Pleno procedió a debatir sobre la obligatoriedad de las sentencias regionales. El criterio adoptado por la mayoría

² MÉXICO. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. 24 de febrero de 1999.

³ Memorando de Antecedentes elaborado por el Poder Ejecutivo Federal, en: FIX-ZAMUDIO, Héctor (Coord.). *México y las Declaraciones de Derechos Humanos*. México D.F., UNAM-IIJ, 1999, pp. 342-343.

⁴ Al respecto: NÚÑEZ PALACIOS, Susana, "El Estado mexicano acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. I, 2001, pp. 447-460; MÉNDEZ-SILVA, Ricardo, "México, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000, pp. 1285-1301.

⁵ Si bien desde 2009 la Primera Sala de la Suprema Corte ya había reconocido la validez de las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana en una sentencia de fondo, fue la emisión de la sentencia *Radilla Pacheco*, que establecía reparaciones directamente vinculantes para el Poder Judicial, lo que detonó en nuestro máximo tribunal la discusión sobre el tratamiento que los fallos de la Corte Interamericana deben recibir a nivel nacional. *Cfr.* SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Amparo en revisión 75/2009. Sentencia de 18 de marzo de 2009.

⁶ *Cfr.* SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Expediente varios 912/2010. Sentencia de 14 de julio de 2011.

de los ministros fue considerar que las sentencias interamericanas emitidas en procesos en los que México intervino como parte tienen fuerza vinculante para las autoridades nacionales y, por tanto, ante éstas “[...] lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos”⁷.

El reconocimiento de la Suprema Corte mexicana al carácter obligatorio de las sentencias dictadas por el tribunal regional en los casos seguidos contra México ha sido confirmado al menos en tres resoluciones adoptadas con posterioridad al *varios 912/2010*.

La primera de éstas fue la sentencia dictada el 30 de noviembre de 2011, en el *amparo en revisión 168/2011*. Como dato importante, dicha decisión derivó del recurso interpuesto ante un tribunal colegiado por la señora Tita Radilla –hija de Rosendo Radilla Pacheco–, contra la decisión de un juez de distrito de no concederle el amparo frente a la negativa de la Procuraduría General de la República para expedirle copias de la averiguación previa por medio de la que se investiga la desaparición forzada de su padre⁸.

El asunto fue conocido por la Primera Sala de la Suprema Corte en ejercicio de la facultad de atracción. En el fallo correspondiente, el alto tribunal decidió que era procedente revocar la sentencia del juez de distrito que negó el amparo a la señora Tita Radilla, manifestando –entre otros razonamientos– que: “[...] tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenaron que se otorgara a las víctimas acceso al expediente de averiguación previa, lo cual incluyó, por supuesto, a Tita Radilla Martínez”⁹.

Más adelante en la sentencia, el alto tribunal reiteró que, de acuerdo a lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el reconocimiento de México a la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“[...] las sentencias emitidas por dicho tribunal internacional [Corte Interamericana], en aquellos casos en los cuales México haya sido parte en el juicio, resultan obligatorias para el Estado mexicano, incluidos todos los jueces y tribunales que lleven a cabo funciones materialmente jurisdiccionales. Esta obligatoriedad alcanza no sólo a los puntos resolutivos de las sentencias en comento, sino a todos los criterios interpretativos contenidos en las mismas”¹⁰.

La segunda ocasión en que la Suprema Corte refrendó su postura respecto a los efectos de los fallos dictados por la Corte Interamericana contra el Estado mexicano fue en la

⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Expediente varios 912/2010..., *op.cit.*

⁸ SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en Revisión 202/2010. Sentencia de 03 de julio de 2012.

⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Amparo en Revisión 168/2011.

¹⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Tesis 1a. XIII/2012 (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, p. 650.

resolución correspondiente al *amparo en revisión 133/2012*. Brevemente, el recurso de revisión *133/2012* fue interpuesto por el Delegado del Presidente de México contra la sentencia pronunciada por un juez de distrito en un asunto donde se discutía la constitucionalidad de la jurisdicción militar en casos que involucraran violaciones a los derechos de personas civiles¹¹. Entre los agravios hechos valer por el representante de la presidencia se encontraba la aplicación errónea de los criterios expresados por la Corte Interamericana en el caso *Radilla Pacheco Vs. México*, “[...] pues se trata de una resolución pronunciada en un caso específico, sin que dicho fallo imponga reglas de competencia al Estado Mexicano para juzgar a militares”¹².

La Primera Sala de la Suprema Corte recordó que, conforme a lo resuelto en el expediente *Varios 912/2010*, las sentencias pronunciadas por la Corte Interamericana son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial. Por tanto, resolvió que:

[...] para que los criterios de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en asuntos donde el Estado Mexicano fue parte adquieran el carácter de vinculantes, no requieren ser reiterados, máxime que respecto de estas sentencias no operan las reglas que para la conformación de la jurisprudencia prevé el art. 192 de la Ley de Amparo¹³.

Finalmente, el último registro del reconocimiento de la Suprema Corte de Justicia a la obligatoriedad de las sentencias interamericanas dictadas contra México se encuentra en el *amparo en revisión 375/2013*. El asunto derivó de los recursos de revisión promovidos por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, la Directora General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Delegado del Secretario de Gobernación, en contra de la decisión de una jueza de distrito de conceder el amparo de la justicia federal a Jorge Castañeda Gutman por la omisión de las autoridades de dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana dictada en su beneficio en el año 2008¹⁴.

La Primera Sala de la Suprema Corte atrajo el asunto, resolviéndolo el 27 de noviembre de 2013. Entre otros importantes criterios, los integrantes de la Primera Sala dispusieron que el cumplimiento de las sentencias internacionales emitidas contra el Estado

¹¹ *Cfr.* SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Amparo en revisión 133/2012. Sentencia del 21 de agosto de 2012.

¹² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Amparo en revisión 133/2012. Sentencia del 21 de agosto de 2012.

¹³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Tesis: P. III/2013 (10a.). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, p. 368.

¹⁴ *Cfr.* SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Amparo en revisión 375/2013. Sentencia del 27 de noviembre de 2013.

mexicano es un deber de todos los poderes nacionales, atendiendo a lo estipulado en el art. 26 de la Convención de Viena (principio *Pacta sunt servanda*) y en el art. 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵.

El criterio establecido en el amparo en revisión 375/2013, unido a las decisiones del *varios 912/2010* y los posteriores amparos en revisión 168/2011 y 133/2012, permiten concluir que la Suprema Corte de Justicia se ha apegado plenamente a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, construyendo una sólida postura de reconocimiento al carácter vinculante¹⁶, inapelable¹⁷ y autoejecutable (*self executing*)¹⁸ de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana.

3. Los mecanismos de ejecución de las sentencias interamericanas en México

3.1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado como medio de implementación de las sentencias interamericanas

La primera vía dispuesta por los representantes del Estado mexicano para implementar las sentencias dictadas por la Corte IDH es el procedimiento de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales, contemplado en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE).

¹⁵ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Tesis: 1a. CXLIV/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, viernes 11 de abril de 2014, p. 823.

¹⁶ La vinculatoriedad de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana deriva de la facultad de dicho tribunal para, en términos del art. 63.1, decidir si en un caso sometido a su consideración hubo violación de un derecho o libertad protegido por la Convención Americana y disponer que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

¹⁷ Conforme al art. 67 de la Convención Americana, las sentencias interamericanas derivadas de casos seguidos contra México –sean relativas al fondo, excepciones preliminares o medidas provisionales– tienen el carácter de definitivas e inapelables. Esto es, que una vez emitido el fallo por la Corte Interamericana, lo resuelto no está sujeto a revisión o interpretación por parte de las autoridades nacionales.

¹⁸ De acuerdo a lo estipulado en el art. 68 de la Convención y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana respecto a la implementación de sus decisiones, éstas son autoejecutables o *self executing*. Es decir, la implementación de las sentencias interamericanas no puede supeditarse a un procedimiento previo de homologación o de reconocimiento a nivel nacional. Cfr. CIDH, *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 22.

La LFRPE fue aprobada en los últimos días del 2004, teniendo por objeto *fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado*¹⁹.

Con relación a los fallos interamericanos, los redactores de la Ley Federal de Responsabilidad del Estado dispusieron en el segundo párrafo del art. 2º que los preceptos contenidos en dicho instrumento serán aplicables “[...] para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones”.

Sin dejar de reconocer la voluntad de los legisladores mexicanos de establecer un mecanismo para dar cumplimiento a las decisiones de la Corte Interamericana y sin pasar por alto también que la Convención Americana reconoce en su art. 68.2 la viabilidad del procedimiento de ejecución de sentencias contra el Estado para la ejecución de medidas indemnizatorias ordenadas por la Corte IDH, la Ley de Responsabilidad Patrimonial presenta serias deficiencias al momento en que se le pretende emplear como medio de ejecución de las sentencias regionales.

La primera y la más evidente se presenta desde la redacción del art. 2º. El tercer párrafo de dicho precepto establece que *el ente público federal que haya sido declarado responsable* será el encargado de dar cumplimiento a las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana en sus sentencias. Sin embargo, cuando el tribunal de San José dicta una sentencia condenatoria contra un Estado no establece responsabilidades individuales, ya que la responsabilidad internacional por violaciones a la Convención Americana se determina en razón del Estado en su conjunto.

El segundo aspecto que debe destacarse al analizar la viabilidad de la LFRPE como mecanismo de implementación de las sentencias interamericanas es que su aplicación se limita al ámbito federal y por tanto las autoridades de las entidades federativas quedan excluidas de sus disposiciones. En teoría correspondería a cada entidad regular lo conducente, sin embargo al día de hoy únicamente se han promulgado 15 leyes locales de responsabilidad patrimonial del Estado²⁰ y ninguna de ellas contempla disposiciones relativas al pago de indemnizaciones ordenadas por la Corte Interamericana.

¹⁹ MÉXICO. Poder Legislativo Federal. *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*. 31 de diciembre de 2004.

²⁰ Junto al Distrito Federal, las entidades federativas que han aprobado una ley de responsabilidad patrimonial del Estado son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz.

Finalmente, la tercera observación que se desprende del análisis de la LFRPE tiene que ver con los recursos destinados para cubrir las indemnizaciones. En el art. 14 de la norma se establece un monto máximo para las indemnizaciones por daño moral o inmaterial correspondiente a 20.000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal por cada reclamante afectado. Respecto a esta disposición, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que:

Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como moral. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima y sus sucesores.

[Por tanto] si la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado será el medio por el cual se dará cumplimiento a las recomendaciones y sentencias que emitan los órganos interamericanos de derechos humanos, resulta evidente que **el establecimiento de un tope máximo para la reparación moral o inmaterial, es contrario a la obligación que el Estado ha adquirido al ser parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de manera específica por el contenido del artículo 63.1 de éste;** y con ello, la norma impugnada resulta contraria al artículo 133 de la Constitución Federal [énfasis añadido]²¹.

No obstante lo resuelto por el máximo tribunal del país, el art. 14 de la LFRPE ha permanecido sin modificaciones y la norma continúa siendo inefectiva para reclamar el pago de indemnizaciones cuyo monto supere el aprobado por el legislador mexicano.

3.2. Ley General de Víctimas como estándar de actuación de las autoridades encargadas de dar cumplimiento a las sentencias interamericanas

La aprobación de la Ley General de Víctimas (LGV) el 9 de enero de 2013 y su posterior reforma el 3 de mayo del mismo año se inscriben en las acciones desarrolladas por el legislativo federal para dar cumplimiento a lo establecido en la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011; en particular lo dispuesto por el art. 1° respecto a la obligación de las autoridades nacionales de reparar toda violación a los derechos humanos²².

²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Amparo en revisión 75/2009. Sentencia del 18 de marzo de 2009.

²² La reforma constitucional aprobada en 2011 estableció en sus transitorios que la obligación contenida en el tercer párrafo del art. 1° debía ser reglamentada a través de una ley sobre reparaciones. *Cfr.* MÉXICO. Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 10 de junio de 2011.

En este sentido, la LGV es una norma reglamentaria de los artículos 1º, 17 y 20, apartado C, de la Constitución mexicana cuyo objeto consiste en establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos, que posibiliten el acceso al goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y garantías de no repetición, contemplando para ello derechos de ayuda, atención y asistencia²³.

Con relación a la implementación de sentencias interamericanas, la Ley General de Víctimas determina en su art. 88 que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas será la responsable de

[...] IX. Asegurar la participación de las víctimas tanto en las acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de sentencias internacionales en materia de derechos humanos dictadas en contra del Estado Mexicano, como en aquellas acciones que permitan garantizar el cumplimiento de recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos no jurisdiccionales.

Lo dispuesto por la Ley en este rubro es destacable. La participación de las personas beneficiadas por los fallos interamericanos en la etapa de implementación ha sido una preocupación que han manifestado la misma Corte Interamericana –particularmente en la celebración de los actos públicos de reconocimiento de la responsabilidad internacional–²⁴, los representantes de las víctimas²⁵ y la doctrina especializada²⁶.

Aunado a lo anterior, la Ley General de Víctimas tiene un valor preponderante para la implementación de las decisiones de la Corte de San José en el orden nacional. Aunque la norma no determina un procedimiento específico para dar cumplimiento a las medidas de reparación ordenadas por el tribunal interamericano, sus disposiciones cons-

²³ Cfr. “Exposición de motivos de la Ley General de Víctimas”, *Diario de los debates*, LXI Legislatura, Segundo periodo ordinario, martes 17 de abril de 2012, Diario 23.

²⁴ Cfr. CIDH, *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 469; *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 353; *Caso Fernández Ortega y otro vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 244; entre otros.

²⁵ Cfr. MEDINA ROSAS, Andrea. *Campo Algodonero. Análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Contra del Estado Mexicano*. 1ª edición, 2ª reimpresión. México D.F., Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez A.C. – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, 2010, p. 87.

²⁶ Cfr. BENAVIDES, Luis. “La despolitización del proceso de ejecución de sentencias de la Corte Interamericana”, en CORZO SOSA, Edgard, CARMONA TINOCO, Jorge Ulises y SAAVEDRA ALESSANDRINI, Pablo (coordinadores). *El impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México D.F., Tirant Lo Blanch–Corte Interamericana de Derechos Humanos–UNAM, 2013, pp. 92-93.

tituyen el marco general de actuación para todo servidor público a quien se asigne una encomienda de esta naturaleza.

Quedan sin embargo muchas preocupaciones sobre la vigencia práctica de los principios estándares, mecanismos y obligaciones de las autoridades que consagran esta norma. La publicación y puesta en práctica de la Ley General de Víctimas fue un compromiso de la administración encabezada por el Presidente Enrique Peña Nieto, pero a más de un año de su aprobación continúan pendientes la emisión de su reglamento²⁷ y la adecuación de las leyes estatales²⁸.

3.3. La Secretaría de Gobernación como entidad encargada de implementar las sentencias interamericanas

Una tercera vía para la implementación de las decisiones de la Corte Interamericana en México la constituye el conjunto de instrumentos y disposiciones que depositan en la Secretaría de Gobernación (SEGOB) la responsabilidad de coordinar las acciones para el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana contra el Estado mexicano.

Las atribuciones de la SEGOB en este rubro se desprenden en primer término del art. 27-XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que deposita en esta entidad la responsabilidad de “coordinar, en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia; así como dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto”²⁹.

Como responsable de dar seguimiento a la atención de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, la SEGOB se encarga de definir las acciones necesarias para dar cumplimiento a las sentencias interamericanas y coordinar la intervención de las entidades públicas que deban intervenir.

Para llevar a cabo esta tarea, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, vigente a partir del 3 de abril de 2013, determina que corresponde a la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos someter a consideración del Subsecretario de Dere-

²⁷ Conforme al art. 3° transitorio de la Ley General de Víctimas, el reglamento debió expedirse dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de la ley, en agosto de 2013.

²⁸ Cfr. “Sólo seis estados cumplen con la Ley General de Víctimas”. [en línea] <<http://www.proceso.com.mx/?p=368363>> [consulta: 10 de julio del 2015].

²⁹ México. Poder Legislativo Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 26 de diciembre de 2013.

chos Humanos la forma en que serán atendidas las recomendaciones y sentencias dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado mexicano³⁰.

Ahora, lo que no define el reglamento es el proceso que a nivel interno deberán seguir los servidores públicos adscritos a la unidad para elaborar la propuesta de implementación de recomendaciones y sentencias. Esta omisión es superada por las disposiciones establecidas en las *Reglas de operación del fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de los derechos humanos*³¹.

El fideicomiso señalado fue constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 25 de octubre de 2012, con el fin de asegurar los recursos para el cumplimiento de las medidas de reparación y las medidas cautelares provisionales dictadas por la Corte Interamericana, así como las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Para la operación de este fideicomiso se conformó un comité técnico encargado de autorizar las órdenes de pago, compuesto por autoridades dependientes de la Secretaría de Gobernación³²; asimismo se designó como fiduciario al Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros, a la Sociedad Nacional de Crédito y a la Institución de Banca de Desarrollo (bansefi), y como unidad responsable de aplicar los recursos a la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Las reglas de operación del fideicomiso fueron publicadas el 6 de diciembre de 2013, estableciendo el procedimiento a seguir para la asignación de recursos necesarios para cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos. En lo que respecta al cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en una sentencia interamericana, las *reglas de operación* establecen las pautas que deberá seguir la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos para gestionar ante el comité técnico los recursos destinados al pago de indemnizaciones, pago de becas educativas, pago de atención médica y psicológica, así como el pago por infraestructura (memoriales a favor de las víctimas, centros comunitarios, clínicas de salud, placas en memoria de las víctimas, escuelas y plazas públicas).

³⁰ MÉXICO. Secretaría de Gobernación. *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*.

³¹ MÉXICO. Secretaría de Gobernación. *Reglas de operación del fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de los derechos humanos*. 6 de diciembre de 2013.

³² Las autoridades que conformarán el Comité son: El titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, el titular de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Gobernación, el titular de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y el titular de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Además, serán invitados permanentes con voz y sin voto: Un representante del Fiduciario, un representante de la unidad responsable y un representante del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación. *Cfr.* MÉXICO. Secretaría de Gobernación. *Reglas de operación del fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de los derechos humanos*. 6 de diciembre de 2013.

Asimismo, para el supuesto de que la Corte IDH llegara a ordenar medidas de reparación distintas a las previstas en las reglas de operación, se ha dispuesto que el comité técnico sea el responsable de determinar la forma en que se les dará cumplimiento (art. 5, g). La decisión del comité en estos casos se sujetará a lo dispuesto en las reglas de operación para el pago de indemnizaciones a mayores de edad (arts. 6 a 17), cuando la sentencia de la corte establezca un monto específico que deba erogarse (art. 51); y a lo dispuesto para el pago y emisión de cheques por infraestructura (arts. 45 a 49), cuando la sentencia ordene una medida en que sea necesario erogar recursos pero no establezca un monto específico (art. 52).

El 21 de noviembre de 2014, la Corte Interamericana reconoció la labor del Estado mexicano en la creación y operación del fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de los derechos humanos. Al pronunciarse sobre el cumplimiento de las sentencias *Fernández Ortega y otros* y *Rosendo Cantú y otra*, destacó la actuación de las autoridades estatales en la implementación del pago de becas de estudios a los beneficiarios de las sentencias a través del fideicomiso. En específico, el tribunal consideró que el fideicomiso ha operado adecuadamente y que se han adoptado suficientes previsiones para garantizar su funcionamiento en el futuro, asimismo instó al Estado para “...continuar ejecutando efectivamente esta reparación, para lo cual debe asegurarse que anualmente el referido fideicomiso y subcuentas de los beneficiarios dispongan de los fondos suficientes para cumplir con el pago de las becas educativas, y que se cumplan a cabalidad las reglas de operación del fideicomiso, en especial, el cálculo del monto anual y la observancia de los plazos establecidos para la emisión de la orden de pago, entre otros”³³.

Por otra parte, en el *acuerdo de solución amistosa* firmado el 18 de noviembre de 2013 en el caso *García Cruz y Sánchez Silvestre*, los representantes del Estado se comprometieron al pago de becas educativas a las víctimas como medida de reparación por daño inmaterial; el pago de dichas becas se hará a través del fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos, de acuerdo a lo establecido en sus reglas de operación³⁴.

A la fecha, la Corte de San José no ha emitido pronunciamientos sobre el cumplimiento de la sentencia *García Cruz y Sánchez Silvestre*, no obstante lo natural es esperar que las autoridades realicen el pago de las becas educativas con la misma eficiencia que en los casos *Fernández Ortega y otros* y *Rosendo Cantú y otra*.

³³ CIDH. *Casos Fernández Ortega y otros y Rosendo Cantú y otra vs. México*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de 21 de noviembre de 2014, párr. 27.

³⁴ Cfr. CIDH. *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Fondo, reparaciones y costas, párr. 81.

Finalmente, queda señalar que para el despliegue de sus funciones en materia de implementación de sentencias interamericanas, la Secretaría de Gobernación ha sido auxiliada también por la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).

De manera específica, se ha encargado a la CONAVIM –órgano desconcentrado de la SEGOB– la responsabilidad de coordinarse con las autoridades competentes para atender los asuntos de carácter internacional relacionados con la erradicación de la violencia contra la mujer, así como promover el cumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano derivadas de compromisos internacionales en materia de violencia contra la mujer³⁵.

La intervención de la CONAVIM en la implementación de sentencias interamericanas se registra en el *caso González y otras (Campo Algodonero)*. En el caso citado, la CONAVIM fue la responsable de coordinar con las víctimas el cumplimiento de ocho de las dieciséis medidas de reparación ordenadas por la Corte de San José, cinco de las cuales han sido declaradas cumplidas por el tribunal³⁶.

Finalmente, en los últimos meses del año 2004 el Gobierno Federal, a través de la SEGOB, suscribió el *Convenio Marco de Coordinación en Materia de Derechos Humanos* junto a los 31 estados de la República y el Distrito Federal. Entre los objetivos de este convenio destaca el “[...] fortalecer la coordinación de los órganos públicos de defensa de los derechos humanos para el mejor cumplimiento de los compromisos jurídicos de carácter internacional”³⁷.

Hay que señalar, sin embargo, que en la investigación realizada para la redacción del presente trabajo no se registró información sobre la operación de este convenio marco en materia de implementación de decisiones emanadas del Tribunal Interamericano.

3.4. El juicio de amparo como recurso para exigir el cumplimiento de las sentencias interamericanas

El uso del juicio de amparo como medio para exigir a las autoridades el cumplimiento de las sentencias regionales ha sido autorizado muy recientemente por la Suprema Corte de Justicia.

³⁵ MÉXICO. Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. 01 de junio de 2009.

³⁶ Cfr. CIDH. *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*. Sentencia de 21 de mayo de 2013, Supervisión de cumplimiento.

³⁷ MÉXICO. Secretaría de Gobernación. *Convenio marco de coordinación en materia de derechos humanos*. 9 de diciembre de 2005.

La decisión fue adoptada en la resolución del *amparo en revisión 375/2013*, a la cual ya se ha hecho referencia en este texto. Sobre el tema que nos interesa, la Suprema Corte sostuvo que

[...] los actos de autoridad cuyo escrutinio implique indefectiblemente un pronunciamiento simultáneo sobre la interrogante de si una sentencia de la Corte Interamericana está cumplida o no, constituye un ‘núcleo duro’ de una cuestión no justiciable en sede interna, por las razones ya expuestas. No obstante, a medida que existan actos que se alejen de este punto fijo, de manera casuística, las juezas y los jueces de amparo deben determinar si esta potencial intromisión en el ejercicio de facultades especiales atribuidas con exclusividad a un órgano internacional se diluye al grado de verse derrotada por el principio pro accione y, por tanto, por la procedencia del juicio constitucional. La exigencia de justiciabilidad se robustecerá a medida que el análisis de los actos reclamados no exija de los jueces constitucionales responder a la interrogante de si la sentencia internacional está o no cumplida, si no exija la respuesta de cuestiones incidentales o indirectas y del acto reclamado dependa la satisfacción de un derecho del quejoso –por ejemplo, actos reclamados por la víctima declarada y/o beneficiaria de reparaciones–³⁸.

Como he señalado, hasta el año 2011 la Suprema Corte de Justicia se había mantenido al margen de la discusión sobre el cumplimiento de las sentencias interamericanas. La determinación adoptada por el máximo tribunal mexicano en el *amparo en revisión 375/2013* parece apuntar a una eventual mayor intervención del Poder Judicial Federal en la etapa de implementación de estas resoluciones.

4. La experiencia de México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

A la fecha, el Estado mexicano ha comparecido como parte demandada ante el Tribunal de San José en un total de ocho ocasiones, resultando condenado en siete de éstas. El único caso en el cual el Estado mexicano no fue condenado es *Alfonso Martín del Campo Dodd* de 2004, en el cual los jueces interamericanos aprobaron la procedencia de la excepción preliminar *ratione temporis* interpuesta por los representantes del Estado.

³⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Tesis: 1a. CXLIII/2014 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, p. 822.

Respecto a los casos donde México resultó responsable, la primera condena data del 6 de agosto de 2008, misma que recayó al caso *Castañeda Gutman*. Las siguientes fueron dictadas en un lapso no menor a treinta días a finales del año 2009, dando fin a los casos *González y otras* y *Radilla Pacheco*. En 2010 se resolvieron los casos *Cabrera García y Montiel Flores*, *Rosendo Cantú y otra* y *Fernández Ortega y otros*. Finalmente, el 26 de noviembre de 2013 se publicó la sentencia del caso *García Cruz y Sánchez Silvestre*.

Cada uno de los casos mexicanos resueltos por la Corte regional da cuenta de problemas concretos y complejos presentes en la realidad nacional, como son: acceso a recursos efectivos para exigir el respeto a los derechos políticos³⁹, violencia generalizada contra la mujer⁴⁰, desaparición forzada en un contexto de violaciones sistemáticas a los derechos humanos en contra de disidentes políticos⁴¹, intervención de tribunales militares en la investigación y sanción de violaciones graves a los derechos humanos⁴², uso de la violación como instrumento de tortura⁴³, y uso generalizado de la tortura en la obtención de declaraciones judiciales⁴⁴.

En razón de las violaciones a los derechos garantizados por la Convención Americana en los casos señalados, la Corte Interamericana ha condenado al Estado mexicano al cumplimiento de diversas medidas de reparación a favor de las víctimas. Entre estas medidas destacan el pago de indemnizaciones y la reparación simbólica, ordenadas en siete de los ocho casos conocidos por el tribunal; la investigación y sanción de los hechos violatorios, el pago de reparaciones económicas no dinerarias y la formación del personal público, dispuestas en seis ocasiones; así como la adopción de reformas legales, presente en cinco de las resoluciones.

Por otra parte, las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana en los casos seguidos contra México han exigido la intervención de autoridades adscritas a

³⁹ Cfr. CORTE IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

⁴⁰ Cfr. CIDH. *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Fondo, reparaciones y costas.

⁴¹ Cfr. CIDH. *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

⁴² Cfr. CIDH. *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215; y *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216.

⁴³ Cfr. CIDH. *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215; y *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216.

⁴⁴ Cfr. CIDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220; y *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 26 de noviembre de 2013. Fondo, reparaciones y costas.

los tres órdenes federales y a los gobiernos de las entidades federativas. Entre éstas, son las autoridades del Poder Ejecutivo quienes han enfrentado en mayor medida la responsabilidad de dar cumplimiento a medidas reparatorias dictadas por la Corte IDH, interviniendo en la totalidad de los casos resueltos hasta hoy. La intervención del Poder Legislativo se registra en cinco sentencias, sin embargo en tres de ellas –*Radilla Pacheco*, *Fernández Ortega*, *Rosendo Cantú*, y *Cabrera García y Montiel Flores*– la Corte ordenó la misma modificación legislativa⁴⁵. El Poder Judicial, por su parte, comenzó a participar directamente en el cumplimiento de las decisiones interamericanas a partir del caso *Radilla Pacheco* y desde entonces se ha requerido su intervención en tres casos más.

Finalmente, la radiografía de la experiencia de México ante la Corte IDH no podría estar completa sin la referencia al grado de cumplimiento del Estado a las sentencias interamericanas. Conforme a lo resuelto por el Tribunal de San José vía supervisión de cumplimiento, el Estado mexicano ha implementado en su integridad tan solo una de las siete sentencias de fondo dictadas en su contra, la correspondiente al caso *Castañeda Gutman*⁴⁶. En los casos *Campo Algodonero*⁴⁷, *Radilla Pacheco*⁴⁸, y *Cabrera García y Montiel Flores*⁴⁹, el tribunal regional encontró que el Estado ha cumplido sus sentencias en un grado parcial. Por último, en los casos *Fernández Ortega y otros* y *Rosendo Cantú y otra*, la Corte ha declarado cerrada la supervisión respecto a la mayoría de las medidas de reparación ordenadas, tres de éstas por la falta de autorización de las víctimas para su implementación⁵⁰ y cinco más por considerarlas cumplidas por el Estado⁵¹.

⁴⁵ En los tres casos señalados, la CIDH determinó como medida de reparación la adecuación a los estándares internacionales y de la Convención Americana del art. 57 del Código de Justicia Militar. Cfr. CIDH. *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párr. 342; *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, Serie C No. 215, párr. 239; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, Serie C No. 216, párr. 222; y *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Supervisión de cumplimiento. Sentencia de 21 de agosto de 2013.

⁴⁶ Cfr. CIDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Supervisión de cumplimiento. Sentencia de 28 de agosto de 2013.

⁴⁷ Cfr. CIDH. *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*. Supervisión de cumplimiento. Sentencia de 05 de mayo de 2013.

⁴⁸ Cfr. CIDH. *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Supervisión de cumplimiento. Sentencia de 14 de mayo de 2013.

⁴⁹ Cfr. CIDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Supervisión de cumplimiento. Sentencia de 21 de agosto de 2013.

⁵⁰ Cfr. CIDH. *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de 25 de noviembre de 2010. Y *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de 25 de noviembre de 2010.

⁵¹ Cfr. CIDH. *Casos Fernández Ortega y otros y Rosendo Cantú y otra vs. México*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de 21 de noviembre de 2014.

En cuanto al grado de cumplimiento por medida de reparación, tenemos que en los casos supervisados por la Corte Interamericana, las autoridades mexicanas en general han dado fiel cumplimiento al pago de indemnizaciones, a las medidas de carácter simbólico, así como a la implementación de programas de capacitación para servidores públicos.

Por el contrario, las medidas que presentan mayor grado de incumplimiento son las que exigen reformas legislativas, investigación y sanción de los hechos, así como fortalecimiento, creación o reforma de instituciones públicas.

5. Como conclusión: Reflexiones en torno a la necesidad de una Ley Nacional de Implementación de Sentencias Internacionales

Ante los problemas en el cumplimiento de las resoluciones internacionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los últimos años se ha venido definiendo en México una corriente que pugna por la creación de una norma nacional que regule las etapas del procedimiento de implementación⁵².

Los esfuerzos para la creación de una norma de esta naturaleza se remontan al proyecto de Ley General de Cooperación con los Órganos del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, formulado por la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos a finales de la década de 1990.

El largo proceso de revisión al que se sujetó la iniciativa de ley desembocó en varias versiones del documento. Partiendo de la versión más acabada del proyecto, Carmona Tinoco destaca como atributos de la iniciativa: el reconocimiento de las sentencias interamericanas como obligatorias, definitivas e inapelables; el establecimiento del deber de las autoridades de convocar a la víctimas y peticionarios a efecto de atender sus recomendaciones y propuestas para el cumplimiento de la sentencia; así como la enumeración de las diversas hipótesis que conforme a la jurisprudencia interamericana integran el derecho a la reparación⁵³.

⁵² Entre otros: *Cfr.* FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La necesidad de expedir leyes nacionales en el ámbito interamericano para regular la ejecución de las resoluciones de organismos internacionales”, en CORZO, CARMONA y SAAVEDRA, *El impacto de las sentencias...*, *op.cit.*, pp. 223-280; GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Voto concurrente en el Caso García Prieto vs. Perú*. Sentencia de fondo, reparaciones y costas. 20 de noviembre de 2007, párr. 11.

⁵³ *Cfr.* CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. “Panorama y problemática de las fórmulas latinoamericanas para la atención de recomendaciones y ejecución de sentencias internacionales en materia de derechos humanos”. [en línea] <<http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/13/217.pdf>> [consulta: 10 de junio del 2015].

Pese a los esfuerzos invertidos, la Ley General de Cooperación no ha logrado el consenso necesario para ser aprobada. De hecho, la información disponible parece apuntar a que el proyecto ha sido abandonado por el Ejecutivo Federal, quien en los últimos años ha desarrollado otros instrumentos normativos para facilitar el proceso de implementación de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana; entre éstos, la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y el Fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos, estudiados en el capítulo cuarto de este trabajo.

Sin embargo, el aparente abandono de la iniciativa de la Ley General de Cooperación no ha implicado la disolución del debate sobre la necesidad de elaborar una norma de implementación. De hecho, la discusión parece haber encontrado un nuevo impulso a partir de la aprobación de la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos el 10 de junio de 2011.

Para los precursores de la ley mexicana de implementación, el fundamento de la misma se encuentra en la interpretación del párrafo tercero del art. 1º constitucional, que al final de su texto dispone –entre otras obligaciones– el deber de las autoridades mexicanas de reparar las violaciones a los derechos humanos *en los términos que establezca la ley*.

Advirtiendo las complicaciones que implica pretender sujetar el régimen internacional de reparaciones por violaciones a los derechos humanos a una norma de carácter nacional, García Ramírez y Morales Sánchez sugieren que la expresión contenida en el art. 1º sea interpretada únicamente como un aliento para la emisión de una ley nacional de implementación que favorezca la ejecución de las reparaciones ordenadas por el tribunal regional⁵⁴. Se deberá entender –sostienen los autores– que dicha ley “[...] no podría hacer otra cosa, en lo relativo a normas internacionales, que acoger la jurisprudencia constante del tribunal supranacional, en sus términos, y fijar las vías interiores para que se provea al cumplimiento puntual de las consecuencias reparadoras de fuente internacional”⁵⁵.

Tal apreciación es compartida por Carmona Tinoco, quien en su oportunidad destacó que el proyecto de ley sobre reparaciones

Deberá empatar la reparación de violaciones a los derechos humanos determinadas en el ámbito doméstico, como aquellas derivadas de recomendaciones o de sentencias internacionales; además deberá confeccionarse tomando en consideración los estándares reconocidos internacionalmente en materia de reparación a los derechos humanos [...]”⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta. *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*. México D.F., Porrúa, 2011, p. 108.

⁵⁵ GARCÍA RAMÍREZ y MORALES SÁNCHEZ, *La Reforma Constitucional...*, *op.cit.*, p. 108.

⁵⁶ CARMONA TINOCO, Jorge Ulises. “Actualidad y necesidades del marco jurídico mexicano para la cabal eje-

Aunado a lo anterior, Carmona Tinoco plantea que el marco normativo debe tener como presupuestos: que el cumplimiento de las sentencias interamericanas atañe al Estado en su conjunto, incluidos así todos los órdenes de gobierno; que el ámbito de aplicación de la norma debe ser nacional a fin de garantizar su observancia en las entidades federativas; que se respete el principio de igualdad para todos los beneficiarios de las sentencias interamericanas; que los procedimientos establecidos en la norma sean ágiles, sencillos, completos y definitivos; y finalmente, la norma debe también contemplar directrices para la atención de recomendaciones internacionales⁵⁷.

En esta misma línea de pensamiento, Héctor Fix-Zamudio ha insistido que, ante el desconcierto que han producido los fallos interamericanos dictados recientemente contra nuestro país, resulta indispensable

[...] que con todo el instrumental jurídico, político y técnico, se promuevan las iniciativas legislativas necesarias para tramitar y aprobar en un plazo razonable la ley reglamentaria respectiva que establezca los organismos y las instituciones para establecer los procedimientos necesarios para el pronto cumplimiento de las resoluciones de organismos reconocidos por el Estado Mexicano⁵⁸.

A propósito, el renombrado jurista propone lineamientos básicos para la formulación de la ley marco para el cumplimiento de las resoluciones internacionales, los cuales pueden resumirse de la siguiente forma: dicha normatividad debe comprender las diversas resoluciones emitidas por los órganos internacionales; debe regular el procedimiento para cumplir con las sentencias condenatorias que emita la Corte regional contra el Estado mexicano; y debe ser adecuada al amplio régimen de reparaciones desarrollado por el tribunal⁵⁹.

Las iniciativas generadas en México para la aprobación de una ley de implementación y las aportaciones de nuestros académicos en este rubro responden a una preocupación inminente, superar los obstáculos normativos para garantizar el efectivo cumplimiento de las sentencias interamericanas. Queda pendiente, sin embargo, deliberar sobre las repercusiones concretas que una norma de esta naturaleza podría tener sobre los estándares de cumplimiento de las sentencias regionales por el Estado mexicano.

Sobre esto encuentro prudente sostener que si bien la creación de una norma marco puede facilitar el proceso de implementación de las resoluciones de la Corte Interamericana en México, ésta no debe considerarse por sí misma una garantía del cumplimiento de la obligación internacional.

cución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en CORZO, CARMONA y SAAVEDRA, *El impacto de las sentencias...*, *op.cit.*, p. 116.

⁵⁷ Cfr. CARMONA TINOCO, “Actualidad y necesidades...”, *op.cit.*, pp. 120-123.

⁵⁸ FIX-ZAMUDIO, “La necesidad de expedir...”, *op.cit.*, p. 266.

⁵⁹ FIX-ZAMUDIO, “La necesidad de expedir...”, *op.cit.*, pp. 266-268.

Los problemas en el incumplimiento, me parece, rebasan por mucho la falta de una definición formal del procedimiento para implementar las medidas de reparación ordenadas en una sentencia interamericana. Al día de hoy, la ausencia de este ordenamiento no ha impedido que el Estado mexicano dé cumplimiento efectivo a determinadas medidas de reparación –el pago de indemnizaciones, por ejemplo–, así también su simple creación no nos asegura que las autoridades nacionales tendrán la voluntad para emprender las acciones que demanda la ejecución de una sentencia regional. Este es un argumento sobre el que volveré más adelante.

Por otra parte, y amén de formular en su oportunidad consideraciones más precisas, considero fundamental tener presente que la ausencia de un instrumento de esta naturaleza no puede convertirse en una justificación para incumplir con el mandato de la Corte. El compromiso en materia de implementación de sentencias interamericanas es una obligación adquirida en forma soberana por el Estado mexicano al ratificar la Convención Americana y aceptar la competencia contenciosa de la Corte IDH, y como tal no puede sujetarse a la aprobación de una ley de implementación.

En este sentido, Viviana Krsticevic nos recuerda que “los esfuerzos por establecer leyes marco para la ejecución de las decisiones son indudablemente útiles pero de ninguna manera pueden posponer la obligación y la posibilidad de ejecución a través de una interpretación integral de los marcos normativos vigentes en la región”⁶⁰.

En el caso específico de México, las autoridades ya han avanzado en el diseño de mecanismos que definen las competencias y los procedimientos para la ejecución de las medidas de reparación ordenadas en los fallos de la Corte Interamericana, entre los cuales destacan la conformación del fideicomiso para el cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos y sus respectivas reglas de operación.

Como se ha señalado en este artículo, las reglas de operación del fideicomiso determinan las acciones que deberá seguir la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación para la atención de las medidas de reparación ordenadas por la Corte Interamericana en una sentencia; entre éstas, el pago de indemnizaciones, becas educativas, servicios médicos y psicológicos.

Si bien perfectible, este instrumento debiera reflejar avances en los índices de cumplimiento de las sentencias interamericanas por el Estado mexicano. No obstante, como he sostenido, el reto para la eficacia en la implementación de las decisiones de la Corte

⁶⁰ KRSTICEVIC, Viviana. “Reflexiones sobre la ejecución de sentencias del sistema interamericano de protección de derechos humanos”, en *Implementación de las Decisiones del Sistema Interamericano de Derecho Humanos. Aportes para procesos legislativos*. Buenos Aires, Centro para la Justicia y el Derecho Internacional, 2009, p. 74.

Interamericana supera la creación de una norma que defina el procedimiento y las competencias para la ejecución de las medidas de reparación ordenadas.