

# La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador

The legal action for failure to comply as a mechanism for  
demanding compliance of judgements and reports by  
international human rights bodies regarding Ecuador

Daniela Salazar Marín

Profesora a tiempo completo en el Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Máster en Leyes (Ll.M.) por Columbia University. Abogada por la Universidad San Francisco de Quito.

Quito, enero de 2013.

## Resumen

La Constitución de 2008 marcó algunas diferencias respecto de la Constitución de 1998 en materia de garantías jurisdiccionales para proteger los derechos humanos. El objetivo de este artículo es estudiar una de las garantías jurisdiccionales incluidas en la Constitución de Montecristi: la acción por incumplimiento. En la primera sección realizo algunas reflexiones respecto del valor jurídico que la Constitución otorga a los instrumentos internacionales de derechos humanos y cómo esto influye en el valor de los pronunciamientos de los organismos internacionales creados en virtud de dichos instrumentos. En la segunda sección, analizo si la acción por incumplimiento constituye una herramienta para exigir al Estado ecuatoriano la implementación de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos y hacer efectiva la jurisdicción internacional de los derechos humanos. En particular, identifico algunos de los riesgos y debilidades asociados con el uso de esta garantía en relación con las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos, con miras a demostrar que aún está pendiente establecer un mecanismo verdaderamente eficaz para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales de derechos humanos asumidas por el Estado ecuatoriano.

## Abstract

The 2008 Constitution differed from the 1998 Constitution on the issue of jurisdictional guarantees for the protection of human rights. The object of this article is to study one of the jurisdictional guarantees included

in the Montecristi Constitution: the legal action for failure to comply (acción por incumplimiento). In the first section, I reflect on the legal enforceability that the Constitution attributes to international human rights instruments and how this influences the enforceability of decisions by international bodies created by those instruments. In the second section, I analyze if the legal action for failure to comply constitutes a tool to demand that the Ecuadorean State implement decisions by international human rights bodies and to give effect to the international jurisdiction of human rights. In particular, I identify some of the risks and weaknesses associated with the use of this guarantee regarding decisions of international human rights bodies, with a view towards demonstrating that establishing a truly efficient mechanism for compliance of international human rights obligations assumed by the Ecuadorean States is still lacking.

### Sumario

**1.** La Constitución de 2008 y su interacción con el derecho internacional de los derechos humanos. **1.1.** De la incorporación de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos al ordenamiento jurídico ecuatoriano. **1.2.** De los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos como fuente de obligaciones para el Estado ecuatoriano. **1.3.** De las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos como fuente de obligaciones para el Estado ecuatoriano. **2.** La acción por incumplimiento en Ecuador. **2.1.** De la posible inejecutabilidad de las sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos. **2.2.** Del reclamo previo y otros posibles círculos viciosos de desprotección para las víctimas. **2.3.** De las posibles justificaciones para el incumplimiento. **3.** La imperiosa necesidad de un mecanismo eficaz para la ejecución y efectiva implementación de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador.

## 1. La Constitución de 2008 y su interacción con el derecho internacional de los derechos humanos

Actualmente en Ecuador, el derecho internacional de los derechos humanos pasó de ser un discurso político sin verdadero valor jurídico a un ordenamiento cuya fuerza normativa puede llegar a ser igual o incluso superior a la de la propia Constitución, siempre que sus normas sean más favorables para la protección de las personas. Esta tendencia, que empezó con la Constitución de 1998, se profundizó en la Constitución de 2008, que otorga un tratamiento privilegiado al derecho internacional de los derechos humanos. A raíz de la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno, surgen obligaciones para el Estado, no sólo derivadas de esos instrumentos sino también de las decisiones adoptadas por los organismos autorizados para interpretar dichos instrumentos.

### 1.1 De la incorporación de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos al ordenamiento jurídico ecuatoriano

Los derechos humanos exigibles en Ecuador ya no son únicamente aquellos a los que se refiere expresamente el texto constitucional, sino también los garantizados en el derecho internacional de los derechos humanos, derecho que se nutre de diversas fuentes, entre ellas los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos han sido objeto de una rápida y progresiva evolución que empezó con la aprobación, en 1948, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyas disposiciones han sido desarrolladas de manera progresiva en cientos de declaraciones, pactos, convenciones, tratados y otros instrumentos sobre la materia.

Ecuador es parte de la vasta mayoría de tratados internacionales de derechos humanos. Pero además de haberse sometido voluntariamente a las obligaciones establecidas en dichos tratados, en Ecuador, el derecho internacional de los derechos humanos ha sido incorporado al ordenamiento jurídico interno, al punto que las normas de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos constituyen parte del bloque constitucional y gozan de una jerarquía normativa privilegiada que permite la aplicación directa de sus normas en tanto permitan una mayor protección de los derechos de las personas.

### 1.1.1 La incorporación a través del bloque de constitucionalidad

La Constitución en su artículo 1 proclama al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, al tiempo que en su artículo 3 numeral 1 se establece como un deber primordial del Estado el “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales [...]”.

Esta mención a los derechos reconocidos en los *instrumentos internacionales* de derechos humanos se repite a lo largo de varios artículos de la Constitución. De particular importancia resultan el artículo 10 según el cual las personas “son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”, y el artículo 11 numeral 3 de conformidad con el cual “los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público administrativo o judicial de oficio o a petición de parte”. También tiene especial relevancia el artículo 172 de la Constitución según el cual los jueces ecuatorianos “administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y a la ley”.

Es cierto que otros artículos del texto constitucional, al referirse a los derechos humanos, omiten remitirse a los instrumentos internacionales y mencionan únicamente a los derechos reconocidos en la propia Constitución. No obstante, una interpretación integral<sup>1</sup> de las normas constitucionales permite concluir que esta omisión constituye un error involuntario antes que una redacción deliberada. Como ejemplo puede citarse el artículo 11 numeral 9 de la Constitución, donde se señala que “[e]l más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución”, sin mencionar a los derechos humanos garantizados en instrumentos internacionales. Al confrontar este artículo con el citado artículo

<sup>1</sup> Según nuestra Constitución, las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional (artículo 427).

3 numeral 1, resulta claro que la Constitución garantiza los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales aun cuando no estén expresamente reconocidos en el texto constitucional.

Esta constante referencia que hacen las normas constitucionales<sup>2</sup> a los instrumentos internacionales de derechos humanos ha tenido por efecto que las normas contenidas en esos instrumentos se encuentren incorporadas a nuestra Constitución y formen parte de nuestro bloque constitucional<sup>3</sup>. La propia Corte Constitucional ha reconocido la existencia de derechos que no se encuentran expresamente contemplados en las normas constitucionales y la obligatoriedad de adecuar la normativa interna y los actos del poder público no sólo a las disposiciones constitucionales sino también a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos contenidas en el bloque de constitucionalidad<sup>4</sup>. Así, aun cuando la Constitución omita referirse a un derecho garantizado por instrumentos internacionales de derechos humanos, se entiende que ese derecho existe en la Constitución y es parte de esta, sin necesidad de que aparezca expresamente en el texto constitucional.

### 1.1.2 La incorporación a través de la jerarquía normativa

Además de la incorporación al bloque constitucional a través de los varios artículos constitucionales que se remiten a los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Carta Magna los integra al ordenamiento jurídico interno a través de las normas sobre jerarquía normativa. La Constitución dedica un capítulo entero a los “tratados e instrumentos internacionales” y consolida una tendencia iniciada por la Constitución peruana de 1979<sup>5</sup> y perfeccionada por la reforma constitucional argentina de 1994<sup>6</sup> en el sentido de asignar a los tratados sobre derechos humanos una jerarquía específica dentro de nuestro ordenamiento.

En principio, según el artículo 425, el orden jerárquico de aplicación de las normas es el siguiente: en primer lugar la Constitución, luego los tratados y

2 En consonancia con la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional hace referencia a los instrumentos internacionales en sus artículos 1, 4, 6, 26, 65, 66 y 142.

3 Sobre el concepto de “bloque constitucional” sugiero consultar a UPRIMNY, Rodrigo. *El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*. Disponible en: [http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema\\_judicial&publicacion=72](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&publicacion=72)

4 La Corte Constitucional se ha referido al “el principio de aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad, previsto en el artículo 426 inciso segundo de la Constitución” (Resolución de la Corte Constitucional 9. Registro Oficial Suplemento 597 de 15 de diciembre de 2011). Así también, al determinar su facultad para realizar un control de constitucional, la Corte Constitucional ha señalado que está facultada para “definir la existencia de compatibilidad lógica entre dos normas, una de las cuales es la Constitución. Esta atribución de constatación de compatibilidad entre una norma infraconstitucional y una norma constitucional o del bloque constitucional de derechos, se realiza desligándose de los casos concretos” (Resolución de la Corte Constitucional 26, Registro Oficial Suplemento 777 de 29 de agosto de 2012). En el mismo sentido véase también la Resolución de la Corte Constitucional 20 publicada en el Registro Oficial Suplemento 743 de 11 de julio de 2012. No obstante, la Corte Constitucional también se ha referido al bloque de constitucionalidad precisando que “en ningún caso significa que todos los tratados internacionales formen parte del bloque, sino aquellas normas que no existen en la Constitución o desarrollos normativos que tienen la finalidad de mantener la fisonomía indiscutible de la Constitución. Debe existir remisión expresa a normas superiores y que su contenido material permita realizar una protección a un derecho.” (Resolución de la Corte Constitucional 1, Registro Oficial Suplemento 602 de 1 de Junio del 2009.)

5 Véase Artículos 101 y siguientes de la Constitución para la República del Perú de 12 de Julio de 1979.

6 Véase Artículos 31 y 75 numeral 22 de la Constitución de la Nación Argentina de 22 de agosto de 1994.

convenios internacionales, y posteriormente las leyes orgánicas, seguidas de las ordinarias. Podría deducirse que los tratados internacionales tienen en Ecuador un orden jerárquico infraconstitucional. Sin embargo, al momento de establecer la jerarquía normativa, la Constitución establece una diferenciación entre los tratados internacionales en general y los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Estos últimos, como veremos, podrían ser aplicados de manera directa por sobre la Constitución, siempre y cuando sus normas reconozcan derechos más favorables.

Así, el artículo 424, aunque reitera que la Constitución es la norma suprema, añade que “la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”. Esta norma debe leerse en conjunto con el artículo 417, de conformidad con el cual si bien los tratados internacionales ratificados por Ecuador tienen jerarquía infraconstitucional y deben sujetarse a lo establecido en la Constitución, “en el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución”. La diferenciación jerárquica entre los tratados internacionales y los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos que contengan normas más favorables, es evidente.

En el mismo sentido, según el artículo 426 de la Constitución, las autoridades y los jueces “aplicarán directamente las normas [...] previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución [...]. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos”. Es decir que, cuando los tratados o instrumentos internacionales de derechos humanos contengan normas más favorables para la persona humana, se aplican de manera directa e inmediata y pueden gozar de jerarquía supraconstitucional.

## **1.2 De los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos como fuente de obligaciones para el Estado ecuatoriano**

De lo señalado en líneas anteriores, se evidencia que el ordenamiento constitucional ecuatoriano ha reconocido un importante valor jurídico al derecho internacional de los derechos humanos mediante la incorporación de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos a la Constitución, a través del bloque constitucional y de las normas que establecen la jerarquía normativa. Surge entonces la inmediata necesidad de precisar qué son los instrumentos internacionales de derechos humanos y en qué se diferencian de los tratados internacionales de derechos humanos, así como de los tratados internacionales sobre otras materias.

Empiezo por precisar que los tratados son un tipo específico de instrumento internacional. Conforme al artículo 2.1.a de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, debe entenderse por tratado todo acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, cualquiera que sea su denominación particular, como por ejemplo “convención” o “pacto”. Lo que caracteriza a los tratados es el hecho de que los Estados pasan a formar parte de ellos a través de un procedimiento formal por el cual hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por sus normas, procedimiento que puede denominarse “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” o “adhesión”, según el caso. Se trata entonces de “reglas expresamente reconocidas por los Estados”<sup>7</sup>. Así, por ejemplo, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos son tratados internacionales de derechos humanos. En el derecho internacional de los derechos humanos, los tratados son la principal fuente de obligaciones para los Estados.

Por su parte, el término “instrumentos internacionales de derechos humanos” es más amplio, pues abarca tanto a los tratados como a otros instrumentos no convencionales, como por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de Jueces, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad), entre muchísimos otros. El término instrumentos internacionales de derechos humanos comprende entonces no sólo a los tratados sino también a declaraciones, reglas, principios, directrices y otros documentos con distinta denominación emitidos a nivel universal o regional tanto por organizaciones intergubernamentales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA), como por organismos internacionales de derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA o el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

Los instrumentos internacionales que no son tratados, no se abren a un proceso de suscripción y ratificación a través del cual los Estados se obligan formalmente por sus disposiciones. No obstante, el hecho de que no sean tratados, no implica que carezcan de efectos jurídicos o que no constituyan fuente de obligaciones para los Estados. En el derecho internacional de los derechos humanos, este tipo de instrumentos constituye una fuente auxiliar de obligaciones para los Estados<sup>8</sup>.

Más aún, si bien estas declaraciones, reglas, principios o directrices, no nacen con una fuerza vinculante, tienen una fuerza moral innegable y su valor variará conforme sean reconocidos y aceptados por un gran número de Estados. De hecho, entre los instrumentos internacionales de derechos humanos, es posible encontrar documentos de distinto rango jurídico. Así, por ejemplo, la práctica generalizada de los Estados, sumada a la creencia de que dicha práctica se estima obligatoria para los mismos, ha dado como resultado que instrumentos como la Declaración Universal y la Declaración Americana puedan considerarse normas de derecho consuetudinario. En

<sup>7</sup> Artículo 38.1.a. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

<sup>8</sup> Artículo 38.1.d. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

referencia específica a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Corte Interamericana ha señalado que si bien no es un tratado, tampoco carece de efectos jurídicos puesto que los propios Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos han reconocido en diversos documentos que la Declaración es una fuente de obligaciones internacionales para ellos, sumado a que su contenido está incorporado en las normas de interpretación del artículo 29 de la Convención Americana<sup>9</sup>.

Así, es claro que los propios Estados pueden asignarle un valor superior a una declaración u otro instrumento no convencional<sup>10</sup>, y eso es justamente lo que ha hecho Ecuador al incluir en su Constitución normas que establecen los mismos efectos jurídicos tanto para los tratados como para otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Nuestra Constitución ha reconocido a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos el mismo valor jurídico, independientemente de su naturaleza convencional o no convencional.

Resta por determinar cuáles son los instrumentos internacionales de derechos humanos y diferenciarlos de otros instrumentos internacionales comunes. La particularidad de que un tratado sea relativo a derechos humanos no es un hecho menor. Los tratados sobre derechos humanos se diferencian de los tratados multilaterales en que los primeros tienen por objeto y fin la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes, mientras que los segundos se celebran en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Por tanto, al aprobar los "tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción"<sup>11</sup>.

Resulta claro que aquellos acuerdos internacionales que tengan por objeto y propósito la protección de los derechos que emanan de la dignidad de la persona humana son tratados relativos a los derechos humanos. Pero aún cuando no tenga por objeto principal la protección de dichos derechos, un tratado o instrumento internacional se considera relativo a derechos humanos siempre que atañe, afecte o interese a la materia<sup>12</sup>.

Así, cuando la Constitución ecuatoriana se remite a los tratados y los instrumentos internacionales de derechos humanos, debemos entender que no es necesario que se trate de un instrumento cuyo objeto principal sean los derechos humanos, ni tampoco

9 Corte IDH. *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10

10 Al mismo tiempo, no sería posible que los Estados le asignen un valor inferior a ciertas normas de derechos humanos que han alcanzado el rango de normas imperativas de derecho internacional (normas *jus cogens*) cuyo cumplimiento es obligatorio y no admiten una interpretación contraria por parte de los Estados, como por ejemplo la prohibición de la tortura.

11 Corte IDH. *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29.

12 Sobre este tema se ha pronunciado la Corte IDH. En la Opinión Consultiva 16, la Corte IDH debía determinar si la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares es un tratado concerniente a la protección de los derechos humanos. Para ello, la Corte señaló que era necesario definir si dicho acuerdo internacional "atañe, afecta o interesa" a los derechos humanos, con independencia de cuál sea su objeto principal. Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 72.

que haya existido un proceso formal de ratificación o adhesión a esa norma. El único requisito para que una norma incluida en un instrumento internacional de derechos humanos sea aplicable directamente en Ecuador incluso por sobre la Constitución es que su contenido sea más favorable a la persona humana.

De tal manera, aún cuando en el derecho internacional de los derechos humanos ciertos instrumentos carezcan de efectos vinculantes, los Estados les pueden asignar un valor distinto, como ha ocurrido con las Declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos. Eso es precisamente lo que ha hecho Ecuador a la luz de las normas de la Constitución de 2008 que se refieren a los tratados y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, de conformidad con las cuales no sólo las convenciones y pactos formalmente suscritos por el país y aprobados conforme al trámite constitucional respectivo tienen vigencia y son de aplicabilidad directa en el país por y ante cualquier juez, sino que todo instrumento internacional de fuente no convencional para la protección de los derechos humanos ha quedado incorporado al bloque constitucional, y su jerarquía puede ser supraconstitucional en tanto sus normas favorezcan a los derechos fundamentales.

Debo anotar que la redacción de la Constitución no es del todo uniforme, y aunque más de veinte artículos se refieren de manera conjunta a los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, equiparando sus efectos y aplicabilidad, también es posible encontrar artículos que se refieren exclusivamente a los tratados internacionales de derechos humanos. Así, por ejemplo, el artículo 424 de la Constitución afirma que “[l]a Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”. El artículo omite referirse a los instrumentos internacionales de derechos humanos, pero al confrontarlo con artículos como el 11.3 según el cual “[l]os derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación” o como el 417 de conformidad con el cual “los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán [según] los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución”, resulta evidente que a pesar de esta omisión, probablemente involuntaria, no sólo los tratados que reconozcan derechos más favorables sino toda norma contenida en un instrumento internacional de derechos humanos puede prevalecer por sobre la Constitución y cualquier otra norma jurídica siempre y cuando sea más favorable a la persona humana.

Sin embargo, esta omisión ha servido de base para que nuestros jueces ignoren el contenido de instrumentos internacionales de derechos humanos de fuente no convencional al momento de adoptar sus decisiones. Así, por ejemplo, en la sentencia del caso *El Universo*, el juez consideró que “en múltiples veces se ha manifestado que se debe también observar la ‘Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión’ o Declaración de Chapultepec dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero ésta no encaja en la salvedad del inciso final del Art. 424 de la Constitución de la República, y no es un ‘tratado internacional de derechos humanos’

que haya sido ‘ratificado’ por el Estado ecuatoriano”<sup>13</sup>.

A pesar de decisiones como esta, que son contrarias a la interpretación *pro homine* de las normas de la Constitución, debe reconocerse que la forma en la que la Constitución ha incorporado a las normas de los instrumentos internacionales de derechos humanos es concordante con el concepto del *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos, que como ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones”<sup>14</sup>.

### 1.3 De las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos como fuente de obligaciones para el Estado ecuatoriano

Más arriba subrayaba cómo ha existido una verdadera proliferación de instrumentos internacionales de derechos humanos. A su vez, estos instrumentos han ido estableciendo numerosos organismos internacionales encargados de velar por el respeto de las obligaciones de derechos humanos que los Estados asumen en el marco de dichos instrumentos. Y las decisiones de esos organismos internacionales de derechos humanos se han ido encargando de precisar el alcance y los límites de dichos derechos.

Ecuador ha ratificado la gran mayoría de tratados internacionales de derechos humanos y reconocido la competencia de los organismos creados en virtud de esos tratados para supervisar el cumplimiento de sus normas así como para interpretarlas. Por tanto, es preciso determinar cómo las decisiones adoptadas por esos organismos internacionales de derechos humanos constituyen una fuente de obligaciones para el Estado ecuatoriano. La necesidad de determinar qué tipo de obligaciones surgen para el Estado a partir de dichas decisiones se vuelve aún más imperativa tomando en consideración que la acción por incumplimiento<sup>15</sup>, se incorporó a nuestra Constitución con el objeto de garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos.

En este punto, resulta oportuno diferenciar, en primer lugar, las sentencias de los informes relativos a derechos humanos, en tanto su valor como fuente de obligaciones para los Estados puede ser distinto. En segundo lugar, deben distinguirse aquellos informes y sentencias emitidos respecto de los derechos humanos en Ecuador de las

13 Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales del Guayas (Ecuador). Sentencia No. 457-2011. *Caso El Universo*. Guayaquil, 20 de julio de 2011, página 68.

14 Corte IDH. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 115.

15 La incorporación de esta acción ha despertado un gran interés académico. Son dignas de destacar dos tesis elaboradas sobre la materia: (1) PEÑAHERRERA OLEAS, Martín. *La función de la acción por incumplimiento como garantía jurisdiccional del ordenamiento jurídico*. Tesis de grado presentada como requisito para la obtención del título de abogado. Universidad San Francisco de Quito, mayo de 2012 (no publicada) y (2) ALBUJA GABELA, Francisco Javier. *Ejecución de sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: necesidad de la implementación de un Sistema Jurídico Procesal en Ecuador para su cumplimiento integral*, Tesis para la obtención del grado de Magíster en Derecho Procesal, Universidad Andina Simón Bolívar, 2012 (no publicada).

sentencias o informes emitidos respecto de otros países, o de manera general para todos los Estados, por parte de órganos cuya competencia y facultades el Ecuador ha reconocido, en tanto una cosa es el cumplimiento de sentencias e informes y otra muy distinta la recepción de la jurisprudencia y los estándares internacionales contenidos en los pronunciamientos de los organismos internacionales de derechos humanos.

### **1.3.1 El cumplimiento de sentencias, informes y otras decisiones de organismos internacionales de derechos humanos**

En el derecho internacional de los derechos humanos es claro que no todos los pronunciamientos tienen la misma fuerza jurídica. Escapa a los límites y objetivos del presente artículo realizar una presentación sistemática de este complejo sistema de protección internacional de derechos humanos, que tanto a nivel universal (Organización de las Naciones Unidas) como regional (sistema interamericano, en nuestro caso), ha desarrollado órganos con competencia para conocer casos individuales y para pronunciarse de manera general con recomendaciones para los Estados. Algunos de esos órganos son creados por los tratados y sus protocolos, a los cuales Ecuador se ha sometido voluntariamente, mientras que otros nacen de resoluciones adoptadas por los Estados en el marco de las Asambleas Generales de los organismos intergubernamentales, entre otras instancias. Entre los diversos organismos de protección de derechos humanos es posible encontrar algunos de naturaleza jurisdiccional, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mientras que otros sólo gozan de una naturaleza cuasi-jurisdiccional, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Comité de Derechos Humanos de la ONU, y algunos no tienen competencia jurisdiccional alguna, como los Relatores Temáticos, y otros mecanismos especiales de Naciones Unidas.

Los pronunciamientos de estos distintos tipos de organismos tienen, por lo tanto, un diverso valor como fuente del derecho internacional de los derechos humanos. Lo que es más, un mismo organismo de derechos humanos puede generar normas, doctrina o jurisprudencia, y cada uno de estos pronunciamientos tendrá un distinto valor como fuente de obligaciones para los Estados.

Así, por ejemplo, un pronunciamiento emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de una denuncia individual, no tiene el mismo valor que un pronunciamiento emitido por el mismo organismo en uso de otra de sus atribuciones, como la de formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos. De la misma manera, un pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de un caso particular tiene una fuerza jurídica distinta a la de un pronunciamiento del mismo organismo en uso de su facultad consultiva.

Para determinar el valor jurídico de un pronunciamiento de un organismo internacional de derechos humanos habrá que considerar varios factores. Uno de esos factores es la naturaleza del órgano en cuestión, determinando si se trata de un órgano jurisdiccional o cuasijurisdiccional. Ambos tienen en común que su competencia está definida por un instrumento internacional y constituyen organismos independientes

que adoptan decisiones fundadas con base en el derecho internacional y procedimientos reglados. Sin embargo, la obligatoriedad de las decisiones de los órganos cuasijurisdiccionales no está consagrada por un instrumento, a diferencia de la obligatoriedad de las decisiones de los órganos jurisdiccionales. Un factor adicional a tomar en consideración es la naturaleza de la competencia específica ejercida por el organismo internacional de derechos humanos, pues es frecuente que estos organismos tengan múltiples facultades, de conformidad con las cuales pueden realizar pronunciamientos generales con recomendaciones sobre la mejor forma de garantizar el goce efectivo de un derecho humano en todos los Estados, así como también pronunciamientos específicos respecto de un Estado en el marco de denuncias individuales o a raíz de visitas de observación, entre otros.

Por ello, es preciso resaltar la diferencia entre las sentencias y los informes, y entre los informes, habrá que distinguir entre aquellos emitidos en el marco de denuncias individuales y aquellos emitidos en uso de facultades de supervisión más generales.

Con respecto a las *sentencias* emitidas por organismos jurisdiccionales creados por tratados a los que el Estado voluntariamente se ha sometido, como es el caso de la Corte Interamericana, no puede ponerse en duda el carácter vinculante de estas decisiones respecto de los Estados que sean partes del caso concreto<sup>16</sup>. Al respecto, en virtud del numeral 1 del artículo 68 de la Convención Americana, los Estados parte de este tratado “se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. La obligatoriedad de cumplir con las sentencias emitidas por organismos jurisdiccionales cuya competencia contenciosa ha ratificado el Estado, es parte fundamental del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito internacional. La jurisprudencia que se crea a través de las sentencias constituye una fuente indudable de obligaciones para los Estados demandados.

Con respecto los *informes* adoptados en el marco de denuncias individuales por organismos cuasi-jurisdiccionales, como la Comisión Interamericana o los Comités de Derechos Humanos de la ONU, facultados para conocer denuncias individuales<sup>17</sup>, los Estados han adoptado diversas posiciones. Me referiré de manera específica al valor que se ha asignado a los informes emitidos por la Comisión Interamericana

---

16 Aunque podría hacerse una diferenciación entre las distintas sentencias (declarativas, sentencias constitutivas, condenas al pago de sumas de dinero, etc.), ese análisis excede a los límites del presente estudio.

17 Actualmente varios órganos creados en virtud de tratados adoptados en el marco de la ONU pueden, en determinadas circunstancias, considerar las denuncias o comunicaciones de particulares que consideran que sus derechos han sido violados por un Estado Parte: el Comité de Derechos Humanos puede examinar comunicaciones de particulares presentadas contra Estados Partes en el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer puede examinar comunicaciones de particulares presentadas contra Estados Partes en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el Comité contra la Tortura puede examinar comunicaciones de particulares presentadas contra Estados Partes que hayan formulado la declaración requerida en virtud del artículo 22 de la Convención contra la Tortura; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial puede examinar comunicaciones de particulares presentadas en contra de Estados Partes que hayan formulado la declaración requerida en virtud del artículo 14 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Comité para la protección de las personas con discapacidad puede examinar comunicaciones de particulares presentadas en contra de Estados partes que hayan ratificado el protocolo facultativo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el Comité sobre Desapariciones Forzadas puede recibir denuncias en virtud del artículo 31 de la Convención sobre desapariciones forzadas de la ONU; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede examinar comunicaciones en virtud de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También podrían en el futuro entrar en vigor disposiciones que admiten el examen de comunicaciones de particulares por parte del Comité sobre los Trabajadores Migratorios o el Comité sobre los Derechos del Niño.

en el marco del procedimiento de denuncias individuales, aunque dejó sentado que ese valor es muy semejante al de los informes emitidos por Comités de Derechos Humanos de la ONU con competencias para recibir y tramitar denuncias individuales.

Como señalaba, la respuesta de los Estados no ha sido uniforme. A manera de ejemplo, en Colombia, el Consejo de Estado ha establecido el valor vinculante de las decisiones de la Comisión en la resolución de casos individuales en lo que compete a las medidas no pecuniarias de reparación<sup>18</sup>. En Argentina, la jurisprudencia le ha asignado distinto valor a las decisiones de la CIDH. En un caso relacionado con el cumplimiento de la decisión de la CIDH en el caso *Abella y otros*<sup>19</sup>, la Corte Suprema destacó que:

“si bien por el principio de buena fe que rige la actuación del Estado argentino en el cumplimiento de sus compromisos internacionales, aquél debe realizar los mejores esfuerzos para dar respuesta favorable a las recomendaciones efectuadas por la comisión, ello no equivale a consagrar como deber para los jueces el de dar cumplimiento a su contenido, al no tratarse aquéllas de decisiones vinculantes para el Poder Judicial”<sup>20</sup>. Mientras que en otra ocasión la misma Corte Suprema argentina señaló que “las directivas de la Comisión constituyen una imprescindible pauta de interpretación de los deberes y obligaciones derivados de la Convención Americana”<sup>21</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el valor jurídico de las recomendaciones de la CIDH. La Corte señaló que:

“de conformidad con la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el término *recomendaciones*, usado por la Convención Americana, debe ser interpretado conforme a su sentido corriente. Sin embargo, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el mismo artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si se trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111). Asimismo, el artículo 33 de la Convención Interamericana es un órgano competente junto con la Corte para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes, por lo que, al ratificar dicha convención, los Estados Partes se comprometen a atender las recomendaciones que la Comisión aprueba en sus informes”<sup>22</sup>.

18 Consejo de Estado (Colombia), Sala de Consulta y Servicio Civil, 13 de octubre de 1992, consulta del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la obligatoriedad de las recomendaciones que la Comisión de Derechos Humanos hace al Estado Colombiano (autorizada su publicación el 11 de marzo de 1997). Considerando 8vo y puntos resolutivos 1 a 3.

19 CIDH. Informe N° 55/97. *Caso 11.137 Juan Carlos Abella (Argentina)* 18 de noviembre de 1997.

20 Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). *Acosta, Claudia Beatriz y otros s/ hábeas corpus*. 22 de diciembre de 1998.

21 Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). *Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad*, causa N° 17.768, 14 de junio de 2005.

22 Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo*. Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párrafos 79-81.

En todo caso, es claro que los Estados no pueden hacer caso omiso de un informe emitido por un organismo internacional de derechos humanos en el marco de una denuncia individual. Tal es así que este incumplimiento conlleva consecuencias específicas. Por ejemplo, en el sistema interamericano, para los países que han ratificado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, el incumplimiento de las recomendaciones establecidas por la Comisión Interamericana en un informe de fondo tiene como consecuencia el sometimiento del caso a la Corte, con miras a determinar la responsabilidad internacional del Estado en cuestión.

Ahora bien, tanto los organismos jurisdiccionales como los organismos cuasijurisdiccionales creados para proteger los derechos humanos adoptan *otras decisiones* en el uso de sus facultades de supervisión generales sin que exista una denuncia individual o un procedimiento contencioso o cuasicontencioso de por medio. Estas decisiones tienen distintas denominaciones, como puede ser *informes*, observaciones generales, recomendaciones generales, comentarios generales, opiniones consultivas, entre otras.

Tomando una vez más como ejemplo a la Comisión Interamericana, encontramos que este organismo en uso de sus facultades establecidas en el artículo 41 de la Convención Americana, emite recomendaciones, informes de país, informes regionales, informes temáticos, informes anuales en los que se refiere a la situación de derechos humanos en distintos países, entre otros pronunciamientos. En algunos de estos documentos se señalan recomendaciones de carácter general para todos los Estados, mientras que en otros se establecen recomendaciones de carácter general, pero dirigidas a un Estado en particular. En el sistema universal de derechos humanos también existen decisiones con distinto valor jurídico. Por ejemplo, algunos Comités con competencias en derechos humanos pueden adoptar “comentarios”, “observaciones” y “recomendaciones” de carácter general para todos los Estados, así como también pueden emitir “observaciones finales” y otras sugerencias dirigidas a Estados específicos. A lo anterior se suman los diferentes mecanismos extraconvencionales, cuya naturaleza ni siquiera es cuasijurisdiccional, y cuyos pronunciamientos también constituyen directrices importantes para los Estados, como por ejemplo los informes de los Relatores Especiales y Grupos de Trabajo de la ONU<sup>23</sup>, y los informes emitidos por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el marco del examen periódico universal.

A la luz de la distinta naturaleza de los informes y pronunciamientos de los organismos internacionales de derechos humanos, cuyas facultades son muy diversas, el derecho internacional de los derechos humanos asigna un valor jurídico distinto a las decisiones de estos organismos. No es posible establecer un esquema inamovible o jerárquico de las fuentes doctrinarias y auxiliares en el derecho internacional de los derechos humanos, pues todas ellas forman parte del desarrollo evolutivo del derecho internacional de los derechos humanos.

---

23 En Ecuador se ha llegado incluso a sostener que el cumplimiento de obligaciones emitidas en el marco de informes de Relatores Especiales de la ONU, cuya naturaleza no es convencional, puede ser demandado mediante una acción por incumplimiento (Véase: PAZMIÑO CORRAL, Carolina. “Cumplimiento de las recomendaciones del Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales”. En: *Informe sobre derechos humanos Ecuador 2011. Programa Andino de Derechos Humanos*. Universidad Andina Simón Bolívar. 2012).

Ahora bien, aunque para el derecho internacional de los derechos humanos algunas decisiones gocen de un carácter vinculante y otras constituyan meras recomendaciones o exhortaciones, en tanto establecen una conducta deseable pero no obligatoria para los Estados, es claro que los Estados siempre pueden otorgar a las recomendaciones un valor jurídico mayor, y asignarles, dentro de su ordenamiento jurídico, una fuerza vinculante. Recordemos que en el derecho internacional, las indicaciones expresas o implícitas de un elemento subjetivo según el cual Estado siente que cumple lo que supone una obligación jurídica constituyen *opinio juris*, y en consecuencia son fuente de obligaciones jurídicas.

En el caso ecuatoriano, existen indicaciones incluso expresas de que el Estado ha reconocido a las recomendaciones contenidas en informes y otras decisiones de organismos internacionales como fuente de obligaciones. Así, por ejemplo, nuestra Constitución no hace diferencias entre los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos al momento de asignarles un valor jurídico, y, como veremos, incorpora una garantía jurisdiccional para demandar el incumplimiento de “de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos” sin diferenciar entre estos pronunciamientos, de tal manera que existe un espacio para afirmar que no cabe que nosotros hagamos una diferenciación entre los efectos jurídicos de las decisiones adoptadas por los órganos de tratados y aquellas emitidas por los órganos creados en virtud de otros instrumentos internacionales, así como tampoco cabe que nosotros hagamos una diferenciación entre los efectos jurídicos de los informes adoptados por organismos internacionales en uso de sus distintas facultades, sean estas jurisdiccionales, cuasijurisdiccionales o no jurisdiccionales.

La intención del Estado ecuatoriano de reconocer como fuente de obligaciones a las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos se ve reflejada también en otras normas, como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, o el Decreto 1317 de 2008, en los cuales se pone “en el mismo saco” a las sentencias y a todos los informes de organismos internacionales de derechos humanos y se afirma que el Estado tiene la obligación de cumplirlos.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al regular la acción por incumplimiento, señala en su artículo 52 que esta acción tiene por objeto garantizar el cumplimiento de “sentencias, decisiones o informes” de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Nótese que no se hace diferenciación entre una sentencia y un informe, y que a las sentencias e informes se ha agregado la denominación de “decisiones”, con lo cual quedarían incluidas decisiones que no son estrictamente sentencias y cuya denominación es distinta a “informes”, como por ejemplo las Observaciones Finales o Recomendaciones Generales que emiten ciertos Comités de la ONU.

Así también, el lenguaje del señalado Decreto 1317 es absolutamente decidor de la voluntad del Estado ecuatoriano de dar exigibilidad a las sentencias, informes y otras decisiones de organismos internacionales de derechos humanos. Según dicho Decreto, el Ministerio de Justicia debe coordinar “la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, y demás obligaciones surgidas por

compromisos internacionales en esta materia". No sólo que no se hace diferencia entre las "obligaciones" que surgen, por ejemplo, de una sentencia o de una recomendación incluida en un informe, sino que además se establece que todas estas decisiones deben "ejecutarse". A través de este Decreto queda incluso superada en Ecuador la discusión vigente en el sistema interamericano de derechos humanos sobre la obligatoriedad de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana, puesto que el Estado se ha referido a éstas como "obligaciones" a ser "ejecutadas".

Así, la voluntad del Estado ecuatoriano, contenida incluso en normas de rango constitucional y orgánico, ha sido la de asignar expresamente a los informes y otras decisiones de organismos internacionales de derechos humanos un valor superior a aquel reconocido en el derecho internacional, equiparándolos con las sentencias adoptadas por organismos convencionales con facultades contenciosas. Es esa voluntad estatal la que debe primar al momento de determinar los efectos de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos, incluso por sobre nuestra propia percepción, o la opinión de esos mismos organismos respecto de la obligatoriedad o no de sus decisiones.

### 1.3.2 La recepción de estándares internacionales de derechos humanos

En la sección anterior precisé que si bien para el derecho internacional de los derechos humanos existe una distinción entre el valor jurídico de una sentencia y el de un informe; y en el caso de los informes, existen diferencias entre aquellos con carácter específico para un Estado y aquellos de carácter general con recomendaciones para todos los Estados, nuestra Constitución ha superado esta discusión. No obstante, también resulta necesario advertir que el cumplimiento de sentencias e informes de derechos humanos es un tema distinto al de la recepción de la jurisprudencia y los estándares internacionales contenidos en los pronunciamientos de los organismos internacionales de derechos humanos.

Según se estableció en párrafos anteriores, Ecuador debe dar cumplimiento a las sentencias de los casos en los que se haya determinado su responsabilidad internacional; debe también cumplir los informes de los casos en los que se le hayan formulado recomendaciones con base en una denuncia individual; y debe cumplir las decisiones, cualquiera que sea su denominación, en las que organismos de derechos humanos en el marco de sus competencias realicen recomendaciones generales dirigidas a todos los Estados, entre ellos Ecuador. Sin embargo, queda pendiente determinar si las decisiones adoptadas por organismos de derechos humanos respecto de otros países tienen valor jurídico únicamente para los Estados concernidos o si sus decisiones resultan vinculantes también para Ecuador.

Por mandato constitucional, según se explicó en líneas anteriores, los jueces ecuatorianos deben administrar justicia con sujeción a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así está establecido textualmente en el artículo 172 de la Constitución. Cabe preguntarse si esto quiere decir que los jueces deben tomar en cuenta únicamente el texto de los instrumentos internacionales, o si deben considerar además la interpretación que de esas normas

han hecho los órganos y mecanismos creados por dichos instrumentos.

Y es que los tratados sobre derechos humanos no sólo incluyen un catálogo de derechos humanos, sino que, como se señaló más arriba, suelen además establecer órganos para interpretar sus normas, supervisar su cumplimiento y proteger los derechos humanos cuando los recursos judiciales internos hayan fallado en su deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación de éstos. Debe resaltarse que los tratados e instrumentos internacionales no conceden derechos humanos, sino que sólo los reconocen, lo que significa que pueden existir derechos humanos que no han sido formalmente establecidos en el texto de sus normas y que por tanto puedan ser ampliados a través de los pronunciamientos de los organismos internacionales de derechos humanos, en tanto intérpretes autorizados de los respectivos instrumentos internacionales.

De hecho, a través de sus distintos pronunciamientos, los organismos internacionales de derechos humanos han ido precisando el alcance y los límites de los derechos humanos, cuyo reconocimiento expreso es, a menudo, vago y genérico. Resulta de fundamental importancia entonces definir si la incorporación de los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos al ordenamiento jurídico ecuatoriano implica que la jurisprudencia elaborada por los mecanismos de control creados por dichos tratados para interpretarlos adquiere fuerza vinculante a pesar de que el Estado denunciado no sea el Ecuador.

Ciertamente, para cumplir de manera adecuada con los mandatos normativos incluidos en los tratados e instrumentos de derechos humanos, los jueces deberían aplicar correctamente los estándares internacionales desarrollados en virtud de esos tratados por parte de los órganos creados por dichos tratados y autorizados para interpretarlos. Pero no está claro si dichos estándares han sido incorporados también a nuestro ordenamiento jurídico<sup>24</sup>, lo que les daría una fuerza vinculante y aplicabilidad directa, o si únicamente constituyen una guía para la decisión para los jueces.

Respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia establecida en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para Estados que reconocen la competencia contenciosa de la Corte pero no fueron parte del caso en cuyo contexto se emitió la decisión, la Convención Americana no contiene una disposición expresa que establezca los efectos jurídicos de sus decisiones respecto de los Estados que no han sido parte del proceso; únicamente se establece en el artículo 69 que la decisión será "transmitida" a los otros Estados.

No obstante, la Corte Interamericana ha abordado este tema bajo la figura del "control de la convencionalidad" desarrollada a partir de su pronunciamiento en el caso *Almonacid Arellano* en el año 2006<sup>25</sup>. El control de convencionalidad se refiere a un control de compatibilidad que deben realizar los jueces (y toda autoridad pública) entre sus decisiones y la normativa convencional y su jurisprudencia. En palabras de la propia Corte Interamericana: "las autoridades internas están sujetas al imperio de la

<sup>24</sup> La doctrina se ha referido a este fenómeno como "la incorporación *in totum* de los tratados de derechos humanos".

<sup>25</sup> Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y Costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, no. 154.

ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un 'control de convencionalidad' entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos judiciales vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana<sup>26</sup>. Nótese que la Corte afirma que el control de convencionalidad es una obligación de los jueces.

Una lectura correcta de esta obligación nos lleva a determinar que, más allá de la denominación de "control de convencionalidad", los jueces deben realizar dicho examen de compatibilidad respecto de los otros instrumentos internacionales de derechos humanos y no únicamente respecto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más aún cuando la Constitución ecuatoriana no otorga un tratamiento diferenciado a los tratados respecto del resto de instrumentos internacionales de derechos humanos.

La jurisprudencia comparada no ha dado una respuesta uniforme a la interrogante que nos ocupa. En Venezuela se ha sostenido que lo que la Constitución incorpora es el texto del tratado, más no sus interpretaciones<sup>27</sup>. Mientras que en Costa Rica se ha considerado que la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos implica que la jurisprudencia emanada del órgano internacional de control del respectivo tratado adquiere el mismo valor constitucional de la norma interpretada<sup>28</sup>. En Argentina, la jurisprudencia ha ido variando de opinión, aunque parece haber prevalecido la tesis de que la interpretación de los derechos constitucionales debe guiarse por la jurisprudencia internacional de los órganos de control, con lo cual ésta debe ser tenida en cuenta como una guía, mas no con fuerza vinculante<sup>29</sup>. Según el máximo tribunal de justicia argentino, tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina, cuanto los poderes constituidos argentinos deben guiarse para la interpretación de la Convención Americana, por la jurisprudencia de la Corte IDH, en tanto esta jurisprudencia constituye "una insoslayable pauta de interpretación" para ellos en el ámbito de su competencia, "a los efectos de resguardar las obligaciones asumidas por el Estado argentino en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos"<sup>30</sup>. Más aún, la Corte Suprema de Justicia

26 Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Fondo. Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 225.

27 Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela. Sentencia 1942 del 15 de julio de 2003 sobre la inconstitucionalidad de las leyes de desacato.

28 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, sentencia 2313 de 1995 sobre la inconstitucionalidad de la colegiatura obligatoria para periodistas

29 Para un análisis de la jurisprudencia argentina sobre la materia, véase: DI CORLETO, Julieta. "El reconocimiento de las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericanas en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Argentina". En CEJIL: *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires, 2007.

30 Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). *Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ recurso de casación e inconstitucionalidad*.

argentina ha llegado a revocar sentencias de jueces inferiores cuando sus decisiones han ido en contra de la jurisprudencia elaborada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aclarando que dicha jurisprudencia debe servir de guía para la interpretación de los preceptos de la Convención Americana<sup>31</sup>. En el caso colombiano, la Corte Constitucional en general ha reconocido que la jurisprudencia de las instancias internacionales encargadas de interpretar los tratados de derechos humanos “constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales”<sup>32</sup>. En Perú, el Tribunal Constitucional sostuvo que “los derechos y libertades reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado peruano. Tal interpretación, conforme con los tratados sobre derechos humanos, contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región”<sup>33</sup>.

Además de los ejemplos mencionados en el párrafo anterior, el concepto de control de convencionalidad empieza a aparecer con cada vez más frecuencia en la jurisprudencia comparada<sup>34</sup>, lo que evidencia un creciente reconocimiento de la importancia de los estándares internacionales para aplicar correctamente las normas contenidas en los tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Lamentablemente, no puede decirse lo mismo respecto de Ecuador. Los operadores judiciales nacionales han hecho caso omiso de su obligación de control de convencionalidad e incluso se han pronunciado de manera desfavorable a este concepto. Así, por ejemplo, en la sentencia del caso *El Universo*, el juez Paredes manifestó que “el llamado ‘control de convencionalidad’ no es norma obligatoria para los jueces de los Estados Partes de la Convención, dado que aún no existe el denominado derecho único para los países miembros de la OEA y de la Convención, dado la diversidad ideológica y cultural de cada uno de sus miembros”<sup>35</sup>.

Adicionalmente, los jueces han sido bastante imprecisos al momento de pronunciarse sobre el valor, tanto de los informes, como de las sentencias de organismos internacionales de derechos humanos. Por lo general, la jurisprudencia nacional se limita a citar los estándares internacionales únicamente cuando su contenido resulta conveniente o apoya la decisión del juez, sin que ello vaya acompañado de un pronunciamiento expreso respecto del valor jurídico de las decisiones que citan. Cuando ante los alegatos de los abogados, los jueces se ven en la necesidad de

---

Sentencia de 13 de julio de 2007, párrafo 20.

31 Véase, por ejemplo, Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). *Bramajo, Hernán Javier S/ Incidente de excarcelación*. Sentencia del 12 de septiembre de 1996.

32 Corte Constitucional (Colombia). Sentencia C-010 de 2000. Citada por UPRIMNY, Rodrigo. “La fuerza vinculante de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos en Colombia: un examen de la evolución de la jurisprudencia constitucional”. En: CEJIL: *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires, 2007.

33 Tribunal Constitucional (Perú), *Caso de Crespo Bragayrac*, Exp. N.º 0217-2002-HC/TC. 7 de abril de 2002.

34 Véase, por ejemplo: Suprema Corte de Justicia de la Nación (México). Acuerdo del Tribunal de 14 de julio de 2011 (Expediente Varios 912/2010).

35 Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales del Guayas (Ecuador). Sentencia No. 457-2011. *Caso El Universo*. Guayaquil, 20 de julio de 2011, página 67.

pronunciarse sobre estos estándares, sus decisiones no han contribuido a reconocer la fuerza vinculante de los instrumentos internacionales. Una vez más, traigo como ejemplo la sentencia del caso *El Universo*, en la que el juez reconoce que “la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (Convención), forma parte del ordenamiento jurídico interno ecuatoriano y la Constitución de la República está jerárquicamente por encima de aquel convenio internacional según se expresa en el Art. 425 de la Carta Magna del Estado Ecuatoriano, y solo se invierte esta jerarquía en caso de sean ‘tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución’”<sup>36</sup>, pero decide de manera abiertamente contraria a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, haciendo caso omiso a la interpretación que la Corte Interamericana ha hecho de sus disposiciones y que resultaba más favorable para la decisión del mencionado caso. Lo que es más, el juez señala expresamente que “la llamada ‘jurisprudencia interamericana’ no es vinculante (sic) para un Estado Parte que no sea objeto de una demanda contenciosa”<sup>37</sup>. Por lo general, los jueces nacionales tampoco suelen establecer claramente una diferencia, si existe, entre el valor jurídico de las decisiones de organismos jurisdiccionales y el de las decisiones de organismos cuasijurisdiccionales.

Más allá de esta nefasta jurisprudencia nacional, lo cierto es que gran parte de los jueces muestra resistencia a utilizar los criterios provenientes de los organismos internacionales, o de plano los ignora, aun cuando en varios casos, las soluciones encontradas en la jurisprudencia internacional contienen criterios más favorables a los derechos de las personas. También es común que los jueces citen los estándares internacionales pero decidan en abierto desacato a esos principios, como en el caso *El Universo*.

Al respecto, si la Constitución ecuatoriana ha optado por dar un valor supraconstitucional a toda norma que concierna a los derechos humanos, siempre que su contenido sea más favorable a la persona humana, y si son los organismos de derechos humanos los encargados de interpretar el contenido de las normas de derechos humanos, podría concluirse que cuando la interpretación que a través de sus decisiones realizan dichos organismos es más favorable a la persona humana, los jueces deben aplicar esa interpretación, así como también están en la obligación de realizar un control de convencionalidad de sus decisiones, confrontándolas con los estándares internacionales aplicables. De nada serviría el reconocimiento de que los tratados e instrumentos de derechos humanos son parte de nuestro ordenamiento jurídico si esto no se traduce en la aplicabilidad de los criterios desarrollados por los organismos internacionales de derechos humanos sobre el contenido, límite, alcance y significado de esas normas.

Por tanto, el sometimiento del Estado ecuatoriano al derecho internacional de los derechos humanos implica que los pronunciamientos de los organismos internacionales autorizados para aplicar e interpretar las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como fuente de derecho internacional de los derechos humanos, deben ser acatados por los operadores de justicia, incluso si

36 Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales del Guayas (Ecuador). Sentencia No. 457-2011. *Caso El Universo*. Guayaquil, 20 de julio de 2011, páginas 67 y 68.

37 Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales del Guayas (Ecuador). Sentencia No. 457-2011. *Caso El Universo*. Guayaquil, 20 de julio de 2011, página 68.

están dirigidos a otros Estados, al menos en tanto esos pronunciamientos sean más favorables para la protección de los derechos de las personas.

Así las cosas, si estamos ante un derecho cuya protección es distinta en la normativa constitucional e internacional, la interpretación debe ser siempre pro persona, y por tanto debe aplicarse la norma que mejor garantice los derechos humanos, sea la constitucional o la internacional. Adicionalmente, debe primar la interpretación más favorable respecto de ese derecho humano, independientemente de que esa interpretación provenga de órganos judiciales internos o de organismos internacionales de derechos humanos, sean jurisdiccionales, cuasijurisdiccionales o no jurisdiccionales.

## 2. La acción por incumplimiento en Ecuador

En Ecuador aún no se ha creado un mecanismo verdaderamente efectivo para garantizar la ejecución de sentencias y la implementación de las recomendaciones contenidas en los informes de organismos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, la Constitución incluyó una garantía jurisdiccional para reclamar por el incumplimiento de dichas sentencias e informes: la acción por incumplimiento.

Se trata de una garantía jurisdiccional sin mayores precedentes. Si bien son varios los países que han avanzado en el establecimiento de mecanismos efectivos para dar cumplimiento a las sentencias emitidas por organismos internacionales de derechos humanos, esos mecanismos no suelen ser, propiamente, garantías jurisdiccionales. Las constituciones de Colombia (1991)<sup>38</sup> y Perú (1993)<sup>39</sup> incorporaron una acción de incumplimiento, pero se trata de procesos constitucionales por medio de los cuales se demanda el incumplimiento de leyes o actos administrativos, y no tienen por objeto demandar el incumplimiento de decisiones de organismos internacionales de derechos humanos. En ese sentido, se asemejan más a la acción de protección en Ecuador.

Antes de continuar, dejo anotado que en Ecuador la acción de incumplimiento tiene un objetivo completamente distinto a la acción por incumplimiento. Mientras que la acción por incumplimiento procede respecto de normas jurídicas o actos administrativos de carácter general<sup>40</sup>, así como también respecto de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, la acción *de* incumplimiento procede respecto de sentencias de naturaleza constitucional. La acción *de* incumplimiento tiene por objeto conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales y su fundamento se encuentra en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución y en los artículos 162 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como en el artículo 84 del Reglamento de sustanciación de proceso de competencia de

38 Constitución Política (Colombia). Artículo 87.

39 Constitución Política (Perú). Artículo 200, numeral 6.

40 El presente artículo se limita a analizar de la acción por incumplimiento como garantía para el cumplimiento de sentencias o informes de derechos humanos, no para la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico ni tampoco respecto de los actos administrativos.

la Corte Constitucional. La acción *de* incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales se constituyó en una garantía jurisdiccional por mandato de la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional<sup>41</sup>. De su parte, el fundamento jurídico de la acción *por* incumplimiento en Ecuador se encuentra en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución; 52 a 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y 32 del Reglamento de sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional.

La procedencia de una garantía jurisdiccional respecto de las sentencias e informes de derechos humanos implica un reconocimiento constitucional de la fuerza vinculante de estas decisiones, así como también de que su incumplimiento constituye un quebrantamiento del ordenamiento jurídico internacional desarrollado para proteger a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Esto es digno de resaltar y sin duda constituye un avance en materia de derechos humanos en Ecuador.

La primera sección de este artículo estuvo dedicada a subrayar que es obligación del Estado cumplir con las sentencias emitidas por organismos internacionales de derechos humanos cuya competencia contenciosa ha reconocido, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como también es su obligación, a la luz de las normas constitucionales vigentes, cumplir con los informes y otras decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o los distintos Comités de Derechos Humanos de la ONU, en tanto la Constitución ecuatoriana no diferencia a los informes de las sentencias como fuente de obligaciones internacionales.

Si bien el valor jurídico de los informes de organismos internacionales de derechos humanos surge de mi interpretación personal de las normas constitucionales que, como tal, está sujeta a discusión, la fuerza vinculante de una sentencia emitida por un organismo como la Corte Interamericana de Derechos Humanos no es materia de debate, pues su obligatoriedad es clara a la luz de las normas de la Convención Americana ratificada por el Estado ecuatoriano.

A pesar de lo anterior, la acción por incumplimiento en Ecuador abre el espacio para que se incumpla incluso una sentencia del máximo tribunal interamericano. Como analizaré a continuación, la manera en la que esta acción ha sido concebida y regulada la convierte en un verdadero fraude, en tanto abre espacios para que la Corte Constitucional declare inejecutables sentencias de organismos internacionales de derechos humanos, al tiempo que coloca a las víctimas en círculos viciosos de desprotección, y permite que las autoridades justifiquen el incumplimiento.

Quizá por esa razón, habiendo transcurrido más de cuatro años desde la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, y a pesar del alto grado de incumplimiento de Ecuador con las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, hasta la fecha no existen antecedentes de sentencias dictadas por la Corte Constitucional en procesos por incumplimiento de resoluciones dictadas por organismos internacionales de derechos humanos.

---

41 Corte Constitucional, sentencia No. 001-10-PJO-CC, Caso No. 0999-09-JP, publicado en el Registro Oficial segundo suplemento No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

## 2.1 De la posible inejecutabilidad de las sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos

Según el artículo 93 de la Constitución de la República, “[l]a acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible”. El artículo 93 añade que “[l]a acción se interpondrá ante la Corte Constitucional”, lo que es concordante con el artículo 436 numeral 5 de la Constitución según el cual es atribución de la Corte Constitucional “conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar [...] el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”.

De la simple lectura de los artículos mencionados es posible determinar que existen dos tipos de requisitos establecidos en la Constitución para la procedencia de la acción por incumplimiento respecto de las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos. El primero, que la “decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible”; el segundo, que las “sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos [...] no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”.

En un acto de buena fe, podríamos asumir que el lenguaje de estos requisitos pudo haber sido incorporado por la Asamblea Constituyente tomando en consideración el concepto de normas autoejecutables (*self-executing*) del derecho internacional público, según el cual ciertas normas de tratados han sido redactadas de tal forma que son susceptibles de una aplicación inmediata y directa, mientras que otras requieren una acción jurídica complementaria para su implementación o su exigibilidad. Si bien es cierto que ciertas obligaciones internacionales están redactadas de forma tal que es posible derivar de ellas un derecho sin que su ejecución esté subordinada a un acto legislativo o administrativo posterior, mientras que otras están redactadas como simples aspiraciones generales, establecer este requisito para la procedencia de la acción por incumplimiento, sin diferenciar entre las sentencias y los informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos resulta un despropósito.

Ciertamente, entre los informes de dichos organismos podría distinguirse entre recomendaciones autoejecutables y recomendaciones redactadas de una forma tan genérica que no puede desprenderse de ellas un derecho exigible para los individuos. Sin embargo, las decisiones de las sentencias de un organismo internacional cuya competencia el Estado ha ratificado deben ser implementadas en Ecuador sin necesidad de que la Corte Constitucional determine si la obligación es o no clara, expresa o exigible. Adicionalmente, recordemos que nuestro texto constitucional no ha querido hacer una diferenciación entre la exigibilidad de las sentencias y los informes de organismos internacionales de derechos humanos, por **más que en la práctica existan**.

El artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

repite textualmente el primer requisito establecido en la Constitución, según el cual, la sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue, debe contener “una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible”. Mientras que el segundo requisito constitucional está contenido en el numeral 3 del artículo 56 de la misma Ley de conformidad con el cual, la acción por incumplimiento no procede “si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la [...] sentencia, decisión o informe, salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante”. De esta forma, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales establece una excepción al segundo requisito.

La citada Ley Orgánica va más allá y establece entre las causales de inadmisión, otros requisitos que no se encuentran en la Constitución. Según el artículo 56, esta acción tampoco procede “[s]i la acción es interpuesta para proteger derechos que puedan ser garantizados mediante otra garantía jurisdiccional” (numeral 1) así como tampoco procede “[s]i se trata de omisiones de mandatos constitucionales” (numeral 2).

A estos requisitos para la procedencia de una acción por incumplimiento respecto de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos se suma una peligrosa norma contenida en el artículo 436 numeral 1 de la Constitución, según la cual la Corte Constitucional es “la máxima instancia de interpretación [...] de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias”. Lo anterior, en expresa contradicción con el artículo 62 numeral 1 de la Convención Americana, donde el Estado reconoció “como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte [Interamericana] sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención”<sup>42</sup>. En otras jurisdicciones, la concepción de los tribunales internos como máximos intérpretes de instrumentos internacionales que establecen organismos autorizados para su interpretación ha sido ya superada hace varios años. En Argentina, por ejemplo, en 1992, antes de que la reforma de 1994 constitucionalizara los tratados sobre derechos humanos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya estableció “que la interpretación del Pacto debe, además guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, uno de cuyos objetivos es la interpretación del Pacto de San José”<sup>43</sup>. La Corte Constitucional de Colombia, ya en 1995, entendió que “la fuerza vinculante de los tratados de derechos humanos está garantizada por el control que sobre su efectividad ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos”<sup>44</sup>. En Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema, al declarar la inconstitucionalidad del requisito de colegiación de los periodistas para ejercer sus funciones, afirmó que:

“si la Corte Interamericana de Derechos Humanos es el órgano natural para interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), la fuerza de su decisión al interpretar la Convención y enjuiciar las leyes nacionales a la luz de esta normativa, ya sea en caso contencioso o en una mera consulta, tendrán -de principio- el mismo valor de la norma interpretada”<sup>45</sup>.

42 El 24 de julio de 1984 Ecuador reconoció la vigencia del citado artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mediante Decreto N 2768, de 24 de julio de 1984, publicado en el Registro Oficial N1 795 del 27 del mismo mes y año.

43 Corte Suprema de Justicia (Argentina) *Elmkdjiam, Miguel A. c Sofovich, Gerardo y otros*. Julio 7, 1992.

44 Corte Constitucional (Colombia). Sentencia N° T-447/95, de 23 de octubre de 1995.

45 Corte Suprema de Justicia (Costa Rica). Sala Constitucional. Sentencia No. 2312-95 de 9 de mayo de 95.

En fin, resulta evidente que la jurisdicción internacional para la protección de los derechos humanos se ha constituido como una jurisdicción que está por encima de la jurisdicción nacional, incluso de la jurisdicción constitucional, y que el máximo intérprete de un tratado internacional es el organismo creado por dicho tratado con el objeto de interpretarlo y aplicarlo.

No obstante, nuestra Constitución concibe a la Corte Constitucional como la máxima instancia de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos, con lo cual su interpretación podría, por ejemplo, llegar a contradecir la interpretación que la Corte Interamericana haya realizado de la Convención Americana en el marco de un caso contencioso contra Ecuador. Asimismo, la Corte podría llegar a decidir que la obligación contenida en la sentencia o informe de un organismo internacional de derechos humanos, no es clara, o bien que dicha obligación no es exigible. De la misma forma, la Corte Constitucional podría encontrar que existe una vía judicial ordinaria para demandar a la autoridad que generó el incumplimiento. Así también, la Corte podría señalar que existen otras garantías jurisdiccionales, como la acción de protección o el hábeas corpus, para garantizar los derechos cuya protección persigue la acción por incumplimiento.

En fin, se otorga a la Corte Constitucional una facultad sumamente amplia, a través de la cual podría llegar a declarar inejecutable incluso una sentencia vinculante para Ecuador; basta con que a su criterio, por ejemplo, la obligación establecida en la sentencia no sea exigible. De esta forma, una institución que tiene por objeto la garantía de eficacia de las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos se convierte en un arma de doble filo que otorga discrecionalidad a la Corte Constitucional respecto de decisiones cuyo cumplimiento el Estado ha reconocido como obligatorio.

Recordemos que una interpretación similar fue utilizada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela para declarar inejecutables sentencias de la Corte Interamericana en dicho país a través de un supuesto control de constitucionalidad de las decisiones del tribunal interamericano<sup>46</sup>. Lo anterior a pesar de que la propia Constitución Venezolana, en su artículo 31, establece el “amparo internacional”<sup>47</sup> para violaciones de derechos humanos y añade que “[...] El Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y en la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales [...]”.

Si bien hasta la fecha la Corte Constitucional ecuatoriana no se ha pronunciado en el marco de un proceso constitucional por incumplimiento de una decisión internacional en materia de derechos humanos, se advierten los posibles riesgos del uso de esta garantía jurisdiccional.

---

46 Para un análisis de la nefasta jurisprudencia venezolana sobre la materia y sus implicaciones, sugiero revisar la obra de AYALA CORAO, titulada *La “inejecución” de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009)*. Fundación Manuel García-Pelayo, 2009.

47 Sobre el “amparo internacional”, véase: AYALA CORAO, Carlos. *Recepción de la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos por la jurisprudencia constitucional*.

## 2.2 Del reclamo previo y otros posibles círculos viciosos de desprotección para las víctimas

Además de los requisitos constitucionales para la procedencia de la acción por incumplimiento, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional añade un tercer requisito a través del cual limita aún más la garantía constitucional. Se trata del artículo 54 en el que esta Ley establece la necesidad de un reclamo previo a quien deba satisfacer la obligación para que pueda configurarse un incumplimiento. Se refiere entonces a un reclamo en vía administrativa, distinto del reclamo en vía judicial ordinaria. La Ley establece un término de cuarenta días que deben transcurrir luego del reclamo previo para que se configure el incumplimiento, sea porque todavía no se ha cumplido con la obligación o porque no se contestó el reclamo. La prueba del reclamo previo debe adjuntarse a la demanda para que esta sea admitida, según lo establecen el artículo 55 y el artículo 56 numeral 4 del mismo cuerpo legal.

De esta manera, se omite reconocer que es obligación del Estado dar cumplimiento *de oficio* a las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos, sin necesidad de que los particulares y las víctimas se vean en la necesidad de dar un impulso a las autoridades en quienes recae la responsabilidad. Recordemos que las víctimas y sus familiares a menudo han transitado un largo camino durante varios años, a veces décadas, buscando la protección de sus derechos en instancias nacionales e internacionales, por lo que resulta atormentador exigirles que, luego de haber obtenido un pronunciamiento favorable a través de una sentencia o informe de un organismo internacional de derechos humanos, deban empezar una serie de reclamos en la vía interna para poder hacer realidad el reconocimiento de sus derechos, incluido su derecho a la reparación integral.

Lo anterior se agrava en tanto el texto del artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que para que se configure el incumplimiento, debe solicitarse formalmente el cumplimiento de la obligación internacional “a quien deba satisfacerla”. La redacción de este artículo ignora por completo la complejidad y riqueza de las decisiones internacionales sobre derechos humanos.

A manera de ejemplo, para evidenciar la diversidad de autoridades que podrían estar involucradas en la ejecución de una sentencia, repasemos algunos de los puntos resolutivos de una de las más recientes decisiones respecto de Ecuador por parte de la Corte Interamericana: el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku<sup>48</sup>. En la sentencia de la Corte IDH se establece la obligación del Estado de “neutralizar, desactivar y, en su caso, retirar la pentolita en superficie y enterrada en el territorio del Pueblo Sarayaku”, obligación que se debe cumplir “con base en un proceso de consulta con el Pueblo” de conformidad con los parámetros establecidos en la propia sentencia; está también la obligación del Estado de:

“consultar al Pueblo Sarayaku de forma previa, adecuada, efectiva y de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia, en el eventual caso que se pretenda realizar alguna actividad o proyecto

<sup>48</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

de extracción de recursos naturales en su territorio, o plan de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que implique potenciales afectaciones a su territorio”;

por otro lado, está la obligación del Estado de “adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio”; adicionalmente está la obligación estatal de “implementar [...] programas o cursos obligatorios que contemplen módulos sobre los estándares nacionales e internacionales en derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, dirigidos a funcionarios militares, policiales y judiciales, así como a otros cuyas funciones involucren relacionamiento con pueblos indígenas”; la sentencia obliga también al Estado a “realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional”, así como a “realizar las publicaciones” de la sentencia en el Diario Oficial, en un diario de amplia circulación nacional, y en un sitio web oficial; a esto se suma la obligación estatal de pagar casi un millón y medio de dólares por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales, y por el reintegro de costas y gastos.

Evidentemente no es una misma autoridad la encargada de satisfacer el retiro de la pentolita, el proceso de consulta previa, **la adopción de medidas legislativas, la implementación de cursos obligatorios sobre derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas dirigidos a funcionarios públicos, la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad**, las publicaciones oficiales de la sentencia, y el desembolso del presupuesto del Estado para el pago de indemnizaciones. Un ejercicio similar puede realizarse respecto de cualquier otra sentencia o informe de un organismo internacional de derechos humanos. Este tipo de decisiones se caracterizan por identificar una serie de medidas, en el ámbito legislativo, administrativo, judicial y de políticas públicas, para prevenir, investigar, sancionar y reparar integralmente las violaciones de derechos humanos, lo que incluye medidas de satisfacción y de no repetición, de forma tal que difícilmente habrá una única autoridad responsable de dar cumplimiento a las distintas obligaciones del Estado ecuatoriano.

Si bien, a través del Decreto 1317 de 9 de septiembre de 2008<sup>49</sup> se encargó al Ministerio de Justicia “la responsabilidad de coordinar la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, y demás obligaciones surgidas por compromisos internacionales en esta materia”, no es claro si para que se dé por presentado el reclamo previo basta con dirigirse formalmente al Ministerio de Justicia para solicitar la “coordinación” del cumplimiento de las obligaciones, o si es necesario dirigirse a las autoridades que deben “satisfacer” la obligación. Las dificultades son aún más evidentes cuando las obligaciones rebasan al ámbito ejecutivo, y requieren que el legislativo modifique cierta legislación o que el judicial investigue y sancione a los responsables de la violación de derechos humanos. ¿Hasta qué punto podría, una autoridad con facultad de coordinación como el Ministerio de Justicia, satisfacer esas obligaciones sin interferir en otros poderes del Estado?

---

49 Decreto 1317 de 9 de septiembre del 2008, publicado en el Registro Oficial 428, de 18 de septiembre de 2008.

La necesidad de solicitar formalmente el cumplimiento de la obligación internacional “a quien deba satisfacerla” como requisito para que se configure el incumplimiento y poder presentar la acción por incumplimiento desconoce además que en materia de derechos humanos la responsabilidad se atribuye al Estado como un todo, y no puede fracturarse o atribuirse a una de sus partes. La acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional como un todo. Es un principio de derecho internacional que el Estado responde por los actos y omisiones de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial, aun si actúan fuera de los límites de su competencia<sup>50</sup>. La responsabilidad internacional que se atribuye al Estado con base en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, se genera en forma inmediata sin que sea necesario determinar la culpabilidad de sus autores ni identificar individualmente a los agentes responsables. Poner a las víctimas en la posición de identificar a cada autoridad encargada de satisfacer las distintas obligaciones para probar que hubo incumplimiento resulta inaudito.

A manera de corolario de esta evidente incompreensión en nuestra legislación respecto de la responsabilidad estatal como uno de los principios básicos del derecho internacional de los derechos humanos, al referirse a la legitimación pasiva, el artículo 53 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales señala que la acción por incumplimiento procederá no sólo en contra de toda autoridad pública, sino también contra personas naturales o jurídicas particulares. Aclara que son dos las circunstancias en las que la acción por incumplimiento debe presentarse contra una persona natural: cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, o presten servicios públicos; y en el caso de que las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos impongan una obligación a una persona particular determinada o determinable.

Conforme señalaba en líneas anteriores, los organismos internacionales de derechos humanos imponen obligaciones al Estado, y no determinan, como ocurre en el derecho penal interno, responsabilidades individuales de agentes estatales ni de particulares. Incluso en aquellos casos en los que la responsabilidad internacional del Estado se genere por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por particulares, con base en su posición de garante y el incumplimiento de su obligación de adoptar medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones interpersonales, las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos no imponen obligaciones a las personas particulares, como erróneamente afirma el artículo 53 de la Ley.

En cualquier caso, exigir que las víctimas de violaciones de derechos humanos se dirijan formalmente a cada una de las autoridades responsables de satisfacer las distintas obligaciones que se imponen al Estado en el marco de las decisiones de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, con el objetivo de realizar un reclamo previo y demostrar el incumplimiento como requisito para presentar la acción jurisdiccional que nos ocupa, resulta, a todas luces, perverso.

---

50 Corte I.D.H., *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134, párrafo 108; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C No. 140, párrafo 111.

Adicionalmente, podrían configurarse otros círculos viciosos de desprotección para las víctimas de violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, pensemos que la propia Corte Constitucional podría ser la encargada de satisfacer la obligación estatal si, por ejemplo, la decisión del organismo internacional de derechos humanos se origina en una acción extraordinaria de protección en la cual dicha Corte haya omitido tutelar un derecho humano.

Por otra parte, no existe una solución clara en caso de que se incumpla la sentencia en la cual la Corte Constitucional haya declarado procedente la acción por incumplimiento, de forma tal que la supuesta "garantía jurisdiccional" podría tornarse en un procedimiento inútil y dejar en desprotección a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

### 2.3 De las posibles justificaciones para el incumplimiento

Como si lo anterior no fuera suficiente, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece la posibilidad de que las autoridades demandadas justifiquen el incumplimiento de las obligaciones establecidas en una sentencia o informe emitido por un organismo internacional de derechos humanos.

El artículo 57 de la citada Ley Orgánica regula el procedimiento según el cual la demanda se presenta ante la Corte Constitucional. Señala que, una vez presentada, la sala de admisiones la admitirá o inadmitirá según se haya cumplido o no con los requisitos establecidos en la Ley. En caso de ser admitida la acción, se designa mediante sorteo al juez ponente y dentro de las 24 horas siguientes se notificará a la persona accionada "para que cumpla o justifique el incumplimiento" en una audiencia que se realizará en el término de dos días, ante el juez ponente. En la audiencia, la persona accionada comparecerá y contestará la demanda y "presentará las pruebas y justificativos que considere pertinentes"; incluso, se establece que cuando "existan hechos que deban justificarse, se podrá abrir el término de prueba por ocho días tras los cuales se dictará sentencia". Finalmente, si la persona accionada no comparece a la audiencia o "si no existen hechos que deban justificarse", se elaborará el proyecto de sentencia y el pleno dictará sentencia en el término de dos días tras la celebración de la audiencia.

Pensemos, por ejemplo, en la probabilidad de que la Corte Interamericana emita una sentencia en el marco de un caso presentado contra Ecuador a través de la cual se ordene al Estado ecuatoriano la derogación de los delitos de desacato del Código Penal, por constituir un atentado contra el derecho a la libertad de expresión. Nótese que esa obligación ya existe para Ecuador a la luz de los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>51</sup> y de los estándares jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de casos decididos contra otros países<sup>52</sup>. No obstante, pensemos que una víctima, sancionada penalmente por desacato en Ecuador, obtiene una sentencia favorable de la Corte Interamericana.

51 Véase: CIDH, Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicado en el Informe Anual de 1994 así como también los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de 1998, 2000 y 2002.

52 Véase: Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica; Caso Ricardo Canese vs. Paraguay; Caso Palamara Iribarne vs. Chile; Caso Kimel vs. Argentina; Caso Tristán Donoso vs. Panamá; y Caso Usón Ramírez vs. Venezuela.

Imaginemos que el Estado ecuatoriano ordena su libertad pero deja vigente el tipo penal, con lo cual queda latente la posibilidad de que otras personas sean sancionadas con base en el mismo delito cuya derogación ha sido ordenada por la Corte como parte de las medidas reparatorias para garantizar la no repetición de los hechos. Luego de realizar el “reclamo previo” ante la Asamblea, la víctima decide presentar una acción por incumplimiento ante la Corte Constitucional. Resulta que, en este caso hipotético, el representante de la Asamblea justifica ante la Corte el incumplimiento señalando que la mayoría gobiernista de la Asamblea se niega a derogar la norma. La Corte Constitucional, que por cierto ha omitido pronunciarse sobre los delitos de desacato a pesar de que su inconstitucionalidad fuera demandada por la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito el 25 de mayo de 2011<sup>53</sup> (este dato no es hipotético), podría decidir que la Asamblea ha justificado el incumplimiento, en tanto no puede forzar a los Asambleístas a votar contra su voluntad. A partir de este ejemplo, he querido demostrar cómo se abre nuevamente la posibilidad para que la Corte Constitucional deje sin valor jurídico algunas decisiones vinculantes de un tribunal de derechos humanos cuya competencia Ecuador ha ratificado.

El principio *pacta sunt servanda* implica que los Estados deben cumplir con sus obligaciones internacionales de buena fe. En virtud del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, los Estados no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida. En este sentido, resulta inadmisibles la posibilidad justificar el incumplimiento de una obligación internacional. Dicha justificación no sólo ignora la especial gravedad que reviste el incumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, sino que además desnaturaliza por completo la naturaleza de esta acción constitucional, cuyo objetivo es el de reconocer la fuerza vinculante de los pronunciamientos de organismos internacionales con competencia en derechos humanos.

En esta sección he procurado incluir ejemplos de cómo incluso sentencias cuyo carácter vinculante es incuestionable podrían ser incumplidas a pesar o a partir de la incorporación de la acción por incumplimiento. Si esto es posible en relación con una sentencia emitida por un organismo jurisdiccional cuya competencia ha sido reconocida por el Estado en el marco de un tratado, el riesgo es aún mayor respecto de informes y otras decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, a pesar del valor jurídico que la Constitución otorga a los instrumentos internacionales sobre la materia.

### **3. La imperiosa necesidad de un mecanismo eficaz para la ejecución y efectiva implementación de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador**

El cumplimiento de buena fe, por parte de los Estados, de las sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos, es una regla básica del derecho internacional necesaria para la efectiva protección de nuestros derechos. Las sentencias de tribunales internacionales de derechos humanos no requieren de ningún tipo de

---

<sup>53</sup> Corte Constitucional. Caso No. 0026-11-IN. La demanda fue presentada por estudiantes y profesores de la Clínica Jurídica, en conjunto con la organización Fundamedios. La Corte convocó a las partes a una audiencia, luego de lo cual guardó silencio sobre las pretensiones.

homologación ni validación interna para ser ejecutadas en Ecuador. Los organismos internacionales de derechos humanos no son tribunales extranjeros, ni sus decisiones son sentencias extranjeras que requieran un *exequateur*. En el caso específico de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sus decisiones son definitivas, inapelables, y de obligatorio cumplimiento para el Estado, por lo que únicamente procede su ejecución. En el caso de informes y otras decisiones adoptadas por organismos internacionales de derechos humanos, las normas constitucionales no han establecido que estas tengan un valor jurídico distinto al de las sentencias internacionales, por lo que también deviene en obligatorio su cumplimiento. La ejecución de las sentencias es un elemento esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, al punto que la inejecución de las decisiones adoptadas por organismos internacionales de derechos humanos constituye una nueva violación de derechos humanos.

Ecuador está obligado a adoptar todas las medidas necesarias para dar cumplimiento efectivo y de buena fe a las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos. Estas medidas pueden ser de naturaleza legislativa, ejecutiva, judicial, o cualquier otra que haga efectiva la decisión internacional. Al respecto, “la obligación de los Estados [de] respetar y garantizar los derechos humanos consagrados en los tratados sobre la materia como la CADH, se traducen (sic) en la obligación de adoptar las decisiones necesarias para dar cumplimiento a las decisiones de la CIDH y la Corte IDH, las cuales pueden materializarse en actos de naturaleza legislativa, ejecutiva, judicial o de cualquier otra. Ello dependerá en definitiva de la naturaleza de la medida reparatoria que sea necesaria adoptar en el derecho interno para dar cumplimiento efectivo a la decisión del órgano internacional”<sup>54</sup>.

Resulta paradójico que a pesar del privilegiado valor jurídico que la Constitución les asigna a los instrumentos internacionales de derechos humanos, y por tanto a los pronunciamientos de los organismos creados en virtud de dichos instrumentos, y no obstante la incorporación de una garantía jurisdiccional para demandar su incumplimiento, todavía no se haya consolidado un mecanismo efectivo para la implementación de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos. El establecimiento de un mecanismo de coordinación para el cumplimiento de las obligaciones internacionales, como en nuestro caso el Ministerio de Justicia, es un paso en la **dirección correcta para cumplir con el mandato del artículo 226 de la Constitución según el cual las instituciones del Estado “tendrán el deber de coordinar acciones para [...] hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”**. Sin embargo, la definición de una **entidad responsable de la coordinación de la ejecución de las obligaciones internacionales** no resulta suficiente garantía de su cumplimiento.

Como se analizó en este artículo, la acción por incumplimiento presenta más vicios que bondades como mecanismo de exigibilidad frente a la falta de implementación de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador. Si bien no existen fórmulas únicas, es evidente que antes que una garantía jurisdiccional para los casos de incumplimiento, Ecuador debe poner en marcha un mecanismo eficaz para la ejecución y efectiva implementación de las

54 AYALA CORAO, Carlos. La “inejecución” de las sentencias internacionales en la jurisprudencia constitucional de Venezuela (1999-2009). Fundación Manuel García-Pelayo, 2009.

decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos. Ese mecanismo deberá reconocer los desafíos que muchas veces se generan al momento de ejecutar esas decisiones, sin que ello implique la posibilidad de que sean declaradas inejecutables, como sucede con la acción por incumplimiento.

Para hacer efectiva la protección internacional no resulta imprescindible, aunque **sí altamente aconsejable, la adopción de legislación destinada a facilitar la implementación de las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos. En ese sentido se ha pronunciado el Juez Sergio García Ramírez, para quien** “[...] es absolutamente necesaria la recepción a través de las normas internas de cumplimiento (que se podría denominar legal instrumental), que constituyen el puente para que las resoluciones internacionales transiten con naturalidad y sin tardanza ni tropiezo hacia la aplicación interna, que implica medidas ejecutivas inmediatas y adecuadamente facilitadas. No digo que esa normativa sea condición para la validez de las disposiciones internacionales; sólo recuerdo que es medio natural para su eficacia”<sup>55</sup>.

A pesar de que el tema no ha sido abordado de manera sistemática por los Estados, existen a nivel comparado interesantes iniciativas de medidas legislativas<sup>56</sup> adoptadas para facilitar el cumplimiento de decisiones internacionales. De particular interés resulta la Ley N° 288 en Colombia “[p]or medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos”<sup>57</sup>. Se trata de una legislación positiva en cuanto establece la obligación de pagar las indemnizaciones ordenadas por los órganos de protección del sistema interamericano y del sistema universal de Naciones Unidas, aunque su ámbito se restringe al tema de las indemnizaciones y deja fuera las distintas medidas que estos organismos suelen ordenar para que se configure una reparación integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos. También Perú cuenta con una “Ley que regula el procedimiento de ejecución de las sentencias emitidas por tribunales supranacionales”<sup>58</sup> y tiene por objeto facilitar la ejecución de todas las sentencias emanadas de tribunales internacionales respecto de Perú, particularmente las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta Ley no se limita, como la de Colombia, al aspecto monetario, y declara de interés nacional el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de Perú<sup>59</sup>.

El reconocimiento, por parte de Ecuador, de los tratados e instrumentos internacionales como fuente de obligaciones estatales, permanece incompleto hasta que se adopte un mecanismo que permita hacer efectivas las recomendaciones y decisiones emanadas de los organismos de protección de derechos humanos creados para la protección de

55 Corte IDH. *Caso García Prieto y otros Vs. El Salvador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, Voto concurrente del Juez García Ramírez, párr. 11.

56 Sobre los aspectos técnicos para la elaboración de una ley para la implementación de decisiones emanadas de órganos de supervisión en derechos humanos, véase: CEJIL: *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Aportes para los procesos legislativos*. Buenos Aires, 2009.

57 Ley 288 de 1996. Diario Oficial N° 42.826, de 9 de julio de 1996.

58 Ley N° 27.775 de 8 de julio de 2002.

59 Para otros ejemplos de mecanismos de implementación de las obligaciones internacionales a la luz del sistema interamericano de derechos humanos, véase: CEJIL: *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires, 2007.

las normas y derechos contenidos en dichos tratados e instrumentos.

La Corte Constitucional de Colombia ha comprendido “que los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos en manera alguna desconocen la Constitución o vulneran la soberanía colombiana; por el contrario, son una proyección en el campo internacional de los mismos principios y valores defendidos por la Constitución”<sup>60</sup>. En el mismo sentido, Ecuador debería partir por reconocer que los organismos internacionales de derechos humanos no son sus enemigos; por el contrario, estos organismos comparten los mismos objetivos que el Estado, esto es, la mejor protección de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. Las decisiones adoptadas por estos organismos, más allá de sancionar al Estado que ha cometido violaciones de derechos humanos, buscan ayudarlo a cumplir de mejor manera con su aspiración de proteger y garantizar los derechos humanos.

Concluyo estas reflexiones sobre la efectiva implementación de las recomendaciones y decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos resaltando que Ecuador está obligado a cumplir de buena fe sus compromisos internacionales de derechos humanos. A la luz de lo anterior, no basta con asignar al Ministerio de Justicia la responsabilidad de coordinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, lo que hace falta es establecer un verdadero mecanismo de ejecución de las sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos que garantice su cumplimiento, sin posibilidad de declararlas inejecutables o justificar su incumplimiento. La acción por incumplimiento sólo debería ser un medio complementario de control de ese mecanismo de ejecución, todavía inexistente en Ecuador.

---

60 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-251, de 28 de mayo de 1997, párrafo 24.