

Guía de Buenas Prácticas y Orientaciones Básicas para la Implementación de Decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1

ANTECEDENTES

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano principal de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de promover el respeto, protección y garantía de los derechos humanos en las Américas. Como parte de su mandato, la CIDH puede emitir recomendaciones a los distintos Estados Miembros de la OEA a fin de reparar las violaciones a derechos humanos que se hayan cometido en su territorio, o bien, de fortalecer las capacidades y estructuras institucionales para prevenir su violación.

Como parte de su Plan Estratégico 2017-2021 la CIDH adoptó el Programa Especial 21 sobre el seguimiento de sus recomendaciones. Dicho Plan tiene como principal objetivo contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los actores del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para asegurar un mayor cumplimiento e implementación de las recomendaciones ordenadas por la Comisión.

Durante los últimos años, y como parte de este mandato centrado en la efectividad de sus decisiones, la CIDH ha adoptado diversas estrategias dirigidas a asegurar dicho objetivo. Así, en septiembre de 2019, la Comisión adoptó las **Directrices Generales de Seguimiento de Recomendaciones y Decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (Directrices de Seguimiento o Directrices); un documento que contiene los criterios empleados para evaluar el cumplimiento de las medidas ordenadas. Igualmente, la CIDH creó el **Observatorio de Impacto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos** (Observatorio de Impacto), una plataforma colaborativa que tiene como principales objetivos los de reflexionar, sistematizar y visibilizar el impacto de su actuación en la defensa y la protección de los derechos humanos en el hemisferio. Por último, en junio de 2020, la Comisión puso en marcha la operación del **Sistema Interamericano de Monitoreo de Recomendaciones** (SIMORE Interamericano), una herramienta digital que sistematiza las recomendaciones emitidas por la Comisión desde el año 2001 a través de sus distintos mecanismos de acción.

Tales iniciativas se suman a las actividades de seguimiento que la Comisión realiza en el marco de su mandato. El seguimiento específico de las recomendaciones contenidas en los Informes de Fondo Publicados; la celebración de reuniones de trabajo con las partes; la celebración de audiencias públicas y la elaboración de documentos de asistencia técnica para el cumplimiento de recomendaciones son sólo ejemplos de dichas actividades.

2

OBJETIVO

La **Guía de Buenas Prácticas y Orientaciones Básicas para la Implementación de Decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos** toma como punto de partida que el reciente desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos plantea la necesidad de trascender hacia una perspectiva orientada a garantizar el efectivo cumplimiento de las decisiones que órganos e instancias internacionales emiten al analizar situaciones de derechos humanos. Con ello, la idea de justicia internacional efectiva ha comenzado a cobrar un auge importante, en donde el cumplimiento de decisiones internacionales se coloca como uno de los ejes principales de reflexión, análisis y cuestionamiento.

Si bien el cumplimiento de decisiones internacionales es una labor que corresponde de manera primaria a los Estados, lo cierto es que en dicho proceso intervienen otros actores cuyos roles resultan cruciales para asegurar su efectiva implementación. Las víctimas, así como las organizaciones de la sociedad civil, suelen brindar acompañamiento, formando parte fundamental del proceso de cumplimiento de las decisiones internacionales. Para la CIDH, la labor de estos actores resulta de particular relevancia para comprender las posibilidades de ampliación de aquellas vías institucionales orientadas al cumplimiento de decisiones internacionales, así como la creación y articulación de esfuerzos novedosos y creativos para promover su cumplimiento.

Así, el objetivo del presente documento es ofrecer una categorización referencial de aquellas prácticas impulsadas por los actores del SIDH a fin de promover el cumplimiento e implementación de las recomendaciones emitidas por la CIDH en el marco de sus distintos mecanismos de acción. La sistematización de este conjunto de prácticas tiene como finalidad fomentar el intercambio de prácticas y experiencias entre los distintos actores del Sistema, en aras de ampliar la información existente en la temática de cumplimiento, pero también de motivar la adopción de prácticas empleadas en otras regiones o espacios del continente.

De igual forma, la recopilación de las prácticas y experiencias contenidas en este documento busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales tanto de los Estados como de las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de los Estados, la Comisión considera que la adopción de este tipo de prácticas, seguida de resultados positivos, puede impulsar importantes procesos de reforma legal e institucional que aseguren su permanencia. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, esta clase de experiencias puede contribuir a generar un espacio de empoderamiento para la incidencia novedosa y creativa que impulse el cumplimiento de las recomendaciones.

Con el intercambio de información sobre buenas prácticas para la implementación de sus decisiones, la CIDH también persigue el interés de motivar tanto a Estados como a organizaciones de la sociedad civil a adoptar vías y procesos novedosos que contribuyan a consolidar el efecto útil y la efectividad del Sistema Interamericano. A juicio de la Comisión, ello no sólo redundará en un incremento de los índices de cumplimiento de decisiones internacionales, sino especialmente en una mayor materialización de la justicia interamericana a favor de las víctimas, sus familias y la sociedad en general.

A fin de lograr los objetivos anteriormente señalados, a lo largo del presente documento y respecto de cada una de las prácticas identificadas, la Comisión ofrece algunas orientaciones mínimas que la puesta en marcha de este tipo de estrategias debe seguir a fin de garantizar una mayor eficacia y utilidad. La Comisión destaca que tales orientaciones constituyen pautas mínimas que guían a este tipo de prácticas con el objetivo de orientar su implementación hacia un enfoque de derechos humanos. El perfeccionamiento de este tipo de estrategias representa un trabajo en constante construcción a partir de la articulación ordenada y responsable de los distintos actores del Sistema Interamericano.

3**METODOLOGÍA**

Para la elaboración del presente documento, la CIDH siguió una metodología de investigación participativa con los actores del Sistema Interamericano, acompañada de un proceso de revisión documental enfocado en la consulta de fuentes primarias y secundarias relacionadas con el objeto principal de la investigación.

En cuanto a la metodología participativa, para la CIDH las voces y experiencias tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de los Estados Miembros representan elementos claves en la comprensión de los fenómenos vinculados con el cumplimiento de sus decisiones. Por ello, la Comisión hizo un llamado a dichos actores a ser parte activa de la elaboración de esta Guía a través del envío de información y respuesta de un cuestionario.

A la fecha de cierre del presente informe, la CIDH recibió información de parte de los Estados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú. La CIDH agradece también las respuestas proporcionadas por diversas personas y organizaciones de la sociedad civil de México, Perú, Chile, Costa Rica, El Salvador mediante las cuales compartieron sus perspectivas y apreciaciones sobre los procedimientos de cumplimiento e implementación de las recomendaciones emitidas por la CIDH en sus respectivos Estados.

En cuanto al proceso de revisión documental, la CIDH hizo uso de diversas fuentes de información. Por un lado, la Comisión realizó un análisis exhaustivo de los expedientes de aquellos casos que cuentan con Informe de Fondo Publicado, y cuyo seguimiento realiza en el marco de su Informe Anual. Dicho análisis tuvo como objetivo principal identificar los reportes realizados tanto por las autoridades estatales como las organizaciones y personas representantes de las víctimas a fin de identificar prácticas y experiencias positivas en el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en dichos Informes. La revisión de este tipo de fuentes documentales estuvo acompañada de la celebración de diversas reuniones de trabajo que, en el marco de las actividades de seguimiento, la Comisión realiza periódicamente para analizar las medidas adoptadas por los Estados a fin de implementar las medidas ordenadas.

Posteriormente, de los resultados obtenidos de esta primera etapa, la Comisión llevó a cabo una consulta de fuentes secundarias a fin de obtener información sustantiva y actualizada. Con ello, la CIDH consultó información oficial de naturaleza pública contenida en la legislación, así como en sitios oficiales de los gobiernos de cada uno de los Estados.

A fin de facilitar la identificación y sistematización de los resultados obtenidos, la CIDH presenta la información en materia de buenas prácticas para la implementación de sus decisiones sobre la base de las categorías de análisis contenidas en sus Directrices. Así, el presente documento expone las prácticas identificadas para impulsar el cumplimiento de medidas de restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación, memoria, verdad y justicia y medidas estructurales o de no repetición.

4

BUENAS PRÁCTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE DECISIONES DE LA CIDH

Una buena práctica puede definirse como el conjunto de acciones que, sobre la base de evidencia cuantitativa o cualitativa, ha demostrado tener efectos positivos y tangibles en la atención o solución de un problema determinado. Su adopción y desarrollo genera como resultado un incremento de los esquemas de protección y respeto a favor de los derechos humanos de las personas, por lo que su replicación suele ser un aspecto recomendado por distintos actores nacionales e internacionales.

En materia específica de cumplimiento e implementación de decisiones internacionales, la CIDH considera que una buena práctica en la materia es aquella experiencia impulsada por los actores del SIDH que ha demostrado tener efectos positivos para la implementación, tanto plena como parcial, de las medidas de recomendación emitidas por la Comisión, y por tanto para el cumplimiento de las obligaciones internacionales a cargo de los Estados. Los efectos positivos derivados de la puesta en marcha de este tipo de prácticas hace posible su reproducción adaptada en otros contextos con el objetivo de asegurar resultados similares.

Algunas agencias de Naciones Unidas especializadas en derechos humanos han optado por utilizar el concepto de buenas prácticas en sustitución del de **mejores prácticas** o **prácticas óptimas**.¹ A juicio de dichas agencias, el primer concepto resulta ser más flexible por lo que asegura la posibilidad de identificar prácticas idóneas que funcionan bajo contextos y circunstancias específicas, pero cuyo alcance puede variar si se intenta replicar en escenarios con condiciones distintas. En esta medida, la CIDH coincide con las reflexiones realizadas por dichas agencias y considera que el de buenas prácticas no debe ser entendido como un concepto categórico, sino más bien adaptable a los contextos, actores y condiciones socio-políticas y legales que tienen lugar en un espacio determinado. Para la Comisión, la flexibilidad y adaptabilidad de este enfoque, permite que una buena práctica pueda ser operada y ajustada por los actores sociales a la realidad específica que se vive en cada Estado, lo que a su vez permite ampliar las posibilidades de éxito para la consecución de resultados positivos.

1. ONU, *Informe del Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, John H. Knox, A/HRC/28/61, 3 de febrero de 2015. ONU, *Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento*, Catarina de Albuquerque, A/HRC/10/6, 25 de febrero de 2009.

2. Catarina de
Albuquerque (2012),
*Derechos Hacia el
Final. Buenas prácticas
en la realización de
los derechos al agua
y al saneamiento*,
ONGAWA, 13.

Además de la adaptabilidad, la Comisión considera que el concepto de buenas prácticas debe ser entendido de manera amplia e integral para incorporar el mayor espectro de acciones y medidas posibles que contribuyan al cumplimiento de las obligaciones estatales. Por lo tanto una práctica puede traducirse en distintas iniciativas entre las que se incluyen la ratificación o adhesión a instrumentos internacionales; la adopción o reforma de cuerpos normativos nacionales; el impulso y adopción de políticas públicas y estrategias institucionales; el despliegue de mecanismos de cooperación internacional; la emisión de decisiones judiciales o cuasi-jurisdiccionales; la creación o adaptación de áreas específicas dentro del aparato estatal; la promoción de acciones e iniciativas sociales de diálogo y cooperación; el establecimiento de mecanismos de financiación específicos, entre otros.²

Asimismo, la integralidad del concepto de buenas prácticas hace referencia a la incorporación del mayor número de actores sociales posibles. Para la CIDH, el cumplimiento de sus decisiones representa un fenómeno complejo que requiere de la articulación organizada de distintos actores. De esta manera, en el diseño, adopción y ejecución de buenas prácticas es posible considerar tanto a actores estatales, organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas, pueblos y comunidades, organizaciones y organismos internacionales, empresas, entre otros, como actores relevantes quienes desde distintos enfoques y a través de diversas actividades contribuyen de manera importante al cumplimiento e implementación de decisiones internacionales.

Por otro lado, el calificativo de **buena** en el concepto de buenas prácticas puede ser entendido desde dos enfoques distintos. Por un lado, desde la perspectiva de su funcionalidad en donde una práctica será buena siempre que sea capaz de impulsar o derivar en resultados positivos que contribuyan al cumplimiento e implementación de una decisión emitida por la CIDH. Y, por el otro, desde la perspectiva de su naturaleza en donde una práctica será buena siempre que su diseño y ejecución se orienten hacia una perspectiva de aseguramiento material de los derechos humanos.

La naturaleza vinculada con la institucionalidad de las buenas prácticas es otra característica relevante. Por **prácticas institucionales** la CIDH entiende todas aquellas acciones y procesos formales establecidos en leyes, políticas, decretos y demás entramado institucional que formen parte de un esquema estatal para promover el cumplimiento de medidas de reparación ordenadas. Dichas medidas y mecanismos pueden desenvolverse en los ámbitos ejecutivo o administrativo, legislativo, judicial, así como de instituciones nacionales de derechos humanos. En cambio, las **prácticas no institucionales** son aquellas acciones, procesos y políticas no formales que, a iniciativa de la organización o el Estado, se establecen como parte integrante del proceso de implementación de decisiones internacionales para asegurar el cumplimiento de medidas de reparación específicas ordenadas por la CIDH, sin que dichas medidas se encuentren necesariamente asimiladas a una política estatal de cumplimiento de decisiones internacionales.

Tabla 1. Características de una buena práctica

Característica	Descripción
Adaptabilidad	Condición de flexibilidad que permite la modificación superficial de una práctica para ajustarla a un contexto socio-político y legal distinto a aquel en el que surgió.
Integralidad	Condición de apertura que permite la inclusión de la mayor cantidad de acciones y actores sociales en el diseño, adopción y ejecución de una buena práctica.
Idoneidad	Condición de finalidad de una práctica que la orienta su diseño desde un enfoque de derechos humanos para promover la consecución de resultados positivos.
Institucionalidad	Condición de incorporación que describe si una práctica forma parte de una política general diseñada por el Estado, o si es impulsada de manera específica por actores no estatales.

5

PRINCIPALES RETOS Y DESAFÍOS VINCULADOS CON EL CUMPLIMIENTO DE DECISIONES DE LA CIDH

En el marco del ejercicio de sus funciones de seguimiento, y sobre la base de la información proporcionada por los Estados y organizaciones de la sociedad civil, la CIDH ha identificado un conjunto de retos y desafíos vinculados con el cumplimiento e implementación de sus decisiones en el ámbito interno de los Estados. Dichos retos suelen derivar de orígenes diversos. Algunos de ellos derivan de la propia naturaleza de las medidas de recomendación, mientras que otros tienen que ver con la ausencia de condiciones y estructuras institucionales, así como de recursos económicos o voluntad política por parte de las autoridades.

Naturaleza de las recomendaciones ordenadas

3. Corte IDH. *Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144, Párr. 175. Voto razonado conjunto de los jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli en el caso Corte IDH, *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de

Tal como ha sido desarrollado por la jurisprudencia internacional, el concepto de reparación integral hace referencia a la necesidad de que los Estados adopten medidas específicas, pero a la vez diferenciadas, con el objetivo de resarcir los daños ocasionados a los distintos ámbitos de la vida de las personas que resultaron afectados como consecuencia de una violación a derechos humanos.³ El concepto de reparación integral ha sido una pieza fundamental en el desarrollo del SIDH, en tanto que su aplicación constante ha permitido asegurar mayores condiciones de justicia internacional a favor de las víctimas, así como de fortalecimiento democrático al interior de los Estados de la región.

Sin embargo, las distintas medidas de reparación que hacen parte del concepto de reparación integral suelen presentar condiciones, características y retos particulares en torno a su implementación. De acuerdo con datos de la CIDH, respecto de aquellos casos con Informes de Fondo Publicados, las medidas de satisfacción y de indemnización son las que presentan un mayor índice de cumplimiento total por parte de los Estados, mientras que las medidas de investigación y garantías de no repetición presentan menores niveles del mismo grado de cumplimiento.

noviembre de 1998. Serie C. Núm. 42. ONU, *Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad* aprobados por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución E/CN.4/2005/102/Add.1 durante su sexagésimo período de sesiones, 8 de febrero de 2005.

La diferencia en los niveles de cumplimiento respecto de cada una de las recomendaciones ordenadas por la CIDH puede explicarse por la naturaleza de las acciones que los Estados deben adoptar para asegurar su materialización. En el caso de las medidas de investigación, es común que los Estados se enfrenten a obstáculos importantes asociados con el transcurso del tiempo en el que ocurrieron las violaciones; la escala y magnitud de las violaciones ocurridas, así como el número de agentes estatales involucrados en su comisión; la existencia y aplicación de figuras procesales como la caducidad y prescripción de las investigaciones criminales; la falta de infraestructura, así como de recursos humanos, materiales y tecnológicos para el desarrollo de investigaciones; la existencia de condiciones de impunidad y la falta de voluntad política por parte de las autoridades, entre otros.

Asimismo, en el caso de las medidas asociadas a las garantías de no repetición de violaciones a derechos humanos, los Estados suelen enfrentar retos importantes en su implementación derivados del alcance estructural de dichas medidas. Por lo general, las garantías de no repetición se traducen en la necesidad de adoptar o modificar esquemas normativos estatales, o bien, de diseñar e implementar políticas públicas enfocadas en un tema o sector particular. Aunque la intención de tales medidas suele ser la de propiciar la consecución de cambios estructurales en la dinámica estatal, lo cierto es que su materialización suele requerir amplios esfuerzos de coordinación política, económica e institucional entre diversos actores que complejizan su aseguramiento y puesta en marcha.

En cambio, en aquellas medidas orientadas a asegurar la reparación económica o a ofrecer algún esquema de satisfacción a las víctimas, los niveles de articulación entre actores estatales suelen ser menores. Ello ofrece a los Estados un incentivo mayor de cumplimiento pues, en la mayor parte de los casos, la organización y adopción de medidas para asegurar su materialización suele depender de autoridades que hacen parte de un mismo Poder o espacio institucional dentro del Estado.

Reconocimiento normativo de la obligatoriedad de las decisiones internacionales

4. Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia del 26 de noviembre de 2013.

Un segundo reto vinculado con el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH se asocia con el grado de obligatoriedad que el sistema jurídico de cada uno de los Estados confiere a las decisiones internacionales. Aunque el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia interamericana han sido claros en señalar que las decisiones emitidas por los órganos y organismos internacionales en derechos humanos constituyen auténticas obligaciones a cargo de los Estados que deben cumplirse de buena fe sobre la base del principio de *pacta sunt servanda*⁴, los distintos sistemas legales de la región aún muestran diferencias en torno al valor jurídico que reconocen a estas decisiones.

La Comisión reconoce que la evolución de los sistemas jurídicos nacionales de la región ha derivado en una clase de consenso entre los Estados Americanos respecto de la obligatoriedad de las normas sobre derechos humanos contenidas en tratados internacionales. Lo anterior se aprecia en el reconocimiento que los textos constitucionales hacen de la posición particular que dichas normas guardan para el sistema jurídico en cuestión a partir de figuras como las del bloque de constitucionalidad o la de jerarquía normativa y rango constitucional. Pese a ello, la CIDH también es consciente que tal consenso no ha logrado extenderse al carácter obligatorio de las decisiones emitidas por organismos internacionales, incluidos la propia Comisión.

5. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Contradicción de Tesis 293/2011*, Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 3 de septiembre de 2013.

6. Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina por la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, CSJ 368/1998 (34-M)/CSI, 14 de febrero de 2017.

La ausencia de un reconocimiento claro sobre la obligatoriedad de las decisiones internacionales genera importantes consecuencias. Por un lado, dificulta el aseguramiento de condiciones mínimas de certeza a favor de las víctimas en torno a las posibilidades de ver materializada una decisión que reconozca la violación a sus derechos; y también genera que el posible cumplimiento de una decisión internacional dependa de la voluntad política o institucional dentro del Estado. Ello puede traducirse en re victimización en tanto que las víctimas deben asumir de nueva cuenta un proceso de implementación que asegure la plena y efectiva reparación de los daños ocasionados por parte del Estado.

Mas aún, la ausencia de dicho reconocimiento también abre la puerta a la adopción de criterios diferenciados en razón del organismo internacional de que se trate, o bien, del grado de obligatoriedad previamente reconocido a ciertas decisiones internacionales. Respecto del primer supuesto, la Comisión toma nota de las discusiones sostenidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México en las que precisó que si bien las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos resultan vinculantes para las autoridades mexicanas, no sucede lo mismo con las decisiones emitidas por órganos cuasi-jurisdiccionales como la CIDH u otros órganos del sistema de Naciones Unidas, las cuales carecen de dicho valor.⁵ Respecto del segundo supuesto, la Comisión da cuenta del criterio adoptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina respecto del cumplimiento de la sentencia emitida por el tribunal interamericano en el caso Fontevecchia y otros; y del debilitamiento del consenso existente entre las autoridades argentinas hasta antes de dicha decisión sobre la obligatoriedad de las decisiones de la CorteIDH.⁶

Estructura federal y distribución de competencias

El artículo 31 de la Convención Americana establece que la estructura federal de aquellos Estados que hubieren adoptado dicho modelo no debe representar una excusa para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, cuando se trata de adoptar medidas tendientes a garantizar el cumplimiento de decisiones internacionales, tanto Estados como víctimas y sus representantes suelen enfrentar considerables retos relacionados con la distribución competencial entre autoridades de distintos ámbitos de gobierno.

De acuerdo con información recibida por la CIDH, en aquellos Estados con estructura federal, la implementación de decisiones interamericanas suele enfrentarse a un proceso de fragmentación que puede colocar en riesgo su adecuada materialización a falta de una adecuada coordinación interinstitucional. La descentralización que suele caracterizar a los modelos federales trae aparejada desafíos particulares para la implementación y cumplimiento de decisiones internacionales. Por ejemplo, la provisión de ciertos servicios públicos como la seguridad o la salud suelen ser competencia de los gobiernos locales, por lo que a falta de una debida coordinación interinstitucional entre los distintos niveles federal y estatal, su cumplimiento puede exigir un esfuerzo amplio y desgastante de negociación con los entes locales y las propias víctimas y sus representantes.

Con ello, los procesos de reparación que involucran la participación de autoridades locales suelen descansar, y en gran medida depender, del impulso e interacción promovido por las víctimas y sus representantes. Esta situación coloca a las autoridades federales como actores intermediarios que sirven de puente para el intercambio de información

entre autoridades internacionales y locales, pero que no tienen mayores competencias de intervención directa, aspecto que dificulta la articulación de estrategias enfocadas al cumplimiento de las decisiones. Por el otro, la marcada distribución de competencias entre autoridades de distintos niveles de gobierno trae como resultado que los esquemas que conforman al modelo de reparación integral dependan de la actuación de autoridades distintas, lo que incrementa la necesidad de que las víctimas y sus representantes emprendan procesos de negociación diferenciados con cada una de dichas autoridades.

La Comisión Interamericana ha identificado que esta barrera resulta mucho más notable en aquellos casos que suponen el desarrollo de procedimientos de investigación por parte de autoridades locales de los Estados federados. En dichos casos, cada una de las jurisdicciones locales efectúan los procesos de investigación a partir de instituciones propias que no siempre mantienen una comunicación estrecha con las instancias federales que representan al Estado ante organismos internacionales como la CIDH.

Todo ello se torna aún más complicado frente a la inexistencia de sistemas nacionales de implementación de decisiones internacionales capaces de ofrecer esquemas de coordinación entre distintas autoridades para garantizar el derecho a la reparación de las víctimas de violaciones a derechos humanos. A este respecto, la estructura federal debe ser entendida como un mecanismo capaz de aglutinar distintas estrategias y mecanismos de intervención para evitar que la fragmentación de los procesos de reparación y promover el acceso a la justicia efectiva por parte de víctimas de violaciones a derechos humanos.

6**BUENAS PRÁCTICAS Y ORIENTACIONES MÍNIMAS
PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES
EMITIDAS POR LA CIDH****MEDIDAS GENERALES ORIENTADAS A
GARANTIZAR LA REPARACIÓN INTEGRAL****Suscripción y
celebración de
acuerdos de
cumplimiento**

La Comisión Interamericana ha identificado que la celebración y adopción de acuerdos de cumplimiento tanto en el marco de los procedimientos de solución amistosa, así como de aquellos casos con informe de fondo publicado constituye una práctica que potencializa la materialización efectiva de las recomendaciones emitidas. Los acuerdos de cumplimiento forman parte de un proceso dialógico entre las partes en los que, de común acuerdo y bajo la orientación de la propia CIDH, se determina la naturaleza, procedimientos, plazos, modalidades y montos que deben caracterizar al cumplimiento de las recomendaciones ordenadas.

A juicio de la CIDH, los acuerdos de cumplimiento de recomendaciones se sustentan en la vigencia y aplicación de los principios de buena fe y de amable composición entre las partes con el objetivo de asegurar la efectividad de las decisiones internacionales y,

sobre todo, la materialización y salvaguardia del derecho a la reparación de las víctimas, sus familiares y sus comunidades. Desde la perspectiva de la CIDH, los acuerdos de cumplimiento representan una herramienta útil para fomentar la plena eficacia de las recomendaciones que emite ya que a través de su formulación las partes pueden hacer notar las condiciones, contextos y retos a los que se enfrentan al tratar de dar cumplimiento a dichas recomendaciones.

Desde esta posición, la Comisión identifica que las recomendaciones derivadas de los distintos procedimientos de actuación no operan en un vacío político, social, económico y legal sino que interactúan con escenarios y problemáticas complejas en cada uno de los Estados. Frente a tal posición, contar con acuerdos de cumplimiento de las recomendaciones que emite la Comisión permite a las partes tener una mayor certeza no sólo de las acciones, medidas y plazos a adoptar, sino también de los posibles resultados y expectativas a asegurar. Asimismo la suscripción de este tipo de acuerdos facilita las actividades de seguimiento, tanto a nivel interno como interamericano, en tanto que brinda pautas específicas respecto de las medidas que cada una de las partes decidió asumir para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales.

En esta medida, la Comisión identifica algunos parámetros básicos que la adopción de este tipo de acuerdos debería incluir para asegurar su adecuada operación:

- a) La celebración de acuerdos de cumplimiento debe sustentarse en la voluntad de las partes. En el proceso de suscripción de tales acuerdos no debe mediar ninguna clase de intimidación, represalia o vicio que pueda afectar el libre consentimiento de las partes en especial de las víctimas y sus representantes.
- b) Los acuerdos de cumplimiento señalados deben partir de la identificación y análisis de cada una de las recomendaciones emitidas por la CIDH y deben tomar como base los hechos y violaciones contenidas en los informes o resoluciones que las contienen. Resulta fundamental que dichos acuerdos partan de la necesidad de atender y trabajar con todas las recomendaciones ordenadas por la Comisión desde el enfoque de la reparación integral ampliamente desarrollado por la jurisprudencia interamericana.
- c) En el proceso de suscripción de este tipo de acuerdos debe primar el diálogo abierto, franco e informado entre las partes. Tanto los Estados, como las víctimas, sus representantes y sus comunidades deben contar con toda la información necesaria y disponible para estar en condiciones de asumir acuerdos y compromisos.
- d) En particular, es sumamente relevante que los acuerdos de cumplimiento tomen en consideración los distintos contextos en los que se sitúan las víctimas y sus familiares con el objetivo de asegurar que los procesos de reparación tengan un impacto positivo en su vida, sus derechos e intereses, así como en los de sus familias y comunidades. De manera particular, los diálogos que surjan como parte de la formulación de acuerdos de cumplimiento deben velar por incorporar elementos que permitan identificar las situaciones vulnerabilidad y desventaja en las que puedan encontrarse las víctimas.

- e) Junto con el análisis de contexto ya señalado, resulta relevante que los acuerdos de cumplimiento tomen en consideración el transcurso del tiempo desde el momento en que ocurrieron los hechos analizados hasta el momento de formulación del acuerdo. Ello permitirá ubicar el análisis de cumplimiento de las recomendaciones en un escenario contextual definido, a la vez que asegurará la posibilidad de establecer plazos temporales claros y realistas entre las partes en los que el cumplimiento tendrá que efectuarse.
- f) La determinación de las medidas, acciones y procesos a adoptar por cada una de las partes deben ser establecidos con claridad y concreción. Particularmente relevante resulta que los Estados identifiquen desde los primeros momentos a las autoridades e instancias que tendrán a su cargo el cumplimiento de las obligaciones asumidas.
- g) Es conveniente también que los acuerdos de cumplimiento celebrados introduzcan cláusulas relativas al seguimiento y evaluación de las medidas y acuerdos adoptados como parte de su celebración. La Comisión considera que desarrollar procesos periódicos de seguimiento de tales acuerdos, tanto a nivel interno como interamericano, representa una acción que abona al cumplimiento efectivo de las recomendaciones que ésta emite.

MEDIDAS DE COMPENSACIÓN

Concepto	Principales desafíos para su cumplimiento
De acuerdo con las Directrices generales de seguimiento de recomendaciones y decisiones de la CIDH, las medidas de compensación constituyen un elemento del esquema de reparación integral que tiene por objeto proveer a las víctimas con recursos económicos o en especie a fin de asegurarles una indemnización por los daños materiales e inmateriales causados como consecuencia de la violación a sus derechos humanos. ⁷	<ul style="list-style-type: none"> a) Capacidad financiera y de recursos económicos limitada por parte de los Estados; b) Falta de claridad en la determinación de los montos compensatorios; c) Ausencia de certeza jurídica en torno a las competencias de las autoridades estatales encargadas de su cumplimiento; d) Inexistencia de disposiciones, partidas presupuestales o fondos específicos para asegurar el pago de indemnizaciones; e) Impugnación y retraso de los procesos de pago.

Tribunales arbitrales *ad hoc*

La Comisión identifica que como parte del cumplimiento de las medidas de compensación ordenadas por los órganos del SIDH, algunos Estados de la región han dispuesto la conformación de tribunales arbitrales *ad hoc* para la determinación de los montos indemnizatorios que deben ser otorgados por parte del Estado. Dichos tribunales suelen estar conformados por tres personas expertas que asumen la función de árbitros y que, en conjunto, deben establecer sus reglas de operación; el mecanismo y las etapas para el desarrollo del procedimiento arbitral, así como la determinación final sobre el monto de las indemnizaciones. La determinación de las personas que participan como árbitros en el marco de este tipo de tribunales se realiza de manera equitativa y consensuada entre las partes de modo que cada una de ellas designa a una persona en calidad de árbitro y la persona restante es designada de común acuerdo por el Estado y las víctimas.

7. Pié de página

La CIDH resalta que la naturaleza de estos tribunales es externa e independiente a las decisiones asumidas en los distintos procesos seguidos ante ella. Es decir, la Comisión no dispone el establecimiento de dichos tribunales arbitrales *ad hoc*, sino que su funcionamiento suele operar a partir de un acuerdo de voluntad entre las partes con el objetivo de llegar a una conclusión sobre el monto de las indemnizaciones que deben pagarse a las víctimas. En este punto, es importante señalar que, en el caso específico de la CIDH, ésta no suele determinar con exactitud el monto económico de las indemnizaciones, sino que deja a la discrecionalidad de las partes la posibilidad de establecer, de común acuerdo y sobre la base del principio de amable composición, la conclusión sobre dichas cantidades. En estos supuestos, el establecimiento de tribunales arbitrales *ad hoc* surge como un mecanismo adicional dentro del proceso de cumplimiento de decisiones internacionales que asegura a las partes dentro de un proceso internacional la posibilidad de negociar y calcular, sobre la base de sus condiciones actuales, los montos que deben erogarse a favor de las víctimas.

Al respecto, la Comisión considera importante enfatizar algunos aspectos que deben atenderse con el objetivo de promover la efectividad de esta práctica para el cumplimiento de las medidas de compensación.

- a) La determinación sobre el establecimiento del tribunal arbitral *ad hoc*, así como la designación de las personas expertas que funjan como árbitros en él, debe ser adoptada de buena fe entre las partes con el objetivo de llegar a un acuerdo. Es prioritario que las partes que participen en el procedimiento arbitral sean las mismas que en el procedimiento internacional. Especialmente, debe asegurarse que sea el Estado, en tanto que sujeto de derecho internacional, quien participe del procedimiento, con independencia de su estructura organizativa.
- b) La conformación y operación del tribunal arbitral *ad hoc* debe partir de una integración plural y de un enfoque de interseccionalidad. Es importante que este tipo de mecanismos garantice una adecuada representación de diversos actores sociales con condiciones diferenciadas. Particularmente, debe procurarse que las personas expertas cuenten con conocimiento especializado en el tema específico que aborde el caso; por ejemplo, género, discapacidad, migración, infancia, entre otros.
- c) La operación de un tribunal arbitral *ad hoc* debe partir de la consideración integral y sustantiva de los argumentos y decisiones adoptados por los órganos del SIDH. Particularmente, debe acordarse entre las partes la importancia de que el tribunal arbitral incorpore en su funcionamiento no sólo la legislación nacional aplicable, sino también las normas, disposiciones y estándares interamericanos aplicables al caso concreto.
- d) Debe procurarse que el tribunal arbitral *ad hoc* se pronuncie sobre la consideración de todo tipo de daños identificados por la Comisión u organismo internacional incluyendo los de naturaleza material, los lucros cesantes, los daños emergentes, los daños patrimoniales y el daño inmaterial, derivados de las violaciones cometidas por el Estado. Debe incluirse, además, el análisis sobre los montos referentes a los costos y honorarios del caso, así como la determinación de los intereses moratorios aplicables en caso del retraso en el pago de dichos conceptos.

- e) El acuerdo entre las partes sobre la operación de un tribunal arbitral *ad hoc* debe prever los procesos y alcances de los medios de impugnación. En este punto, es importante que las partes aseguren el debido respeto a los acuerdos alcanzados entre ellas, de modo que si el establecimiento de un tribunal arbitral *ad hoc* se determinó sobre la base del carácter definitivo e inapelable del fallo que éste emita, las partes deben asegurar su efectivo cumplimiento. En aquellos casos en los que las partes definan la posibilidad de acudir a medios de impugnación para atacar el fallo emitido por el tribunal, es importante que definan las vías a interponer y sus alcances. En dichos casos, las partes deben evitar que la interposición de dichos recursos se traduzca en un esquema orientado a entorpecer la efectividad del mecanismo, o bien, a emprender un proceso de re judicialización interna de la decisión adoptada por los órganos del Sistema Interamericano.
- f) En cualquier caso, resulta fundamental que las partes reconozcan que, al ser un mecanismo derivado de un proceso de cumplimiento de una decisión internacional, el órgano interamericano responsable de su seguimiento de cumplimiento y supervisión de cumplimiento conserva en todo momento su competencia para evaluar la compatibilidad del fallo emitido por el tribunal con la medida ordenada en la decisión o informe internacional. De manera particular, las partes deben ser conscientes que el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas a través de la operación de un tribunal arbitral *ad hoc* se encuentra sujeto al estudio y determinación final que realicen la Comisión o la Corte Interamericana, según sea el caso.

BUENAS PRÁCTICAS

Caso 12.298 – Informe N° 81/08 | Fernando Giovanelli | Argentina

El caso se refiere a la detención arbitraria y posterior ejecución extrajudicial de Fernando Giovanelli, de 29 años de edad, a manos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Los peticionarios alegaron violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad ambulatoria, a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva. Con posterioridad a la emisión del Informe de Admisibilidad N° 30/01 de la CIDH se realizó una reunión de trabajo en la que se discutió la posibilidad de firmar un acuerdo de solución amistosa. El acuerdo fue suscrito por las partes en 2007, cinco años después de la reunión, y su aprobación por el Estado fue formalizado, en el ámbito interno del Estado, a través del Decreto 1033/2008.

En el marco de dicho instrumento, las partes acordaron constituir un tribunal arbitral *ad hoc* para determinar el monto indemnizatorio debido a la parte peticionaria, en un plazo no mayor a 30 días de después de apro-

bado el acuerdo por Decreto en Argentina. Tal como sucedió en el caso Garrido y Baigorria resuelto por la Corte Interamericana, se estableció que el tribunal debía estar conformado por tres personas expertas -dos propuestas por las partes y el tercero designado por los árbitros-. Además, se determinó en el acuerdo que los árbitros debían ser de reconocida versación en derechos humanos y alta calidad moral.

Con respecto al laudo arbitral, el acuerdo determinó el carácter definitivo e irrecurrible del mismo, así como la necesidad de que éste se pronunciara sobre el monto, la modalidad de las reparaciones económicas, los beneficiarios de las mismas y las costas y honorarios. Asimismo, se acordó la inembargabilidad del monto establecido en el laudo y la exención de impuesto, contribución o tasa sobre el monto. La parte peticionaria, a su vez, renunció a iniciar otro reclamo de naturaleza pecuniaria contra el Estado en relación con el caso, y

transfirió a favor del Estado los derechos litigiosos que pudieran derivar de los hechos denunciados. También se definió la necesidad de someter el acuerdo a la evaluación de la Comisión para verificar la conformidad del documento a los estándares internacionales.

El laudo dictado por los árbitros determinó el monto indemnizatorio debido a los familiares de la víctima en relación con los lucros cesantes, los daños emergentes, los daños patrimoniales y el daño inmaterial derivados de las violaciones cometidas por el Estado. También determinó los montos referentes a las costas y gastos del caso. El laudo fijó el plazo de tres meses para el pago de la indemnización, contado a partir de la notificación de la aprobación de su contenido por la CIDH. Con el objetivo de garantizar su efectividad, el laudo también determinó la aplicación de una tasa de interés en caso de que el Estado no realizara el pago en el plazo fijado.

Para lograr la determinación de los montos, el tribunal arbitral presentó sus consideraciones sobre la recepción y la valoración de la prueba. Además, dio por probado los hechos alegados por la parte peticionaria y realizó un análisis sobre el tema de las investigaciones policial y judicial, en el cual reconoció las violaciones llevadas a cabo por el Estado en el período posterior a la muerte de la víctima. También hizo una valoración de la situación de las personas beneficiarias para fijar los montos debidos a cada una. El laudo tomó como base la jurisprudencia y los estándares interamericanos desarrollados tanto por la Comisión, como por la Corte Interamericana.

El laudo fue sometido a la apreciación de la Comisión, la cual emitió su decisión en la que confirmó la conformidad del laudo a los estándares internacionales. El Estado realizó el pago de la indemnización y la CIDH declaró el cumplimiento total de la medida de reparación económica prevista en el acuerdo y el laudo arbitral.

Caso 12.091 – Informe N° 6/06 | Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez | Ecuador

El caso tiene su origen en dos denuncias presentadas en contra del Estado de Ecuador ante la CIDH, en las que la Comisión determinó la responsabilidad internacional del Estado por violaciones a los derechos a la integridad personal, la libertad personal, las garantías judiciales, la propiedad privada y la protección judicial.

Al analizar los daños materiales sufridos por las víctimas en razón de la aprehensión y depósito de sus bienes por parte de las autoridades estatales involucradas en el caso, la CorteIDH concluyó que un tribunal arbitral debía determinar el monto de las pérdidas sufridas. La Corte basó esta decisión en la complejidad de cuantificar los perjuicios sufridos por la víctima, toda vez que el caso involucra la identificación de valores mercantiles de una empresa, los cuales pueden incluir distintos elementos, como el patrimonio de la empresa, su situación financiera, las inversiones de capital, sus bienes y valores y sus flujos operacionales, entre otros elementos. No obstante, la Corte fijó un monto debido por el Estado

con base en el criterio de equidad, y determinó que si el monto fijado por el tribunal arbitral fuera mayor que lo establecido en la sentencia, el Estado podría descontar a la víctima el monto fijado por la Corte. En cambio, si el monto determinado en el arbitraje fuera menor, se aplicaría el monto fijado por la CorteIDH.

En el marco de la supervisión de cumplimiento de la sentencia, las partes informaron sobre su interés de llegar a un acuerdo de solución amistosa respecto del monto a indemnizar. El Estado contrató una empresa de consultoría para realizar un peritaje técnico y valorar los daños causados a la víctima. Las partes llegaron a un acuerdo sobre el monto, pero ante la falta de autorización del Procurador General del Estado para la ejecución del acuerdo, la víctima desistió de la solución amistosa y solicitó la constitución del tribunal arbitral. Así, cada una de las partes designó un árbitro, pero no pudieron acordar sobre el nombramiento del tercero. Los dos árbitros apuntaron a un tercero, que no confirmó su

designación. Por ello, las partes propusieron candidatos a la CortelDH, quien seleccionó el tercer árbitro luego de analizar las hojas de vida de las y los candidatos.

En 2012, el tribunal arbitral emitió su laudo en el que fijó el monto debido por el Estado al Señor Álvarez. El Estado realizó el pago, lo que fue confirmado por la víctima. Sin embargo, el Señor Álvarez solicitó el pago adicional del monto correspondiente a los intereses generados desde la emisión del laudo hasta la fecha del pago. El Estado, en desacuerdo con dicha solicitud, remitió la controversia a la CortelDH.

Al emitir su decisión acerca del pago de los intereses en 2015, la CortelDH hizo un análisis de lo sucedido en relación con el procedimiento arbitral desde la emisión de la resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia de 2011. Destacó que dicho tribunal inició sus actividades fuera del plazo establecido en la

sentencia de la CortelDH, pero reconoció que garantizó la presentación de pruebas y la celebración de una audiencia. Con respecto al pago de los intereses, la CortelDH señaló que el laudo arbitral y la providencia del tribunal arbitral sobre este punto fueron claros en el sentido de que los intereses son debidos por el Estado, lo que también se encuentra en conformidad a la sentencia de la CortelDH. Además resaltó que, según la Ley de Arbitraje y Mediación de Ecuador que regula el procedimiento arbitral, el laudo es inapelable y obligatorio. Con base en las determinaciones adoptadas por la Corte, el Estado realizó el pago del monto correspondiente a los intereses aplicables de conformidad con las decisiones del tribunal arbitral y la CortelDH.

Con base en las determinaciones adoptadas por la Corte, el Estado realizó el pago del monto correspondiente a los intereses aplicables de conformidad con las decisiones del tribunal arbitral y la CortelDH.



De los ejemplos anteriores, la Comisión identifica como relevante el establecimiento –de común acuerdo entre las partes– de disposiciones relativas al pago de intereses cuando los plazos fijados por un tribunal *ad hoc* no son plenamente respetados. Asimismo, resalta el papel desarrollado por la CortelDH como parte del proceso de supervisión de cumplimiento que contribuyó de manera fundamental a alcanzar una solución final a la problemática planteada.

Fondos y fideicomisos para el cumplimiento de decisiones internacionales

Otra de las estrategias que algunos Estados americanos han adoptado con el objetivo de impulsar el cumplimiento de medidas de compensación o indemnización es el establecimiento de fondos y fideicomisos que garanticen su cumplimiento. Los fideicomisos representan mecanismos por medio de los cuales los Estados aportan y reservan periódicamente una cantidad determinada de recursos económicos que únicamente pueden ser destinados para el cumplimiento de los objetivos que persigue su ahorro, es decir, el pago y cumplimiento de medidas de compensación ordenadas por instancias internacionales. Los fondos operan de manera similar, aunque suelen traducirse en el etiquetamiento específico de una partida concreta dentro del presupuesto anual del Estado, cuya disposición puede modificarse una vez concluida la vigencia de dicho presupuesto.

A juicio de la Comisión Interamericana, la operación de dichas estrategias genera efectos positivos para el cumplimiento de medidas de indemnización. En primer lugar, tanto los fondos como los fideicomisos brindan un esquema de certeza jurídica a las víctimas quienes pueden confiar en la disponibilidad de recursos económicos para la materialización de las medidas de compensación ordenadas. Asimismo, contribuye a que el Estado pueda disponer de manera más expedita de recursos económicos específicamente destinados

para dicho objetivo, lo que disminuye la necesidad de emprender procesos de negociación entre autoridades que pueden dilatar el cumplimiento de dichas medidas de reparación.

La Comisión considera que los fondos y fideicomisos establecidos por los Estados deben sujetarse a ciertos parámetros mínimos de operación a fin de que puedan generar los efectos que persigue su establecimiento.

- a) Es conveniente que los fondos y fideicomisos determinen con claridad el alcance de las obligaciones y medidas cuyo cumplimiento pueden promover. En esta medida, la Comisión considera que sobre la base de una perspectiva enfocada en los derechos humanos, dichos fondos deben estructurar su operación de la manera más amplia e integral posible de modo que reconozcan la posibilidad de apoyar el cumplimiento de órdenes emitidas por distintos órganos internacionales en materia de derechos humanos, tanto jurisdiccionales como cuasi-jurisdiccionales. Asimismo, la integralidad en la operación de estos mecanismos debe comportar su capacidad para promover el pago de indemnizaciones y compensaciones derivadas de distintos procesos internacionales que resulten de sentencias internacionales, informes de fondo, dictámenes sobre casos particulares, acuerdos de solución amistosa y demás recomendaciones existentes en el ámbito del sistema internacional de derechos humanos.
- b) Los fondos y fideicomisos deben operar a través de reglas claras que promuevan su articulación sencilla, rápida y efectiva. En esta medida, la CIDH considera que estos mecanismos deben contar con reglas específicas de operación adoptadas previa realización de una amplia consulta con organizaciones de la sociedad civil y víctimas. La existencia de reglas claras de operación constituye un mecanismo necesario para asegurar la confiabilidad y efectividad de los mencionados mecanismos. De este modo, la CIDH alienta a que en la adopción de normas de operación se incorporen procedimientos claros, sencillos y rápidos que especifiquen las etapas de su implementación; las instancias y autoridades involucradas, así como las competencias específicas de cada una de ellas, y los plazos máximos de tramitación, con el fin de evitar que las víctimas y sus representantes se enfrenten a largos procesos burocráticos que pueden traducirse en escenarios de re victimización.
- c) Es importante que los mecanismos existentes para asegurar el pago de medidas de compensación e indemnización derivadas de procedimientos internacionales operen bajo la observancia de los principios de permanencia y progresividad. En el primer caso, la Comisión parte de la necesidad de reconocer que dichos fondos y fideicomisos deben formar parte de una comprometida política estatal a favor de garantizar los derechos humanos. De este modo, es sumamente positivo que los fondos y fideicomisos se encuentren legalmente reconocidos y que su permanencia se encuentre garantizada, incluso frente a los cambios de gobierno que suelen ocurrir en los contextos democráticos. Incluso, puede pensarse en la necesidad de establecer procedimientos reforzados de deliberación entre poderes estatales que conduzcan a una determinación final en cuanto a su posible cancelación o eliminación.

De igual forma, los recursos económicos destinados a los fondos y fideicomisos señalados deben sujetarse a un proceso de constante progresividad por medio del cual

los Estados se aseguren de que los montos destinados y contenidos en tales fondos siempre se mantengan en constante crecimiento, aún cuando se haya dispuesto de parte de ellos para dar cumplimiento a alguna medida de compensación ordenada.

- d) Al ser esquemas que, por un lado, involucran la disponibilidad de recursos públicos y, por el otro, promueven la consecución de un fin democráticamente relevante orientado hacia los derechos humanos, la operación de los fideicomisos debe estar sujeta a un constante proceso de fiscalización y transparencia activa. La Comisión exhorta a los Estados a que los recursos destinados a este tipo de fondos y fideicomisos se encuentre abierto de manera permanente al escrutinio tanto de autoridades estatales, así como de entidades autónomas y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de asegurar que el destino de los recursos se encuentre orientado a satisfacer las demandas por las que fueron creados. Asimismo, la CIDH exhorta a los Estados a proporcionar informes públicos periódicos sobre la disposición que haya hecho de los recursos destinados a dichos mecanismos para dar cumplimiento a alguna medida o recomendación internacional.

BUENA PRÁCTICA

Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en materia de Derechos Humanos | México

El ordenamiento jurídico mexicano prevé un Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en materia de Derechos Humanos. Establecido en 2012, el Fideicomiso tiene como objetivo cubrir las reparaciones económicas ordenadas en las sentencias y medidas provisionales de la CorteIDH, así como las medidas cautelares dictadas por la CIDH y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuando el Presupuesto de Egresos de la Federación no incluya recursos para el cumplimiento de estas reparaciones.

En 2014, el Gobierno mexicano amplió el alcance del Fideicomiso para incluir las soluciones amistosas y las reparaciones contenidas en las recomendaciones y resoluciones de la CIDH o los órganos de tratados de la ONU. También se incluyeron las recomendaciones emitidas por la CNDH en los casos en que la entidad responsable de la reparación acepte la recomendación y aporte los recursos correspondientes al Fideicomiso, así como las obligaciones pecuniarias dispuestas en convenios suscritos por la Secretaría de Gobernación en que se reconozca la responsabilidad del Estado por las violaciones de derechos humanos.

El funcionamiento del Fideicomiso se fundamenta en las reglas de operación, el contrato, su convenio modificatorio y las normas vigentes aplicables. Las reglas de operación son de carácter obligatorio y varían de acuerdo con el organismo que ordenó la reparación y el tipo de medida a través del cual la reparación fue ordenada. Asimismo, las reglas de operación precisan el procedimiento, los plazos y las condiciones para el cumplimiento de las obligaciones que exigen el pago de determinado monto.

El Fideicomiso cuenta con un Comité Técnico que opera como órgano colegiado encargado de discutir, aprobar y supervisar el destino de los fondos que integran al Fideicomiso. En lo que concierne a los esquemas de transparencia y rendición de cuentas, las reglas de operación apuntan al ejercicio de procesos de fiscalización sobre el fideicomiso por parte de las instancias federales competentes. En este sentido, prevén que el fiduciario, la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos (UDDH) de la Secretaría de Gobernación y las autoridades relacionadas con el fideicomiso deberán facilitar dicha fiscalización, atendiendo a los requerimientos y solicitudes de información que presenten las instancias fiscalizadoras.



Del ejemplo anterior, la Comisión destaca que la existencia de este tipo de fideicomisos representa un paso importante para asegurar la suficiencia y sostenibilidad presupuestal y económica de los Estado a fin de asegurar el cumplimiento de recomendaciones de naturaleza pecuniaria.

Marcos normativos sobre el pago de indemnizaciones internacionales

Con el objetivo de dar cumplimiento a las medidas de reparación pecuniarias ordenadas por los órganos del Sistema Interamericano, algunos Estados americanos han optado por expedir marcos normativos específicos con el objetivo de reglamentar los distintos procesos que las autoridades deben seguir a fin de cubrir dichas reparaciones. Tales marcos normativos pueden derivar de autoridades distintas. En algunos casos se traducen en regulaciones expedidas por los órganos legislativos del Estado y, en algunas otras, en decretos promulgados por las autoridades administrativas.

La emisión de este tipo de normas puede resultar una práctica positiva para el aseguramiento de las medidas de compensación en tanto que ofrece ventajas particulares. En primer lugar, los decretos y leyes expedidos para tal efecto ofrecen un escenario de mayor certeza jurídica tanto para las víctimas, como para las autoridades. Ello es así en tanto que una norma escrita y vigente dentro del sistema legal de cualquier Estado cumple el objeto de ordenar y regular la intervención de los actores sociales en un procedimiento específico que, por su propia naturaleza, debe ser observado como parte del principio de legalidad que caracteriza a cualquier Estado de Derecho. Asimismo, los decretos y normas de esta naturaleza tienden a prever la reserva o etiquetamiento de recursos presupuestales suficientes para hacer frente a la obligación de cubrir los montos reparatorios ordenados. Lo anterior, permite vincular al proceso de cumplimiento de estas decisiones a un cúmulo de autoridades diversas que, aunque operan en el ámbito de sus competencias, deben asumir una función relevante para materializar el proceso de reparación. Además, contar con procedimientos claros dentro de una norma válida y vigente dentro del sistema jurídico de un Estado amplía las condiciones para ejercer acciones de defensa vinculadas con un control judicial de dichas normas lo que, a la postre, genera que el cumplimiento de las recomendaciones no dependa exclusivamente de la voluntad política de las autoridades involucradas.

Cualquiera que sea el origen de la regulación expedida por el Estado para dar cumplimiento a estas medidas de reparación, la Comisión Interamericana considera que su expedición debe alinearse con ciertos parámetros mínimos a fin de asegurar su adecuada operación.

- a) Al igual que sucede con otras medidas enfocadas en promover el cumplimiento de estas órdenes de reparación, es de particular relevancia que los cuerpos normativos que regulen los procedimientos de pago de compensaciones asuman una naturaleza amplia e integral de modo que reconozcan la posibilidad de apoyar el cumplimiento de órdenes emitidas por distintos órganos internacionales en materia de derechos humanos, tanto jurisdiccionales como cuasi-jurisdiccionales. De igual forma, es conveniente que tal regulación incorpore en su contenido la posibilidad de dar cumplimiento a medidas de reparación ordenadas a través de distintos mecanismos como sentencias internacionales, informes de fondo, dictámenes sobre casos particulares, acuerdos de solución amistosa y otro tipo de recomendaciones existentes en el ámbito del sistema internacional de derechos humanos.

- b) La formulación y promulgación de estos dispositivos normativos debe estar acompañada de una amplia y activa participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil interesadas. El diálogo con dichos actores debe ser capaz de arrojar datos importantes sobre posibles retos vinculados con el pago de las indemnizaciones o medidas pecuniarias ordenadas, así como de los procesos idóneos para asegurar su cumplimiento.
- c) Resulta fundamental que este tipo de reglamentaciones reconozcan y refuercen el carácter integral de los procesos de reparación a nivel internacional. En tal medida, resulta indispensable que los Estados se abstengan de condicionar el pago de estas medidas de reparación a la renuncia tácita o expresa por parte de las víctimas y sus representantes de buscar la satisfacción y cumplimiento de otras medidas de resarcimiento que presenten una naturaleza distinta. La Comisión destaca que este tipo de regulaciones deben honrar la buena fe que caracteriza a todo proceso internacional y contribuir al aseguramiento de una justicia internacional efectiva e integral a favor de las víctimas.
- d) Las normas y decretos que reglamenten el pago de indemnizaciones internacionales deben incorporar con claridad a las autoridades involucradas en dichos procesos. Especial atención debe darse a incluir en dichos procesos no sólo a las autoridades que ejecutarán el pago, sino también a las autoridades hacendarias y fiscales encargadas de prever la reserva o etiquetamiento de fondos específicos que servirán de base para el pago de las indemnizaciones.
- e) La regulación de los procesos para el pago de indemnizaciones debe considerar la incorporación de etapas y vías procesales rápidas, sencillas y breves. Los Estados deben asegurar que el despliegue de tales procesos no signifique la apertura de nuevos procedimientos que ignoren la trayectoria recorrida por las partes, sino que los procedimientos específicos previstos por dichas normas permitan significar la culminación de un largo camino andado por las víctimas y las autoridades estatales. Con base en ello, resulta conveniente que los Estados incorporen plazos específicos para el desarrollo de cada una de las etapas previstas en el procedimiento de pago, así como motivos y causales específicas y delimitadas que puedan justificar su excepcional ampliación o diferimiento.

BUENAS PRÁCTICAS

Ley que regula el procedimiento de ejecuciones de sentencias emitidas por tribunales supranacionales | Perú

En 2011 el Congreso de Perú aprobó la Ley 27.775/01 que regula el procedimiento de ejecuciones de sentencias emitidas por tribunales supranacionales. Las sentencias a las que dicha ley hace referencia son aquellas en que un tribunal internacional ordenó el pago de indemnizaciones derivadas de daños y perjuicios causados por el Estado, así como las sentencias meramente declarativas de la existencia de los daños y perjuicios. No obstante, la Ley 27.775/01 no incluye

las decisiones y recomendaciones de organismos internacionales cuasi-jurisdiccionales, como la CIDH.

Esta ley reafirma el carácter vinculante, definitivo y ejecutorio de las decisiones internacionales, así como de los procedimientos judiciales para la implementación de dichas sentencias. Además, establece que la Corte Suprema de Perú es el órgano del Estado encargado de informar a la Corte Interamericana, por medio del

Ministerio de Relaciones Exteriores, sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las sentencias dictadas por el Tribunal. De igual forma, la ley prevé la necesidad de que las víctimas y sus representantes sean informadas de dichas medidas.

Al momento de su promulgación, la Ley 27.775/01 señaló que el Ministerio de Justicia debía destinar parte de su presupuesto para el pago en dinero de las reparaciones económicas ordenadas por los tribunales internacionales en sus sentencias respecto de violaciones de derechos humanos. Asimismo reconoció la posibilidad de que las partes acudieran a un tribunal arbitral facultativo en aquellos casos en los que se debiera determinar el monto a indemnizar o existiera la necesidad de cuantificar el monto derivado de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Sin embargo, dicha Ley presentó modificaciones a partir de la expedición de los Decretos Legislativos N° 1068 y N° 1326 que, entre otros aspectos, dieron origen a la Procuraduría General del Estado. Con base en dichas modificaciones, hoy por hoy las entidades públicas involucradas en los procesos que dieron origen a las sentencias internacionales deben asumir los costos de las reparaciones ordenadas con cargo a su presupuesto institucional. Asimismo, dichas entidades deben mantener constantemente informada a la Procuraduría Pública Especializada Supranacional sobre las medidas de cumplimiento que lleven a cabo a fin de que ésta se encuentre en condiciones de remitir la información relevante al organismo que ordenó las reparaciones.



Del ejemplo anterior, la Comisión da cuenta que este tipo de marcos normativos abona a la construcción de escenarios de certeza jurídica a favor los diversos actores que intervienen en los procesos de cumplimiento. De manera particular, este tipo de cuerpos legales brinda pautas relativamente claras respecto de la manera en que las autoridades deben proceder a fin de asegurar el cumplimiento de medidas pecuniarias de reparación.

Ley por medio de la cual se establecen instrumentos para la indemnización de perjuicio a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos | Colombia

Expedida el 5 de julio de 1996 por el Congreso de Colombia, la Ley 288/1996 establece un trámite mediante el cual el Gobierno Nacional debe pagar las medidas de compensación que hayan sido declaradas por determinados organismos internacionales. En el caso específico de esta ley, su contenido se limita únicamente a las resoluciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

De acuerdo con esta normativa, para que el pago de las medidas ordenadas resulte posible, es necesario que

un Comité conformado por las personas a cargo de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho, y Defensa Nacional, emita un dictamen favorable al cumplimiento de la decisión. A fin de colmar dicho requisito, los casos deben reunir "los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables. Para ello, el Comité tomar en consideración, entre otros elementos, las pruebas recaudadas y las providencias recaídas en los procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y en la actuación surtida ante el respectivo órgano internacional. Si se considera que tales presupuestos no están presentes, el Comité debe

comunicarlo al Gobierno para que éste, a través de las autoridades competentes, pueda interponer los recursos respectivos contra la decisión internacional ante el organismo que la dictó. No obstante, en caso de que no

sea posible recurrir la decisión internacional, el Comité debe preferir la decisión favorable al cumplimiento de la medida de reparación ordenada y continuar con el proceso de pago de las medidas ordenadas.

Decreto Supremo N° 3264 de 26 de julio de 2017 | Caso. 12.693 – Informe N° 01/13 | María Nina Lupe del Rosario Andrade Salmón | Bolivia

El caso Andrade Salmón fue tramitado por la CIDH y resuelto por la Corte Interamericana mediante sentencia de 1 de diciembre de 2016. El caso se relaciona con las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el marco de tres procesos penales seguidos en contra de la víctima por supuestos delitos relacionados a la administración de fondos públicos. Andrade Salmón ocupó los cargos de Concejala del Concejo Municipal de La Paz (1995 -1999), Presidenta de ese Concejo (1998-1999) y Alcaldesa de La Paz (1999 – 2000). En los procesos judiciales se le impuso medidas cautelares de prisión preventiva. Tales medidas fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional boliviano, el cual ordenó que se aplicaran medidas cautelares sustitutivas de la privación a la libertad, al señalar que la autoridad recurrida no había tomado en cuenta la normativa boliviana, según la cual esta medida tiene un carácter excepcional. Como medidas sustitutivas se le aplicaron, entre otras, las medidas de arraigo y de fianza. Dos de los procesos seguidos en su contra tuvieron una duración de 11 años, mientras que uno continúa hasta la actualidad.

Como parte del análisis del caso, la Comisión recomendó a Bolivia indemnizar a las víctimas por los daños ocasionados derivados de los procesos penales a los que

estuvo sujeta. Dicha medida fue confirmada por la Corte Interamericana quien en su sentencia ordenó al Estado a cubrir un monto de 40 mil dólares por concepto de indemnización y gastos y costas de juicio a favor de las víctimas y otras personas especificadas en la sentencia.

Como parte del proceso de cumplimiento, el 26 de julio de 2017, el Poder Ejecutivo del Estado de Bolivia promulgó el Decreto Supremo 3264 en el que ordenó al Ministerio de Economía y Finanzas efectuar el traspaso presupuestario a favor de la Procuraduría General del Estado del monto que debía ser otorgado a las distintas personas como parte del pago de las indemnizaciones ordenadas. Dicho Decreto también previó que los montos ordenados por la Corte Interamericana en su sentencia no podían ser sometidos a cargas fiscales ni a cualquier tipo de reducciones.

Con el pago de las indemnizaciones ordenadas por el Tribunal, en el año 2018 el Estado de Bolivia dio cumplimiento total a las medidas de reparación ordenadas. Lo anterior llevó a que la Corte, en su resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia de 28 de febrero de 2018, declarada el caso como cumplido totalmente y ordenara el archivo del caso.



De los ejemplos anteriores, la Comisión destaca que, además de la existencia de marcos normativos generales, en algunos casos la emisión de decretos por parte del poder ejecutivo de los Estados puede contribuir de manera positiva al pleno cumplimiento de medidas de compensación ordenadas por organismos internacionales.

MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

Concepto	Principales desafíos para su cumplimiento
<p>Medidas simbólicas, morales o no pecuniarias que buscan reparar el daño inmaterial mediante el restablecimiento de la dignidad, la honra y la memoria histórica de las víctimas. Estas medidas tienen un significado trascendental en la recuperación de la dignidad y reputación de las víctimas, y constituyen importantes elementos para reforzar el compromiso estatal de no repetición de violaciones similares en el futuro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Falta de voluntad política por parte de las autoridades estatales para reconocer públicamente la existencia de violaciones a derechos humanos; b) Falsa percepción en torno a una supuesta menor relevancia de este tipo de reparaciones frente a otro tipo de medidas ordenadas; c) Ausencia de canales de coordinación entre distintas autoridades involucradas en la comisión de violaciones a derechos humanos; d) Inexistencia de marcos normativos que vinculen a las instituciones estatales en la participación de este tipo de medidas; e) Incumplimiento o desconocimiento de acuerdos alcanzados por las partes en la implementación de las medidas ordenadas.

Actos de reconocimiento público de responsabilidad por violaciones a derechos humanos

Como parte del modelo de reparación integral existente en el plano internacional, las medidas de satisfacción enfocadas en la celebración de actos de reconocimiento de responsabilidad por violaciones a derechos humanos se han colocado como una medida fundamental que contribuye al proceso de reparación y reconciliación surgidos como consecuencia de la comisión de violaciones a derechos humanos. Desde tiempo atrás, los órganos del Sistema Interamericano han venido impulsando la adopción de este tipo de medidas con el objetivo de ampliar las condiciones de participación y re dignificación de las víctimas, pero también de ampliar el conocimiento de los hechos ocurridos para evitar su repetición.

Para el cumplimiento de este tipo de medidas de reparación, los Estados han centrado sus esfuerzos en la celebración de actos públicos de reconocimiento de responsabilidad, los cuales constituyen en sí mismos procesos tendientes a asegurar la implementación de este tipo de medidas de satisfacción. Pese a la relevancia de dichas actividades, la Comisión considera que para que dichos procesos y medidas resulten compatibles con una lógica de derechos humanos y sean capaces de asegurar los objetivos que persiguen, su implementación debe orientarse bajo la óptica de algunos parámetros mínimos.

- a) Dada la significación simbólica que revisten este tipo de actos para las víctimas de violaciones a derechos humanos, resulta necesario que los Estados sometan su celebración a una amplia consulta con ellas, así como con sus representantes. Como sucede en el marco de otro tipo de consultas dentro del derecho internacional de los derechos humanos, tales ejercicios deben sustentarse en una lógica de buena fe y ser asumidas como procesos efectivos de diálogo que permitan materializar las necesidades y requerimientos manifestados por las víctimas, así como por sus representantes. Las consultas desplegadas para la celebración de este tipo de actos deben resultar accesibles para las víctimas y prever periodos de tiempo suficientes que aseguren un margen adecuado para la reflexión, discusión y desarrollo de requerimientos concretos.
- b) Los actos de reconocimiento público de responsabilidad por violaciones a derechos humanos deben ser capaces de prever una amplia participación tanto de las víctimas y sus representantes, así como de actores y autoridades estatales. Particular

relevancia asume la necesidad de que las víctimas puedan determinar de manera libre y sin presiones las personas que participarán en dichos actos, así como las modalidades de su intervención. En cualquier caso, este tipo de actos deben prever la posibilidad de que las víctimas expresen su sentir respecto del procedimiento adoptado, así como de los testimonios que libremente deseen comunicar.

Por su parte, la orientación de este tipo de ejercicios bajo un enfoque de derechos humanos requiere del Estado que asegure la participación de todas aquellas autoridades involucradas en la comisión de las violaciones identificadas. Del mismo modo, y en tanto que la responsabilidad en este tipo de casos se centra en el Estado como sujeto de derecho internacional, la participación de autoridades de alto nivel tanto del ámbito local como federal o nacional es no sólo deseable, sino necesaria.

Pese a ello, la participación de autoridades en este tipo de actos debe ser cuidadosamente analizada y acordada previamente con las víctimas y sus representantes, asegurando que no se produzcan situaciones de presión o intimidación hacia las víctimas.

- c) Los procesos de reconocimiento de responsabilidad internacional deben ser aceptables y culturalmente adecuados para las víctimas y sus representantes. Ello supone la necesidad de que los Estados adopten medidas flexibles tendientes a promover la implementación de ajustes razonables que aseguren que dichos actos de reconocimiento satisfagan las necesidades y expectativas de las víctimas. Para tal efecto, es importante que las autoridades estatales incorporen perspectivas diferenciadas al momento de celebrar estos actos, como una perspectiva de género, una perspectiva de infancia o una perspectiva indígena. La consideración de dichos enfoques diferenciados determinará la necesidad de implementar otro tipo de medidas específicas como la interpretación simultánea de lenguas indígenas o de señas, o la participación de personal psicológico especializado que pueda ofrecer medidas de contención en caso de ser necesario, entre otras.

BUENAS PRÁCTICAS

Caso 11.656 – Informe N° 122/18 | Martha Lucía Álvarez Giraldo | Colombia

El caso se refiere al carácter arbitrario de la decisión adoptada por la Oficina del Director de la Reclusión de Mujeres de la ciudad de Pereira que, sobre la base de criterios discriminatorios sustentados en la orientación sexual de Marta Lucía Álvarez Giraldo, le negó el derecho a disfrutar de una visita íntima con su compañera. Como parte del estudio del caso, la Comisión concluyó que el Estado era responsable de haber violado los derechos de la señora Marta Lucía Álvarez Giraldo bajo los artículos 5(1), 11(2) y 24 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1(1) y 2. Asimismo, y con base en el principio *iura novit curia*, la

Comisión concluyó que el Estado había violado los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en relación con el artículo 1(1) del mismo instrumento.

Derivado del trámite del caso, las partes suscribieron un acuerdo de cumplimiento de las recomendaciones el 14 de julio de 2017, en el que acordaron la adopción de diversas medidas de reparación, incluida una medida de satisfacción consistente en la celebración de un acto de reconocimiento público de responsabilidad y disculpas públicas. Dicho acuerdo dispuso que el acto debía ser encabezado por el Ministro de Justicia y del Derecho y

el Director del INPEC y debía contar con la presencia de Marta Lucía Álvarez Giraldo y las personas que ella indicara. Asimismo, las partes establecieron que para que el acto tuviera un verdadero sentido reparador para Marta Lucía Álvarez Giraldo y sus seres queridos, la fecha, el contenido, su modalidad, así como las personas invitadas debían ser concertados previamente con las víctimas y sus representantes. Además, determinaron que la fecha de realización del acto de reconocimiento debía ser acordado como mínimo con un mes de anticipación, y que la organización y los costos derivados de su desarrollo debían ser asumidos por el Estado.

De conformidad con dicho acuerdo, el 6 de diciembre de 2017, el Estado colombiano realizó una ceremonia para reconocer su responsabilidad y pedir disculpas públicamente a Marta Lucía Álvarez Giraldo por haberla sometido a una situación de discriminación debido a su orientación sexual y a su género. La ceremonia fue difundida

en 118 establecimientos penitenciarios de todo el país. Cabe señalar que este acto fue sumamente importante, ya que fue la primera vez que el Estado colombiano ofreció disculpas a la comunidad LGBT del país. En esta ceremonia, el Ministro de Justicia de Colombia señaló:

El Estado colombiano realiza el presente reconocimiento de responsabilidad internacional, y pide sincero perdón, bajo el entendido de que, al tratarse de una medida de reparación, sus efectos están orientados a mitigar, de alguna manera, las afectaciones causadas a la señora Marta Lucía Álvarez. Haberle negado el derecho a la visita íntima debido a su orientación sexual fue un hecho de discriminación extrema [...]. Pedimos perdón por las acciones y omisiones de agentes estatales, que configuraron la vulneración de sus derechos a la integridad personal, a la honra, a la dignidad, a las garantías judiciales, a la protección judicial y el derecho a la igualdad ante la ley”.

Petición 577-06 – Informe N° 82/15 | Gloria González y Familia | Colombia

El caso refiere a la responsabilidad internacional de la República de Colombia derivada de los hechos violentos ocurridos el 7 de mayo de 2002, cuando el Ejército Nacional de Colombia habría adelantado un operativo durante el cual perdió la vida la señora Gloria González. Mientras que su hija, DLG, a quien amamantaba al momento del ataque, resultó con lesiones graves que le generaron como consecuencia la pérdida de uno de sus ojos.

El 26 de septiembre de 2006 las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa como parte del trámite del caso seguido ante la CIDH. En dicho acuerdo, las partes coincidieron en el establecimiento de diversas medidas de reparación entre las que determinaron realizar un acto de dignificación, acompañado de una ceremonia privada en la cual, de acuerdo con el deseo expresado por los familiares de las víctimas, se arrojarían las cenizas de los restos mortales de la señora Gloria González al mar. De conformidad con el acuerdo celebrado entre las partes, este acto simbólico, debería contar con un acompañamiento psicosocial por parte de la Unidad

para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quien se encargaría de la ejecución de esta medida.

Derivado del proceso de cumplimiento del acuerdo de solución amistosa alcanzado, las partes informaron conjuntamente a la CIDH de la realización de una reunión previa a la ejecución de la medida con la finalidad de generar confianza con la familia, explicar el alcance y contenido de las medidas de satisfacción, y abordar los actos conmemorativos y de dignificación. En dicha reunión, el grupo familiar indicó que deseaban hacer un acto que incluyera la liberación de las cenizas de Gloria González al mar, toda vez que no habían contado con los recursos económicos y acceso a una zona en donde pudiera hacerse dicha ceremonia.

Adicionalmente, los integrantes del núcleo familiar manifestaron la necesidad de contar con un acompañamiento psicosocial para llevar el duelo, y que la ceremonia de dignificación fuera en un ambiente íntimo y familiar. En dicha reunión las partes acordaron el lugar

y otros detalles logísticos del acto de dignificación. Se acordó, adicionalmente, que la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas correría con los gastos relacionados con la organización del acto de dignificación, y demás gastos de alojamiento, transporte y alimentación de los familiares de Gloria González. Con posterioridad a la reunión, y previo consenso entre las partes, la UARIV inició un acompañamiento psicosocial con el grupo familiar, y unas jornadas preparatorias del acto, lideradas por una psicóloga, y una profesional enfocada en la reconstrucción de la memoria por medio de la fotografía y artes plásticas. La familia participó en la creación de una barca de madera, la cual fue decorada con las fotos y recuerdos más importantes para ellos, en una terapia encaminada a realizar un duelo digno. Adicionalmente, participaron en una actividad

de elaboración de un álbum con las fotografías más importantes para la familia. Durante estas actividades se recogieron los insumos de la familia para el texto que se leería en el acto de dignificación.

El acto de dignificación se realizó el 20 de agosto de 2015 a las 6:00 p.m., en el Municipio de San Antero, Departamento de Córdoba, los restos mortales de Gloria González fueron arrojados al mar por cada uno de los miembros de la familia, quienes luego incineraron la barca como forma de simbolizar el calor, la unión, y la fortaleza de la familia. El texto al que se dio lectura en el acto de dignificación, previa aprobación de los familiares, fue publicado en la página web de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.



Del ejemplo anterior, la Comisión resalta la relevancia que adquiere la posibilidad de que personal experto en psicología pueda trabajar de manera coordinada y cercana con las víctimas y sus familiares. Para la Comisión, este tipo de prácticas contribuye de manera positiva a que las medidas de satisfacción logren asegurar los efectos que éstas persiguen.

Medidas destinadas a la recuperación de la memoria histórica: establecimiento de placas y memoriales conmemorativos

Otra de las medidas específicas de satisfacción comúnmente ordenadas en el marco de los procesos de reparación integral se relaciona con el establecimiento de monumentos, sitios y placas conmemorativas, edificación de museos y re denominación de calles o sitios públicos, así como recuperación de sitios y recintos para la memoria. Al igual que los actos de reconocimiento de responsabilidad internacional, este tipo de medidas tienen como principal objetivo promover la recuperación histórica y permanente de los acontecimientos vinculados con la comisión de violaciones a derechos humanos; promover esquemas de rechazo moral y social frente a este tipo de actos, así como a resaltar la importancia de adoptar medidas de prevención para evitar que actos similares vuelvan a repetirse en el futuro.

Dadas las particulares significaciones que envuelve la implementación de este tipo de medidas, la Comisión considera que su materialización debe ser entendida no sólo como el acto material enfocado a la construcción y reconstrucción de una obra o edificación en particular, sino como un proceso que reviste una gran relevancia psicosocial que contribuye de manera importante a generar esquemas de reparación a favor no sólo de las víctimas de violaciones a derechos humanos, sino de la sociedad en su conjunto. Por ello, la CIDH estima conveniente resaltar algunos parámetros mínimos a ser considerados en el desarrollo e implementación de este tipo de medidas.

- a) El diseño y construcción de las obras derivadas de este tipo de procesos debe considerar a las víctimas, sus comunidades y sus representantes como sujetos activos durante todas las etapas del proceso. No debe perderse de vista que estas medidas derivan de un escenario de vulneración a derechos humanos que generó permanentes consecuencias para la vida de las víctimas y sus comunidades, por lo que ellas mantienen el derecho de expresar y manifestar sus ideas, emociones, necesidades y críticas sobre cada una de las acciones y etapas relacionadas con la edificación, modificación y protección de este tipo de obras. Lo anterior supone la posibilidad a cargo de las víctimas de participar, opinar y decidir sobre el diseño artístico y estético de las obras o edificaciones construidas; así como de las personas o colectivos encargados de su construcción; de el lugar para su establecimiento; de las condiciones de su operación y, en general, de los mensajes que se busquen transmitir con su edificación, entre otros aspectos.
- b) La materialización de este tipo de medidas debe considerar no sólo los elementos estéticos de las obras, sino también los aspectos políticos y psicosociales que envuelven su significado. Los memoriales, monumentos y sitios de conmemoración no se traducen solamente en elementos o espacios de intervención artística y cultural, sino que también suponen el establecimiento de un sitio de reflexión, memoria y reconciliación en el que se desarrollan importantes vínculos emocionales y sociales. Por ello, el diseño de este tipo de espacios debe ser capaz de atender no solamente las consideraciones estéticas y artísticas de quienes crean dichas obras, sino también las necesidades particulares de las personas y grupos que se ven interpeladas, de manera directa o indirecta, con su edificación.
- c) El diseño de este tipo de medidas debe prever no solo las etapas para su construcción, sino también para su mantenimiento y conservación. Al ser un mecanismo de recuperación de la memoria histórica y de reconciliación, debe procurarse que este tipo de construcciones mantengan un carácter vivo y de notable vigencia. Por ello, resulta importante que en el proceso de su establecimiento, los Estados brinden garantías y pautas claras respecto de las autoridades encargadas de su mantenimiento y operación, así como de los mecanismos para asegurar financiamiento permanente y suficiente para cubrir los costos derivados de su preservación.
- d) Aunado a lo anterior, resulta particularmente relevante que los Estados aseguren condiciones efectivas de protección y aseguramiento de las obras, sitios y monumentos destinados a la preservación de la memoria histórica. En particular, la Comisión considera que los Estados deben de contar con políticas, normativas y regulaciones específicas que, sobre la base de un adecuado balance entre la libertad de expresión y la preservación de la memoria, aseguren a las autoridades la capacidad de responder frente a actos y discursos de odio que puedan lesionar los intereses de las víctimas, sus familias y la sociedad en general. Tales regulaciones también deben prever la posibilidad de gestionar y utilizar recursos económicos, humanos y materiales para asegurar la adecuada remediación y reparación de los posibles daños generados.

BUENAS PRÁCTICAS

Petición 279-03 – Informe N° 39/15 | Fredy Rolando Hernández Rodríguez y otros | Guatemala

El caso refiere a los hechos de violencia ocurridos el 21 de marzo de 1982, en el Parcelamiento La Esperanza, en el Municipio de Santo Domingo Suchitepéquez, así como a la tortura y ejecución extrajudicial de Héctor Hernández Rodríguez, Venancio Hernández Rodríguez y Anacleto Soto Magaña, y al desplazamiento forzado de sus núcleos familiares. Los peticionarios señalaron que en la fecha mencionada un contingente militar había entrado con violencia al parcelamiento La Esperanza, separando a las tres víctimas referidas, quienes fueron brutalmente golpeados con un garrote hasta causarles la muerte. Posteriormente, los habrían colgado en un árbol de la cercanía por aproximadamente 10 minutos, y luego dejado caer al suelo. Asimismo, refirieron que los militares habrían disparado en el pecho a los cuerpos antes de retirarse; todo ello en presencia de las personas integrantes de la comunidad.

El 26 de septiembre de 2006 las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa como parte del trámite del caso seguido ante la CIDH. En dicho acuerdo, las partes coincidieron en el establecimiento de diversas medidas de reparación entre las que determinaron

la construcción de un muro y la colocación de plaquetas en una ubicación prominente dentro de la comunidad Parcelamiento la Esperanza. De conformidad con el acuerdo suscrito, dicho muro debía incorporar los nombres de las víctimas y las violaciones cometidas por el Ejército guatemalteco en su contra como una medida para recuperar y dignificar su memoria.

En 2015, la CIDH determinó el cumplimiento total de la cláusula relacionada con la necesidad de honrar la memoria de las víctimas, mediante un acto especial de develación de placas conmemorativas a los señores Héctor Hernández Rodríguez, Venancio Hernández Rodríguez y Anacleto Soto Magaña. Dicho acto tuvo lugar el 28 de mayo del 2007 en el Cementerio del Parcelamiento La Esperanza, y fue realizado y dirigido por la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), con asistencia de algunos familiares de las víctimas. Para declarar dicho cumplimiento, la CIDH tomó nota de las comunicaciones realizadas por los peticionarios de fechas 3 de mayo y 6 de julio de 2012 en las cuales expresaron su satisfacción por el cumplimiento de dicha cláusula.



Del ejemplo anterior, la Comisión destaca la participación activa de la familia y la comunidad de las víctimas directas del caso quienes a través de un diálogo constante dieron sentido a las formas y condiciones en que la develación de placas conmemorativas debía realizarse. La Comisión considera que la voz de las víctimas, sus familias y sus comunidades constituye el eje central para el desarrollo de este tipo de intervenciones.

Caso 12.249 – Informe N° 27/09 | Jorge Odir Miranda Cortez y otros | El Salvador

El caso refiere la responsabilidad internacional del Estado de El Salvador por no suministrar a pacientes con VIH/SIDA los medicamentos que integran la triple terapia necesaria para impedirles la muerte y mejorar su

calidad de vida. El señor Jorge Odir Miranda Cortez y las presuntas víctimas habrían sido discriminadas por el Instituto Salvadoreño de Seguro Social (“ISSS”) debido a su condición de portadores del VIH/SIDA.

El 30 de noviembre de 2007 las partes suscribieron un acuerdo de solución amistosa como parte del trámite del caso seguido ante la CIDH. En dicho acuerdo, las partes coincidieron en el establecimiento de diversas medidas de reparación entre las que determinaron la construcción de un jardín conmemorativo dedicado a las personas fallecidas a consecuencia del SIDA.

En 2009, la CIDH determinó el cumplimiento total de la cláusula relacionada con la necesidad de honrar la memoria de las víctimas, mediante la construcción de un jardín conmemorativo y la celebración de un acto de reconocimiento de responsabilidad internacional. Las partes informaron a la Comisión que el 1º de diciembre de 2007 se realizó un acto público de reconocimiento y solidaridad sobre los hechos acaecidos en el presente caso y se inauguró un jardín conmemorativo llamado “Jardín de la Solidaridad” dedicado a las personas fallecidas durante este proceso a consecuencia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) y como un homenaje a las personas

que lucharon por sobrevivir al VIH/SIDA, ubicado en el kilómetro diez de la carretera que de San Salvador se dirige a Comalapa.

En el acto público estuvieron presentes la primera dama de la República, Monseñor Richard Antall, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, autoridades de la Comisión nacional contra el SIDA, el Vice-ministro de Relaciones Exteriores, el señor Jorge Odir Miranda Cortez y entidades dedicadas a la prevención y atención integral en la lucha contra el VIH-SIDA. De acuerdo con la información proporcionada por el Estado, en dicho acto el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social expresó que durante 8 años el Estado ha venido desarrollando políticas integrales de prevención y atención del VIH/SIDA, sobre criterios internacionales de atención de la epidemia, reconociendo que en el pasado no se contaba con los recursos, medicamentos, conocimientos y sensibilidad para afrontar el flagelo, situación que de acuerdo con el Estado, a la fecha ha cambiado significativamente.

MEDIDAS DE REHABILITACIÓN

Concepto	Principales desafíos para su cumplimiento
<p>Acciones que tienen como objetivo lograr la rehabilitación física, psicológica y social de las víctimas. Las medidas de rehabilitación física y/o psicológica tienen la finalidad de contrarrestar las afectaciones a la salud física y mental a las víctimas y/o sus familiares causadas por las violaciones a derechos humanos en su perjuicio, en particular las enfermedades y el deterioro de sus condiciones de vida. Por su parte, las medidas de rehabilitación social están orientadas a reparar, con vocación transformadora, a las víctimas y/o a sus familiares a través del reconocimiento y provisión de acciones que impacten favorablemente sus condiciones sociales. Estas medidas puedan estar dirigidas a restaurar condiciones sociales que fueron gravemente afectadas con los hechos violatorios de los derechos humanos, o si es el caso, a transformar aquellas que motivaron o promovieron las violaciones a los derechos humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Falta de voluntad política por parte de las autoridades estatales; b) Restricciones presupuestarias y materiales que limitan la provisión de servicios especializados; c) Ausencia de servicios y recursos especializados o adaptables que permitan satisfacer las necesidades de atención; d) Esquemas burocráticos enredados que limitan y retrasan el acceso y registro de víctimas a determinados servicios de atención.

Provisión de servicios públicos y especializados

El cumplimiento de medidas de rehabilitación se encuentra íntimamente relacionado con la satisfacción de necesidades particulares derivadas de las consecuencias surgidas de la violación a derechos humanos, o bien, de las condiciones que propiciaron la vulneración a dichos derechos. En esencia, se trata de medidas cuyo objetivo no se limita a abordar los efectos físicos y psicológicos de dichas violaciones, sino que en su esencia incorporan un esquema de redistribución asociado con la satisfacción de necesidades y demandas específicas existentes, incluso, con anterioridad a la comisión de violaciones a derechos humanos.

Para dar cumplimiento a las medidas de rehabilitación ordenadas por los órganos del Sistema Interamericano, los Estados suelen adoptar distintas estrategias cuyo alcance suele estar sujeto al tipo de estructura institucional con el que cuentan, así como a los recursos, normas y servicios existentes. Mientras que en algunos casos los Estados incorporan a las víctimas y a sus familiares dentro de los servicios públicos de salud o educación estatales, en algunas otras ocasiones también disponen de ciertas cantidades de recursos económicos con el objetivo de satisfacer aquellas necesidades específicas y especializadas que las instituciones públicas no pueden garantizar. En otros casos, los Estados dan cumplimiento a este tipo de medidas a través de la entrega de ciertos bienes específicos que permiten satisfacer la necesidad identificada en la recomendación.

En cualquier caso, la CIDH considera que con independencia del modelo asumido por los Estados para dar cumplimiento a este tipo de medidas, los bienes y servicios otorgados deben cumplir con algunos parámetros mínimos que permitan asegurar el efecto útil de las reparaciones ordenadas.

- a) Los bienes y servicios proporcionados por el Estado deben ser consultados de manera previa con las víctimas y sus representantes. Ellas, mejor que nadie, conocen el alcance y sentir de sus necesidades y, por lo tanto, deben de contar con un espacio reforzado de participación para exteriorizar lo que sienten y desean.
- b) Dichos servicios deben ser especializados y adaptables. Es decir, deben ser lo suficientemente flexibles para amoldarse a las necesidades y particularidades de las víctimas. Son precisamente los servicios los que deben adaptarse a las víctimas y no viceversa. De igual forma, la adaptabilidad de los servicios se traduce en que éstos sean capaces de considerar la importancia de asumir un enfoque diferenciado. De este modo, los servicios brindados por el Estado, o por agentes particulares cuando así lo requiera la naturaleza del caso, deben ser capaces de identificar y atender las condiciones y necesidades particulares derivadas de la condición de mujeres, indígenas, discapacidad, migrantes, infancia, entre otras, que las víctimas y sus familiares puedan asumir.
- c) La provisión de las medidas adoptadas por el Estado debe ser continúa. Es decir, los servicios garantizados deben ser capaces de mantenerse vigentes durante todo el tiempo que requiera la satisfacción de las necesidades particulares de las víctimas. Si bien la CIDH reconoce que pueden surgir condiciones extraordinarias que lleguen a limitar la provisión de dichos servicios, también considera importante recalcar que su interrupción debe estar estrictamente justificada y únicamente podrá operar después de que las autoridades hayan intentado por todos los medios disponibles mantener vigentes dichos servicios.

**BUENAS
PRÁCTICAS**

- d) La provisión de servicios públicos y especializados debe suponer un beneficio y no una carga para las víctimas y sus representantes. En tal medida, los Estados deben asegurar que la incorporación a dichos servicios se realice sobre la base de procedimientos sencillos, rápidos y breves que no supongan restricciones innecesarias a la posibilidad de que las víctimas puedan ver atendidas situaciones que continúan generando impactos negativos en múltiples facetas de su vida. El cumplimiento de las medidas de rehabilitación por parte de los Estados no debe suponer un esquema de re victimización ejercido en contra de las víctimas ni sus representantes.

Caso 12.001 – Informe N° 66/06 | Simone André Diniz | Brasil

El 2 de marzo de 1997, la Sra. Aparecida Gisele Mota da Silva, publicó en el periódico “A Folha de São Paulo,” medio de gran circulación en el Estado de São Paulo, en la parte de Avisos Clasificados, una nota por la cual comunicaba su interés en contratar una empleada doméstica, en la que informaba que tenía preferencia por una persona de tez blanca. Al tomar conocimiento del anuncio, la estudiante y empleada doméstica Simone André Diniz llamó al número indicado, presentándose como candidata al empleo. Al ser atendida por la Sra. María Tereza –persona encargada por Doña Aparecida para atender los llamados telefónicos de las candidatas, fue indagada por el color de su piel, que respondió ser negra, tras lo que se le informó que no llenaba los requisitos para el empleo. El Estado brasileño no garantizó el pleno derecho a la justicia y al debido proceso, ya que no condujo debidamente los recursos internos para determinar la discriminación racial sufrida por la Sra. Simone André Diniz y, con ello, incumplió la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos previstos en la Convención Americana.

La Comisión concluyó que el Estado de Brasil es responsable de la violación de los derechos a la igualdad ante la ley, a la protección judicial y a las garantías judiciales, consagrados, respectivamente, en los artículos 24, 25 y 8 de la Convención Americana, en perjuicio de Simone André Diniz. La Comisión determinó también que el Estado violó el deber de adoptar disposiciones del derecho interno, en los términos del artículo 2 de la Convención, en violación también de la obligación que le impone el artículo 1.1 de respetar y garantizar los derechos consagrados en dicho instrumento.

Derivado de la tramitación del caso, y como parte del proceso de reparación, la Comisión recomendó –entre otras medidas– conceder un apoyo financiero a Simone André Diniz para que pudiera iniciar y concluir sus estudios superiores. En cumplimiento a esta medida, Brasil informó en 2018 que, a través de la Oficina del Decano N° 15/2014, el 17 de septiembre de 2014, el Decano de la Universidad de Guarulhos informó que concedió beca completa a la Sra. Simone André Diniz para el Curso de Nutrición elegido por la víctima. Un cambio de propiedad de la institución educativa hizo imposible que Simone André Diniz asistiera a dicha Universidad. Meses después, Simone André Diniz manifestó su interés en estudiar la carrera presencial de nutrición en alguna universidad en la localidad en la que vive. Durante el 2019 el Estado estableció contacto con las autoridades de la Universidad de Guarulhos a fin de reactivar la beca anteriormente otorgada para que la Sra. Diniz pueda cursar la carrera de nutrición. Recientemente, el Estado indicó que se encuentra a la espera de la confirmación de la parte peticionaria para registrar a la Sra. Simone André Diniz. Igualmente, señaló que, si las ofertas educativas no cubren las preferencias de la Sra. Simone André Diniz, el Estado evaluará el pago de una compensación para que invierta directamente en su educación.

A la fecha, la CIDH continúa supervisando el cumplimiento de esta medida. Sin embargo, la Comisión destaca que en el proceso de seguimiento de este caso el Estado ha adoptado acciones y medidas tendientes a garantizar las reparaciones ordenadas resulten idóneas de modo que satisfagan, precisamente, las necesidades e intereses de Simone André Diniz.

Caso 12.942 – Informe N° 71/19 | Emilia Morales Campos | Costa Rica

El caso se refiere a las violaciones a las garantías de protección judicial en perjuicio de Emilia Morales, en el marco de la tramitación de una solicitud de un bono familiar de vivienda presentada en el año 1991 y que no habría sido resuelto a la fecha de la emisión del Informe de Admisibilidad, en el año 2014. La peticionaria alegó que como resultado de lo anterior ella y su hija vivían en condiciones precarias desde hace años, lo que perjudicó en especial la salud y los derechos de ambas. Después de interponer diversos recursos ante las autoridades judiciales –los cuales fueron rechazados– en 2001 diversas autoridades del Estado realizaron sendas diligencias de inspección de la casa de la peticionaria, en las cuales se observaron deficiencias como la inseguridad ocasionada por la debilidad y el deterioro de la estructura y su cercanía con el cuerpo de agua conocido la Quebrada Tanque. Dichas visitas concluyeron que la vivienda ocupada por la peticionaria no cumplía con lo establecido en el Código Urbano, por lo cual se declaró la casa inhabitable y se recomendó su demolición. Pese a que Emilia Morales presentó de nueva cuenta diversas solicitudes para que las autoridades atendieran su problemática y adoptaran las medidas que le garantizaran una vivienda digna, todas ellas resultaron infructuosas.

En el marco del trámite del caso, la Comisión concluyó que era competente para examinar la presunta violación a los derechos a la integridad personal, las garantías judiciales, los derechos del niño, la protección judicial y el desarrollo progresivo, todos ellos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Derivado del trámite del caso seguido ante la CIDH, las partes suscribieron en 2018 un acuerdo de solución amistosa que constituyó el primer acuerdo de este tipo por parte del Estado de Costa Rica. Dentro de los compromisos adoptados por las partes en dicho acuerdo se estableció la necesidad de que el Estado ofreciera una disculpa pública a la señora Emilia Morales y le proveyera de una

vivienda adecuada sobre la base de las condiciones y necesidades particulares tanto de ella como de su hija.

El cumplimiento de la segunda medida estuvo sustentado en que la vivienda a ser otorgada a la señora Emilia Morales cumpliera con características adecuadas tomando como base las necesidades derivadas de su situación de discapacidad y condiciones de salud. En particular, las partes acordaron que dicha vivienda debía contar con un buen clima, debía estar próxima a servicios públicos de salud, debía de contar con espacios y accesos adaptados para transitar en silla de ruedas, debía estar cerca de paradas de autobús y servicios de transporte públicos, entre otras consideraciones. Las partes, además de acordar las condiciones generales de dicha vivienda, diseñaron de manera conjunta los planos de acceso e implementación de ajustes razonables requeridos por la señora Emilia Morales dadas sus condiciones de discapacidad. Asimismo, las partes adoptaron un cronograma de actividades a fin de prever con exactitud los plazos y fechas para el cumplimiento de dicha medida de reparación.

Finalmente, las partes informaron a la CIDH que el 30 de noviembre de 2018, el Estado de Costa Rica hizo entrega formal de la casa habitación a la señora Emilia Morales sobre la base de las adecuaciones y características previstas en el acuerdo de solución amistosa. Algunos meses después, la señora Emilia Morales indicó que ya tenía acceso a una vivienda digna y a una mejor calidad de vida. Indicó que su familia, y en particular su nieta, “tiene ahora un espacio precioso para jugar, un dormitorio digno y un lugar para hacer las tareas y trabajos de la escuela”.

El 15 de mayo de 2019 la Comisión Interamericana tuvo por cumplidas totalmente los compromisos asumidos por las partes en el marco del Acuerdo de Solución Amistosa.



Del ejemplo anterior, la Comisión valora de manera positiva que en este caso el Estado haya adoptado las medidas necesarias para garantizar que las medidas de reparación fueran adecuadas y accesibles sobre la base del contexto temporal transcurrido desde la tramitación del caso, así como de la condición de discapacidad con la que vive la señora Emilia Morales.

MEDIDAS EN MATERIA DE VERDAD Y JUSTICIA

Concepto	Principales desafíos para su cumplimiento
<p>Las medidas en materia de verdad y justicia comprenden acciones de investigación y sanción, y medidas de localización de personas desaparecidas y/o entrega de restos. Las primeras tienen como objetivo identificar, juzgar y sancionar a las personas que hayan planeado, ejecutado o encubierto la comisión violaciones a derechos humanos. En cambio, las segundas, suponen la adopción de estrategias y acciones de búsqueda y determinación del destino o paradero de personas desaparecidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Paso del tiempo entre la fecha en que ocurrieron los hechos y el inicio de las investigaciones; b) Complejidad para el desarrollo de investigaciones en casos que involucran una cantidad considerable de víctimas y perpetradores; c) Aplicación indebida de figuras asociadas a la prescripción y caducidad de figuras de derecho penal; d) Ausencia de canales de coordinación entre distintas autoridades de investigación criminal pertenecientes a distintos órdenes de gobierno; e) Existencia de estructuras criminales complejas que dificultan la identificación de cadenas de mando; f) Inexistencia de marcos normativos claros que propicien el desarrollo de investigaciones criminales; g) Existencia de escenarios de impunidad y encubrimiento de agentes estatales presuntamente responsables de haber cometido violaciones a derechos humanos; h) Falta de capacidades institucionales y técnicas, así como limitación de recursos humanos y materiales para el desarrollo de diligencias específicas vinculadas con el desarrollo de investigaciones criminales.

Medidas de investigación: Elaboración de Planes de Investigación

Como fue señalado al inicio del presente documento, las recomendaciones asociadas a la investigación y sanción de violaciones a derechos humanos son las que presentan un menor grado de cumplimiento. Como parte de las acciones de seguimiento que realiza, la Comisión Interamericana ha identificado que frente a este tipo de recomendaciones los Estados suelen enfrentarse a un cúmulo de retos y obstáculos que limitan de manera importante las posibilidades de desarrollar investigaciones sólidas y efectivas que permitan garantizar el derecho de acceso a la justicia, al debido proceso y a la verdad de las víctimas y sus familiares.

Pese a la existencia de dichos retos, la Comisión ha identificado que una manera positiva de abordar dichas limitaciones y, al mismo tiempo impulsar investigaciones serias y efectivas, es a través de la elaboración de planes integrales de investigación. Dicho plan se traduce en una herramienta metodológica por medio de la cual es posible estructurar las acciones de investigación con el fin de identificar los contextos en los que se sitúa la investigación; las líneas de investigación más plausibles y las diligencias más adecuadas a ejecutar, así como recabar y asegurar los medios de prueba necesarios para demostrar, sobre la base de razones objetivas, la existencia de un hecho criminal y la responsabilidad de sus posibles perpetradores.

Aun cuando la CIDH considera que el desarrollo de este tipo de planes de investigación puede constituir una buena práctica que promueva el cumplimiento de recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, también es consciente de que su implementación aún requiere de mayores esfuerzos por parte de los Estados para asegurar su perfeccionamiento y efectiva utilidad. Sobre dicha base, la Comisión identifica los

siguientes elementos como parámetros mínimos que dichos planes deben considerar en su formulación y desarrollo.

- a) La formulación de planes de investigación constituye una tarea que debe desarrollarse en estricta coordinación con las víctimas y sus representantes. Especialmente en aquellos casos en los cuales el transcurso del tiempo puede resultar un obstáculo para las investigaciones, las autoridades estatales deben procurar que las víctimas y quienes les representan participen de este tipo de estrategias en tanto que han sido ellas quienes a lo largo de los años han realizado importantes acciones de documentación de las violaciones cometidas. La participación de las víctimas y sus representantes en la formulación y diseño de este tipo de planes también supone su reconocimiento como sujetos de derechos capaces de participar y opinar de manera activa en las estrategias encaminadas a garantizar su acceso a la justicia y a asegurar una adecuada reparación de los daños ocasionados.
- b) Los planes de investigación deben ser integrales. Es decir, deben ser capaces de identificar no sólo el contexto en el que ocurrieron las violaciones a derechos humanos, sino también las condiciones contextuales actuales que caracterizan el desarrollo de las investigaciones. Contar con dicha información es relevante en la medida que permite anticipar posibles retos y obstáculos que puedan limitar el alcance de las investigaciones.

La integralidad de los planes de investigación también supone la necesidad de trazar distintas líneas de investigación que puedan explicar la comisión de las violaciones a derechos humanos, pero también la identificación y sanción de las personas responsables. Los Estados deben abstenerse de descalificar a priori líneas de investigación que puedan apuntar a la identificación de actores estatales de cualquier rango o adscripción institucional. Mas aún, los planes de investigación y las líneas que éstos contengan deben ser capaces de identificar estructuras criminales complejas y dar cuenta de los factores y contextos que dieron origen y permitieron el funcionamiento de dichas estructuras.

- c) Los planes de investigación también deben ser detallados y exhaustivos. Además de identificar las líneas de investigación relevantes, dichos planes deben señalar de manera amplia pero precisa las diligencias y actividades a desarrollar a fin de avanzar con las pesquisas criminales. No es suficiente que los planes de investigación señalen de manera amplia y general las distintas etapas que conforman a una investigación criminal, sino que resulta indispensable que las autoridades señalen y justifiquen la relevancia de las diligencias a realizar así como las razones que hacen útiles dichas acciones y estrategias para asegurar los objetivos de la investigación.

Del mismo modo, los planes de investigación señalados deben incorporar un cronograma de ejecución que permita a las autoridades y a las víctimas contar con un mínimo de certeza sobre los plazos a ejecutar las medidas identificadas. Un cronograma de trabajo ayuda no sólo a priorizar las estrategias a implementar, sino que también marca la pauta para desarrollar ejercicios de evaluación de las acciones adoptadas hasta cierto momento y plantear la posibilidad de ajustar o alterar el enfoque de las investigaciones para aumentar sus condiciones de viabilidad y éxito.

- d) Los planes de investigación también deben asumir una perspectiva de derechos humanos y no sólo un enfoque criminal. Esto es, deben estar enfocados, por un lado, a identificar las condiciones y probables responsables de la vulneración a derechos humanos y, por el otro, a garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la verdad de las víctimas y sus familiares. Aunque pudieran parecer sinónimos ambos objetivos suelen presentar características y enfoques diferenciados. Asumir una perspectiva de derechos humanos en la elaboración de este tipo de planes de investigación supone entender que éstos no constituyen una diligencia más dentro de un amplio abanico de obligaciones a cargo de las autoridades de investigación, sino que por el contrario representa la columna vertebral que guiará el actuar de las autoridades no sólo para dar cumplimiento a sus obligaciones legales y profesionales, sino más importante aún para garantizar que las personas puedan ver reparados los derechos conculcados a causa de las violaciones investigadas.

El enfoque de derechos humanos en los planes de investigación también supone que tanto las líneas de investigación como las diligencias asuman un enfoque de interseccionalidad. Esto es, que sean capaces de identificar las condiciones particulares del tipo de violaciones cometidas –por ejemplo, actos de violencia sexual, tortura o desaparición forzada– así como de las víctimas que las resintieron. Lo anterior supone la necesidad de que los planes de investigación desarrollen estrategias que consideren las diversas necesidades y particularidades de grupos específicos como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas indígenas, personas desaparecidas, personas migrantes, personas LGBTI, personas privadas de la libertad, entre otras.

BUENA PRÁCTICA

Caso 11.565 – Informe N° 53/01 | Ana, Beatriz y Celia González Pérez y Delia Pérez de González | México

El 4 de junio de 1994, en el estado de Chiapas, un grupo de militares detuvo y privó de su libertad durante dos horas a las hermanas Ana, Beatriz, y Celia González Pérez y a su madre Delia Pérez de González con el objetivo de interrogarlas. Durante dicho lapso de tiempo, las tres hermanas fueron separadas de su madre, golpeadas y violadas en reiteradas ocasiones por los agentes militares. El 30 de junio de 1994, se presentó una denuncia ante el Ministerio Público Federal con base en un examen médico ginecológico; la denuncia fue ratificada ante dicha autoridad por Ana y Beatriz, las dos hermanas mayores. El expediente fue trasladado al fuero militar, y archivado ante la falta de comparecencia de las mismas a declarar nuevamente y a someterse a pericias ginecológicas.

Como parte del estudio del caso, la Comisión concluyó que el Estado mexicano había violado en perjuicio de

la señora Delia Pérez de González y de sus hijas Ana, Beatriz y Celia González Pérez los derechos a la libertad personal; a la integridad personal y a la protección de la honra y de la dignidad; a las garantías judiciales y la protección judicial; y respecto de Celia González Pérez, de manera adicional, los derechos del niño, todos ellos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La CIDH también identificó la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la violación del artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Entre otras acciones, la CIDH recomendó al Estado mexicano investigar de manera completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción penal ordinaria mexicana los hechos denunciados por las víctimas con el objetivo de determinar la responsabilidad de todos los autores de las violaciones de derechos humanos cometidas

en perjuicio de Ana, Beatriz y Celia González Pérez y su madre Delia Pérez de González.

Después de que la investigación se mantuvo sin avances relevantes durante un periodo de tiempo considerable, el 9 de junio de 2020 las partes sostuvieron una reunión de trabajo con la CIDH a fin de discutir y avanzar posibles estrategias para promover el cumplimiento de las recomendaciones. En el marco de dicha reunión, el Estado se comprometió a transmitir un plan de trabajo para avanzar en las investigaciones, así como a sostener una reunión de trabajo con la Fiscalía General de la República para establecer un mecanismo de coadyuvancia en la investigación que asegurara la participación de las víctimas y sus representantes.

El 14 de julio de 2020 el Estado transmitió a las víctimas y sus representantes una primera propuesta de plan de investigación. Dicha propuesta contempla cuatro etapas que se traducen en a) una reunión con las peticionarias para la obtención de mayores medios de prueba; b) la revisión de los registros que contienen las comparecencias de las víctimas; la valoración de las pruebas y el desarrollo de las diligencias que resulten necesarias, y c) la elaboración de un pliego de consignación.

Como parte de sus actividades de seguimiento al caso, la CIDH consideró la propuesta del Estado como un paso importante que sienta las bases para desarrollar un proceso de investigación integral y coordinado con las peticionarias y las víctimas. Pese a ello, la Comi-

sión también dio cuenta de que dicho plan requiere de mayor información que permita garantizar su adecuada operación. La CIDH recordó al Estado la necesidad de que todo plan que tenga como propósito investigar violaciones a derechos humanos considere las distintas líneas de investigación que resulten más adecuadas para determinar la responsabilidad por los hechos ocurridos; así como una lista detallada de las diligencias –y de sus condiciones de viabilidad– más oportunas para asegurar el objetivo perseguido.

De igual forma, la Comisión recordó la especial relevancia de considerar dentro de dichas líneas de investigación el carácter particularmente grave de las violaciones cometidas, así como la manera y el contexto en el que éstas fueran ejecutadas. A juicio de la CIDH, tratándose de graves violaciones a derechos humanos, las investigaciones desplegadas por el Estado deben perseguir como uno de sus objetivos principales demostrar los contextos estructurales en los que ocurrieron dichas violaciones; las condiciones sistémicas que propiciaron o permitieron su realización, así como las estrategias coordinadas de mando surgidas entre los actores involucrados, sobre todo, cuando se trate de agentes del Estado.

A la fecha, la Comisión continúa supervisando el cumplimiento de esta recomendación y trabajando de manera estrecha con las partes para garantizar la adecuada formulación, desarrollo e implementación del plan de investigación propuesto.

Medidas de investigación: Comisiones independientes de investigación

Con el fin de hacer frente a los retos que supone el cumplimiento de las medidas de investigación, algunos Estados han adoptado como práctica el establecimiento de comisiones independientes de investigación. Este tipo de comisiones suelen ser establecidas con el objetivo de contribuir al esclarecimiento de los hechos vinculados con las violaciones a derechos humanos identificadas por los órganos interamericanos de derechos humanos. Es importante destacar que este tipo de investigaciones poseen una naturaleza complementaria, lo que significa que no sustituyen ni rempazan a las instituciones estatales encargadas de administrar e impartir justicia, ni las obligaciones que éstas tienen a su cargo. En cambio, las comisiones de investigación limitan sus funciones a la identificación de hechos y sujetos relevantes que hacen parte de las violaciones identificadas,

a la generación de líneas de investigación concretas y plausibles, así como al análisis del contexto en el que dichas violaciones fueron cometidas. Aunado a ello, este tipo de comisiones suele realizar algunas diligencias específicas entre las que se encuentran la toma de testimonios, las entrevistas de testigos relevantes para la investigación, el análisis y delimitación de estructuras criminales y cadenas de mando, entre otras.

La conformación de este tipo de comisiones guarda importantes consecuencias para el aseguramiento de los derechos de acceso a la justicia, al debido proceso y a la verdad de las víctimas y sus familiares. Este tipo de mecanismos refuerza las condiciones de independencia e imparcialidad que deben revestir los procesos de investigación de violaciones a derechos humanos; aseguran una mayor participación de las víctimas y sus representantes en dichos procesos; permiten la incorporación de personas expertas y especializadas en los fenómenos a investigar; aseguran la posibilidad de acortar los períodos de investigación y son capaces de transmitir mayores niveles de confianza y aceptación entre las víctimas y testigos que hacen parte de las diligencias a desarrollar.

Sin embargo, a fin de que este tipo de comisiones puedan contribuir de manera efectiva a impulsar las investigaciones de violaciones a derechos humanos, la CIDH estima necesario apuntar algunas consideraciones mínimas que deben regir el actuar y funcionamiento de este tipo de mecanismos.

- a) Al igual que sucede con otro tipo de mecanismos identificados en este documento, el diseño y establecimiento de comisiones independientes de investigación debe resultar de un diálogo claro y abierto con las víctimas y sus representantes. En conjunto con ellas, el Estado debe definir las reglas que rijan la estructura, funcionamiento, financiamiento, competencias, temporalidad y objetivos a cumplir por parte de dichas comisiones.
- b) Es particularmente relevante que en el marco del acuerdo en torno al funcionamiento de las comisiones independientes de investigación, las partes acuerden el alcance de los resultados derivados de su operación. El Estado debe otorgar suficientes garantías respecto a la manera en que los hallazgos identificados por tales comisiones serán utilizados dentro de los procesos criminales internos. Por ejemplo, debe asegurar la manera en que los hallazgos serán utilizados para judicializar el caso ante los tribunales internos y de buena fe deberá asegurar que su legislación interna no resulte incompatible con dichas posibilidades.
- c) Las comisiones independientes de investigación deben contar con todas las garantías estatales para el adecuado desarrollo de sus funciones. Respecto del financiamiento, es importante que el Estado asegure las garantías económicas necesarias que hagan viable el funcionamiento de dichas comisiones durante el periodo que se hubiere previsto en acuerdo con las víctimas y sus representantes. Además de aquellas de naturaleza económica, el Estado debe procurar que las comisiones independientes de investigación cuenten con la posibilidad de acceder a todos aquellos medios de prueba –incluidos documentos, testimonios e inspecciones a establecimientos oficiales– que resulten necesarios para el adecuado desarrollo de las investigaciones.

**BUENAS
PRÁCTICAS**

- g) La conformación y operación de las comisiones independientes de investigación debe partir de una integración plural y de un enfoque especializado y de interseccionalidad. Es importante que este tipo de mecanismos integren a personas especializadas en los fenómenos y temas a investigar; así como que asegure una adecuada representación de diversos actores sociales con condiciones diferenciadas. Particularmente, debe procurarse que las personas expertas cuenten con conocimiento especializado en el tema específico que aborde el caso; por ejemplo, género, discapacidad, migración, infancia, entre otros.

Caso 11.009 – Informe N° 26/94 | Garrido Baigorria | Argentina

El caso se refiere al reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Adolfo Argentino Garrido Calderón y Raúl Baigorria Balmaceda por parte de agentes policiales de la provincia de Mendoza ocurrida en el año de 1990.

Como parte del proceso de reparación, luego de unos meses de negociación, las partes celebraron un acuerdo mediante el cual concertaron el establecimiento de, entre otros mecanismos, una comisión *ad hoc* para investigar los hechos relacionados con la desaparición forzada de las víctimas. Las partes acordaron que dicha comisión tendría la finalidad de investigar la verdad de los hechos y emitir un informe sobre los hallazgos identificados; precisar a los responsables de los hechos y dar cuentas del desarrollo de las actuaciones emprendidas desde el inicio de la investigación en el ámbito interno. También acordaron que el informe final que emitiera la comisión debería contener sugerencias en torno a las medidas a adoptar por el Estado para continuar con el procesamiento interno del caso.

La comisión estuvo conformada por cinco integrantes, pero se dividió en dos comisiones distintas: la primera, con tres de sus integrantes, trabajó en el caso Garrido y Baigorria, mientras la segunda, con las personas restantes, estuvo enfocada en el caso Paulo Cristian Guardati, que fue objeto del mismo informe. También estuvo conformada por una coordinadora y cinco secretarios y auxiliares. Los instrumentos que respaldaron la constitución de la comisión fueron: i) la sentencia de la Corte IDH, ii) el Decreto N° 53/96, en que el Estado de Argentina reconoció su responsabilidad

internacional en el caso e invitó al Estado Provincial de Mendoza a participar en la solución amistosa con la parte peticionaria; iii) el acuerdo firmado entre las partes; iv) el Decreto N° 673 en el que la Provincia de Mendoza ratificó el acuerdo y ordenó hacer de conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza el acuerdo para que ésta resolviera y reglamentara lo pertinente a su cumplimiento; y v) la acordada N° 342 de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza que dispuso que la comisión debía actuar conforme al marco procedimental provincial y que las autoridades judiciales debían colaborar con la comisión para el cumplimiento eficaz de sus funciones. En cuanto al marco legal de su actuación, la comisión se basó en el Código de Procedimientos Penales de Mendoza. La comisión funcionó en espacios facilitados por la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, y basó su investigación en varios recursos, como libros policiales, listados de policías, testimonios, viajes a distintos lugares en la búsqueda de pruebas y conversaciones con legisladores, abogados, policías y personas que conocían a las víctimas.

El trabajo de la comisión resultó en un informe conteniendo los detalles de las actividades desempeñadas y explicaciones sobre los hechos. También se concluyó que hubo responsabilidad internacional del Estado por las violaciones de derechos humanos y se formularon recomendaciones. Además, el informe apunta que si bien la comisión logró avances en el esclarecimiento de los hechos e identificación de los responsables, enfrentó los siguientes desafíos: i) el tiempo transcurrido (seis años) entre las violaciones y la investigación

de la comisión, ii) el miedo de los testigos; y iii) las dificultades para encontrar los rastros de las víctimas desaparecidas.

El contenido del informe tuvo, al menos inicialmente, un impacto en las acciones adoptadas por el Estado para cumplir con las medidas de investigación. Por ejemplo, del informe derivó la conformación de un jurado de enjuiciamiento que sancionó al juez responsable de la investigación sobre la desaparición de las víctimas y fue destituido del cargo en razón de las irregularidades cometidas durante el desarrollo de la investigación. Además, en 2005, el juez responsable del séptimo Juzgado de Instrucción informó que la metodología de la

investigación que llevaba a cabo se basaba en la judicialización de lo que había realizado la comisión.

En el marco del proceso de supervisión de cumplimiento de sentencias, la CorteIDH ha reconocido el trabajo desarrollado por la comisión independiente de investigación. Sin embargo, también ha precisado que, no obstante los hallazgos identificados a partir de las investigaciones emprendidas por de la comisión, la medida de reparación respecto de la investigación de los hechos y sanción de los responsables permanece pendiente de cumplimiento en tanto que el Estado no ha avanzado procesos judiciales internos sobre la base de la información obtenida.

Medidas de investigación: Reconsideración de decisiones judiciales y reapertura de investigaciones

El paso del tiempo entre la ocurrencia de los hechos violatorios a derechos humanos y el inicio de las investigaciones, así como la reapertura de procesos de investigación deficientes seguidos en el ámbito interno, suelen ser algunos de los principales retos que impiden el cumplimiento de las recomendaciones asociadas a la garantía del derecho a la memoria, verdad y justicia. Dichas situaciones, no obstante, no resultan infranqueables pero su superación puede suponer el establecimiento de restricciones o excepciones a principios relevantes en el ámbito del debido proceso penal, los cuales deben ser examinados con especial atención por parte de las autoridades estatales.

La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha sido clara en señalar que tratándose de casos que involucran la investigación de violaciones a derechos humanos cometidas por agentes estatales, la aplicación de figuras de derecho penal como las de caducidad o prescripción se encuentra sujeta a excepciones particulares. La Corte Interamericana, por ejemplo, ha precisado que resultan inadmisibles las disposiciones de prescripción que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos.⁸ Mas aun, y aunque dicho criterio ha estado vinculado particularmente a situaciones de graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, la propia Corte Interamericana ha señalado que:

“en el eventual análisis de la impunidad en un proceso judicial, es importante tener presente que ciertos contextos de violencia institucional, además de ciertos obstáculos en la investigación, pueden propiciar serias dificultades para la debida investigación de algunas violaciones de derechos humanos. En cada caso concreto, teniendo en cuenta específicos argumentos sobre prueba, la no procedencia de la prescripción en un determinado momento puede relacionarse con el objetivo de impedir que el Estado evada precisamente la rendición de cuentas por las arbitrariedades que cometan sus propios funcionarios en el marco de dichos contextos”

8. CorteIDH, Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname, Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párr. 84. CorteIDH, Caso Carpio Nicolle Vs. Guatemala, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Serie C No. 117, párr. 130. CorteIDH, Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia, Sentencia de 12 de septiembre de 2005, Serie C No. 132, párr. 97. CorteIDH, Caso Carpio Nicolle Vs. Guatemala, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Serie C No. 117, párr. 130.

9. CortelDH, Caso Las Palmeras Vs. Colombia, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2002, Serie C No. 96, párr. 69.

Sobre este mismo punto, la Corte Interamericana también ha afirmado que el período de prescripción de una investigación criminal se ve suspendido mientras que un caso se encuentre pendiente de resolución ante una instancia de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. A juicio de la Corte, sostener una postura contraria a este enfoque supondría negar el efecto útil de las disposiciones de la Convención Americana en el derecho interno de los Estados parte pues se estaría atribuyendo al procedimiento internacional una consecuencia radicalmente contraria a la que con él se pretende: en vez de propiciar la justicia, traería consigo la impunidad de los responsables de la violación.⁹

10. Corte IDH, Caso Bueno Alves Vs. Argentina, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 5 de julio de 2011.

De igual forma, la Corte ha precisado que cuando se analice la posible aplicación de figuras de prescripción, las autoridades judiciales deben estudiar cuidadosamente la situación y condicionar su aplicación al hecho de que las autoridades hayan efectuado previamente una investigación que cumpla con todas las características y requisitos de debida diligencia. Es decir, la Corte ha entendido que ante la prueba de una clara falta de debida diligencia en la investigación y, en consecuencia, una negación al acceso a la justicia de las víctimas, la figura de prescripción no resulta aplicable.¹⁰

11. CortelDH, Caso Carpio Nicolle Vs. Guatemala, Sentencia de 22 de noviembre de 2004, Serie C No. 117, párr. 133.

Ahora bien, en lo que corresponde a la posible aplicación del principio *ne bis in idem* que los Estados suelen argumentar para evadir o retrasar el cumplimiento de este tipo de recomendaciones, la jurisprudencia interamericana también ofrece pautas importantes. Al respecto, la Corte Interamericana ha desarrollado el concepto de cosa juzgada fraudulenta la cual surge cuando las autoridades judiciales y de investigación actúan sin independencia e imparcialidad; aplican normas o disposiciones legales contrarias al debido proceso legal y omiten aplicar aquellas garantías que correspondan; cuando existe una obstrucción continúa de las investigaciones por parte de agentes del Estado o de grupos paralelos en el poder, o cuando el Estado no ha actuado con la debida diligencia en el desarrollo de las investigaciones. De acuerdo con la Corte, cuando se actualizan algunos de estos supuestos las investigaciones seguidas en el ámbito interno del Estado pueden ser reabiertas, con independencia de si existe una sentencia absolutoria en calidad de cosa juzgada, puesto que la garantía de los derechos de acceso a la justicia y a la verdad de las víctimas y sus familiares desplaza, necesariamente, la preservación del principio *ne bis in idem*.¹¹

BUENAS PRÁCTICAS

Ley 906/2004 | Sentencia C-004/2003 | Colombia

El artículo 194 de la Ley 906/2004 permite la revisión de sentencias recaídas a procesos internos de investigación cuando, en procesos seguidos por violaciones de derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, un organismo internacional haya declarado el incumplimiento de las obligaciones del Estado de investigar de manera seria e imparcial dichas violaciones. De acuerdo con el precepto normativo señalado, no resulta necesario

discutir la existencia de hechos nuevos o de pruebas no conocidas para que proceda la revisión.

La Corte Constitucional de Colombia tuvo oportunidad de analizar la constitucionalidad y convencionalidad de esta disposición normativa. En su sentencia C-004/2003 la máxima instancia judicial colombiana consideró necesario garantizar la posibilidad de que las autoridades del Estado puedan reabrir investiga-

ciones criminales cuando se trate de casos de violaciones a derechos humanos en las cuales el Estado no haya satisfecho de manera adecuada sus obligaciones nacionales e internacionales de investigar sobre la base de una debida diligencia. La Corte señaló:

... la fuerza normativa de los derechos constitucionales de las víctimas y el imperativo que la Carta impone a las autoridades de lograr la vigencia de un orden justo implican que en los casos de violaciones a los derechos humanos o infracciones graves al derecho internacional humanitario, si aparecen nuevos hechos o pruebas que puedan permitir la determinación de los responsables de esos atroces comportamientos, entonces pueden ser reabiertas las investigaciones, incluso si existen decisiones absolutorias con fuerza de cosa juzgada.

La razón es que una prohibición absoluta de reiniciar esas investigaciones obstaculiza la realización de un orden justo e implica un sacrificio en extremo oneroso de los derechos de las víctimas. Por consiguiente, en los casos de impunidad de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, la búsqueda de un orden justo y los derechos de las víctimas desplazan la protección de la seguridad jurídica y la garantía del non bis in ídem, y por ello la existencia de una decisión absolutoria con fuerza de cosa juzgada no debe impedir una reapertura de la investigación de esos comportamientos, si aparecen hechos o pruebas nuevas no conocidas al tiempo de los debates. Y es que la seguridad jurídica en una sociedad democrática, fundada en la dignidad humana, no puede estar edificada sobre la base de silenciar el dolor y los reclamos de justicia de las víctimas de los comportamientos más atroces, como son las violaciones a los derechos humanos y las infracciones graves al derecho internacional humanitario.

[...] la impunidad de las violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario es más grave, cuando el Estado ha incumplido en forma protuberante con sus deberes de investigar y sancionar seriamente esos delitos. En esos eventos, la preponderancia de los derechos de las víctimas y de la búsqueda de un orden justo sobre la seguridad jurídica y el non bis in

ídem es aún más evidente, por las siguientes dos razones: De un lado, para las víctimas y los perjudicados por una violación a los derechos humanos, la situación resulta aún más intolerable, pues su dignidad humana es vulnerada en cierta medida doblemente, ya que esas personas no sólo fueron lesionadas por un comportamiento atroz sino que, además, deben soportar la indiferencia del Estado, quien incumple en forma protuberante con su obligación de esclarecer esos actos, sancionar a los responsables y reparar a los afectados.

De otro lado, en cambio, una posible revisión de aquellos procesos en que el Estado, en forma protuberante, dejó de lado su deber de investigar seriamente esas violaciones a los derechos humanos, no impacta en forma muy intensa la seguridad jurídica, por la sencilla razón de que en esos procesos las autoridades realmente no realizaron una investigación seria e imparcial de los hechos punibles. Y por ende, precisamente por ese incumplimiento del Estado de adelantar seriamente la investigación, la persona absuelta en realidad nunca estuvo seriamente procesada ni enjuiciada, por lo que una reapertura de la investigación no implica una afectación intensa del non bis in ídem. Eso puede suceder, por ejemplo, cuando la investigación es tan negligente, que no es más que aparente, pues no pretende realmente esclarecer lo sucedido sino absolver al imputado. O también en aquellos eventos en que los funcionarios judiciales carecían de la independencia e imparcialidad necesarias para que realmente pudiera hablarse de un proceso.”

Con base en esta decisión, la Corte Constitucional Colombiana sentó criterios importantes en torno a la procedencia de recursos extraordinarios para la revisión de procesos penales en los que existan violaciones a derechos humanos. En la resolución anotada, la Corte colombiana precisó que ni el principio de *ne bis in ídem* ni el de cosa juzgada se colocan como elementos absolutos dentro de un sistema jurídico, sino que éstos pueden entrar en conflicto con otros principios e intereses constitucionalmente relevantes como el aseguramiento de los derechos de las víctimas. Tal afirmación sin duda abre la puerta a la reducción de las condiciones de impunidad y al aseguramiento de la justicia material en casos de violaciones a derechos humanos.

Código Procesal Penal Federal | Argentina

El artículo 366 inciso f) del Código Procesal Penal Federal argentino permite la revisión de una sentencia a favor del condenado en caso de que una sentencia de la Corte Interamericana o un órgano de aplicación de un tratado sobre el caso sea dictada.

El artículo 366 inciso f) del Código Procesal Penal Federal fue implementado a través de la Resolución 01/2020 de la Comisión Bicameral de Monitoreo de Implementación del Código Procesal Penal Federal. Según el artículo 2 de dicha resolución, el artículo 366 del CPPF se aplica a todos los tribunales con competencia en materia penal de todas las jurisdicciones federales del territorio nacional, y todos los tribunales de la Justicia Nacional Penal mientras resulte de aplicación por parte de estos tribunales el CPPF.

En el año 2021, la Comisión Bicameral emitió la Resolución 01/2021 que confirmó la aplicación del artículo 366 del CPPF para todos los tribunales con competencia en materia penal de todas las jurisdicciones federales del territorio nacional en los cuales aún no rige de manera íntegra el Código Procesal Penal Federal. De acuerdo con la resolución anotada:

“[...] a los fines de evitar errores de interpretación de la normativa procesal vigente que puedan desembocar en perjuicios irreparables en materia de los dere-

chos de los justiciables y/o posturas contradictorias respecto del alcance del derecho a la revisión; todo ello con eventuales impactos en la litigiosidad del Estado argentino ante los organismos supranacionales, cabe reafirmar la vigencia de los artículos 366 y siguientes del Código Procesal Penal Federal en todas las jurisdicciones federales del territorio nacional en donde aún no rige el Código Procesal Penal Federal. Ello, en consonancia con la implementación del artículo 21 que garantiza el derecho a recurrir una sanción penal ante otro juez o tribunal con facultades amplias para su revisión y del artículo 54 relativo a la competencia de los jueces con funciones de casación de revisar las sentencias firmes en los términos fijados por el artículo 366 y siguientes. Asimismo, en línea con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino y atendiendo, entre otros, al principio pro homine.

[...] ello supone la unificación de los criterios para el ejercicio de ese derecho en todo el sistema de administración de justicia que depende del Estado nacional, a la vez que la adecuación del ordenamiento jurídico interno a los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, en particular, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 8.2.h) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 14. Inc. 5°).”

Medidas de localización: Contratación de servicios técnicos especializados

Al igual que las medidas de investigación, las acciones de localización y búsqueda de personas presentan retos importantes para asegurar su cumplimiento. El tiempo transcurrido desde la desaparición de una persona; los contextos de ocultamiento e impunidad que rodean a este tipo de violaciones a derechos humanos; la gran cantidad de personas que son víctimas de este tipo de actos y las limitaciones técnicas, financieras y humanas de las instituciones estatales son sólo algunos ejemplos de retos a los que se enfrentan los Estados al intentar dar cumplimiento a las medidas de reparación ordenadas por los organismos interamericanos de derechos humanos.

Comúnmente la localización de personas desaparecidas y sus restos implica el despliegue de diligencias que revisten un carácter científico y tecnológico importante. Dada la na-

turalidad de las acciones de búsqueda necesarias para dar con el paradero de una persona, es común que los Estados se vean en la necesidad de realizar, por ejemplo, pruebas de ADN, de identificación de restos, de geolocalización de fosas, entre otras, las cuales requieren de pericias con un alto nivel de complejidad. Las instituciones estatales no siempre cuentan con la capacidad técnica o financiera para poder satisfacer este tipo de demandas, por lo que algunos Estados han decidido contratar servicios especializados para poder continuar con el desarrollo de diligencias de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y, con ello, avanzar en el cumplimiento de tales recomendaciones.

A fin de contribuir con el perfeccionamiento de este tipo de prácticas, la CIDH considera importante enfatizar algunos elementos mínimos que debe satisfacer la contratación de este tipo de servicios especializados:

- a) Al igual que otro tipo de prácticas, la determinación respecto a la contratación de servicios especializados debe derivar de un diálogo claro y abierto con las víctimas y sus representantes. En conjunto con ellas, el Estado debe establecer las características y alcance de los servicios contratados, así como la naturaleza, perfil y condiciones de las personas o instituciones encargadas de su realización.
- b) Es de suma relevancia que los servicios y personas contratadas cuenten con un alto grado de especialización en la materia o rama de análisis requerida. Debe asegurarse que los servicios sean prestados por instituciones formalmente reconocidas nacional e internacionalmente, o bien por personas especialistas que cuenten con certificaciones suficientes para prestar tales servicios y que hayan tenido experiencias previas en asuntos similares.
- c) Asimismo, los Estados deben asegurar que las personas e instituciones contratadas para prestar los servicios requeridos reúnan las características independencia e imparcialidad. Es decir, que su interés no sea otro más que el de contribuir de manera técnica y especializada con la resolución o análisis del asunto puesto a su consideración.
- d) Tanto las víctimas y sus representantes como el Estado deben conocer y consentir la metodología de trabajo a ser empleada por las instituciones o personas que brinden los servicios contratados, la cual debe ser confiable y sustentarse en conocimientos científicos o técnicos avalados por la disciplina específica de que se trate.
- e) El Estado debe asegurar condiciones óptimas de financiamiento que aseguren el costo de los servicios contratados. Asimismo es importante que el Estado manifieste su consentimiento y compromiso de proporcionar todos aquellos elementos materiales que resulten necesarios para la ejecución de los servicios contratados.

BUENAS PRÁCTICAS

Caso 12.551 – Informe de Fondo N° 51/13 | Paloma Angélica Escobar Ledezma | México

El caso aborda el incumplimiento por parte del Estado Mexicano de su deber de investigar de manera oportuna, inmediata, seria e imparcial la desaparición y posterior muerte de Paloma Angélica Escobar, de 16 años de edad, ocurrido en el año 2002 en la Ciudad de Chihuahua, México. De acuerdo con las peticionarias, el Estado mexicano ha incurrido en la reproducción de un patrón de graves omisiones, irregularidades y retrasos en la investigación de los hechos referentes a la desaparición y posterior muerte de Paloma Angélica Escobar lo que ha resultado en que el caso se mantenga en la impunidad.

Derivado del análisis del caso, la CIDH concluyó que el Estado Mexicano es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, a los derechos del niño y a la igual protección de la ley, consagrados en la Convención Americana, así como de los derechos de consagrados en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará en perjuicio de Paloma Angélica Escobar Ledezma.

En agosto de 2011 las partes suscribieron un acuerdo de cumplimiento de recomendaciones en el que acordaron la necesidad de que el Estado, entre otras acciones, investigara con la debida diligencia, en forma seria, imparcial y exhaustiva, la desaparición y posterior asesinato de Paloma Angélica Escobar Ledezma, y adoptara todas las medidas judiciales y administrativas necesarias con el fin de completar la investigación, localizar, juzgar y, en su caso, sancionar al o los autores intelectuales y materiales de los hechos, e informar sobre los resultados. Asimismo, señalaron la necesidad de que el Estado revisara y, en su caso, agotara, las líneas de investigación propuestas por la Señora Norma Ledezma Ortega, madre de Paloma Angélica Escobar.

Como parte del desarrollo de las investigaciones, resultó necesario la realización de un peritaje especializado en antropología forense, así como una prueba de perfiles genéticos de los restos encontrados de Paloma Angélica Escobar Ledezma. Las peticionarias solicitaron la realización de esta última diligencia por parte de un laboratorio especializado ubicado en los Estados Unidos.

El Estado informó que, según los acuerdos alcanzados con las peticionarias, la Fiscalía General de Chihuahua analizaría la posibilidad de obtener recursos para asegurar el apoyo del Equipo Mexicano de Antropología Forense. Al respecto, la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por razones de Género informó que se requeriría de un presupuesto de \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos M.N.), para cubrir la intervención y emisión de un informe pericial por parte del Equipo Mexicano de Antropología Forense. Recientemente, el Estado hizo de conocimiento de la CIDH que la Secretaría de Gobernación adelantó la cotización de dicho estudio, misma que fue presentada al Comité Técnico del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos. Informó que, durante su decimosegunda sesión ordinaria, dicho Comité aprobó el pago correspondiente a la realización de dicho peritaje, y que en septiembre de 2020 transfirió el cincuenta por ciento del total autorizado como anticipo por la realización de la investigación en materia forense.

Respecto de la prueba de perfiles genéticos requerida por las peticionarias, en 2020 el Estado informó que analizó la posibilidad de destinar recursos financieros para solventar informes periciales externos, particularmente, el análisis de las muestras biológicas obtenidas en el

marco de la investigación. Precisó que solicitó una cotización al laboratorio privado que actualmente resguarda dichas muestras, y que en junio de 2020 dicho laboratorio informó que el costo de los servicios periciales oscilaría entre los 3 mil y 3 mil quinientos dólares americanos. El Estado Mexicano también señaló que, actualmente, personal especializado se encuentra determinando qué

muestras presentan mayores y mejores condiciones de viabilidad y factibilidad para su procesamiento.

Actualmente, la CIDH continúa realizando un seguimiento puntual de ambas diligencias para asegurar el efectivo cumplimiento de las recomendaciones señaladas en el Informe de Fondo N° 51/13.

MEDIDAS ESTRUCTURALES Y DE NO REPETICIÓN

Concepto	Principales desafíos para su cumplimiento
<p>Las garantías de no repetición son la expresión de la obligación internacional que pesa sobre aquellos Estados que han experimentado vulneraciones a los derechos humanos. Tal obligación consiste en el deber de adoptar e implementar iniciativas concretas que contribuyan a reducir la probabilidad de que se repitan las violaciones de los derechos humanos. Este tipo de medidas tienen por tanto como finalidad principal la de prevenir la comisión de futuras violaciones de derechos humanos y modificar la situación estructural que sirvió de contexto a las violaciones en el caso concreto. Estas medidas tienen un alcance o repercusión pública, y en muchas ocasiones resuelven problemas estructurales, viéndose beneficiadas no sólo las víctimas del caso, sino también otros miembros y grupos de la sociedad. Dentro de este tipo de medidas, es posible encontrar acciones enfocadas a la adopción o modificación de políticas públicas, de legislación y cuerpos normativos, así como de estructuras institucionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Falta de voluntad política por parte de las autoridades estatales para adoptar medidas estructurales; b) Incremento de los costos de negociación y coordinación entre distintas autoridades y poderes del Estado; c) Limitación financiera para la adopción de nuevos esquemas de organización dentro de la estructura estatal; d) Mayores niveles de resistencia entre grupos que se oponen a la adopción o modificación de las estructuras sociales, legales y políticas existentes.

Tal como lo señalan las Directrices, las medidas estructurales y de no repetición a su vez incluyen medidas de adopción o modificación de políticas públicas, de legislación y cuerpos normativos, así como de diversas estructuras institucionales con el objetivo de alterar las condiciones que propiciaron la vulneración a derechos humanos y evitar su repetición. Sin embargo, a juicio de la CIDH este tipo de medidas también representan un importa marco de utilidad para ampliar las condiciones estatales de respuesta frente al cumplimiento de decisiones internacionales. Por tal razón, en la presente sección la Comisión se concentra en identificar aquellas prácticas que fomentan el fortalecimiento de las capacidades estatales para promover el seguimiento, cumplimiento e implementación de las decisiones adoptadas a través de sus distintos mecanismos.

Creación de instituciones estatales para el cumplimiento de decisiones internacionales

La rápida evolución del derecho internacional de los derechos humanos y la necesidad de ampliar la efectividad de la justicia internacional ha motivado el surgimiento de una renovada agenda en torno al cumplimiento por parte de los Estados de las decisiones internacionales, así como al análisis del impacto que dichas decisiones pueden llegar a tener en distintos ámbitos de la vida política, social e institucional de los Estados. A partir de ello, los Estados de la región han comenzado a mostrar avances en torno al establecimiento de diseños institucionales cada vez más robustos y especializados que permitan orientar sus recursos y actuaciones hacia un modelo de mayor cumplimiento de sus obligaciones internacionales con el objetivo de promover el aseguramiento y garantía de los derechos humanos.

Lo anterior ha derivado en la adopción de nuevos marcos institucionales que se traducen en el establecimiento y creación de dependencias y estructuras burocráticas enfocadas, específicamente, a analizar distintas rutas y estrategias que incentiven un mayor cumplimiento de las medidas y decisiones que les son dirigidas por distintos organismos internacionales, incluidos aquellos que forman parte del SIDH. Sin duda, la CIDH celebra el surgimiento y fortalecimiento de esta agenda, así como las iniciativas adoptadas por los Estados para hacer frente a las exigencias que hoy en día marca la justicia internacional. La Comisión considera que el establecimiento de este tipo de estructuras no sólo promueve un mayor cumplimiento de las decisiones internacionales, sino que también contribuye de manera importante a robustecer las condiciones democráticas y de participación dentro de los Estados, así como a afianzar el efecto útil de las decisiones internacionales como un elemento que hace parte de un modelo integral y efectivo de justicia internacional.

Con el ánimo de contribuir a la consolidación y ensanchamiento de esta agenda renovada en torno al cumplimiento de sus decisiones, la CIDH considera oportuno destacar algunos elementos mínimos que las estructuras burocráticas que promueven el cumplimiento de decisiones internacionales deben considerar:

- a) La Comisión considera como un aspecto relevante que las instituciones encargadas de promover el cumplimiento de decisiones internacionales formen parte de una amplia política estatal dirigida a asegurar el cumplimiento y efectividad de dichas decisiones. Contar con una política estatal específica en materia de cumplimiento de obligaciones internacionales abre la puerta para aminorar las consecuencias derivadas de la distribución competencial entre autoridades; para incrementar el uso efectivo de recursos materiales y humanos dentro de la estructura estatal; para promover la adopción de marcos regulatorios de amplio alcance que orienten la conducta de las autoridades, así como para promover una mayor interacción con víctimas, colectivos y representantes.
- b) Con el fin de asegurar su permanencia y mayor utilidad, es importante que las instituciones creadas por los Estados para promover el cumplimiento de decisiones internacionales se encuentren establecidas de manera clara y precisa en la normativa estatal. Lo anterior no sólo garantiza mayores condiciones de certeza y transparencia a favor de las víctimas y sus representantes, así como de la sociedad en general, sino que también amplía las posibilidades de que tales instituciones se mantengan en operación con independencia de los cambios que puedan surgir en la administración pública de los Estados.

- c) Además de estar legalmente constituidas, es importante que las instituciones enfocadas al cumplimiento de decisiones internacionales cuenten con un marco normativo claro que les brinde amplias posibilidades de actuación. El cumplimiento de decisiones internacionales suele suponer importantes niveles de coordinación entre distintas autoridades y poderes del Estado, por lo que dichas instituciones deben contar con competencias claras que les permitan interactuar y adoptar distintos compromisos y acuerdos, así como de supervisar su implementación, en aras de asegurar un mayor cumplimiento de tales decisiones.
- d) Las instituciones enfocadas al cumplimiento de decisiones internacionales deben contar con la posibilidad ejercer una actuación integral. Es decir, dichas instituciones deben ser capaces de ejercer funciones y diseñar propuestas enfocadas al seguimiento, implementación, cumplimiento y evaluación de las decisiones internacionales. Con base en ello, es recomendable que dichas instituciones sean capaces de formular planes integrales de cumplimiento de recomendaciones que incorporen distintas etapas como el diseño, negociación, coordinación, implementación, reporte, y evaluación de medidas que tengan por objeto dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado.
- e) Junto con un marco normativo claro, las instituciones enfocadas al cumplimiento de decisiones internacionales deben contar con un presupuesto consolidado que les asegure condiciones óptimas de operación. De particular relevancia resulta que los Estados dispongan de presupuestos específicos para la sostenibilidad de este tipo instituciones. En este rubro, es también importante que las instituciones señaladas cuenten con personal suficiente y capacitado en los distintos sistemas internacionales de derechos humanos para atender las necesidades específicas que la elaboración e implementación de planes de reparación requiere.
- f) Las instituciones señaladas deben partir de una integración plural y coordinada tanto con las distintas autoridades del Estado, como de las víctimas y sus representantes. Es pertinente que dichas estructuras cuenten con la participación de representantes con capacidad de decisión de cada una de las Secretarías o Ministerios de la administración pública que puedan estar involucradas en el cumplimiento de decisiones internacionales. Asimismo, resulta sumamente positivo que el funcionamiento de tales instituciones cuente con la participación de personas de la sociedad civil que puedan aportar la perspectiva y necesidades de las víctimas y sus representantes.
- g) Las instituciones enfocadas al cumplimiento de decisiones internacionales deben contar con amplia sensibilidad y empatía hacia las víctimas de derechos humanos, así como reconocimiento de sus garantías reforzadas e impedir toda estigmatización de ellas o sus representantes. Es importante que tales instituciones garanticen la existencia y operación de vías y procedimientos accesibles, sensibles, rápidos, eficaces y adaptables a las distintas condiciones y necesidades de las víctimas. La operación de este tipo de instituciones debe partir de la necesidad de emprender un diálogo abierto, claro y honesto con las víctimas y sus representantes que contribuya a asegurar condiciones efectivas para la materialización de las reparaciones ordenadas. Las instituciones señaladas deben evitar por todos los medios reproducir esquemas y actitudes que re victimicen a las personas que han sufrido alguna vulneración a sus derechos humanos.

BUENAS PRÁCTICAS

Decreto 323/2006 | Comisión Coordinadora para dar Cumplimiento a las Obligaciones del Estado de Chile en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos | Chile

El Decreto N° 323 promulgado el 25 de agosto de 2006 creó la Comisión Coordinadora para dar Cumplimiento a las Obligaciones del Estado de Chile en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se trata de una comisión interinstitucional integrada por representantes de distintas dependencias estatales, entre las que se incluyen el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de la Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y de Planificación, el Ministerio Público, el Servicio Nacional de la Mujer y la Policía de Investigaciones de Chile, entre otros.

La Comisión Coordinadora tiene como objetivo servir de instancia de coordinación en la entrega de antecedentes que deben aportar las instituciones públicas para elaborar respuestas que el Estado debe proporcionar a diversos mecanismos internacionales de supervisión, promoción y protección de derechos humanos a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Comisión cuenta con una Secretaría radicada en la

Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Según el decreto N° 323, para cumplir sus funciones, la Comisión tiene la facultad de solicitar los antecedentes que estime necesarios para ofrecer la debida respuesta a los mecanismos internacionales de supervisión, promoción y protección en materia de derechos humanos. Para ello, la Comisión debe reunirse periódicamente para evaluar y seleccionar los antecedentes relevantes conforme a los criterios oficiales de Chile y a los requerimientos específicos de los organismos internacionales de derechos humanos. Asimismo, el decreto prevé que los órganos de la administración estatal y sus funcionarios deben colaborar con la Comisión para lograr los objetivos fijados por la misma. Sus atribuciones no incluyen directamente la implementación de decisiones, pero la Comisión apoya en el avance de los acuerdos necesarios para la implementación de las decisiones internacionales.



Respecto del ejemplo anterior, la Comisión considera que la existencia de este tipo de instituciones coloca a los Estados en una ruta adecuada para fomentar el pleno cumplimiento de las recomendaciones internacionales. La Comisión insiste que una adecuada coordinación e interlocución entre las autoridades estatales de distintos niveles constituye una pieza clave en el aseguramiento efectivo de la justicia internacional y la materialización del derecho a la reparación integral a favor de las víctimas, sus familias y comunidades.

Ordenanza 3.136/2019 | Coordinación de Contenciosos Internacionales de Derechos Humanos | Brasil

Entre otros aspectos, la Ordenanza 3.136/2019 aprueba el Reglamento Interno del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos y confirma las funciones de la Asesoría Especial de Asuntos Internaciona-

les, la Ouvidoria Nacional de Derechos Humanos y la Secretaría Nacional de Protección Global. Dicha Ordenanza también establece el mandato de la Coordinación de Contenciosos Internacionales de Derechos Hu-

manos cuyas funciones incluyen i) asesorar al Ministro de Estado y otras autoridades del Ministerio en temas nacionales e internacionales relacionados con las denuncias de violaciones de derechos humanos sometidas al SIDH contra Brasil; ii) actuar como interlocutora del Ministerio en las actividades relacionadas al SIDH, particularmente en la presentación y recepción de propuestas de soluciones amistosas, en el seguimiento de las peticiones y casos contra el Estado y en la promoción del cumplimiento de decisiones emitidas por los órganos del SIDH, incluyendo el pago de montos.

Además de las atribuciones ya mencionadas, la Coordinación de Contenciosos Internacionales de Derechos Humanos (CCIDH) también es responsable de i) acompañar, participar y coordinar la participación de los representantes del Ministerio en las reuniones de trabajo, audiencias y eventos relacionados a los sistemas internacionales de los derechos humanos; ii) actuar como interlocutora del Ministerio ante los órganos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y del Ministerio Público en los ámbitos federal, estadual, distrital y municipal, en aquellos temas relacionados a los sistemas internacionales de los derechos humanos; iii) negociar y promover soluciones amistosas para las peticiones y casos presentados en contra del Estado en los siste-

mas internacionales de derechos humanos; y iv) realizar y coordinar misiones para promover y acompañar la implementación de las propuestas y los actos necesarios al cumplimiento de las decisiones de los órganos de los sistemas internacionales de derechos humanos.

De acuerdo con información proporcionada por el Estado, el Ministerio de la Mujer, Familia y los Derechos Humanos implementa las recomendaciones de la CIDH a través de la Coordinación de Contenciosos Internacionales de Derechos Humanos. Dicha Coordinación está indicada por el Estado como el impulso inicial en el proceso de cumplimiento toda vez que es la instancia responsable de contactar las autoridades estatales y municipales con el objetivo de que adopten las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones de los sistemas internacionales de derechos humanos. En este sentido, de acuerdo con el Estado, la Coordinación de Contenciosos Internacionales de Derechos Humanos es la unidad responsable de organizar –cuando sea necesario– las misiones a los estados y municipios donde las violaciones a derechos humanos han ocurrido para sensibilizar los agentes públicos y negociar las medidas para el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. Según el Estado, este contacto con las autoridades locales se mantiene a lo largo de todo el trámite del caso.

Comisión Interinstitucional Ejecutiva para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales | Paraguay

La Comisión Interinstitucional Ejecutiva para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI) es el órgano responsable de la ejecución de las acciones necesarias para promover el cumplimiento de las sentencias dictadas por la CortelDH, las recomendaciones de la CIDH y las obligaciones derivadas de los tratados de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas.

Los objetivos de la Comisión son i) allanar los obstáculos y garantizar la adopción de criterios y acciones eficaces para satisfacer el cumplimiento de las sentencias, recomendaciones y obligaciones internacionales; y ii) elaborar planes y cronogramas de acciones a implementar estas disposiciones.

La Comisión se integra por altos funcionarios del Estado paraguayo con capacidad de decisión, y su presidencia es ejercida por la Vicepresidencia de la República. Su Coordinación General está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Comisión Interinstitucional cuenta con la participación del Ministerio del Interior; del Ministerio Relaciones Exteriores; del Ministerio de Hacienda; del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; del Ministerio de Justicia; del Ministerio de Educación y Cultura; del Ministerio de Defensa Nacional; del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; del Ministerio de la Mujer, así como de la Procuraduría General de la República, la Secretaría General de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional del Indígena.

La Coordinación también cuenta con un Consejo Asesor Consultivo integrado por directores y directoras de Derechos Humanos de distintas instituciones. De acuerdo con la legislación paraguaya, este Consejo debe reunirse con las entidades competentes vinculadas con el cumplimiento de las sentencias, recomendaciones y otras decisiones a fin de que presenten

un informe sobre los planes y acciones a desarrollar para su cumplimiento. La Comisión tiene la facultad de invitar a participar en sus sesiones a organizaciones sociales, gremiales o académicas, organizaciones civiles y organismos internacionales a fin de mantener un diálogo abierto que promueva el cumplimiento de decisiones internacionales.



Sobre el ejemplo anterior, la Comisión destaca las funciones de diálogo y supervisión que este cuerpo colegiado desarrolla respecto de las autoridades directamente encargadas de asumir el cumplimiento de recomendaciones en materia de derechos humanos. De igual manera, la CIDH considera que la participación activa de organizaciones civiles y académicas representa un aspecto que contribuye al adecuado cumplimiento de dichas recomendaciones.

Generación de sistemas informáticos para el seguimiento y cumplimiento de recomendaciones internacionales

En julio de 2020 la Comisión Interamericana puso a disposición del público en general el Sistema Interamericano de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE Interamericano). En esencia, se trata de una herramienta informática en línea que sistematiza las recomendaciones formuladas por la Comisión a través de sus diferentes mecanismos. Pero también constituye un importante mecanismo de rendición de cuentas, transparencia, participación y acceso a la información que facilita el seguimiento de las recomendaciones, fortalece capacidades para la supervisión de medidas y la promoción del cumplimiento de obligaciones internacionales, e informa sobre los avances y desafíos para la protección de los derechos humanos en los países de la región.

Cada vez con mayor frecuencia, y en gran medida gracias a la cooperación internacional, diversos Estados de la región han asumido como una práctica institucional el diseño e implementación de este tipo de sistemas informáticos. A juicio de la CIDH tales iniciativas constituyen un elemento positivo en tanto que promueven el acceso público a las recomendaciones emitidas por organismos internacionales; democratizan los procesos de seguimiento al incorporar a personas y organizaciones como sujetos activos que proveen de información relevante; fomentan el control social y la participación académica en los procesos de seguimiento; permiten generar insumos para la elaboración de planes de implementación e informes de seguimiento; incentivan el intercambio de buenas prácticas orientadas al cumplimiento de recomendaciones, entre otros aspectos.

La Comisión considera que a fin de ampliar el alcance y utilidad de este tipo de herramientas resulta importante que en su implementación los Estados consideren algunas pautas mínimas, tales como:

- a) Los sistemas electrónicos de seguimiento de recomendaciones deben contar una metodología clara para la incorporación y sistematización de recomendaciones internacionales. Es importante que en el diseño y funcionamiento de dichas plataformas se señale con exactitud el universo de recomendaciones incluidas, así como los cri-

terios para su clasificación. Ello permitirá brindar mayores esquemas de certeza a las personas usuarias, así como maximizar la utilidad de las herramientas en cuestión.

- b) A fin de contar con un panorama general de la situación que cada Estado tiene del cumplimiento de sus obligaciones internacionales es recomendable que, en la medida de lo posible, los Estados diversifiquen el universo de recomendaciones incluidas en los sistemas de monitoreo y seguimiento. Para tal efecto, resulta sumamente positivo que los Estados incluyan en tales sistemas las recomendaciones derivadas de los distintos mecanismos de actuación que ejercen de los órganos del Sistema Interamericano, pero también aquellas que derivan de procedimientos internacionales específicos como los de la Organización de las Naciones Unidas.

Lo anterior no obsta para que los sistemas informáticos sean capaces de tomar en consideración la naturaleza particular de los procedimientos específicos de los cuales derivan las recomendaciones. Las fichas o entradas para el registro de avances en torno al cumplimiento de tales recomendaciones pueden ser un espacio propicio para resaltar las necesidades y cuestiones particulares que involucran el cumplimiento de ciertas decisiones internacionales emitidas por cada uno de los órganos internacionales de supervisión y que requieren de información específica por parte de las autoridades estatales.

- c) Los sistemas informáticos de seguimiento deben estar sujetos a una constante actualización con el objetivo de brindar información verídica y confiable a las personas usuarias. Ello supone una conducta proactiva de por parte del Estado quien deberá procurar que las autoridades alimenten dichos sistemas con los avances y medidas adoptadas a lo largo del tiempo para dar cumplimiento a las recomendaciones internacionales, así como de aquellas nuevas recomendaciones que sean dirigidas por parte de organismos internacionales.

Con el fin de asegurar dicha conducta, algunos Estados han optado por establecer puntos focales en cada una de las dependencias de la estructura estatal quienes además de alimentar de manera constante la información contenida en el sistema, pueden participar también en los procesos vinculados con el seguimiento, implementación y cumplimiento de recomendaciones internacionales. La Comisión considera que dicha estrategia resulta positiva por lo que podría ampliarse para incorporar a aquellas autoridades locales o estatales cuya intervención sea requerida para avanzar en el cumplimiento de decisiones internacionales.

- d) Los sistemas informáticos para el seguimiento de recomendaciones deben brindar un espacio para el intercambio de información entre los diversos actores interesados en el cumplimiento de recomendaciones internacionales. En esta medida, es importante que dichos sistemas sean capaces de incorporar información reportada por organizaciones civiles, colectivos y víctimas de derechos humanos de manera sencilla, segura, rápida y accesible. Los Estados deben explorar alternativas que permitan armonizar los derechos al acceso a la información y a la protección de datos personales que puedan verse afectados por la carga de información asociada al cumplimiento de decisiones internacionales.

BUENAS PRÁCTICAS

SIMORE Plus | Paraguay

El Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), es un sistema interinstitucional que facilita la sistematización de las recomendaciones internacionales de derechos humanos realizadas al Paraguay por los diferentes órganos y procedimientos especiales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

Junto con la sistematización de recomendaciones, el SIMORE también garantiza el acceso a información actualizada sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado vinculadas al seguimiento e implementación de las mismas, y promueve el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la elaboración de informes nacionales, el diseño de políticas públicas e investigaciones sobre los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

Recientemente Paraguay lanzó el SIMORE Plus, la versión ampliada del SIMORE, que vincula el segui-

miento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, así como las observaciones generales emitidas por los órganos de supervisión de tratados de la Organización de las Naciones Unidas. De acuerdo con el Estado, esta versión incluye mejoras en la funcionalidad, lo que fortalece el mecanismo estatal de seguimiento e implementación, y da un salto innovador en línea con las prioridades de la comunidad internacional.

El SIMORE Plus fue desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia, en su calidad de coordinador de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. Este proceso contó con la cooperación técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) – Sección Paraguay, y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Paraguay.

SERIDH | México

El Sistema de Seguimiento y Atención de Recomendaciones Internacionales en materia de Derechos Humanos (SERIDH) es una plataforma de la Secretaría de Relaciones Exteriores, coordinada por la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, que sistematiza las recomendaciones internacionales que han sido formuladas al Estado mexicano desde 1994

por parte de órganos de tratados, mecanismos y procedimientos especiales en la materia.

Junto con la sistematización de recomendaciones, el SERIDH incorpora las acciones reportadas por distintas autoridades para su atención, vinculando tanto las recomendaciones como sus acciones de atención con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

SIPLUS | Bolivia

El SIPLUS-Bolivia es la herramienta operativa del espacio de coordinación interinstitucional que permite al Estado sistematizar, buscar y dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por los diferentes mecanismos internacionales de protección de derechos humanos de la ONU (Órganos de Tratados, Relatorías Especiales y Examen Periódico Universal) al Estado boliviano.

El plus de este Sistema es la posibilidad de conocer el impacto de las acciones llevadas a cabo por el Estado

boliviano a través de enlaces a indicadores de derechos humanos. El desarrollo de indicadores de derechos humanos es un proceso liderado por el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional de Estadísticas y OACNUDH Bolivia desde el año 2012. El diseño de indicadores de derechos humanos, involucra a más de 30 instituciones del Estado en la definición y alimentación de alrededor de 407 indicadores vinculados con 9 derechos humanos priorizados.

SIMOREH | Honduras

El Sistema de Monitoreo de Recomendaciones de Honduras (SIMOREH), es una herramienta informática que permite ordenar, clasificar, dar seguimiento y monitoreo a las recomendaciones internacionales de Derechos Humanos realizadas a Honduras, por los diferentes órganos y procedimientos especiales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Con el propósito de obtener información actualizada y dar cumplimiento e implementación a las recomendaciones.

SIMOREH se constituye como una herramienta informática para el fortalecimiento Institucional del Estado de Honduras en materia de Derechos Humanos en cuanto a los avances de recomendaciones y un medio para facilitar la elaboración de informes nacionales

e investigaciones sobre la situación de los derechos humanos en el país.

La implementación del SIMOREH es gracias a la cooperación técnica dada por El Gobierno de Paraguay a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, la Asesoría de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Programa de Apoyo a los Derechos Humanos en Honduras (PADH) y la Agencia de Cooperación Internacional de Alemania GIZ.

El SIMOREH es coordinado por la Secretaría de Derechos Humanos por medio de la Dirección General de Investigación y Cumplimiento de Compromisos Internacionales en Derechos Humanos.

SIMORE | Uruguay

Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore) es una herramienta informática en línea que compila las recomendaciones y observaciones que recibe del el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (los órganos internacionales de tratados de promoción y protección de derechos humanos: el Examen Periódico Universal; los Órganos de Vigilancia de

los tratados y los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas).

A través del Simore, se posibilita el acceso público a información actualizada y se puede dar seguimiento sobre el cumplimiento e implementación de estas recomendaciones y observaciones internacionales por par-

te de las instituciones del Estado; asimismo, se facilita la elaboración de informes nacionales e investigaciones sobre la situación de los derechos humanos en el país.

Es administrado por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. Para su implementación, se trabajó de manera articulada entre los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defen-

soría del Pueblo, con el apoyo técnico de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Uruguay y la Oficina para América del Sur del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH), en el marco del proyecto conjunto “Uruguay hacia la agenda de desarrollo sostenible 2030: Fortaleciendo las capacidades del Sistema Nacional de Cooperación desde una perspectiva de derechos humanos

7

CONCLUSIONES

La materialización efectiva de la justicia internacional y el pleno aseguramiento de los derechos humanos en el continente requiere, necesariamente, del despliegue de estrategias y acciones orientadas a fomentar el cumplimiento de decisiones internacionales. El contenido de dichas decisiones no se limita únicamente a albergar recomendaciones u orientaciones prácticas hacia los Estados, sino que se extiende al reconocimiento de auténticas vías que aseguran el acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares. En esta labor de diseño e implementación, los Estados, las víctimas y sus representantes, así como los órganos principales del SIDH desempeñan un papel fundamental, pues sólo a través de un trabajo coordinado y orientado hacia un enfoque de justicia material, es que se podrán generar auténticos esquemas de reparación integral.

La Comisión valora y reconoce los importantes esfuerzos y recursos que los Estados, víctimas y representantes dedican día con día para promover la implementación de sus decisiones. También es consciente que dicha labor constituye una misión sumamente compleja en la que intervienen diversos factores que limitan su aseguramiento. Sin embargo, con este documento, la Comisión Interamericana pone a disposición de las personas y grupos interesados en el Sistema Interamericano un aporte teórico-práctico que intenta orientar las dinámicas y estrategias comúnmente adoptadas a lo largo y ancho del continente con el objetivo de asegurar procesos de reparación integral a favor de víctimas de violaciones a derechos humanos y, con ello, evitar su repetición futura.

Las ideas apuntadas en este documento no pretenden ser un aporte taxativo. Por el contrario, representan sólo una pequeña parte de un universo muchos más amplio de acciones y estrategias formuladas de manera consciente y creativa por los distintos actores del Sistema Interamericano. Consciente de ello, la Comisión exhorta a dichos actores a continuar promoviendo prácticas que promuevan la construcción de sociedad más justas, comprometidas y responsables con la eficacia de los derechos humanos en la región.