

RETOS Y DESAFÍOS DE LA EJECUCIÓN DE LAS REPARACIONES EN MATERIA DE JUSTICIA DE LA CORTE IDH EN RELACIÓN CON COLOMBIA

IMPLEMENTATION CHALLENGES OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS' REPARATION ORDERS IN THE COLOMBIAN CASE-LAW

Recibido: 16/05/2018 – Aceptado: 27/08/2018

Álvaro Francisco Amaya Villarreal¹

Defensoría del Pueblo de Colombia (Colombia)
a.amaya@javeriana.edu.co

María Mónica Trespalacios Leal²

Universidad Javeriana (Colombia)
mtrespalaciosleal@gmail.com

1 Abogado e historiador de la Pontificia Universidad Javeriana. LLM en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Essex, Reino Unido. Asesor del Estado colombiano en casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha participado en la discusión de opiniones consultivas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad del Rosario y miembro de la Academia Colombiana de Derechos Internacional. Defensor Delegado para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Defensoría del Pueblo de Colombia. Miembro de la Academia Colombiana de Derecho Internacional.

2 Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Nacional de Colombia y candidata en la misma a Magister en Derecho.

Resumen

La efectividad y goce de los derechos humanos a través de las reparaciones ordenadas en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es uno de los objetivos del Sistema Interamericano. Sin embargo, es posible afirmar que existen múltiples obstáculos para dar cumplimiento a las decisiones de la Corte Interamericana y materializar la reparación integral de las víctimas. El presente artículo se centra en analizar el cumplimiento de una medida de reparación específica: la investigación, juzgamiento y, si es del caso, sanción de los responsables de las violaciones de derechos humanos, en los casos relacionados con Colombia. Para ello se muestran en detalle las herramientas de este Estado para dar efectivo cumplimiento a las decisiones de la Corte IDH, resaltando sus capacidades y retos. Finalmente, se exponen los principales retos para la ejecución de dichas órdenes judiciales proferidas por la Corte IDH, tanto los asociados al procedimiento de supervisión que ésta adelanta, como a los que son propios del Estado colombiano.

Palabras clave: Corte Interamericana de Derechos Humanos; Reparaciones; Colombia; Cumplimiento de sentencias internacionales; Justicia; Derechos humanos.

Abstract

One of the goals of the Inter-American System of Human Rights is to guarantee the effectiveness of human rights via reparation orders in the Inter-American Court Of Human Rights' decisions. However, implementation of those orders to materialize full redress to victims is not absent from obstacles. This paper focuses on analyzing the implementation of a particular kind of reparation measures: criminal investigation, prosecution, and, if need be, punishment of perpetrators of human rights violations, particularly in the decisions related to Colombia. To that end, it describes the Colombian legal mechanisms useful to the implementation of the Inter-American Court's decisions, stressing their capabilities and challenges. Finally, it explains the main challenges to the implementation of the aforementioned judicial reparations, taking into consideration those related to the Court's supervision procedure and those related to domestic mechanisms.

Keywords: Inter-American Court of Human Rights; redress; Colombia; Implementation of international judicial decisions; Access to justice; Human rights.

Sumario

1. Introducción
2. La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:
Ejecución de fallos de la Corte IDH en general. Ejecución de fallos de la Corte IDH respecto de Colombia
 - 2.a Ejecución de fallos de la Corte IDH en general
 - 2.b Ejecución de fallos de la Corte IDH respecto de Colombia
3. Caracterización de las medidas de reparación en materia de justicia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
 - 3.a Investigación
 - 3.b Juzgamiento
 - 3.c Sanción
4. Retos de las reparaciones en materia de justicia en las decisiones de la Corte IDH respecto de Colombia
 - 4.a Retos asociados a la Corte IDH
 - 4.b Retos asociados al Estado
5. Bibliografía

1. Introducción

Numerosas investigaciones han abordado la ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) desde diferentes metodologías que coinciden en evidenciar la brecha que existe entre las órdenes judiciales contenidas en dichas decisiones y la reparación efectiva de los derechos vulnerados³.

3 Véase: BASCH, Fernando et al. "La efectividad del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones". *Revista SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*. Buenos Aires. 2010, Vol. 7, núm. 2, págs. 9-36; GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián, "The effectiveness of the Inter-American Human Rights System: a study of the American States' compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights".

Este tipo de estudios revelan los retos que enfrentan los Estados para dar cumplimiento a las reparaciones ordenadas por la Corte IDH y muestran un panorama preocupante en cierto tipo de medidas. Si se tiene en cuenta que el litigio interamericano parte de la premisa de proteger efectivamente los derechos humanos, no podría entenderse que el resultado favorable se agota con una sentencia condenatoria, sino que ésta es apenas el inicio para alcanzar el objetivo final de reparación integral a las víctimas afectadas por conductas violatorias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante CADH⁴.

Utilizando la expresión de García Villegas, las sentencias que protegen derechos humanos no pueden ser “de papel”⁵. Por el contrario, deberían ser un mecanismo para restaurar la dignidad de quienes sufrieron violaciones en los bienes jurídicos más importantes y transformar sus vidas después de los hechos victimizantes⁶. De ahí la importancia del cumplimiento de las sentencias y el análisis profundo sobre las condiciones de posibilidad que rodean esta etapa.

La presente investigación pretende dar cuenta, por un lado, de los retos que existen para cumplir con un tipo de medida de reparación en específico: los órdenes de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos proferidas en las sentencias de la Corte IDH. El enfoque sobre este tipo de reparaciones, que denominaremos “órdenes en materia de justicia”, obedece a la siguiente paradoja: pese a la importancia que tiene para las víctimas y el papel que juegan en la jurisprudencia de la Corte, los

International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional. Bogotá D.C. 2010, núm. 16 enero–junio, págs.115–142 y HUNEEUS, Alexandra, “Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter–American Court’s Struggle to Enforce Human Rights”, *Cornell International Law Journal*. 2011, Vol. 44 (2) otoño, págs. 494–533.

4 ACOSTA, Juana Inés y BRAVO RUBIO, Diana. “El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Énfasis en la experiencia colombiana”. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá D.C. 2008, núm. 13 noviembre, pág. 342.

5 GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Normas de papel*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2006.

6 BERISTAIN, Carlos M. *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. 2a ed. Bogotá D.C: IIDH. 2010, Vol. II, pág. 57.

estudios sobre la ejecución de sentencias realizados hasta el momento muestran que existe un incumplimiento generalizado por parte de los Estados respecto de este tipo de reparaciones. Por otro lado, el presente estudio se centrará en el caso colombiano, dado que en el 89% de las decisiones de la Corte respecto de Colombia se establecen órdenes judiciales⁷. Se estudiarán las dificultades en materia de cumplimiento de órdenes judiciales de la Corte IDH y se propondrán elementos para facilitar el análisis que el tribunal realiza en el seguimiento al cumplimiento de sentencias, en cuanto la ejecución de dichas órdenes.

De esta manera, el presente artículo se divide en tres secciones. En un primer lugar, se realiza una breve explicación del procedimiento interno para ejecutar una sentencia de la Corte IDH en Colombia. Posteriormente, se presentan los debates en torno a las órdenes de investigar, juzgar y sancionar, su naturaleza y evolución en los principales apartes jurisprudenciales de la Corte. Finalmente, en la tercera sección, se realiza un diagnóstico de los retos que existen para dar cumplimiento a este tipo de órdenes, a partir del análisis de las resoluciones de cumplimiento que dicta la Corte y la recolección de elementos cualitativos provenientes de entrevistas semiestructuradas con funcionarios del Estado, representantes de víctimas y autoridades judiciales.

2. La ejecución de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Para mayo de 2018 la Corte IDH ha adoptado decisiones en 19 casos⁸, con lo que dicho órgano internacional ha ejercido su competencia contenciosa respecto de la determinación del cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este instrumento y el artículo 69 del Reglamento de la Corte IDH contemplan la

7 Para junio de 2017 la Corte IDH ha expedido 17 sentencias donde condena al Estado colombiano por violaciones a los derechos humanos. Tan solo en los casos de Caballero Delgado y Santana, Santo Domingo y Duque vs. Colombia no se incluyó la investigación y sanción de los responsables dentro de las medidas de reparación.

8 CORTE IDH. Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: 2017. San José, C.R.: La Corte, 2018. pág. 217.

función de supervisión de cumplimiento de las sentencias que será desarrollada en esta sección, con énfasis en el caso colombiano.

2.a Ejecución de fallos de la Corte IDH en general

De los artículos 65 y 68.1 de la CADH se desprende la obligatoriedad de las sentencias de la Corte IDH en el interior de los Estados que aceptaron su competencia, así como la potestad que tiene este Tribunal para supervisar su cumplimiento. En sus decisiones la Corte IDH no solo evalúa la responsabilidad internacional del Estado, sino que en caso de que esta se configure, procede a ordenar las reparaciones correspondientes. Esta consecuencia no solo está contemplada en el artículo 63.1 de la CADH, sino que es coherente con la práctica del derecho internacional público general que ha sido recogida en los artículos 34 a 37 de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (AG/56/83). Adicionalmente ha sido reconocida por la jurisprudencia nacional⁹ e internacional¹⁰.

No obstante la obligatoriedad de los fallos de la Corte IDH, su ejecución no ha estado exenta de dificultades. Esto se refleja en lo señalado por la propia Corte en su Informe Anual 2016, en el cual expresó que hace supervisión de cumplimiento de 182 casos. Esta cifra de decisiones sin cumplir contrasta con la de casos archivados por cumplimiento, la cual asciende apenas a 27¹¹. Estos

9 Véase COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T 564 de 2016; COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-653 de 2012; COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-367 de 2010. COLOMBIA. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 19 de octubre de 2007, Rad. 29.273; COLOMBIA. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 21 de septiembre de 2016, Rad. 51743.

10 Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 22.

11 Para el 1 de junio de 2017 los casos archivados por cumplimiento son los siguientes: Caso Kimel vs. Argentina, Caso Mohamed vs. Argentina, Caso Mémoli vs. Argentina, Caso Familia Pacheco Tíneo vs. Bolivia, Caso Escher y otros vs. Brasil, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Caso Acosta Calderón vs. Ecuador, Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador, Caso Suárez Peralta vs. Ecuador, Caso Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador, Caso

datos reflejan un bajo nivel de cumplimiento total, el cual se puede explicar por diversos factores. En primer lugar, los mecanismos para materializar las decisiones de la Corte IDH en el orden interno varían de país a país¹². Esta circunstancia implica un reto para el cumplimiento de las decisiones de la Corte, toda vez que la jurisprudencia en materia de reparaciones no tiene en cuenta las particularidades de cada mecanismo nacional de cumplimiento y lo que puede ser sencillo para un Estado respecto de la ejecución de determinada medida, puede estar sujeto a enormes obstáculos en otro Estado. Esto no debe ser leído como una justificación para incumplir, dado que el “Estado responsable no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de las obligaciones internacionales que le incumben” (AG/56/83: Art. 32). No obstante, explica en parte las dificultades que pueden surgir para el cumplimiento en consideración de los mecanismos nacionales para la ejecución de las sentencias.

A lo anterior se suman algunas circunstancias que pueden complejizar la etapa de cumplimiento, como: i) el número de víctimas que sea necesario convocar y consultar, ii) la necesidad de individualizar e identificar a las víctimas durante esta etapa y iii) la dificultad de materializar condenas en abstracto como las que realiza la Corte, ya que en las sentencias no se “individualiza, ni identifica a las entidades o funcionarios que deberían tener a su cargo el cumplimiento de la decisión”¹³.

Teniendo en cuenta este panorama, a continuación se describe en general el procedimiento existente en Colombia para el cumplimiento de sentencias de

Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, aso Godínez Cruz vs. Honduras, Caso Castañeda Gutman vs. México, Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua, Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Caso Tristán Donoso vs. Panamá, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú, Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú, Caso Abrill Alosilla y otros vs. Perú y Gangaram Panday vs. Surinam.

12 Para un estudio comparado entre los mecanismos de ejecución de las sentencias ver CORASANANTI, Vittorio. “Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un debate necesario”. *Revista IIDH*. Costa Rica. 2009, Vol. 49, 2009, págs. 14-28

13 BRAVO RUBIO, Diana. 2009, “El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Buenas prácticas en el caso de Colombia”. En AMAYA VILLAREAL, Álvaro y ACOSTA LÓPEZ, Juana Inés (comp.) *El Debate Interamericano*. Bogotá D.C: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010. pág. 329.

la Corte IDH, el cual servirá para el análisis respecto del cumplimiento de las órdenes en materia de justicia.

2.b Ejecución de fallos de la Corte IDH respecto de Colombia

El procedimiento para ejecutar las sentencias de la Corte IDH en Colombia ha sufrido grandes transformaciones y ha registrado avances para la determinación de las entidades responsables del cumplimiento, especialmente en las indemnizaciones pecuniarias que, en un principio, generaban largas discusiones entre las entidades involucradas¹⁴.

El principal avance para la implementación de las sentencias se dio en el año 2000. Mediante el Decreto No. 321 se creó la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos, conformada por el Vicepresidente de la República y Ministros de diferentes carteras, para dar respuesta e impulso a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario —en adelante DIH—, lo cual incluye el cumplimiento de las sentencias de la Corte. Posteriormente, el Decreto 4100 el 2011¹⁵ creó el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH para articular a todas las entidades del orden nacional y territorial, con el fin de diseñar e implementar la política integral en la materia¹⁶. Desde ese momento, la Comisión Intersectorial quedó encargada de la coordinación del Sistema de Derechos Humanos y DIH¹⁷.

Una vez que la Corte Interamericana notifica una sentencia condenatoria, el procedimiento para su ejecución inicia con la convocatoria de la Comisión

14 Diferentes normas han establecido parámetros objetivos para señalar la entidad responsable de realizar el pago de una indemnización ordenada por la Corte IDH, lo cual ha facilitado considerablemente esta labor. La Ley 288 de 1996 estableció los instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones a los DDHH determinadas por órganos internacionales no judiciales y fue desarrollada por el Decreto No. 507 del 30 de marzo de 2016. Si bien estas normas no resultan aplicables para ejecutar las sentencias de la Corte IDH, los parámetros para determinar las entidades encargadas del pago, generan referentes objetivos para las indemnizaciones ordenadas en este tipo de sentencias.

15 Esta norma deroga expresamente el Decreto No. 321 de 2000.

16 Estas disposiciones fueron compiladas en el Decreto Único del Sector Presidencia, No. 1081 de 2015.

17 La Comisión no sufrió mayores variaciones en su composición y la novedad de la reglamentación fue la posibilidad de convocar grupos técnicos e integrar instancias territoriales.

Intersectorial de Derechos Humanos y DIH, que define las entidades encargadas del cumplimiento de cada orden específica, convoca a las entidades que considere necesarias para la implementación y se concretan los compromisos de cada una.

Recientemente, se introdujeron modificaciones al procedimiento, mediante el Decreto 1216 de 2016, en especial los siguientes:

- Se adicionó expresamente la competencia a la Comisión Intersectorial de “Coordinar y determinar cuáles entidades son las responsables de la implementación de las medidas de reparación ordenadas y/o concertadas en decisiones de órganos internacionales de Derechos Humanos en casos individuales”, y “designar la entidad responsable del trámite de pago de indemnizaciones ordenadas en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (artículo 4º, que modifica el artículo 2.1.7.2.3 del Decreto 1081 de 2015).
- Se introdujeron criterios para determinar qué entidad del Estado lleva a cabo el pago de las reparaciones económicas ordenadas por la Corte IDH.
- Se otorgó a la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial (la cual es ejercida por la Consejería Presidencial de Derechos Humanos) la facultad de “impulsar el ejercicio de articulación institucional”, en el marco de la Comisión Intersectorial, así como la de proponer a esta las entidades responsables de cumplir con las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos.

Estas modificaciones parecen introducir otra de manera indirecta. Tradicionalmente el seguimiento de los compromisos adoptados en la Comisión Intersectorial ha sido coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la Dirección de Derechos Humanos y el Grupo de seguimiento a las órdenes y recomendaciones de órganos internacionales en materia de Derechos Humanos¹⁸.

18 En un principio, el litigio ante el Sistema Interamericano y la ejecución de las providencias estaban concentrados en el Ministerio de Relaciones y estos procesos se dirigían internamente desde la Dirección de DDHH con el Grupo Operativo Institucional (Bravo Rubio, 2009). Con la expedición del Decreto Ley 4085 de 2011, el litigio ante el sistema interamericano quedó en cabeza de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado desde enero de 2013, mientras que la ejecución de las providencias definitivas de los

No obstante, al introducir la función específica a la Comisión Intersectorial de determinar qué entidad pública debe ejecutar las ordenes de los órganos internacionales de derechos humanos y estar contemplado que la Secretaría Técnica es la encargada de hacer seguimiento a dichas decisiones adoptadas por la Comisión Intersectorial, sería esta la actual responsable de verificar la ejecución de las decisiones de los mencionados órganos internacionales.

Ahora bien, el procedimiento para cumplir las sentencias de la Corte IDH y su duración, dependen directamente del tipo de órdenes de la sentencia¹⁹ y esta tendencia se mantiene en Colombia²⁰. Actualmente, los pagos de indemnizaciones cuentan con criterios objetivos para su determinación y con un rubro especial dentro del presupuesto nacional que facilita su ejecución²¹.

Por su parte, las medidas de reparación no pecuniarias —que establecen obligaciones de hacer en cabeza de diferentes entidades— carecían de un procedimiento reglado, lo que ha llevado al Ministerio de Relaciones Exteriores a desempeñar un rol informal de coordinación para su cumplimiento. El Ministerio promueve reuniones con las instituciones, realiza peticiones de información y consolida las matrices de seguimiento de cada orden, sin embargo, “el éxito de la convocatoria depende de la influencia que pueda ejercer el Ministerio [...]”

órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos continuó en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, particularmente por la Dirección de DDHH con el grupo de seguimiento a las órdenes y recomendaciones de órganos internacionales en materia de DDHH.

19 GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián. “The effectiveness of the Inter-American Human Rights System: a study of the American States’ compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights”. *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Bogotá D.C. 2010, núm. 16 enero-junio, págs. 128.

20 ANZOLA, Sergio; Sánchez, Beatriz Eugenia y Urueña, René. *Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* [en línea]. Universitat Pompeu Fabra 2016, pág. 456-460.[Fecha de consulta: 04/12/2018] Disponible en: https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.447-519.pdf

21 BRAVO RUBIO, Diana. “El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Buenas prácticas en el caso de Colombia”. En: AMAYA VILLAREAL, Álvaro y ACOSTA LÓPEZ, Juana Inés (comp.) *El Debate Interamericano* Bogotá D.C: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009. pág. 333.

sobre los demás”²². Dadas las recientes modificaciones del Decreto 1216 de 2016, se deberá indagar con el tiempo si el procedimiento en este establecido para las reparaciones no pecuniarias ha sido efectivo.

Ahora bien, si bien la Comisión Intersectorial puede determinar quién tiene a su cargo las reparaciones ordenadas por la Corte Interamericana, el cumplimiento de las órdenes de investigar, juzgar y sancionar, depende de las actividades que realice la Rama Judicial, en especial del trabajo conjunto que realice la Fiscalía, para la etapa de investigación y la especialidad penal de la jurisdicción ordinaria, para llevar a cabo el juzgamiento y, de ser del caso, la imposición de la sanción. La Comisión Intersectorial tiene la potestad de convocar a la Fiscalía y al Consejo Superior de la Judicatura a las reuniones que realice y en esta instancia, se informa periódicamente sobre el estado de los procesos judiciales abiertos contra los posibles responsables de las violaciones de derechos humanos. Este diálogo interinstitucional ha sido resaltado como una buena práctica en Colombia²³, sin embargo, la independencia y la autonomía que caracterizan a la Rama Judicial genera un escenario más complejo al que existe con el ejecutivo. La interlocución con los jueces penales está mediada por el Consejo Superior de la Judicatura, órgano de gobierno y administración de la Rama, que no tiene la potestad de influir en las decisiones judiciales y que no puede afectar la competencia funcional de los jueces. Por su parte, la Fiscalía tiene una estructura jerárquica que permite una comunicación más fluida, pero comprende múltiples unidades, seccionales y fiscales, que tienen cierta autonomía para desplegar sus investigaciones.

Estos elementos, que serán desarrollados a profundidad en la cuarta sección, evidencian las complejidades administrativas y burocráticas para el cumplimiento en general de las decisiones de la Corte IDH, y en especial de las órdenes en materia de justicia. Asimismo, permiten anticipar la necesidad de

22 RODRÍGUEZ GARAVITO, César, y KAUFFMAN, Celeste. “De las órdenes a la práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos”. En: BARRETO MAIA, Camilo et al. *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos*. Bogotá D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad de Justicia, 2015. pág. 299.

23 BRAVO RUBIO, Diana. “El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Buenas prácticas en el caso de Colombia”. Op. cit. pág. 331.

generar relaciones de coordinación entre las autoridades estatales, para cumplir los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

3. Caracterización de las medidas de reparación en materia de justicia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En numerosa jurisprudencia la Corte IDH ha establecido que “toda violación de una violación de una norma internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente”²⁴ y específicamente el artículo 63.1 de la CADH, le otorga competencia a la Corte para ordenar reparaciones a los Estados por las violaciones a los derechos humanos que le sean atribuibles. Sin embargo, las reparaciones tienen una doble connotación pues, por un lado, generan una obligación para el Estado²⁵ y, por otro lado, constituyen un derecho de las víctimas y sus familiares que pueden hacer exigible²⁶. Esta sección analiza la naturaleza de las reparaciones en materia de justicia ordenadas por la Corte, así como sus elementos a efectos de su cumplimiento por parte del Estado encontrado responsable.

En primer lugar, es notorio que la Corte IDH se abstiene de clasificar la obligación de investigar, juzgar y, si es del caso, sancionar dentro de alguna de las categorías que componen la *restitutio in integrum*²⁷ del derecho internacional de los derechos humanos. No obstante, la doctrina especializada ha señalado que las órdenes de justicia pueden ser clasificadas dentro de las medidas de satisfacción²⁸, entendidas estas como todas aquellas medidas que buscan devolver

24 Corte IDH Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196.

25 Corte IDH Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Serie C No. 138.

26 COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-653/2012.

27 Concepto ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de la Corte IDH para referirse a “todas aquellas medidas destinadas a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas y la indemnización” (Corte IDH Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94).

28 Véase: BERISTAIN, Carlos M. Op. cit. vol. II, pág. 175 o ACOSTA, Juana Inés y BRAVO RUBIO, Diana, “El

el bienestar a las víctimas²⁹, “reparar el daño inmaterial, que no tiene alcance pecuniario, y deben tener alcance y repercusión pública”³⁰. De esta forma, las órdenes de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos se enmarcan como medidas de satisfacción, las cuales son propias de la reparación en derechos humanos. Con independencia del tipo de medida de reparación, la orden de la Corte IDH en materia de justicia es de obligatorio cumplimiento, y por tanto la naturaleza de estas medidas es obligacional en términos jurídicos internacionales³¹. Esta obligación se desprende del consentimiento estatal al reconocer la competencia contenciosa de la Corte IDH, la cual además se explicita en el artículo 68 de la Convención³².

Adicionalmente, la obligación de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de derechos humanos se encuentra consagrada en la propia CADH (artículos 8 y 25, en concordancia con la obligación general de garantía del artículo 1.1), así como en otros tratados del Sistema Interamericano³³. Por esta razón, algunos autores señalan que se trata de una obligación previa, que se origina desde la ocurrencia de las violaciones a los derechos humanos y debe ser cumplida, con independencia de su inclusión en las reparaciones ordenadas por la sentencia de la Corte IDH³⁴.

cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Énfasis en la experiencia colombiana”. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Bogotá D.C. 2008, núm. 13 noviembre, pág. 333.

29 COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS. *El derecho a interponer recursos y a obtener reparación por violaciones graves de los derechos humanos*. Bogotá D.C: CIJ, 2006. pág. 159.

30 ACOSTA, Juana Inés y BRAVO RUBIO, Diana. Op. cit. pág. 332.

31 GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*. 1ª ed. México: Porrúa, 2007. pág. 70.

32 El numeral 1 del artículo 68 de la CADH señala que “1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.”

33 Por ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, señalan de manera expresa la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables.

34 COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS. Op. cit. pág. 162.

Sin perjuicio del origen de la obligación, el presente análisis se centra en las medidas de reparación en materia de justicia y en los retos para su cumplimiento.

La Corte IDH, a efectos de ordenar a un Estado la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos, debe sustentarla en violaciones a la CADH demostradas en el proceso. Además, solo luego de determinar la vulneración de las garantías procesales y la protección judicial la Corte ordena específicamente al Estado investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones como medida de reparación. Así, en algunas ocasiones, pese a la declaración sobre violaciones a los derechos humanos, no se ordena la investigación y sanción de los responsables si el Estado logra demostrar que actuó con debida diligencia y que el ejercicio de los recursos internos permitió la satisfacción de los derechos de las víctimas³⁵. Por tanto, esta medida de reparación es de carácter causal y carece de aplicación automática³⁶. Las órdenes de justicia encuentran sustento en el derecho internacional, al igual que el vínculo entre la obligación estatal y el derecho a la reparación de las víctimas a la justicia. La Corte IDH ha señalado la estrecha relación que existe entre esta obligación y derechos como la protección judicial, el derecho a la verdad y las garantías judiciales, de donde se deriva la necesidad de adoptar medidas posteriores a la sentencia para tutelar estos derechos cuando han sido vulnerados por el Estado. Si bien el derecho a la protección judicial existe desde la ocurrencia misma de las violaciones a los derechos humanos, la orden de reparación es un mecanismo para impulsar su materialización, así sea de manera tardía.

Teniendo esto en cuenta, surge la pregunta sobre la utilidad de incluir órdenes de investigar juzgar y sancionar en la sección de reparaciones de las sentencias de la Corte IDH, para lo cual Huneeus³⁷ señala algunas consecuencias jurídicas en la etapa de cumplimiento.

El hecho de incluir órdenes judiciales en las reparaciones le permite a la

35 Corte IDH Caso Duque vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310.

36 HUNEEUS, Alexandra. "Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights". Op. cit. págs. 494-533.

37 HUNEEUS, Alexandra, "International Criminal Law By Other Means: The Quasi-Criminal Jurisdiction Of The Human Rights Courts", *American Journal of International Law*, Vol. 107 (1), 2013, pág. 9.

Corte IDH monitorear los avances en la etapa de cumplimiento y de esta manera pronunciarse sobre los procesos judiciales internos. Este seguimiento, que no ha estado exento de críticas, es denominado por Huneeus como una competencia *cuasi criminal*, pues examina en detalle las actuaciones penales adelantadas por el Estado después del fallo y dicta órdenes específicas al respecto, lo cual contrasta con la competencia exclusiva de la Corte en materia de responsabilidad del Estado (lo cual le impide evaluar responsabilidades individuales o penales). La autora destaca que el espectro temporal del examen sobre la administración de justicia de los Estados se abre cuando se incluyen órdenes de justicia en las reparaciones, pues el análisis sobre la efectividad de los recursos judiciales no se agota en el momento de la sentencia, sino que continúa hasta el cumplimiento total de la orden, lo cual implica un monitoreo constante del sistema penal interno³⁸. Al margen de esta discusión, lo cierto es que, al ser incorporada la orden de investigar, juzgar y sancionar a los responsables, la Corte IDH activa el seguimiento de la misma a través de informes periódicos o audiencias de cumplimiento.

Una segunda consecuencia práctica de esta inclusión, es la determinación de la justicia penal como la única forma de satisfacer la obligación en materia de justicia. Así, las órdenes de justicia se convierten en un elemento indispensable de la reparación integral y, de acuerdo con la práctica de la Corte, no sería posible declarar el cumplimiento total hasta que se constatare que el Estado utilizó todos los medios disponibles para lograr la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de las violaciones a los derechos humanos, a través del sistema y mecanismos del derecho penal.

Sobre este punto resulta ilustrativo que algunos Estados, incluyendo a Colombia, han presentado argumentos para controvertir la violación de las garantías judiciales con fundamento en recursos judiciales distintos de la acción penal y Comisiones de la Verdad. Por ejemplo, el Estado sostuvo que “la jurisdicción contencioso administrativa es el instrumento de derecho interno propicio para obtener las indemnizaciones y reparaciones consecuencia de las violaciones de derechos humanos”³⁹ y que otro tipo de acciones –distintas a la penal–, han

38 *Ibidem*, pág. 12.

39 Corte IDH Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005.

permitido reparar integralmente a las víctimas. No obstante, este argumento fue descartado por la Corte IDH pues “la reparación integral de un derecho protegido por la Convención no puede ser reducida al pago de compensación a los familiares de la víctima”⁴⁰ y esta categoría incluye la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables, por medio del aparato penal.

Por su parte, otros Estados han presentado argumentos en este sentido a partir de las acciones desplegadas por comisiones de la verdad⁴¹, sin que fuera de recibo por la Corte IDH, que afirmó categóricamente:

“... la responsabilidad penal debe ser determinada por las autoridades judiciales competentes siguiendo estrictamente las normas del debido proceso [...] los informes y recomendaciones de órganos como la Comisión Nacional, no completa o sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad también a través de procesos judiciales”⁴².

En consecuencia, para dar por cumplida las medidas de reparación en materia de justicia, el Estado debe activar o reforzar su aparato punitivo a efectos de investigar, juzgar y sancionar a los responsables. El uso de otros medios dirigidos a satisfacer esta medida carecerá de reconocimiento por la Corte IDH a efectos de declarar el cumplimiento de la medida.

Ahora bien, el mero hecho de adelantar una investigación penal tampoco satisface la medida de reparación en materia de justicia. Con base en los artículos 1.1, 2, 8 y 25 en conexión con otros derechos de la CADH⁴³, la Corte IDH ha consolidado los estándares de debida diligencia que deben guiar la investigación,

Serie C No. 134, párr. 192.

40 *Ibidem*, párr. 214.

41 En el caso *Radilla Pacheco vs. México*, el Estado solicitó “valorar especialmente las diligencias efectuadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos [órgano no jurisdiccional de protección de derechos humanos] dentro de la investigación por diversos casos de desapariciones forzadas”.

42 Corte IDH *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrs. 178 y 179.

43 Derecho a la vida (Art. 4 CADH), integridad personal (Art. 5 CADH), libertad personal (Art 7 CADH) principalmente.

juzgamiento y sanción de los responsables, señalando que se trata de una obligación de medios y no de resultado. Con gran detalle se describen las múltiples obligaciones positivas para los Estados y sus autoridades judiciales que deben desplegar en casos de graves violaciones a los derechos humanos, tanto en casos con participación de agentes estatales como hechos atribuibles a particulares. A continuación, se describen los principales mandatos señalados por la Corte IDH para cada actividad que compone esta obligación.

3.a Investigación

Los Estados tienen el deber de desplegar las acciones necesarias para esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos, la sanción de los responsables y una compensación adecuada para las víctimas⁴⁴.

En reiterada jurisprudencia la Corte IDH ha establecido que las investigaciones deben iniciar *ex officio*, sin dilación, deben ser serias, independientes, imparciales y efectivas, lo cual implica un esclarecimiento de los hechos en un plazo razonable⁴⁵. En ejercicio de esta actividad el Estado tiene “la obligación de remover todos los obstáculos fácticos y jurídicos que puedan dificultar el esclarecimiento judicial exhaustivo de las violaciones”⁴⁶ y debe ser desplegada con el fin de determinar todos los responsables de las violaciones, lo cual incluye a los autores directos, partícipes, autores intelectuales, cómplices, encubridores

44 Corte IDH Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 148.

45 Los principios que deben guiar las investigaciones son sintetizados de la siguiente forma: deben ser iniciadas de oficio por las autoridades competentes (oficiosidad), en tanto se tenga conocimiento de posibles violaciones a los derechos humanos (oportunidad), debe ser llevada a cabo por profesionales competentes (competencia) de autoridades independientes e imparciales, debe ser propositiva y agotar todos los medios legales para establecer los hechos (exhaustividad) KRSTICEVIC, Viviana et al. *Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos*. Buenos Aires: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, 2010. págs. 20-33.

46 Corte IDH Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

aquellas personas que obstruyan la investigación⁴⁷. Uno de los principales aportes de la jurisprudencia interamericana sobre esta actividad es la necesidad de adoptar líneas lógicas de investigación, que permitan tener en cuenta patrones sistemáticos de violencia, victimización, estructuras criminales y la complejidad de ciertas violaciones a los derechos humanos, que no pueden ser investigadas como hechos aislados.

3.b Juzgamiento

Los Estados tienen la obligación general de hacer cumplir las leyes que previenen la violación de derechos humanos. Particularmente durante esta etapa, deben conducir a los posibles responsables de graves violaciones a los derechos humanos a procesos penales que cumplan con las garantías del debido proceso. Asimismo, la Corte ha señalado que las víctimas tienen derecho a participar durante todas las etapas del proceso penal para formular pretensiones, aportar pruebas y deben tener acceso al expediente⁴⁸. Las garantías mínimas para determinar la responsabilidad individual están contenidas en el artículo 8 de la CADH, que contiene los principios del debido proceso, la presunción de inocencia, el juez natural, el derecho a la defensa técnica, el *ne bis in ídem*, la doble instancia, entre otras. Sobre este punto, la Corte IDH ha precisado que las garantías del debido proceso deben asegurar la determinación de responsabilidad individual a través de tribunales competentes e imparciales, como una expresión del principio de juez natural⁴⁹. Como consecuencia, en diferentes casos la Corte ha establecido que la justicia penal militar debe ser excepcional y estar restringida estrictamente al ámbito castrense, ya que no se satisfacen los requisitos de imparcialidad e independencia para juzgar graves violaciones a los DDHH⁵⁰.

47 Corte IDH Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101.

48 Corte IDH Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.

49 FERRER MAC—GREGOR, Eduardo. “Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal”. *Revista IIDH*. Costa Rica. 2014, Vol. 59 enero–junio, págs. 29–118.

50 Véase *La Cantuta vs. Perú*, 2006, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, 2006, *Caso Las Palmeras vs.*

3.c Sanción

Es la obligación que tienen los Estados de “aplicar la consecuencia jurídico normativa de la violación de una norma de derechos humanos”⁵¹ a una persona, después de haber sido vencida en un juicio con las garantías del debido proceso. La Corte IDH a su vez ha exigido que “las personas encontradas responsables, sean sancionadas con penas proporcionales a la gravedad de las violaciones cometidas”⁵².

Sobre esta actividad existen posiciones encontradas sobre su contenido y el grado de discrecionalidad que tienen los Estados para configurar las sanciones. Por una parte, se afirma la necesidad de un castigo específico de pena privativa de la libertad y por otra, se señala que la obligación de sancionar es un campo abierto de posibilidades, puesto que el derecho internacional de los derechos humanos no establece un tipo de castigo en particular⁵³. Lo que se puede afirmar sobre este debate, es que algunos tratados de derechos humanos contemplan la obligación de castigar determinadas violaciones a los derechos humanos, conforme a las leyes penales de cada Estado y con medidas proporcionales al daño causado. En últimas, la amplitud de estos supuestos permite que alrededor de las sanciones se generen discusiones entre modelos de justicia retributiva y restaurativa que, a su vez, reflejan concepciones distintas sobre la finalidad del castigo. Independientemente del modelo de justicia y finalidad del castigo, la Corte ha sido rigurosa en señalar que los responsables deben recibir un castigo,

Colombia, 2001, Caso Escué Zapata vs. Colombia, 2007, Caso 19 Comerciantes vs. Colombia, 2004, Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, Caso Masacre de Mairipán vs. Colombia, entre otras. También: TITTEMORE, Brian. “Ending impunity in the Americas: the role of Interamerican Human Rights System in advancing accountability for serious crimes under international law”. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*. 2006, Vol. 12, núm. 429, págs 429-438.

51 BECERRA RAMÍREZ, Manuel. “Artículo 1o., tercer párrafo. Prevenir, investigar, sancionar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, págs. 135-144.

52 Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140

53 UPRIMNY YEPES, Rodrigo, et al., *Justicia para la Paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz*. Bogotá D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia, 2014, pág. 61.

y por tanto proscribire el uso de amnistías o indultos para graves violaciones de derechos humanos⁵⁴.

En resumen, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, es posible concluir que la medida de reparación de investigar, juzgar y sancionar cuenta con las siguientes características que definen su naturaleza:

- Es una medida de satisfacción;
- Es una medida causal, en tanto que solo se puede ordenar cuando se demuestre la vulneración de un derecho humano y la ausencia de investigación, juzgamiento o sanción de los responsables (es decir incumplimiento de la obligación del artículo 8 y 1.1 de la CADH);
- Su cumplimiento es verificado por la Corte IDH;
- Se cumple únicamente mediante el ejercicio de investigaciones o juicios penales, y;
- Debe ejecutarse con pleno respeto a las garantías procesales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. Retos de las reparaciones en materia de justicia en las decisiones de la Corte IDH respecto de Colombia

Los estudios más recientes sobre el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH en Colombia muestran que las órdenes en materia de justicia registran los peores resultados entre las diferentes categorías de reparación. Mientras que la reparación simbólica, la compensación económica y el pago de costas y gastos tienen una tasa de cumplimiento superior al 50%, las órdenes en materia de justicia registran una tasa cercana al 80% de incumplimiento⁵⁵. El estudio

54 Véase Caso Barrios Altos vs. Perú, 2001, Caso La Cantuta vs. Perú, 2006, Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia, 2010, Caso Gomes Lund vs. Brasil 2010, Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, 2004, Caso Masacres del Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, 2012, entre otras.

55 ANZOLA, Sergio. *Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* [En línea]. Universitat Pompeu Fabra, 2016, pág. 456–460. Disponible en web: www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.447-519.pdf.

de González Salzberg⁵⁶ muestra un porcentaje del 73.8% de incumplimiento, que ubica a las órdenes en materia de justicia en el peor lugar dentro de los diferentes tipos de reparaciones.

Para abordar las causas que explican esta situación, se analizaron las 26 resoluciones de cumplimiento de las sentencias contra Colombia que se pronuncian sobre las órdenes en materia de justicia⁵⁷ y se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con diferentes actores para identificar factores adicionales que puedan incidir en los resultados mencionados⁵⁸. A continuación, se describen a grandes rasgos los principales hallazgos en relación con la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos en Colombia.

Dada la multiplicidad de factores que inciden en este tipo de órdenes, se propone una clasificación general, cuyas categorías no necesariamente son excluyentes entre sí. Es así como se presentan retos que se explican desde las limitaciones de la Corte IDH y se distinguen de los internos o de cada Estado.

4.a Retos asociados a la Corte IDH

Como se mencionó, la Corte IDH supervisa el cumplimiento de 189 casos y 901 medidas de reparación, que deben continuar hasta la declaración de cumplimiento total de la sentencia. Este gran número de seguimientos pone a prueba la capacidad de la Corte IDH, tanto en materia de recursos humanos como financieros. No obstante, recientemente los Estados de la OEA anunciaron

56 GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián, "The effectiveness of the Inter-American Human Rights System: a study of the American States' compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights". *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá D.C., Núm. 16, enero-junio de 2010, pág. 129.

57 A la fecha se registran 39 resoluciones individuales sobre casos de Colombia, de las cuales 26 se pronuncian sobre las órdenes en materia de justicia.

58 Se realizaron entrevistas con las siguientes personas: 1) Mónica Fonseca, Directora de Derechos Humanos y DIH de la Cancillería, 2) Edward Pérez, profesional de la Unidad de seguimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 3) Marcela Briceño-Donn, Agente del Estado en los primeros casos de Colombia ante la Corte IDH, consultora en ONU-DDHH y UNICEF, 4) Antiguo funcionario de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación.

un aumento del presupuesto asignado a los órganos del SIDH, lo cual podría mejorar el panorama actual⁵⁹.

En materia de recursos humanos, es necesario señalar que la función de seguimiento al cumplimiento de las sentencias se realizaba desde los equipos que sustanciaban los casos, generando disparidad entre éstos y, en ocasiones, la sustanciación de casos primaba sobre el seguimiento. En el 2014 se creó una Unidad dentro de la Secretaría de la Corte dedicada exclusivamente al seguimiento del cumplimiento de sentencias y centraliza una actividad vital para la eficacia de las reparaciones.

Por otra parte, determinadas resoluciones de cumplimiento sobre Colombia muestran las limitaciones que tiene la Corte IDH para pronunciarse sobre los procesos penales internos ante las reservas de información alegada por el Estado⁶⁰, o cuando la información suministrada es incompleta. Esto pone de presente las dificultades que tiene la Corte para monitorear una obligación que depende de un tercero involucrado en la controversia y las prácticas internas que pueden afectar la etapa de supervisión.

También es frecuente encontrar reparos en la forma como la Corte IDH refleja los debates de derecho interno y entiende la normatividad vigente al momento de los hechos, en el sentido de aplicar estándares de investigación posteriores a los que existían en el momento de las violaciones de derechos humanos. Lo anterior conduce a cuestionar los juicios en abstracto sobre las violaciones a los artículos 8 y 25 de la CADH y pretenden mostrar la necesidad de adelantar debates profundos sobre la normatividad y el contexto existente en el momento de los hechos durante el litigio. La tensión existente entre la normatividad vigente al momento de los hechos y la obligación genérica de adaptar la legislación a las disposiciones de la CADH excede el objeto de este documento, sin embargo, se expone este reparo puesto que constituye uno de los

59 Corte IDH, Informe Anual, 2017, pág. 01.

60 El Estado ha alegado la reserva de información sobre las causas penales en las siguientes resoluciones de seguimiento: Caso Caballero Delgado y Santana, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 27 de febrero de 2012, Caso de los 19 comerciantes, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 26 de junio de 2012, Caso de la Masacre de Mapiripán, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 8 de julio de 2009.

debates en materia de justicia, por tratarse de una obligación que sufre grandes transformaciones con el paso del tiempo.

4.b Retos asociados al Estado

Un número importante de resoluciones de supervisión donde el Estado no interpone reservas de información, señalan los limitados avances en las investigaciones o reflejan la misma situación existente al momento de la sentencia⁶¹ o de resoluciones anteriores⁶². Sobre este punto es necesario mencionar que los debates en torno a las órdenes en materia de justicia reflejan en buena parte las problemáticas de la eficacia del sistema penal y las discusiones en torno a la impunidad. La investigación y sanción de los responsables es una tarea compleja que depende de la actuación oportuna de los órganos judiciales, en donde concurren aspectos procesales, políticos y de capacidad operativa.

En materia procesal se presentan diferentes desafíos, ya sea por los mecanismos de extinción de la sanción penal que operan por el paso del tiempo (prescripción o preclusión), los conflictos de competencia con la jurisdicción penal militar, o por las variaciones que puede sufrir esta obligación a nivel interno, por ejemplo, un cambio de código procesal. Cabe mencionar que un número importante de casos contra Colombia se presentaron antes de la Constitución de 1991 y la creación de la Fiscalía General de la Nación, otros se tramitaron con el código de procedimiento penal de la Ley 600 de 2000 –ampliamente criticado por su ineficiencia– y tan solo los más recientes corresponden a la Ley 906 de 2005, que estableció el procedimiento oral acusatorio. En algunos casos de Colombia, la Corte IDH ha cuestionado la aplicación de la prescripción y la preclusión de las causas penales por graves violaciones de derechos humanos⁶³.

Por otra parte, los cambios internos en materia de investigación y juzgamiento que ha impactado el seguimiento en la Corte IDH se realizan en aplicación de disposiciones sobre justicia transicional, particularmente con los

61 Véase Caso Manuel Cepeda Vargas, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 26 de mayo de 2010.

62 Véase Caso de la Masacre de la Rochela, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 31 de agosto de 2015, Caso Las Palmeras, Resolución del 6 de diciembre de 2001.

63 Caso Las Palmeras, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 3 de febrero de 2010.

cambios introducidos por la Ley de Justicia y Paz. Algunas sentencias reflejan las discusiones en torno a la suspensión de órdenes de captura⁶⁴ y posibles beneficios penales en casos de violaciones atribuidas a grupos paramilitares⁶⁵. Durante la etapa de supervisión, es posible encontrar algunos debates generados en aplicación de esta ley y que, según los representantes de las víctimas, ponen en riesgo la investigación y sanción de los responsables. En la resolución de cumplimiento de la sentencia de Mapiripán del 15 de septiembre de 2005, la Corte se pronunció sobre la extradición de un postulado que había sido expulsado de Justicia y Paz y solicitó que el Estado aclarara los mecanismos a emplear para que esta persona colaborara con las investigaciones y fuera posible su juzgamiento.

Por otra parte, existen retos sustanciales para investigar y judicializar a los responsables, entendidos como todas aquellas situaciones internas de diferente orden que dificultan la efectividad de las investigaciones y judicializaciones de los responsables.

En diferentes ocasiones, la Corte IDH ha reconocido la complejidad de las violaciones a los derechos humanos en Colombia ocurridas en el marco del conflicto armado interno y perpetradas por estructuras criminales organizadas⁶⁶. Estos factores inciden directamente en el entorno que rodea las investigaciones y sus posibilidades de éxito, por las prácticas de intimidación, amenazas, obstrucción a la justicia, poder armado y político de los grupos armados, que buscan asegurar la impunidad. Las dinámicas del conflicto y las técnicas utilizadas para desaparecer los cuerpos superaban las capacidades de las instituciones existentes, afectando los actos urgentes de investigación, de los cuales depende en gran medida el éxito del proceso penal y son difíciles de subsanar posteriormente.

En conexidad con lo anterior, el paso del tiempo también es un factor que dificulta la efectividad de las investigaciones, la recaudación de la prueba y el enjuiciamiento de los responsables bajo los estándares que exige el sistema

64 Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.

65 Corte IDH. Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

66 Véase Caso de la Masacre de Mapiripán, La Rochela, Manuel Cepeda Vargas, Masacre de Santo Domingo, entre otras.

penal colombiano⁶⁷. Entre los hechos que generaron las violaciones de derechos humanos y el momento de la sentencia de la Corte IDH pueden pasar muchos años, que corresponde al tiempo transcurrido en agotar los recursos internos, sumados al tiempo en el Sistema Interamericano. Un estudio de justicia muestra que el tiempo promedio que transcurre entre una petición y el informe de admisibilidad de la CIDH es de 4 años, mientras que los informes de fondo de la CIDH tardan un promedio de 46 meses y 104 meses para la sentencia de fondo de la Corte IDH⁶⁸. Este problema se ve reflejado en dos seguimientos ante la Corte IDH, donde los imputados murieron antes de que la justicia se pronunciara definitivamente sobre su participación en las violaciones de derechos humanos⁶⁹. En otros casos, las investigaciones no avanzan durante años, lo que reduce la probabilidad de obtener resultados satisfactorios y reduce los medios de prueba a los testimonios, con las dificultades que esto conlleva.

Finalmente, se resaltan los retos en materia de articulación interinstitucional para llevar a cabo las investigaciones. Las órdenes en materia de justicia son una de las reparaciones que involucran más actividades, autoridades y esfuerzos institucionales en torno a la lucha contra la impunidad. Si bien se han presentado cambios procesales, a grandes rasgos estas órdenes involucran instituciones de investigación (Fiscalía), del poder jurisdiccional (todos los jueces penales y el órgano de gobierno de la Rama Judicial), seguridad (fuerzas de Policía y Ejército), sistema carcelario y penitenciario (INPEC), sistemas de defensoría pública (Defensoría del Pueblo), asistencia y protección para víctimas y testigos (UNP, Fiscalía)⁷⁰. Por diferentes motivos, ese conjunto de instituciones

67 Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202.

68 SÁNCHEZ, Camilo y LYONS, Laura. "El elefante en la sala. El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano" en BARRETO MAIA, Camilo et al. *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos.*, Bogotá D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2015, pág. 255.

69 Véase Caso Masacre de La Rochela, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 31 agosto de 2015 y Caso Valle Jaramillo, Resolución del 21 diciembre de 2010.

70 Las instituciones señaladas son algunos ejemplos de quienes ejercen estas competencias y no necesariamente refleja las instituciones existentes en el momento de las violaciones a los DDHH.

involucradas no siempre opera coordinadamente, pues entre ellas se pueden presentar diferencias de posturas y capacidades, que afectan la efectividad de las investigaciones y juicios.

A pesar de los múltiples obstáculos, existen avances en materia de justicia que han sido reconocidos por la Corte IDH⁷¹, una resolución reciente que declara el cumplimiento de la orden de investigar, juzgar y sancionar, lo cual marca un referente fundamental para determinar los parámetros de cumplimiento.

La última resolución emitida sobre el Caso Escué Zapata realiza un completo análisis de los procesos penales adelantados en Colombia con sus respectivos resultados para concluir que el Estado había actuado de manera diligente, a pesar de las divergencias que se señalaron los representantes de las víctimas y la CIDH⁷². Esta es la primera vez que la Corte IDH declara el cumplimiento de este tipo de órdenes en el caso colombiano y aporta elementos para valorar la debida diligencia en obligación de medio, pese a las fallas constatadas por la Corte IDH al momento de la sentencia. Por mencionar algunas, el caso había permanecido por más de diez años en la justicia penal militar, se habían presentado deficiencias en los actos urgentes de investigación, el expediente se perdió y no se investigaron todos los hechos⁷³. No obstante, casi diez años después de la sentencia fue posible el cumplimiento de la obligación de investigar y sancionar,

71 Véase Caso Gutiérrez Soler Vs Colombia, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 12 de septiembre de 2005, donde destaca la Sentencia del 17 de septiembre de 2008 de la Corte Suprema de Justicia que declaró la nulidad de lo actuado en la Justicia Penal Militar y ordena que la justicia ordinaria investigue. Ver Caso 19 Comerciantes vs Colombia, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 5 de julio de 2004, destaca la sentencia del 6 de marzo de 2008 de la Corte Suprema de Justicia que anuló los procesos sustanciados en la justicia penal militar contra miembros de la fuerza pública y los remitió a la Unidad Nacional de DDHH y DIH de la Fiscalía, para continuar con las investigaciones respectivas.

72 Los representantes de las víctimas y la CIDH se oponían a la declaración de cumplimiento por considerar que el Estado debía informar sobre las *“investigaciones tendientes a identificar las posibles autorías intelectuales de los hechos”*. Caso Escué Zapata vs. Colombia, 2007, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 22 de noviembre de 2016.

73 Corte IDH. Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165, párr. 104.

puesto que el Estado procuró investigar a todos los responsables de los hechos del caso y no resultaba irrazonable que “no se desprendieran elementos para imputar a persona alguna por una autoría intelectual”⁷⁴.

Esta decisión avanza en el esclarecimiento de reglas claras sobre la supervisión de órdenes en materia de justicia, debida diligencia y obligaciones de medio. Queda todavía un largo camino por recorrer en torno al concepto de impunidad parcial adoptado por la Corte IDH y que resulta muy común en los casos de Colombia, donde existen algunos resultados en las investigaciones, pero quedan asuntos pendientes.

Las órdenes en materia de justicia generan enormes debates entre los derechos de las víctimas, la capacidad institucional de los Estados y la necesidad de respetar las garantías del debido proceso de los imputados. El panorama descrito muestra tan solo una pequeña parte de los retos y debates en torno a las condiciones de posibilidad para cumplir de manera tardía los estándares de la Corte IDH, que será necesario profundizar en beneficio de las prácticas de justicia de la región y del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos. En últimas, el derecho internacional de los derechos humanos debe propender por el fortalecimiento de las instituciones a nivel interno para la protección de las personas, para lo cual resulta vital la realización de la justicia y el análisis de los retos que enfrenta.

5. Bibliografía

Doctrina

ACOSTA, Juana Inés y BRAVO RUBIO, Diana, “El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Énfasis en la experiencia colombiana. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá D.C., Núm. 13, noviembre de 2008.

ANZOLA, Sergio, et al. 2016. “Después del fallo: el cumplimiento de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Universitat Pompeu Fabra, www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.447-519.pdf.

74 Caso Escué Zapata vs. Colombia, 2007, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 22 de noviembre de 2016

- BASCH et al. "La efectividad del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos: un enfoque cuantitativo sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus decisiones", *Revista SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Vol. 7, Núm. 2, 2010.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel. "Artículo 1o., tercer párrafo. Prevenir, investigar, sancionar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.
- BERISTAIN, Carlos M. *Diálogos sobre la reparación: experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. 2a Ed. Bogotá D.C., IIDH, Vol. II, 2010.
- BRAVO RUBIO, Diana. "El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Buenas prácticas en el caso de Colombia" en AMAYA VILLAREAL, Álvaro y ACOSTA LÓPEZ, Juana Inés (comp.) *El Debate Interamericano*, Bogotá D.C: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009.
- COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, *El derecho a interponer recursos y a obtener reparación por violaciones graves de los derechos humanos*, Bogotá D.C, 2006.
- CORASANANTI, Vittorio, "Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un debate necesario", *Revista IIDH*, Costa Rica, Vol. 49, 2009.
- CORTE IDH, "Estados de la OEA acuerdan duplicar el presupuesto de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos", http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_24_17.pdf, junio de 2017.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal", *Revista IIDH*, Costa Rica, Vol. 59, enero-junio de 2014.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 1ª ed., México, Porrúa, 2007.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. *Normas de papel*, Bogotá D.C: Siglo del Hombre Editores, 2006.
- GONZÁLEZ-SALZBERG, Damián, "The effectiveness of the Inter-American Human Rights System: a study of the American States' compliance with the judgments of the Inter-American Court of Human Rights". *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá D.C., Núm. 16, enero-junio de 2010.
- HUNEEUS, Alexandra, "Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights", *Cornell International Law Journal*, Vol. 44 (2), Otoño de 2011.
- HUNEEUS, Alexandra, "International Criminal Law By Other Means: The Quasi-Criminal Jurisdiction Of The Human Rights Courts", *American Journal of International Law*, Vol. 107 (1), 2013.

- KRSTICEVIC, Viviana, et al., *Debida Diligencia en la Investigación de Graves Violaciones a Derechos Humanos*. Buenos Aires: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, 2010.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César, y KAUFFMAN, Celeste. “De las órdenes a la práctica: análisis y estrategias para el cumplimiento de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos” en BARRETO MAIA, Camilo et al. *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos.*, Bogotá D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2015.
- SÁNCHEZ, Camilo y LYONS, Laura. “El elefante en la sala. El retraso procesal en el sistema de peticiones individuales del sistema interamericano” en BARRETO MAIA, Camilo et al. *Desafíos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Nuevos tiempos, viejos retos.*, Bogotá D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, 2015.
- TITTEMORE, Brian, “Ending impunity in the Americas: the role of Interamerican Human Rights System in advancing accountability for serious crimes under international law”. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Vol. 12, Núm. 429, 2006.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo, et al., *Justicia para la Paz. Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz*. Bogotá D.C: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia, 2014.

Documentos legales, normas y jurisprudencia

- Caso 19 Comerciantes vs Colombia, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 5 de julio de 2004
- Caso Almonacid Arellano vs. Chile. 26 de septiembre de 2006, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Caballero Delgado y Santana, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 27 de febrero de 2012
- Caso de la Masacre de la Rochela, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 31 de agosto de 2015, Caso Las Palmeras, Resolución del 6 de diciembre de 2001
- Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. 15 de septiembre de 2005, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso de la Masacre de Mapiripán, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 8 de julio de 2009.
- Caso de La Rochela vs. Colombia. 11 de mayo de 2007, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso de los 19 comerciantes, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 26 de junio de 2012

- Caso Escué Zapata vs. Colombia, 2007, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 22 de noviembre de 2016.
- Caso Gomes Lund vs. Brasil. 24 de Noviembre de 2010, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Gutiérrez Soler Vs Colombia, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 12 de septiembre de 2005
- Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia. 10 de septiembre de 2010, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Kawas Fernández vs. Honduras. 3 de abril de 2009, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso La Cantuta vs. Perú. 29 de Noviembre de 2006, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Las Palmeras, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 3 de febrero de 2010
- Caso Manuel Cepeda Vargas, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 26 de mayo de 2010
- Caso Masacre de La Rochela, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 31 agosto de 2015
- Caso Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. 31 de enero de 2006, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Myrna Mack vs. Guatemala. 15 de noviembre de 2003, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, 2008, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Radilla Pacheco vs. México. 23 de noviembre de 2009, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Ríos y otros vs. Venezuela, 28 de enero de 2009, Corte Interamericana de Derechos Humanos
- Caso Valle Jaramillo, Supervisión de cumplimiento de Sentencia, Resolución del 21 diciembre de 2010
- Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras. 29 de julio de 1988, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- UN. Asamblea General. “Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos” (AG/56/83), 28 de enero de 2002. Quincuagésimo sexto período de sesiones.
- CORTE IDH, Informe Anual, 2017.