

# Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 8/23  
26 de febrero de 2023  
Original: español

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

# Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos

2023

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el  
**26 de febrero de 2023**

**OAS Cataloging-in-Publication Data**

Inter-American Commission on Human Rights.

Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones  
de Derechos Humanos: aprobado por la Comisión Interamericana  
de Derechos Humanos el 26 de febrero de 2023 / Comisión  
Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L)

**ISBN 978-0-8270-7625-9**

1. Human rights monitoring--America. 2. Human rights--Law and  
legislation--America 3. Inter-American Court of Human Rights.

I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II.doc.8/23

# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

---

## **Miembros**

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena de Troitiño

Roberta Clarke

Joel Hernández García

Julissa Mantilla Falcón

Edgar Stuardo Ralón Orellana

Carlos Bernal Pulido

---

## **Secretaria Ejecutiva**

Tania Reneaum Panszi

---

## **Jefa de Gabinete de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH**

Patricia Colchero

---

## **Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos**

María Claudia Pulido

---

## **Secretario Ejecutivo Adjunto para el Sistema de Casos y Peticiones**

Jorge Meza Flores

# ÍNDICE

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>RESUMEN EJECUTIVO</b> | <b>06</b> |
|--------------------------|-----------|

---

|                     |           |
|---------------------|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b> | <b>10</b> |
|---------------------|-----------|

---

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| A. Antecedentes, alcance y finalidad | 11 |
| B. Metodología y estructura          | 14 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CAPÍTULO 1   RETOS DEL CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS</b> | <b>17</b> |
|--|-----------|

---

|  |    |
|--|----|
| A. Obstáculos del cumplimiento e implementación de recomendaciones internacionales                       | 19 |
| B. Modelo articulado de actores para el cumplimiento e implementación de recomendaciones internacionales | 32 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CAPÍTULO 2   INICIATIVAS DOMÉSTICAS Y TENDENCIAS INTERAMERICANAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS</b> | <b>37</b> |
|---|-----------|

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Colombia</b>                         | <b>39</b> |
| <b>Argentina</b>                        | <b>43</b> |
| <b>Bolivia</b>                          | <b>45</b> |
| <b>Paraguay</b>                         | <b>48</b> |
| <b>Honduras</b>                         | <b>50</b> |
| <b>Ecuador</b>                          | <b>52</b> |
| <b>Perú</b>                             | <b>55</b> |
| <b>Uruguay</b>                          | <b>58</b> |
| <b>Guatemala</b>                        | <b>60</b> |
| <b>México</b>                           | <b>62</b> |
| <b>Brasil</b>                           | <b>65</b> |
| <b>Principales hallazgos regionales</b> | <b>69</b> |

**CAPÍTULO 3 | HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE MECANISMOS NACIONALES DE IMPLEMENTACIÓN DE DECISIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS** **72**

---

- A. Mecanismos Nacionales de Implementación de Decisiones Internacionales en materia de Derechos Humanos 76
- B. Principales características de un Mecanismo Nacional de Implementación 77
- C. Principales competencias de un Mecanismo Nacional de Implementación 80

**CAPÍTULO 4 | RECAPITULACIÓN Y RECOMENDACIONES** **84**

---



# Resumen ejecutivo

## RESUMEN EJECUTIVO

1. El Informe de Mecanismos Nacionales de Implementación de Recomendaciones de Derechos Humanos es el resultado de los esfuerzos que, desde 2018, la CIDH ha emprendido a través del Programa Especial de Seguimiento de Recomendaciones establecido en su Plan Estratégico 2017-2022, con el objetivo de analizar los procesos de cumplimiento e implementación de las decisiones y recomendaciones que emite a través de sus distintos mecanismos. El Informe identifica no sólo algunos retos en la materia, sino la creciente tendencia interamericana por afianzar las estructuras y procedimientos nacionales para promover el efectivo cumplimiento de decisiones en materia de derechos humanos.
2. El Informe consta de tres capítulos. El primero expone los principales retos y problemáticas a los que se enfrenta el fenómeno de cumplimiento de sus decisiones. El segundo da cuenta de los avances que a la fecha existen en diversos Estados de la región para avanzar en la formulación de planes, políticas, leyes y programas que promueven el cumplimiento de decisiones interamericanas. El tercero ofrece directrices que, a manera de guía, contribuyen a la conformación de Mecanismos Nacionales de Implementación de sus decisiones en el ámbito interno de los Estados.
3. El Informe se acompaña, a manera de Anexo, de una Guía de Buenas Prácticas para la Implementación de Decisiones Internacionales. Este documento ofrece una categorización referencial de prácticas impulsadas por los actores del SIDH para promover el cumplimiento e implementación de las decisiones y recomendaciones emitidas por la CIDH. Esta sistematización fomenta el intercambio de prácticas y experiencias entre actores del Sistema, amplía la información en temas de cumplimiento y motiva prácticas empleadas en otras regiones o espacios del continente.

### Capítulo 1 | Retos frente al cumplimiento de recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos

4. El cumplimiento de las recomendaciones emitidas por órganos de supervisión como la CIDH es, quizás, uno de los retos más importantes. Si bien durante los últimos años la CIDH ha impulsado acciones para ampliar los canales de acceso a la justicia internacional, también ha identificado que el efectivo cumplimiento de las medidas que ordena requiere atención particular y, sobre todo, impulsos y esfuerzos coordinados por los actores que intervienen en el SIDH.
5. El cumplimiento e implementación de las decisiones internacionales en materia de derechos humanos es un fenómeno complejo. En su desarrollo intervienen factores difíciles de articular que, en conjunto, reducen las posibilidades de que dichas decisiones se materia-



licen. Este informe identifica, al menos, cinco retos que suelen limitar el pleno y efectivo cumplimiento de estas decisiones.

## Capítulo 2 | Tendencias interamericanas para asegurar el cumplimiento efectivo de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos

6. La Comisión Interamericana identificó elementos relevantes asociados a los procesos, esfuerzos e iniciativas asumidos durante los últimos años por los Estados de la región para avanzar en el cumplimiento e implementación de decisiones internacionales en materia de derechos humanos. Si bien estos esfuerzos aún no permiten hablar de mecanismos nacionales de implementación de decisiones internacionales articulados y plenamente funcionales, las acciones estatales asumidas dan cuenta del surgimiento de una tendencia regional hacia su conformación y operación.
7. La tendencia regional se dirige hacia instancias, dependencias, estructuras y normativas estatales que, en cierta medida, asumen de manera comprometida los procesos de seguimiento, cumplimiento e implementación de decisiones internacionales en materia de derechos humanos, pero que presentan características y particularidades que requieren ser abordadas a fin de que alcancen sus objetivos.
8. De esta manera, el segundo capítulo expone algunos esfuerzos estatales relevantes que hacen parte de la tendencia señalada. Particularmente, el capítulo incluye un análisis de los casos de Colombia, México, Argentina, Brasil, Guatemala, Chile, Uruguay, Ecuador, Honduras, Perú, Bolivia y Paraguay. Respecto de cada uno, el capítulo ofrece un panorama general y no exhaustivo de los procesos y mecanismos desarrollados, así como algunas observaciones para fortalecerlos. La información de este apartado tiene como base los datos aportados por los Estados y las organizaciones de la sociedad civil que respondieron a las solicitudes de información realizadas por la CIDH en el marco de la elaboración de este Informe.

## Capítulo 3 | Hacia la consolidación de Mecanismos Nacionales de Implementación de Decisiones Internacionales en materia de Derechos Humanos

9. En este capítulo, la CIDH ofrece directrices generales que orientan la conformación y consolidación de mecanismos nacionales de implementación de decisiones internacionales (en adelante MNIDI).

10. Como primer punto, el informe propone una conceptualización de estos mecanismos y los identifica como una estructura pública interinstitucional con funciones de coordinar, promover, supervisar y reportar las acciones específicas que aseguren la materialización efectiva e integral de las decisiones y recomendaciones derivadas de procesos internacionales en materia de derechos humanos.
11. A juicio de la CIDH, un MNIDI no sustituye a otras autoridades nacionales en el cumplimiento e implementación de obligaciones internacionales de derechos humanos. Por el contrario, es una institución de cooperación, diálogo y búsqueda por la eficiencia de los recursos materiales y humanos, que articula actores estatales y no estatales que promuevan medidas por parte de cada una de las instancias especializadas del Estado. La CIDH destaca algunas de las características que, a su juicio, deben caracterizar a estos mecanismos.
12. Además, la Comisión identifica cinco funciones que los MNIDI deben ejercer para promover el adecuado cumplimiento e implementación de decisiones internacionales en materia de derechos humanos, a saber: analizar las recomendaciones; coordinar a las autoridades estatales para asegurar procesos organizados, eficientes e integrales que aseguren el cumplimiento e implementación de decisiones internacionales; supervisar y hacer un seguimiento puntual de las medidas adoptadas; evaluar los procesos y medidas adoptadas para identificar las medidas adoptadas por los Estados, e informar tanto a organismos internacionales como a las víctimas y sociedad en general sobre los procesos alcanzados y retos identificados en torno al cumplimiento de decisiones internacionales.



# Introducción

## INTRODUCCIÓN

### A. Antecedentes, alcance y finalidad

13. El escenario internacional en materia de derechos humanos ha experimentado cambios importantes durante los últimos años. El incremento en los procesos de celebración y ratificación de instrumentos internacionales; la labor de promoción y defensa que realizan organizaciones nacionales e internacionales; el impulso emprendido por personas defensoras de derechos humanos, y la influencia de organismos internacionales especializados son algunos factores que han detonado una expansión de la justicia internacional<sup>1</sup>. Por solo citar un ejemplo, en el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se ha reportado un incremento significativo y progresivo del número de peticiones recibidas en torno a denuncias de violaciones a los derechos humanos, pasando de 435 en 1997 a 2957 en 2019<sup>2</sup>. Este aumento indica el fortalecimiento del sistema como mecanismo de acceso a la justicia respecto de violaciones a los derechos humanos en el hemisferio.
14. Tales condiciones de cambio exigen adaptación y respuestas adecuadas de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos. Ante escenarios sociopolíticos que requieren cada vez más la participación y fortalecimiento de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, es necesario que el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) continúe diseñando estrategias sólidas y efectivas que respondan a estas necesidades. Pese a ello, debe recordarse que el aseguramiento internacional de los derechos humanos representa un modelo que se integra por distintas piezas, cada una con una función particular. Tanto los organismos internacionales como los Estados y la sociedad civil constituyen actores claves que, en conjunto, accionan y hacen funcionar el andamiaje de un sistema diseñado para generar las condiciones propicias para el ejercicio de los derechos humanos, o bien, para remediar y reparar su vulneración.
15. Aún con el avance y fortalecimiento que los sistemas internacionales de derechos humanos han experimentado en las últimas décadas, su acceso presenta restricciones considerables. En muchos contextos, la justicia internacional se concibe como un escenario lejano, dadas las brechas geográficas y culturales que separan a los organismos internacionales de las víctimas de violaciones de derechos humanos y considerando que los sistemas y organismos de justicia internacional constantemente trabajan por superar obstáculos financieros y humanos para garantizar su funcionamiento. A la par, los Estados frecuentemente deben sortear limitaciones económicas y contextos políticos adversos que, en muchas ocasiones, limitan la materialización de órdenes y medidas internacionales.

<sup>1</sup> Harrington, Alexandra R. (2012), Don't Mind the Gap: The Rise of Individual Complaint Mechanisms within International Human Rights Treaties, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 22, Issue 2, pp.153-182.

<sup>2</sup> CIDH, Informe Anual 2018, Cap. II El Sistema de Peticiones y Casos y Medidas Cautelares, p. 61.

16. En este contexto, ha surgido la necesidad de estudiar e impulsar la eficacia y relevancia de los órganos de protección de derechos humanos. Gran parte de los cuestionamientos en torno a estos órganos suelen centrarse en la efectividad de las recomendaciones y medidas ordenadas; en la falta de su cumplimiento por parte de los Estados, y en la capacidad de los organismos internacionales para exigir su materialización. Tales cuestionamientos ponen la mirada en un punto neural de la justicia internacional y exigen una reflexión crítica de los alcances, posibilidades y estrategias que los actores del sistema internacional de derechos humanos implementan en el marco de su funcionamiento.
17. En este sentido, los procesos de justicia internacional de derechos humanos muchas veces presentan brechas entre sus distintas etapas. La presentación, tramitación y examen de peticiones y comunicaciones individuales en el marco de los organismos internacionales han experimentado un importante desarrollo. Un ejemplo claro es el incremento en el número de peticiones presentadas y de casos atendidos y resueltos durante los últimos años. Sin embargo, las acciones de supervisión del cumplimiento e impacto de las medidas ordenadas no han recibido la misma atención en el escenario de la justicia internacional. Esta situación ha conducido a que algunos actores cuestionen la aplicación efectiva de las decisiones adoptadas por organismos internacionales, identificando brechas entre lo que se ordena, conforme a estándares internacionales, y lo que efectivamente se cumple por parte de los Estados.
18. En este análisis también es importante considerar que el grado de efectividad o ineffectividad de una decisión internacional no solo se encuentra determinado por la naturaleza del procedimiento del que deriva o del órgano que la emite. Por el contrario, este grado se nutre del funcionamiento y operación de factores externos e institucionales que también promueven o limitan la adecuada materialización de dichas decisiones. Por esta razón, las posibilidades de cumplimiento de órdenes y medidas internacionales deben ser analizadas con perspectiva amplia. Lejos de considerar únicamente los aspectos normativos asociados a la estructura y alcance de la decisión, sin duda relevantes, la CIDH considera relevante tomar en cuenta los contextos y estructuras sociales, políticas, económicas e institucionales que sostienen y promueven las posibilidades de traducir dichas decisiones en acciones y resultados concretos.
19. A partir de la experiencia acumulada a lo largo de sus más de 60 años de funcionamiento, la Comisión considera que es momento de cerrar la brecha y de garantizar una mayor efectividad de las decisiones adoptadas por los órganos del sistema interamericano, a través de una coordinación más amplia e integrada de acciones. Este objetivo implica recordar que un procedimiento internacional no se agota con la adopción de una decisión o recomendación, sino que se extiende hasta el momento en que se le dé a ésta un total y

efectivo cumplimiento. Mientras esto no se materialice, la supervisión y el escrutinio de los organismos internacionales se mantienen relevantes e indispensables en su tramitación<sup>3</sup>.

20. No obstante, cada uno de los actores que intervienen en las dinámicas del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) suelen tener enfoques sobre las reparaciones que suelen variar en su alcance, función y amplitud. Cuando tales divergencias no logran ser conciliadas, el derecho a la reparación de las víctimas de violaciones a derechos humanos se pone en riesgo y las posibilidades de que los actos sancionados no vuelvan a repetirse se ven ampliamente reducidas. Es esencial que las posibilidades de diálogo y coordinación que surgen en los procesos ante los organismos internacionales de derechos humanos se mantengan abiertas para garantizar no sólo la mayor efectividad y alcance de sus herramientas y procedimientos, sino la máxima garantía de los derechos de las víctimas y sus familiares.
21. Desde hace algunos años la CIDH, ha venido trabajando en el desarrollo de propuestas, conceptos, acciones y programas que promuevan el cumplimiento de las recomendaciones que dirige a los Estados en el marco de sus distintos mecanismos de actuación como Informes de Fondo, Informes Temáticos, Informes de País, Medidas Cautelares y Soluciones Amistosas. El seguimiento que la CIDH realiza de las recomendaciones emitidas en este tipo de mecanismos ha comenzado a rendir sus primeros frutos no sólo mediante el incremento de los niveles de diálogo entre la CIDH, las víctimas y los Estados, sino mediante el establecimiento de dichas labores en la agenda del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
22. La CIDH ha desarrollado diversas acciones para promover el cumplimiento de las recomendaciones que emite. Destacan foros de discusión y análisis sobre el tema, tal como el de *Sistemas Domésticos de Implementación de las Decisiones de la CIDH* que tuvo lugar en el marco del III Foro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos durante el 2019 en Ecuador. Del mismo modo, ha articulado importantes agendas de diálogo y colaboración con instituciones académicas que han tenido la finalidad de desarrollar los alcances teóricos y prácticos del seguimiento y cumplimiento de recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos.
23. En este contexto, este informe expone los principales desafíos, avances y directrices en torno al cumplimiento de las decisiones que la CIDH emite a través de sus distintos mecanismos. El informe representa un primer aporte para sentar las bases de una labor compartida en beneficio de la plena vigencia, efectividad y aseguramiento de los derechos humanos en el hemisferio. Para esto, se propone efectuar un análisis de los principales retos que se enfrentan al momento de dar cumplimiento a las decisiones que emiten los

---

<sup>3</sup> CortelDH, *Caso Muelle Flores vs. Perú*. Fondo, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 154.

órganos de protección, a través de sus distintos mecanismos y también resaltar las iniciativas institucionales, legislativas y políticas desplegadas por los Estados para afianzar el proceso de cumplimiento, a nivel interno.

24. Asimismo, el informe presenta una propuesta viable para la constitución de un mecanismo nacional de implementación que revista las características y competencias necesarias para superar los problemas identificados y facilitar la atención de las obligaciones internacionales por parte de los Estados. La CIDH espera que esta propuesta sea reforzada, a partir de un diálogo plural y efectivo que involucre a todos los actores participantes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Consciente de que estas acciones son los primeros pasos de un camino por recorrer, la CIDH confía en que esta ruta es esencial para el desarrollo del DIDH. En este sentido, la Comisión hace un cordial y respetuoso llamado a los Estados, a la sociedad civil, a las víctimas, a la academia y demás instituciones internacionales, entre otros, a impulsar el desarrollo de prácticas e instituciones tendientes a garantizar un mayor cumplimiento de las medidas ordenadas en el ámbito del derecho internacional.

## B. Metodología y estructura

25. Los días 6 y 7 de noviembre de 2019, en el marco de su 174 Período de Sesiones, la CIDH llevó a cabo el III Foro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el cual convocó a organizaciones de la sociedad civil, Estados, académicas y académicos de la región, y al público en general a participar de las mesas de diálogo “Sistemas domésticos de implementación de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” y “Experiencias de Seguimiento y Cumplimiento de Recomendaciones y Decisiones del SIDH”. Dichos eventos tuvieron como objetivo conocer las posiciones de actores del Sistema Interamericano en torno a los procesos de seguimiento de las recomendaciones emitidas por esta Comisión<sup>4</sup>.
26. El 6 de noviembre de 2019, la CIDH publicó en su sitio web el *Cuestionario de consulta para la elaboración de informe temático sobre sistemas domésticos de implementación de las decisiones de la CIDH (el Cuestionario)*, con el objetivo de recabar información de distintos actores regionales que sirviera de base para la elaboración del presente informe<sup>5</sup>. El 15 de noviembre de 2019, la CIDH remitió a los Estados Miembros de la OEA este cuestionario y les solicitó que, en el plazo de un mes, hicieran llegar sus observaciones respecto a los procesos nacionales de implementación que cada Estado tiene en opera-

---

<sup>4</sup> CIDH, CIDH y Corte IDH dan cierre a la “Tercera edición del Foro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Comunicado de Prensa No. 289 de 2019. 7 de noviembre de 2019.

<sup>5</sup> CIDH, *Cuestionario de consulta para la elaboración de informe temático sobre sistemas domésticos de implementación de las decisiones de la CIDH*.

ción en sus ámbitos internos. El 11 de diciembre del mismo año, la CIDH extendió el plazo para la recepción de información a los Estados hasta el 6 de enero de 2020.

27. A la fecha de cierre del presente informe, la CIDH recibió información de los Estados de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Perú. La CIDH agradece la voluntad y el compromiso por parte de estos Estados para contribuir con información sustantiva y relevante. Esta información aseguró la posibilidad de construir el presente informe.
28. Por su parte, en marzo de 2021, la CIDH puso a disposición de las organizaciones civiles de la región un cuestionario de consulta para la elaboración de la Guía de Buenas Prácticas para la Implementación de Decisiones de la CIDH. La Comisión fijó fecha para el envío de respuestas y contribuciones el 10 de abril de 2021 y, ante la recepción de diversas solicitudes en cuanto a su extensión, amplió dicho plazo al 30 de abril del mismo año<sup>6</sup>.
29. La Comisión recibió respuestas a dicho cuestionario por parte de organizaciones de la sociedad civil con presencia en Honduras, Costa Rica, México, El Salvador, Chile, Brasil, Paraguay, Perú, así como de organizaciones con trabajo a nivel regional. En tales respuestas, la sociedad civil expuso sus perspectivas y apreciaciones sobre los procedimientos de cumplimiento e implementación de las recomendaciones emitidas por la CIDH en sus respectivos Estados. Para la elaboración de este Informe la CIDH analizó con particular atención las comunicaciones recibidas tanto por los Estados como por la sociedad civil y, en especial, las respuestas derivadas del Cuestionario.
30. La CIDH también realizó una revisión bibliográfica de temas vinculados con el cumplimiento de obligaciones y recomendaciones internacionales, así como con el desarrollo de mecanismos locales de monitoreo, reporte e implementación de dichas obligaciones. La Comisión identificó una novedosa corriente de pensamiento en el ámbito de los estudios internacionales, el derecho internacional y la ciencia política en la que se inserta el contenido del presente Informe. Asimismo, la CIDH tomó en consideración el desarrollo que otros organismos internacionales han impulsado al respecto. Particularmente, tomó nota de documentos internacionales tales como resoluciones, estudios, informes, intervenciones, guías y directrices de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus respectivos órganos como la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos, los Comités de Tratados, entre otros.
31. La Comisión Interamericana agradece el apoyo brindado por el *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* quien contribuyó con apoyo financiero para la participación de dos personas becarias que colaboraron en el proceso de investigación

---

<sup>6</sup> CIDH, Cuestionario de consulta para organizaciones de la sociedad civil: Elaboración de informe temático “Sistemas Nacionales de Implementación de Decisiones Internacionales en materia de derechos Humanos: Guía de Buenas Prácticas”.



de este Informe. Dichas becas fueron desarrolladas durante los meses de mayo y junio de 2021, bajo la dirección de las personas especialistas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. Asimismo, la Comisión agradece la invitación que dicho Instituto realizó para que personal de la Secretaría Ejecutiva participara de coloquios y grupos de discusión vinculados con el tema que aborda el presente Informe.

32. El presente Informe consta de tres capítulos. En el primero, la CIDH expone los principales retos a los que se enfrenta el cumplimiento de las decisiones que emite a través de sus distintos mecanismos. En el segundo capítulo, la Comisión da cuenta de los avances en diversos Estados de la región respecto a la formulación de planes, políticas, leyes y programas que promueven el cumplimiento de decisiones interamericanas. En el tercero, la CIDH ofrece directrices que, a manera de guía, contribuyen a la conformación de Mecanismos Nacionales de Implementación de sus decisiones en los Estados.
33. Por último, el presente Informe se acompaña, a manera de Anexo, de una *Guía de Buenas Prácticas para la Implementación de Decisiones Internacionales*. Dicho documento tiene como objetivo 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 estas prácticas fomenta el intercambio de experiencias entre actores del Sistema, amplía la información existente sobre cumplimiento, y motiva la adopción de prácticas empleadas en otras regiones o espacios del continente.



# Capítulo 1

Retos del  
cumplimiento de  
recomendaciones  
internacionales en  
materia de derechos  
humanos

## RETOS DEL CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

34. El incumplimiento de una obligación internacional genera el deber de reparar. Las órdenes y recomendaciones que emiten los organismos internacionales, y particularmente la CIDH, cristalizan este principio y activan una fase relacionada con el seguimiento de su implementación y el análisis de su impacto.
35. Durante los últimos años, los sistemas de protección internacional de los derechos humanos se han expandido. No sólo los tribunales internacionales han cobrado mayor visibilidad; los organismos de supervisión de tratados y otros órganos especializados también han incrementado su actividad en la defensa de los derechos humanos a nivel internacional. La justicia internacional no se agota en las cortes y tribunales internacionales, sino que ha buscado su expansión por otras vías distintas a la judicial.
36. Esta expansión hace necesario que los órganos internacionales de supervisión de derechos humanos desarrollen una labor responsable, comprometida y que genere impactos positivos no sólo en la dimensión concreta de las víctimas identificadas, sino en el resto de las sociedades, evitando que se cometan futuras violaciones a derechos humanos. Sobre este punto, los órganos internacionales de supervisión han alcanzado logros, pero su actividad aún enfrenta importantes retos.
37. El cumplimiento de las recomendaciones de órganos de supervisión y promoción del respeto y garantía de los derechos humanos en la región, como la CIDH, es uno de los retos más importantes<sup>7</sup>. Aunque durante los últimos años la Comisión ha ampliado los canales de acceso a la justicia internacional en la región, también ha identificado que el cumplimiento de las medidas que ordena requiere atención particular y esfuerzos coordinados por los actores que intervienen en el SIDH.
38. Asimismo, el cumplimiento e implementación de las recomendaciones internacionales son fenómenos complejos intervenidos por factores que afectan las posibilidades de su materialización, tales como: i) la percepción particular y muchas veces distinta de las recomendaciones por distintos actores; ii) la limitada o falta de voluntad política de los Estados para cumplir; iii) la falta de recursos económicos, humanos e institucionales para satisfacer dichas recomendaciones; iv) la debilidad o ausencia de estructuras socio-políticas capaces de promover el cumplimiento en el ámbito interno de los Estados; v) la inexistencia de re-

---

<sup>7</sup> Alejandro Fuentes y Patricia Iacob (2017), *Compliance with (quasi) judicial decisions within the Regional African Human Rights System. Challenges and Opportunities*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Swedish, 1–8.

cursos y vías legales para exigir su cumplimiento en el foro doméstico, y vi) la limitada capacidad de los organismos internacionales para exigir la materialización de estas órdenes.

39. La falta de cumplimiento de las medidas ordenadas por órganos internacionales, particularmente de aquellas vinculadas con derechos humanos, pone en riesgo el derecho a la reparación de las víctimas de violaciones a derechos humanos e impide que se garantice la no repetición de los actos. Además, este incumplimiento atenta contra la legitimidad, posición e imagen nacional e internacional del Estado, que puede ser percibido como un actor incapaz o desinteresado en cumplir con sus obligaciones internacionales, así como contra la propia efectividad del sistema internacional de derechos humanos.
40. En el marco de la labor que realiza la CIDH, la experiencia adquirida a lo largo de los años ha mostrado que el reconocimiento del derecho a la reparación de las víctimas de derechos humanos no ha bastado para garantizar el acceso y los beneficios de la impartición de justicia. Sin embargo, ello no significa que el desarrollo de este derecho haya sido infructuoso. Por el contrario, es muestra que, dada su relevancia, se requieren de acciones adicionales para que se materialice como una realidad palpable.
41. Con la finalidad de conocer de qué manera se han abordado el cumplimiento e implementación de las recomendaciones de la CIDH, a continuación, se identifican algunos obstáculos relevantes que han limitado estos procesos. Su superación resulta indispensable para que la efectiva reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos sea una realidad, y para que el respeto y la garantía de estos derechos prevalezcan en la región.

#### A. Obstáculos del cumplimiento e implementación de recomendaciones internacionales

42. Las recomendaciones internacionales derivan de los procesos internacionales y tienen por función que las víctimas de violaciones a derechos humanos sean reparadas integralmente. Cuando tales medidas no se cumplen, el derecho de las víctimas se ve afectado y el sistema de justicia internacional se percibe como inefectivo e incapaz de hacer cumplir sus propias determinaciones.
43. Así, el cumplimiento es uno de los principales retos del DIDH, en tanto representa un elemento capaz de traducir palabras en acciones<sup>8</sup>. Para la CIDH es fundamental que los actores del SIDH adopten acciones y estrategias coordinadas para aminorar los obstáculos que hacen del cumplimiento una actividad poco frecuente. Para esto, la CIDH parte de la necesidad de entender algunas de las razones que formal y materialmente limitan el cumplimiento de las recomendaciones que emite a través de sus mecanismos de acción.

---

<sup>8</sup> Cees J. Hamelink (2012), "Human rights. The Implementation Gap", *Journal of International Communication*, 18:2, 245-266

44. Una primera razón que limita el cumplimiento de las recomendaciones internacionales es la **prevalencia de una visión centrada en el Estado**. Tanto en el derecho como en las relaciones internacionales, las visiones dominantes ubican al Estado como el principal actor con plena capacidad, no sólo para ejercer y celebrar actos jurídicos, sino para definir las reglas aplicables a la dinámica internacional.
45. Esta preeminencia estatal limita que otros actores intervengan en las estructuras e instituciones jurídicas. Si bien ha surgido una tendencia para aminorar la predominancia estatal en el derecho internacional y ampliar las condiciones de acceso a la justicia –como sucede con las empresas y actores no estatales–, esta suele limitarse a los procesos de atribución de responsabilidad. Asimismo, considerar al Estado como protagonista de las dinámicas internacionales genera que el desarrollo de análisis, teorías y explicaciones se limite a las condiciones y características que le son atribuidas en tanto sujetos principales del derecho internacional, dejando de lado esfuerzos, aportes e influencias de otros actores que contribuyen al aseguramiento de diversos objetivos<sup>9</sup>.
46. Tradicionalmente, se ha concebido que el cumplimiento es una actividad que corresponde, preponderantemente, a los Estados. Esto es que, cuando un asunto culmina su tramitación con la emisión de una decisión que ordena o recomienda la adopción de medidas, éste sale de la arena internacional para incorporarse a la dinámica nacional, de modo que son las instituciones estatales las encargadas de promover su cumplimiento. Con ello, tanto los organismos internacionales como las organizaciones y víctimas involucradas suelen ser considerados como entes pasivos que responden a la actividad o inactividad del Estado. No obstante, resulta importante señalar que, debido a la naturaleza de los procesos de cumplimiento, la participación de otros actores también es necesaria.
47. Dicho enfoque resulta complejo ya que excluye o limita considerablemente la participación de otros actores relevantes en los procesos de cumplimiento. Hoy por hoy, el derecho internacional no se concibe sólo desde la perspectiva de los Estados, sino también desde otros actores que participan de manera importante. Organizaciones y organismos internacionales, colectivos y agrupaciones de víctimas, empresas y universidades, entre otros, contribuyen a la agenda internacional sobre el cumplimiento, y reclaman su interés en que tales procesos lleguen a buen puerto.
48. Por otro lado, la visión exclusivamente estado-céntrica también limita las posibilidades para un adecuado cumplimiento. Asumir que el Estado es el único actor implicado de promover activamente el aseguramiento de las recomendaciones en materia de derechos

---

<sup>9</sup> Tamar Megiddo (2019), “Methodological Individualism”, *Harvard International Law Journal*, 6:2, 602. Julie Fraser (2019), “Challenging State-centricity and legalism: promoting the role of social institutions in the domestic implementation of international human rights law”, *The International Journal of Human Rights*, 23:6, 974-992

humanos mina la posibilidad de acudir a otras vías y procesos para promover que el Estado garantice la implementación de las medidas ordenadas.

49. Lo anterior no significa que la responsabilidad del Estado de acatar y cumplir con las obligaciones internacionales se vea diluida o que su importancia resulte aminorada. Los Estados, por el contrario, conservan dicho cometido. Pero, cuando se trata de procesos de cumplimiento e implementación de medidas ordenadas como consecuencia de una vulneración a derechos humanos, la intervención de otros actores coadyuva y facilita los procesos de implementación de dichas medidas.
50. Otra consecuencia de la perspectiva centrada en el Estado apunta hacia la diferenciada atención que suelen recibir las obligaciones internacionales<sup>10</sup>. Tradicionalmente, el desarrollo del derecho internacional ha apuntado al cumplimiento de las ‘obligaciones primarias’, es decir, del deber de los Estados de asegurar el goce y ejercicio de derechos humanos reconocidos en instrumentos de los que son parte. El énfasis en el cumplimiento de dichas medidas no sólo deriva de su importancia para asegurar los derechos de las personas y las condiciones democráticas de las sociedades, sino de que los Estados puedan ser sometidos al escrutinio internacional y de que se declare su responsabilidad en caso de incumplimiento.
51. Las ‘obligaciones secundarias’, es decir aquellas en donde se inscriben las decisiones de organismos internacionales al declarar la responsabilidad de los Estados por la vulneración de algún derecho humano, han recibido un trato distinto. Estas obligaciones son, en estricto sentido, las recomendaciones u órdenes que los organismos dictan a los Estados para reparar el daño a los derechos de las personas derivado de su conducta activa u omisiva. No ha sido hasta momentos recientes que el estudio del derecho y relaciones internacionales ha dado un giro importante hacia el cumplimiento e impacto de este tipo de obligaciones.
52. La función de las obligaciones secundarias es crucial para ampliar el entendimiento del cumplimiento e implementación de decisiones internacionales. Las recomendaciones que los organismos internacionales, como la CIDH, emiten deben ser cumplidas de buena fe, especialmente cuando surgen de un procedimiento contencioso. Contrario a ser accesorias, constituyen la esencia de los procesos internacionales al incorporar la posibilidad de obtener una adecuada reparación integral en el marco del DIDH y generar importantes transformaciones estructurales de las situaciones de violencia, desigualdad y marginación que caracterizan a parte importante de los Estados de la región.
53. Al respecto, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH o Corte Interamericana) como la Comisión Interamericana han considerado que el cumplimiento e implementación de estas medidas de reparación son parte esencial de la justicia internacional. En el

---

<sup>10</sup> Kelsen, H., *El contrato y el Tratado* (analizados desde el punto de vista de la teoría pura del derecho), Ediciones Coyoacán, Primera edición, 2007

mismo sentido, se ha reconocido en el ámbito internacional el deber a reparar como una obligación autónoma, que encuentra su base en los principios de buena fe, *pacta sunt servanda*, así como en la observancia de instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, y los Reglamentos de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los organismos del SIDH han hecho patente la necesidad de comprender que el acceso a la justicia no se agota en la emisión de una sentencia o decisión internacional, sino en su efectivo cumplimiento y en la materialización de las medidas ordenadas<sup>11</sup>, con el objetivo de hacer vigente el efecto útil de los derechos humanos regulados por los instrumentos en la materia<sup>12</sup>.

54. En este escenario, la Comisión Interamericana ha constatado que la articulación entre distintos actores del SIDH –esto es Estados, víctimas, organizaciones de la sociedad civil y la propia Comisión– se traduce en beneficios para asegurar el seguimiento y cumplimiento de sus recomendaciones. Sin reducir la importancia que reviste la participación de los Estados en estos procesos, la Comisión ha identificado que la participación de víctimas y representantes desarrolla diálogos constructivos que incentivan la negociación y adopción de acuerdos entre las partes para promover el cumplimiento de las recomendaciones.
55. Tal como lo ha reportado la Comisión Interamericana en sus diversos informes anuales, las recomendaciones en etapa de seguimiento han reportado niveles importantes de avance. Así, de 2018 a 2020 la CIDH identificó una tasa de crecimiento de 2.8% respecto de recomendaciones que transitaron a un nivel de cumplimiento total; de 17% respecto de recomendaciones que registraron un cumplimiento parcial sustancial y de un 5.7% sobre aquellas recomendaciones con nivel de cumplimiento parcial. Lo anterior, sobre la base de una tasa de crecimiento promedio de recomendaciones de 2.7% en el periodo comprendido de 2018 a 2020.
56. Un segundo aspecto que limita los procesos de cumplimiento es el **diseño de los organismos internacionales de supervisión y el alcance de sus facultades**. Estos órganos, especialmente los que trabajan con derechos humanos, suelen ser considerados instituciones con competencias, facultades y herramientas limitadas para hacer cumplir sus determinaciones<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Corte IDH, *Caso Muelle Flores vs. Perú*. Fondo, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 154. Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia del 26 de noviembre de 2013. Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D’amico vs. Argentina*, resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia del 1 de septiembre de 2015, párr. 7.

<sup>12</sup> Corte IDH. *Caso de la masacre de La Rochela vs. Colombia*, resolución de supervisión de cumplimiento de la sentencia del 31 de agosto de 2015, párr. 2. Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia del 23 de noviembre de 2012, párr. 39. Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia del 20 de noviembre de 2015, párr. 11.

<sup>13</sup> Jack Donnelly (1988), “Human Rights: The Impact of International Action”, *International Journal*, 43:2, 241-263. Xinyuan Dai (2001), “The ‘compliance gap’ and the efficacy of international human rights institutions”, en Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (2013), *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge University Press, 85-102.

57. Esta concepción de las instituciones internacionales se basa en una visión de verticalidad del derecho internacional. Aunado a la posición protagónica de los Estados, este enfoque se sustenta en dos premisas. Por un lado, que el aseguramiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos corresponde al Estado, en beneficio de las personas que habitan en él. Por el otro, que cuando el cumplimiento estatal de las obligaciones no se realiza sobre la base del principio de buena fe corresponde, entonces, a los organismos internacionales hacer que cumplan dichas obligaciones<sup>14</sup>.
58. La verticalidad del derecho internacional incorpora una visión coercitiva respecto de su aplicación (*enforcement*). A través del esquema de amenazas y sanciones, se piensa que los organismos internacionales tienen la función de sancionar a los Estados que no cumplan con sus determinaciones. Sin embargo, los organismos internacionales, especialmente aquellos especializados en derechos humanos como la CIDH, tienen el mandato de desplegar herramientas para promover este cumplimiento que no son de naturaleza coercitiva. Lejos de ser una muestra de su ineffectividad, esta característica es propia del diseño de la estructura internacional<sup>15</sup>.
59. De esta manera, el esquema de sanciones no es el que mejor promueve el cumplimiento de obligaciones internacionales. En primer lugar, asume una relación directa de los organismos internacionales y la actuación de los Estados como si la provisión de una sanción es el detonante de una nueva o renovada actuación estatal. Y, en segundo lugar, frente la ausencia de mecanismos coercitivos de los organismos internacionales, su intervención con sanciones no garantiza que los Estados cumplan con sus decisiones o recomendaciones. Aún más, el enfoque coercitivo tampoco determina que una conducta de un Estado sea consecuencia directa del acatamiento de la sanción impuesta y no de otro mecanismo nacional o internacional que lo haya determinado a actuar de determinada manera<sup>16</sup>.
60. Además de lo anterior, cabe resaltar que las organizaciones internacionales suelen experimentar limitados recursos económicos y estructuras operativas y humanas que constituyen desafíos para asegurar la continuidad y el alcance de sus esfuerzos. Además, muchas veces se enfrentan a limitaciones y restricciones espacio-materiales considerando que suelen operar desde el exterior, con poca posibilidad de incidencia en la implementación interna de sus decisiones.

---

<sup>14</sup> Lottie Lane (2018), "The Horizontal Effect of International Rights Law in Practice", *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5:1, 5-88. Giuliana Ziccardi Capaldo (2016), *The Pillars of Global Law*, Routledge, New York, pág. 10. John H. Knox (2008), "Horizontal Human Rights Law", *American Journal of International Law*, 102:12, 1-47.

<sup>15</sup> Douglass Cassel (2001), "Does International Human Rights Law make a difference?", *Chicago Journal of International Law*, 2, 121-135

<sup>16</sup> Jasper Krommendijk (2015), "The domestic effectiveness of international human rights monitoring in established Democracies. The case of UN human rights treaty bodies", *The Review of International Organizations*, 10, 486-2015.



61. Una tercera limitación del cumplimiento de las obligaciones internacionales radica en que es percibido **como un proceso fragmentado**. La visión predominante del Estado y las limitaciones de las organizaciones internacionales genera una percepción de escisión entre las funciones de cada actor en materia de cumplimiento.
62. La frontera entre lo nacional y lo internacional sustenta esta división. Las organizaciones internacionales de supervisión tienen a su cargo procedimientos y mecanismos para declarar la responsabilidad o promover procesos de amigable composición, y dirigen medidas y recomendaciones a los Estados para resarcir los daños ocasionados y evitar su futura repetición.
63. Por su parte, cuando los Estados son acreedores de una recomendación, sus autoridades tienen la obligación de avanzar hacia el cumplimiento pronto y adecuado en el ámbito interno e informar al organismo emisor de los avances adoptados, hasta que la medida de recomendación o reparación haya sido declarada cumplida de manera total y satisfactoria.
64. Dichos procesos no siempre son articulados. Generalmente, la distribución de competencias impide el diálogo entre quien emite las recomendaciones, y quien debe garantizar su cumplimiento e implementación. Los procesos de implementación son susceptibles a escenarios inciertos en los que cualquier evento o circunstancia puede detener su avance, y en donde el seguimiento puede extenderse hasta límites temporales imprecisos.
65. La fragmentación de los procesos de implementación no es exclusiva del escenario internacional. En el ámbito interno de los Estados, es común que las ramas e instituciones del poder público no se articulen adecuadamente para promover un mayor y más rápido cumplimiento e implementación de las medidas y recomendaciones internacionales<sup>17</sup>. Ello produce consecuencias negativas que afectan la materialización de las medidas ordenadas, las cuales suelen involucrar a autoridades en distintos órdenes y niveles de gobierno.
66. La Comisión Interamericana ha identificado que esta fragmentación de competencias en el ámbito interno de los Estados produce consecuencias negativas en el seguimiento y cumplimiento de sus recomendaciones. En varios Estados, las autoridades del poder ejecutivo tienen un rol protagónico en los procesos de justicia internacional, generando algunas asimetrías entre las distintas ramas del poder público que afectan el cumplimiento de recomendaciones internacionales.
67. Es común que las autoridades del poder ejecutivo de los Estados reciban los informes o decisiones judiciales que los organismos internacionales les dirigen, lo cual abre la posibilidad de que dichas autoridades estructuren el seguimiento y cumplimiento sobre la base

---

<sup>17</sup> Courtney Hillebrecht (2012), "The domestic mechanisms of compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System", *Human Rights Quarterly*, 34:2, 959-985.

de las políticas de gobierno en materia de derechos humanos, en determinado momento. Si dentro del Estado existe una política comprometida con el respeto y la garantía de tales derechos, es más probable que las autoridades implementen acciones y medidas orientadas a asegurar su plena efectividad. Sin embargo, cuando ello no sucede, el enfoque protagónico de las autoridades administrativas abre paso a que otras autoridades tengan menos espacios y oportunidades para avanzar en los procesos de cumplimiento.

68. Asimismo, esta preponderancia del poder ejecutivo puede generar la falsa concepción de que los procesos de cumplimiento corresponden a las autoridades administrativas y, por tanto, que la función de otros poderes es residual y coadyuvante. Esto se agrava cuando, pese a la existencia de políticas de gobierno comprometidas con los derechos humanos, otras instancias del poder como la judicial y la legislativa tienen poca voluntad de cooperación frente a recomendaciones que escapan del poder ejecutivo, como aquellas asociadas a la investigación y sanción y a la armonización legislativa con estándares internacionales de derechos humanos. Esta situación también se presenta en un sentido contrario, cuando las autoridades administrativas no tienen una actitud proactiva frente al cumplimiento de recomendaciones y son, en cambio, otras instancias las que desean avanzar con la implementación de esta agenda.
69. Asimismo, los modelos federales de algunos Estados afectan la implementación de decisiones interamericanas. La descentralización que caracteriza a los modelos federales trae consigo retos 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 su cumplimiento exige un esfuerzo amplio, y muchas veces desgastante, de negociación con entes locales y las víctimas y sus representantes.
70. Con ello, los procesos de reparación que involucran autoridades locales suelen descansar, y en gran medida depender, del impulso e interacción de las víctimas y sus representantes. Esta situación pone a las autoridades federales como actores intermediarios que sirven de puente para el intercambio de información entre autoridades internacionales y locales, pero sin mayores competencias de intervención, dificultando la articulación de estrategias enfocadas al cumplimiento de las decisiones. Asimismo, la marcada distribución de competencias entre autoridades de distintos niveles de gobierno conduce a que los esquemas de reparación integral dependan de autoridades distintas, lo que incrementa la necesidad de que las víctimas y sus representantes emprendan procesos de negociación con cada una de dichas autoridades.
71. A juicio de la CIDH, la fragmentación entre autoridades estatales es problemática. El cumplimiento e implementación de decisiones internacionales corresponde al Estado en su integralidad, por lo que las competencias diferenciadas deben facilitar estos procesos y no limitar o dilatar las acciones y estrategias para promover el cumplimiento e implementa-

ción de las órdenes y medidas recomendadas. Los procesos de seguimiento, cumplimiento e implementación de dichas medidas constituyen esfuerzos cuyo éxito depende, necesariamente, de un diálogo asertivo y articulado entre Estados, autoridades locales, organizaciones internacionales y víctimas.

72. Así, ante la ausencia de mecanismos de diálogo y coordinación entre autoridades, y frente a la complejidad que envuelve el cumplimiento de algunas de las recomendaciones internacionales, no es raro que su materialización reporte niveles de avance distintos. Lo anterior no sólo pone en riesgo la integralidad de las recomendaciones, sobre todo de aquellas que contienen medidas de reparación, sino que pone un peso desproporcionado en las víctimas y sus representantes, quienes muchas veces deben de realizar un sinnúmero de gestiones ante distintas autoridades para ver materializados sus derechos a la justicia y reparación efectiva.
73. Un cuarto elemento que afecta el cumplimiento de recomendaciones internacionales se relaciona con la **distinta naturaleza que éstas presentan, así como de los mecanismos de los que derivan**. La jurisprudencia interamericana y el desarrollo del DIDH han construido la noción de reparación integral, intentando dejar de lado la visión patrimonialista de los derechos para situar a las víctimas de violaciones a derechos humanos como auténticos sujetos que, además de necesitar la restitución de sus derechos, deben contar con elementos materiales y simbólicos que les faciliten trascender los daños que les han sido causados.
74. La reparación integral contribuye a reparar los daños individuales y colectivos de las violaciones a los derechos humanos. Esta visión está plasmada en el Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad de la Organización de las Naciones Unidas<sup>18</sup>, así como en el *corpus iuris interamericano* de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, el desarrollo de la reparación integral por violaciones a los derechos humanos ha derivado en diversas medidas tales como *la restitución, la indemnización por daño moral y material,*

---

<sup>18</sup> 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 rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición<sup>19</sup>. A juicio de la CIDH, para asegurar la materialización de la reparación integral el establecimiento de estas medidas debe acompañarse de acciones que garanticen el acceso a la justicia y el derecho a la verdad, en su vertiente individual y colectiva.

75. Además, el SIDH ha desarrollado con mayor amplitud el alcance de las reparaciones que sus órganos principales emiten. Al respecto, es importante destacar el surgimiento de lo que se conoce como *reparaciones transformadoras*, un modelo de reparación que trasciende de las particularidades del caso en cuestión y que, por el contrario, intenta abordar la atención de causas estructurales que propician la violación a derechos humanos y que intentan evitar la repetición de su comisión. Este tipo de reparaciones suele imponer obligaciones y medidas más complejas a los Estados que se justifican, precisamente, por la necesidad de transformar escenarios hostiles para la plena vigencia de los derechos humanos<sup>20</sup>.
76. Como ha quedado señalado, en el aseguramiento del derecho a la reparación integral y transformadora confluyen distintos tipos de reparación que suponen el despliegue de medidas estatales diferenciadas. Esta situación torna complicado que las recomendaciones emitidas por la CIDH presenten un nivel de cumplimiento homogéneo. Ello en virtud de que los Estados requieren de recursos materiales, humanos y tecnológicos diversos, así como de facultades diferenciadas entre autoridades públicas a fin de avanzar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas.
77. Por otro lado, también se encuentran aquellas recomendaciones emanadas del sistema de monitoreo de la situación de derechos humanos que despliega la CIDH con respecto a los Estados miembros de la OEA. Esta labor se orienta a la identificación de problemáticas y retrocesos asociados al cumplimiento de las obligaciones de promoción y protección que tiene los Estados en el ámbito del DIDH, así como a la presentación de recomendaciones generales, por intermedio de resoluciones, para guiar el desarrollo de acciones estatales con respecto a determinadas temáticas.

<sup>19</sup> Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C N°. 42. Par. 85. Al respecto, también véase Jorge Calderón Gamboa, La Reparación Integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner (coord.) *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana I*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundación Konrad Adenauer, México, 2013, págs. 145-220. Véase también, Andrés Javier Rousset Siri, “El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Año 1, Vol. 1, 2011 pág. 6. Yuria Saavedra Álvarez, “Módulo 7. Teoría de las reparaciones a la luz de los derechos humanos”, en *reformadh*, México, SCJN/OACNUDH/CDHDF, 2013, p. 22. Leiry Corenejo Chavez (2017) “New remedial responses in the practice of regional human rights courts: purposes beyond compensation”, *International Journal of Constitutional Law*, 15:2.

<sup>20</sup> Corte IDH. *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C N°. 205. párrs. 450 y 451. CortelDH (2021), “Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 32 : Medidas de reparación”, pág. 148.

78. En este ámbito ingresan los Informes de País, Informes Temáticos, Capítulos IV.B del Informe Anual y las Resoluciones de la CIDH. En ese sentido, la naturaleza preventiva de estas recomendaciones exige el desarrollo de iniciativas que generen cambios políticos, económicos, sociales, culturales e institucionales en el ámbito doméstico dirigidos a atender las situaciones de preocupación observadas por la Comisión y prevenir futuras violaciones de derechos humanos. La dificultad asociada a estas recomendaciones se encuentra en la multiplicidad de medidas exigidas a los Estados para su cumplimiento, así como en la necesidad de involucrar a varios actores institucionales y sociales.
79. Asimismo, la CIDH ha identificado que, en ocasiones, los Estados cuentan con mayores posibilidades para cumplir recomendaciones económicas, sobre todo cuando el pago está a cargo de las autoridades ejecutivas que tienen una política gubernamental respetuoso de estas reparaciones. La CIDH también ha identificado que este cumplimiento suele verse obstaculizado por controversias entre las partes en relación con los montos de reparación. La Comisión considera fundamental que la resolución de tales controversias considere la jurisprudencia interamericana en torno a la idoneidad y proporcionalidad de los montos, y que los Estados se abstengan de dilatar su materialización.
80. En el caso de las recomendaciones asociadas a la armonización de disposiciones de derecho interno con estándares internacionales, la CIDH ha identificado mayor cumplimiento en el ámbito judicial. Las cortes y tribunales nacionales son aliados importantes de este cumplimiento cuando, a través de procesos como el control de constitucionalidad y convencionalidad, emiten decisiones que señalan la incompatibilidad de las normas nacionales con la Convención Americana y otros tratados internacionales. La experiencia de la CIDH identifica que los tribunales domésticos son capaces de influir las dinámicas nacionales y promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales en el ámbito interno<sup>21</sup>.
81. Sin embargo, la CIDH también ha identificado retos para que los Estados avances con tales procesos de armonización mediante el poder legislativo. Pese a la existencia de desarrollos a nivel internacional que fomentan mayor participación de las autoridades legislativas en el seguimiento y cumplimiento de decisiones internacionales<sup>22</sup>, la mayoría de modelos de estructura estatal en la región hace difícil que esta participación sea preponderante. Esta incidencia del ámbito legislativo resulta mayor en Estados que asumen un modelo de gobierno parlamentario, en donde los poderes legislativos suelen tener mayor participación en la conducción de las políticas y acciones del gobierno.

---

<sup>21</sup> CIDH (2021), *Efectos del Cumplimiento Total de Recomendaciones Estructurales. Casos con Informes de Fondo Publicados*, Cuadernillo de Seguimiento 1, pág. 23.

<sup>22</sup> UN Human Rights Council (2018). *Contribution of Parliaments to the Work of the Human Rights Council and its Universal Periodic Review*. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. AHRC/38/25. ONU Consejo de Derechos Humanos (2017). *Contribución de los parlamentarios en la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico universal*. Resolución AHRC/RES/35/29.

82. A consideración de la CIDH, la organización del poder político de los Estados no debe limitar el cumplimiento de las obligaciones internacionales primarias y secundarias de derechos humanos. La Comisión considera que las autoridades legislativas son cruciales no solo frente a la adopción y aprobación de tratados internacionales, sino también en el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos orientado a supervisar su cumplimiento en el ámbito interno. La CIDH hace un atento llamado a los Estados a adoptar medidas que aumenten la participación de estos poderes públicos para fortalecer los mecanismos internos vinculados al cumplimiento y materialización de las decisiones internacionales de derechos humanos, especialmente de aquellas derivadas de los órganos del SIDH.
83. Asimismo, la Comisión Interamericana ha identificado importantes retos a los que se enfrentan los Estados al cumplir recomendaciones sobre investigación y sanción de violaciones a derechos humanos. Frente a este tipo de recomendaciones, los Estados se enfrentan a obstáculos asociados al transcurso del tiempo en el que ocurrieron las violaciones; a la escala y magnitud de las violaciones ocurridas, así como al número de agentes estatales involucrados en su comisión; a la existencia y aplicación de figuras procesales como la caducidad y prescripción de las investigaciones criminales; a la falta de infraestructura, así como de recursos humanos, materiales y tecnológicos para el desarrollo de investigaciones; a la existencia de condiciones de impunidad; a la falta de voluntad política por parte de las autoridades, entre otros.
84. Frente a este escenario, la CIDH considera necesario que los Estados fortalezcan las instituciones de administración e impartición de justicia para avanzar en las investigaciones de violaciones a derechos humanos. En la experiencia de la Comisión, una mayor participación de víctimas y representantes coadyuva a generar líneas y planes de investigación que hagan más eficientes los mecanismos legales y materiales del ámbito interno de los Estados. De igual forma, la Comisión alienta a los Estados a incorporar en estas investigaciones consideraciones asociadas a los contextos sociales, políticos e institucionales en los que se dieron dichas violaciones con miras a clarificar las situaciones estructurales que propiciaron tales violaciones e identificar y sancionar a los responsables.
85. Por último, la Comisión llama a los Estados a interpretar y aplicar de manera restrictiva las figuras del derecho penal que regulan la prescripción y la caducidad de la acción punitiva cuando se trata de violaciones a derechos humanos. La jurisprudencia interamericana ha señalado que el periodo de prescripción debe entenderse suspendido mientras un caso esté pendiente ante una instancia de los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, pues de lo contrario se estaría negando el efecto útil de las disposiciones de la Convención Americana en el derecho interno de los Estados<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Corte IDH. *Caso Las Palmeras vs. Colombia*, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de noviembre de 2002, Serie C no. 96, párr. 69.

86. Por otro lado, los mecanismos por los cuales la CIDH emite recomendaciones introducen variaciones en cuanto a su seguimiento. Es común que, en los procesos de solución amistosa, los Estados tengan mayores incentivos para cumplir las medidas acordadas considerando que, además de su interés en asegurar la implementación de los acuerdos alcanzados, quieren evitar que el caso avance a otras etapas del procedimiento internacional, incluyendo la emisión de una decisión judicial por la Corte IDH. Un aspecto similar sucede en las decisiones adoptadas mediante el mecanismo de medidas cautelares, en donde dadas las condiciones de gravedad y urgencia, los Estados se ven en la necesidad de activar procedimientos para evitar la consumación de violaciones a derechos humanos que conduzcan a un proceso de justicia internacional.
87. Tratándose de casos con informes de fondo publicados con base en el artículo 51 de la Convención Americana, los incentivos que identifican los Estados para cumplir con las recomendaciones suelen ser menores. En este tipo de casos, en tanto los Informes ya han sido publicados, los Estados no se ven ante la presión de enfrentar un proceso jurisdiccional internacional. Asimismo, los mecanismos de sanción y presión política que reviste el incumplimiento de este tipo de casos suelen generar una percepción de menor costo para los Estados y abonar a la construcción de una falsa idea sobre la relevancia de estos casos.
88. Al respecto, la Comisión entiende que los distintos mecanismos por los que opera guardan una relevancia igualitaria. Su objetivo es garantizar la materialización de los derechos humanos protegidos por la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos. Por ello, desde 2018, la CIDH fortaleció sus mecanismos a fin de promover el cumplimiento de las recomendaciones derivadas de informes de fondo publicados. Como parte de esta estrategia, la CIDH actualizó estos procesos de seguimiento; creó la Sección de Seguimiento de Recomendaciones e Impacto (SSRI); modificó la estructura del Informe Anual que remite a la Asamblea General de la OEA, e incrementó las reuniones de trabajo y audiencias que la Comisión celebra para dialogar con las partes y generar acuerdos enfocados a cumplir con sus recomendaciones. Además, la CIDH ha puesto a disposición herramientas que intentan abonar a esta labor, tales como el Sistema Interamericano de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE Interamericano) y el Observatorio de Impacto.
89. La CIDH celebra y reconoce el impulso, apoyo e interés que estas nuevas estrategias generan tanto en los Estados como en las víctimas y sus representantes. Su participación ha sido fundamental para avanzar en su consolidación y en la construcción de una agenda interamericana enfocada en el cumplimiento e implementación de las decisiones interamericanas. Por ello, la Comisión hace un llamado a los distintos actores del SIDH para seguir colaborando con estas iniciativas, promover su extensión y operación al ámbito interno de los Estados e impulsar su adecuada materialización y efectividad.
90. Por último, la **ausencia de condiciones sociopolíticas y legales** de los Estados es un quinto fenómeno que afecta el cumplimiento de las decisiones interamericanas. La CIDH

es consciente de que los Estados tiene diversas aproximaciones al carácter vinculante de sus decisiones. Esta situación es patente en Estados que no han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); que no reconocen el carácter vinculante de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, o que no han aceptado la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. En aquellos casos en los cuales los Estados asumen un modelo dualista del derecho internacional vinculado con la doctrina del *common law*, el cumplimiento de decisiones internacionales presenta mayores retos en tanto que su incorporación al ámbito interno no opera de manera automática, sino que requiere de la intervención de los órganos legislativos.

91. Sin embargo, este fenómeno también ocurre en Estados con un modelo de *civil law*. En estos, aún existen debates importantes en torno a la obligatoriedad de las decisiones derivadas de la actuación de los órganos del Sistema Interamericano. Estos debates suelen diferenciar entre decisiones emitidas por la Corte Interamericana y adoptadas por la Comisión Interamericana.
92. A juicio de la Comisión, la ausencia de un reconocimiento claro sobre la obligatoriedad de las decisiones internacionales tiene importantes consecuencias. Por un lado, impide el aseguramiento de condiciones mínimas de certeza a favor de las víctimas en torno a las posibilidades de ver materializada una decisión que reconoce la violación a sus derechos; y también genera que el posible cumplimiento de una decisión internacional dependa de la voluntad política de la entidad o de ciertos funcionarios del Estado.
93. El hecho de que el cumplimiento de las recomendaciones dependa de la voluntad política de los Estados es problemático. Esta voluntad, entendida como el reconocimiento de un problema determinado y el despliegue de acciones comprometidas a abordarlo<sup>24</sup>, es necesaria, aunque no suficiente para dar plena efectividad a las decisiones internacionales. Específicamente, la dependencia en la voluntad política es problemática porque, además de que puede no existir, se corre el riesgo de que las entidades o el funcionariado que sí la tengan abandonen el seguimiento ante los constantes cambios de gobierno en una democracia. Para la CIDH, tal situación atenta la integralidad estatal y afecta a las víctimas ya que son quienes deben asumir de nueva cuenta un proceso de implementación que asegure su plena y efectiva reparación.
94. Aunado a lo anterior, la ausencia de procedimientos legales sobre el cumplimiento de las decisiones internacionales se traduce en otro obstáculo. Si bien, la mayor parte de los Estados cuenta con alguna disposición o política que orienta el cumplimiento de decisiones internacionales, tales estructuras legales suelen no abarcar el panorama completo de autoridades, medidas y programas que su cumplimiento requiere. Por el contrario, este tipo

<sup>24</sup> Lúcia de Aquino Barbosa Magalhaes, Brenda Pérez Vázquez (et. al). (2020), "Incentivising Political Will for the Response to International Displacement: The Role of NGOs in Latin America", *Refugee Survey Quarterly*, 39, 444-465.



de mecanismos parece responder a la consideración fragmentada de este proceso de cumplimiento, del que la CIDH ha dado cuenta a lo largo del presente informe.

95. Además, la ausencia o parcialidad de estas estructuras normativas e institucionales suele acompañarse de la inexistencia de rutas sobre la participación de las víctimas y sus representantes en los procesos de cumplimiento de decisiones internacionales. La CIDH reconoce que una de las principales inquietudes manifestadas por las víctimas y sus representantes es la necesidad de ampliar este tipo de mecanismos para que se les reconozca como sujetos activos y relevantes en estos procedimientos. Al respecto, la Comisión llama a los Estados a incrementar la participación institucional de estos actores y a ampliar las condiciones democráticas que aseguren la posibilidad de que las víctimas y sus representantes exijan, con estrategias extra-institucionales, el cumplimiento de las recomendaciones internacionales.
96. Al margen de esta situación, la Comisión ha identificado una creciente tendencia regional para mejorar los procesos de cumplimiento y atención de compromisos internacionales, por intermedio de reformas normativas e institucionales que orientan los procedimientos internos hacia formas más predecibles, coordinadas e inclusivas de acción estatal para la reparación de violaciones de derechos humanos. Estas iniciativas serán discutidas en el capítulo 2 del presente informe.

#### B. Modelo articulado de actores para el cumplimiento e implementación de recomendaciones internacionales

97. El cumplimiento e implementación de recomendaciones internacionales tiene un valor particular para distintos actores. Además de ser disposiciones que reflejan el tránsito de un proceso internacional en medidas declarativas, suponen un auténtico reconocimiento de las víctimas y constituyen verdaderas expectativas que funcionan como garantía para exigir y obtener justicia y debida reparación<sup>25</sup>. La ausencia de estos procesos tiene impactos negativos en las personas afectadas por las violaciones, sumado a los largos períodos de tiempo que tienen que esperar hasta ver materializado su derecho a la justicia<sup>26</sup>.
98. Sin embargo, las recomendaciones internacionales no son relevantes únicamente para las víctimas. Los Estados y la CIDH guardan relaciones importantes con ellas. En el caso de los primeros, las recomendaciones representan una oportunidad de corregir acciones y situaciones que generaron afectaciones en las vidas de las personas y una posibilidad para evitar que dichos actos se repitan. Con ello, los Estados tienen la posibilidad de gene-

---

<sup>25</sup> International Center for Transitional Justice (2007), *Las reparaciones en la teoría y la práctica*, New York, 1-16. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007), *Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio. Aportes psicosociales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 27-34.

<sup>26</sup> Carlos Martín Beristain (2010), *Manual sobre perspectiva psicosocial en la investigación de derechos humanos*, Universidad del País Vasco, España, 83.

rar, políticas y estrategias de prevención para fortalecer las interacciones que mantienen con las personas que habitan en ellos y recuperar, en cierta medida, la confianza que las personas pierden en él con la comisión de alguna vulneración a derechos humanos.

99. Por su parte, para la CIDH las recomendaciones suponen no sólo la posibilidad de materializar uno de sus mandatos, sino de continuar conociendo casos y situaciones que, pese a los esfuerzos coordinados, representan riesgos para la vigencia de los derechos humanos en la región. De manera similar a lo que sucede con los Estados, el cumplimiento e implementación de recomendaciones también brinda información práctica relevante para que la CIDH avance en la construcción de más y mejores estrategias enfocadas a promover el cumplimiento efectivo y duradero de sus recomendaciones, e identificar las áreas de oportunidad y principales retos que derivan, incluso, de la manera en que son formuladas.
100. Sobre este interés compartido, es importante generar estrategias coordinadas de cumplimiento e implementación. Este esfuerzo requiere de la consideración de que existen responsabilidades y funciones diferenciadas para cada actor que se alinean hacia el aseguramiento de una misma finalidad. Tanto el Estado, como la CIDH y las personas afectadas por violaciones a sus derechos se convierten en actores protagónicos del cumplimiento e implementación de recomendaciones internacionales.<sup>27</sup>
101. El enfoque casi exclusivo en el Estado es un aspecto que debe ser matizado. El actual desarrollo del derecho internacional ha amplificado la mirada hacia actores no estatales, principalmente, en el escenario de la responsabilidad internacional. El caso de las empresas es un ejemplo de este desarrollo<sup>28</sup>. Las organizaciones sociales también han sido reconocidas en esta labor, aunque de manera preponderante en el marco de la defensa y promoción de los derechos humanos, y no tanto de procesos asociados al cumplimiento e implementación de recomendaciones internacionales.
102. Aminorar la centralidad del Estado no supone reducir su peso ni la importancia de sus obligaciones. Por el contrario, supone entender con mayor detalle su estructura, funciones y retos, y permite concebirle como una estructura funcional que se articula a partir de diversas autoridades en cuya responsabilidad recaen obligaciones y competencias distintas que exigen cumplimiento y materialización.
103. Comúnmente las personas afectadas por violaciones a sus derechos, así como las organizaciones que suelen representarlas, están en la primera línea de acción de los procesos de implementación. Son ellas quienes, después de impulsar amplios procesos en búsqueda de protección y justicia, suelen demandar el cumplimiento de las órdenes y medidas

---

<sup>27</sup> Alice Donald, Debra Long y Anne-Katrin Speck (2020), "Identifying and Assessing the Implementation of Human Rights Decisions", *Journal of Human Rights Practice*, 1-24.

<sup>28</sup> CIDH, *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.LV/CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019.

internacionales. Aunque, en cierto grado, es natural que sean ellas quienes posean el mayor interés en ver materializadas las recomendaciones internacionales, sus esfuerzos no pueden ni deben ser el único impulso en el marco de este tipo de procesos.

104. EL funcionariado público también juega un papel particular. Desde el punto de vista del derecho internacional, las personas que integran el servicio público de los Estados están encargadas de respetar, proteger y garantizar las obligaciones primarias que derivan del contenido de sus derechos. Pero también son ellas quienes día a día, y de manera operativa, lidian con los retos, obstáculos y lagunas jurídicas que impiden o limitan la materialización de las órdenes y medidas internacionales. Por tanto, el enfoque y la experiencia adquirida de dichas funciones constituyen información fundamental para mejorar y perfeccionar las vías y procedimientos necesarios para la implementación de recomendaciones internacionales.<sup>29</sup>
105. Así, la perspectiva de las personas, como parte de la estructura estatal o por haber sido afectadas por violaciones a sus derechos humanos, resulta crucial para el éxito para el cumplimiento e implementación de órdenes y medidas internacionales. Únicamente con su interacción es posible conocer el contexto en el que operan las recomendaciones, y los obstáculos de su cumplimiento. Su experiencia es esencial para estructurar puentes entre el ámbito nacional e internacional de los derechos humanos.
106. La aparente limitación de las instituciones internacionales en los procesos de cumplimiento e implementación también requiere de una reflexión crítica. Además de la expectativa de que las instituciones internacionales generen efectos directos en la materialización de las recomendaciones internacionales, las organizaciones internacionales como la CIDH también generan efectos indirectos que contribuyen de manera importante a las causas de los derechos humanos. A diferencia de los de naturaleza directa, los efectos indirectos se entienden como todas aquellas consecuencias que derivan de la estimulación o activación de procesos y actores distintos al Estado pero que influyen en su comportamiento<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> ONU, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the role of the public service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights*, AHRC/25/27, 23 December 2013.

<sup>30</sup> Kathryn Sikkink (2011), *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*, W.W. Norton & Company, United States; Xinyuan Dai (2001), "The 'compliance gap' and the efficacy of international human rights institutions", en Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (2013), *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge University Press, 85-102; Xinyuan Dai (2007), "The power of weak international institutions", en *International Institutions and National Policies*, Cambridge University Press, 100-139; Xinyuan Dai (2014), *The Conditional Effects of International Human Rights Obligations*, Discussion Paper, Social Science Research Center Berlin, Germany, 1-27; René Urueña (2016), "Domestic Non-Judicial Institutions in the Development of the International Rule of Law", en Machiki Kanetake y André Nolkaemper, *The Rule of Law at the National and International Levels. Contestations and Deference*, Hart Publishing, 143-170.

107. El empoderamiento de las personas en tanto actores sociales es un efecto indirecto importante<sup>31</sup>. Las recomendaciones internacionales de organismos de supervisión estimulan la movilización y participación de personas y organizaciones civiles que demandan del Estado su cumplimiento. Con ello, fomentan estructuras de apoyo que, por un lado, promueven mayor demanda respecto al adelantamiento de estos procesos y, por el otro, generan esquemas para demandas y procesos futuros<sup>32</sup>. También es posible identificar otro tipo de efectos indirectos derivado del funcionamiento de organizaciones internacionales. El fortalecimiento de agendas determinadas, la promoción de debates vinculados a un tema y el desbloqueo de asuntos problemáticos entre los Poderes del Estado son sólo algunos ejemplos de estos efectos<sup>33</sup>.
108. La atención en los efectos indirectos de los organismos internacionales como la CIDH, modifica necesariamente la perspectiva de análisis. Lejos de poner la mirada sólo en las consecuencias o resultados de sus recomendaciones, nos invita a analizar los procesos que se desarrollan ante ellos y, particularmente, los de cumplimiento e implementación de las recomendaciones internacionales.
109. El caso María da Penha es un buen ejemplo de este tipo de efectos<sup>34</sup>. Pese a que el caso continúa en seguimiento, este precedente ha generado importantes efectos en Brasil y en la región que vale la pena resaltar. El conocimiento del caso generó un espacio propicio para el empoderamiento de María da Penha y diversas organizaciones civiles involucradas con la tramitación y defensa del caso. Asimismo, aseguró que otros organismos internacionales conocieran del tema en el marco de sus competencias y que sus decisiones derivaran en la promulgación de una ley específica para atender la violencia de género en el país. Igualmente, el caso puso esta problemática en el fondo de la agenda nacional en tanto que la decisión de la Comisión fue retomada por diversos medios de comunicación que, hasta la fecha, continúan dándole seguimiento. En esencia, el caso María da Penha, pese a seguir en seguimiento, se ha convertido en un baluarte para la defensa de los derechos de las mujeres y para combatir la violencia de género en la región.
110. Con ello, resulta necesario cuestionar críticamente las barreras que trazan una división tajante entre el ámbito nacional e internacional, así como las competencias estatales de

---

<sup>31</sup> Tom Ginsburg, Zachary Elkins, and Beth Simmons (2013), “Getting to Rights: Treaty Ratification, Constitutional Convergence, and Human Rights Practice,” *Harvard International Law Journal* 54, no. January, 203; Beth. Simmons (2009), *Mobilizing for Human Rights*, United States: Cambridge University Press.

<sup>32</sup> Daniel Brinks y Sandra Botero, “Inequality and the Rule of Law: Ineffective Rights in Latin American Democracies”, en Daniel Brinks, Marcelo Leiras y Scott Mainwaing, *Reflections on Uneven Democracies: The Legacies of Guillermo O’Donnell*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 214-39.

<sup>33</sup> Óscar Parra Vera (2016), “‘Empoderamiento institucional’ e iniciativas progresistas: impacto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en tensiones y choques entre órganos del Estado”, *Pensamiento Jurídico*, 43: enero-junio, 405-442.

<sup>34</sup> CIDH. Caso 12.051. Informe No. 5401. Fondo. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil, 16 de abril de 2001.

aquellas federales y locales. En el ámbito del cumplimiento e implementación de recomendaciones, resulta crucial adoptar una perspectiva de coordinación y no de fractura. El cumplimiento y la implementación de recomendaciones internacionales deben asumirse con compromiso, seriedad y responsabilidad por los actores involucrados.

111. En estos procesos, la perspectiva coordinada no sólo es deseable, sino necesaria. La CIDH es consciente de que las posibilidades de cumplimiento e implementación de sus recomendaciones se encuentran condicionadas de manera importante por el contexto y las estructuras, capacidades y obstáculos que caracterizan a los sistemas políticos, económicos y legales de los distintos Estados de la región. Por ello, la generación de canales de diálogo entre los actores del Sistema Interamericano resulta un aspecto fundamental en el avance de la implementación de las recomendaciones en tanto brinda la posibilidad a los actores de intercambiar ideas para generar mayores posibilidades de cumplimiento.
112. La CIDH considera que el fortalecimiento de los procesos de cumplimiento de decisiones internacionales debe ser dialógico, asumiendo la complejidad de los procesos de cumplimiento, pero valorando las distintas experiencias, capacidades y necesidades de los actores que intervienen en su adelantamiento. A juicio de la Comisión, este esfuerzo puede reducir la brecha que separa lo real de lo imaginado que contribuya a asegurar la plena efectividad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
113. En los siguientes apartados, la CIDH da cuenta de los distintos esfuerzos que diversos Estados de la región han adoptado para reducir el margen de esta brecha y ofrece algunas consideraciones que, a modo de guía, contribuyen a la conformación de Mecanismos Nacionales de Implementación de decisiones internacionales.



## Capítulo 2

Iniciativas domésticas  
y tendencias  
interamericanas para  
asegurar el  
cumplimiento de las  
recomendaciones  
internacionales en  
materia de derechos  
humanos

## INICIATIVAS DOMÉSTICAS Y TENDENCIAS INTERAMERICANAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

114. La Comisión Interamericana ha identificado elementos asociados a procesos, esfuerzos e iniciativas estatales asumidas durante los últimos años en la región para avanzar en los procesos de cumplimiento e implementación de decisiones internacionales de derechos humanos. La Comisión saluda y valora de manera positiva las iniciativas asumidas por los Estados, y reconoce que estos esfuerzos están en armonía con el objetivo de dar plena efectividad al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).
115. Si bien, los esfuerzos identificados no permiten hablar de mecanismos nacionales de implementación de decisiones internacionales articulados y plenamente funcionales, las acciones estatales asumidas dan cuenta de una tendencia regional hacia su conformación. Este esfuerzo, no obstante, no se agota con el despliegue de acciones estatales, sino que se ha visto fuertemente influenciado por las víctimas, movimientos y organizaciones de la sociedad civil que han impulsado su establecimiento y operación.
116. La tendencia regional identifica la estructuración de instancias, dependencias, estructuras y normativas estatales que intentan asumir de manera seria los procesos de seguimiento, cumplimiento e implementación de decisiones internacionales de derechos humanos, pero que presentan características y particularidades que requieren ser abordadas para alcanzar la consecución de sus fines. La CIDH da cuenta de que las iniciativas regionales asumidas se caracterizan por procesos fragmentados de implementación que suelen sustentarse en la naturaleza federal, en la distribución de competencias de cada Estado y en la división de poderes. La Comisión ha identificado, por ejemplo, mayor intervención del Poder Ejecutivo en estos procedimientos, por encima del Legislativo.
117. Asimismo, la Comisión destaca que estas iniciativas no muestran una articulación gubernamental predecible entre distintas instancias del Estado. Aunque en algunos Estados existen lineamientos legales que ordenan la conformación de instancias estatales que promuevan el cumplimiento de órdenes internacionales, existe una reglamentación deficiente de los procesos y competencias específicas que dichas instancias asumen. Esta falencia genera que gran parte de las acciones de estas instituciones dependan de la perspectiva y validez que le asignan las personas que laboran en ellas.
118. A lo largo del presente capítulo, la CIDH expone algunos esfuerzos estatales relevantes que hacen parte de esta tendencia. Respecto de cada uno de los Estados mencionados,

el capítulo ofrece un panorama general y no exhaustivo de los procesos y mecanismos desarrollados, así como algunas observaciones orientadas a fortalecerlos. La información de este apartado se basa en los datos aportados por los Estados y organizaciones de la sociedad civil que respondieron a las solicitudes de información que la CIDH hizo en el marco de la elaboración de este Informe.

## COLOMBIA

119. La información proporcionada por el Estado Colombiano revela iniciativas para el seguimiento e implementación de las recomendaciones y observaciones de órganos internacionales de derechos humanos. La mayoría de estas iniciativas se circunscriben al ámbito de la rama ejecutiva, aunque la Comisión destaca que el Congreso de la República también ha emitido leyes dirigidas a tal fin y que la Corte Constitucional, por su parte, ha delineado el alcance de las competencias ministeriales en la materia.
120. En el ámbito poder ejecutivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, opera como interlocutor entre las entidades del Estado y los órganos internacionales. Dichas actividades las realiza mediante tres grupos internos de trabajo previstos en la Resolución Ministerial 9709/17<sup>35</sup>, a saber, el Grupo Interno de Trabajo de Seguimiento a las Órdenes y Recomendaciones de los Órganos Internacionales en materia de Derechos Humanos (GSORO); el Grupo Interno de Trabajo de Asuntos de Protección sobre Derechos Humanos (GAPD) y el Grupo Interno de Trabajo de Atención a Instancias Internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (GAIIDH-DIH). Cada uno de ellos ejerce sus funciones sobre órdenes, recomendaciones y observaciones de distintos órganos internacionales, y en mayor o menor medida promueven el cumplimiento de las obligaciones convencionales e implementación de las decisiones de esos órganos.
121. El GSORO es un órgano de interlocución encargado de hacer el seguimiento de las acciones internas para implementar las decisiones de los informes emitidos por la CIDH a la luz del artículo 51 de la CADH, en los acuerdos de solución amistosa homologados ante el SIDH y en los dictámenes del Comité de Derechos Humanos emitidos en virtud del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>36</sup>. Por su parte, el Grupo Interno de Trabajo de Asuntos de Protección sobre Derechos Humanos (GAPD) trabaja con medidas cautelares de la CIDH u otros órganos de tratados, así como con aquellas medidas provisionales emitidas por la Corte IDH. En cambio, el Grupo Interno de

<sup>35</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, *Resolución 9709 de 2017*, Diario Oficial No. 50.444 de 11 de diciembre de 2017, arts. 41, 39, 38, disponible para consulta en [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_9709\\_2017.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_9709_2017.htm)

<sup>36</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, *Resolución 9709 de 2017*, Diario Oficial No. 50.444 de 11 de diciembre de 2017, art. 41.



Trabajo de Atención a Instancias Internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (GAIIDH-DIH) trabaja con las observaciones y recomendaciones finales de los órganos de tratados de la ONU; de instancias no convencionales ante las cuales el Estado presenta informes periódicos (como el Grupo del Examen Periódico Universal, entre otros); de instancias permanentes que producen informes periódicos sobre Colombia (como la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros), y procedimientos especiales de las ONU (i.e: Grupos de trabajo y relatores especiales).

122. En el seguimiento de estas decisiones, la normatividad colombiana prevé que cada uno de los grupos responda a las solicitudes de información de los órganos internacionales; que elabore y presente los informes periódicos pertinentes; que prepare reuniones de trabajo y audiencias convocadas por dichos órganos; que coordine la invitación y atención de visitas a Colombia por representantes de mecanismos internacionales y que presente los informes que le sean requeridos<sup>37</sup>. En general, los tres grupos del Ministerio de Relaciones Exteriores ejecutan actividades de seguimiento sobre distintas decisiones emitidas por órganos internacionales. Tales actividades, permiten proporcionar información a los órganos que las emitieron y permiten impulsar, promover o coordinar la adopción de medidas específicas internas para cumplir estas decisiones. Lo anterior, se traduce en espacios de diálogo y formulación de propuestas orientadas a dar cumplimiento a diversas decisiones internacionales.
123. Pese a ello, la CIDH da cuenta de que los tres grupos de trabajo informados por el Estado de Colombia carecen de facultades de ejecución. En la práctica, la entidad nacional competente para cada temática comprendida en las recomendaciones y decisiones internacionales dirigidas al Estado de Colombia es la encargada de ejecutar las acciones pertinentes a nivel interno para cumplir estas determinaciones. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y los grupos de trabajo que en él operan, no cuentan dentro con facultades adicionales reglamentarias para lograr la implementación total de estas decisiones.
124. Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH destaca que la Corte Constitucional de Colombia ha afirmado que, en relación con las decisiones de la Corte Interamericana, el Ministerio de Relaciones Exteriores “tiene obligaciones concretas de carácter material respecto de medidas y decisiones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos”<sup>38</sup>. A juicio de la Corte Constitucional, ello significa que las labores de coordinación que ejecuta el Ministerio de Relaciones Exteriores en esta materia no se limitan a activi-

---

<sup>37</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, *Resolución 9709 de 2017*, Diario Oficial No. 50.444 de 11 de diciembre de 2017, art. 39.

<sup>38</sup> Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia T-653/12*, expediente T-3408860, Acción de tutela interpuesta por Eliécer Lobo Pacheco y otros contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, con vinculación oficiosa de la Presidencia de la República de Colombia, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio, 23 de agosto de 2012, Bogotá, D.C., párr. 4.9, disponible para consulta en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-653-12.htm>

dades formales, tales como transmitir las decisiones adoptadas por estos organismos a las instancias internas encargadas de su ejecución, sino que tiene facultades para conminar a las diversas autoridades al cumplimiento inmediato de lo ordenado, y el deber correlativo de estas autoridades de colaborar efectivamente para conseguir tal fin<sup>39</sup>. Además, al abordar el cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas por esta Comisión, la Corte Constitucional ha destacado que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene “la función de coordinar interinstitucionalmente la respuesta del Estado ante los requerimientos de los organismos internacionales” para lograr su cumplimiento efectivo<sup>40</sup>.

125. La CIDH destaca que dentro del ámbito del poder ejecutivo existen dos órganos colegiados e interministeriales encargados de tomar decisiones de implementación de órdenes, recomendaciones y observaciones de órganos internacionales. El primero es el Comité Interministerial creado por la Ley 288 de 1996. Este Comité dirige sus actividades al cumplimiento de las recomendaciones pecuniarias incluidas en los dictámenes del Comité del PIDCP; en los Informes de Fondo Publicados por la CIDH con base en el artículo 51 de la CADH, así como en los Acuerdos de Solución Amistosa<sup>41</sup>. Este Comité se integra por los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y Derecho, y Defensa Nacional, y se encarga de determinar la emisión de un concepto favorable al cumplimiento de la decisión internacional por el cual se designa la entidad encargada de asumir el trámite de conciliación y ejecutar el pago previsto en el acuerdo, una vez aprobado por el Tribunal Contencioso Administrativo<sup>42</sup>.
126. El segundo órgano es la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Según la información proporcionada por el Estado, la Comisión In-

<sup>39</sup> Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia T-653/12*, expediente T-3408860, Acción de tutela interpuesta por Eliécer Lobo Pacheco y otros contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, con vinculación oficiosa de la Presidencia de la República de Colombia, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio, 23 de agosto de 2012, Bogotá, D.C., párr. 4.9

<sup>40</sup> Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-030/16*, expediente T-5172573, Acción de tutela presentada por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la Presidencia de la República y la Unidad Nacional de Protección, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa, 5 de febrero de 2016, Bogotá, D.C., párr. 8.15.4, disponible para consulta en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016t-030-16.htm>

<sup>41</sup> Congreso de Colombia, *Ley 288 de 1996, 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*, 5 de julio de 1996, art. 2, disponible para consulta en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0288\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0288_1996.html)

<sup>42</sup> Congreso de Colombia, *Ley 288 de 1996, 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*, 5 de julio de 1996, arts. 3, 7, 8; Presidente de la República de Colombia, *Decreto 507 de 2016, por el cual se adiciona una sección al capítulo 11 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto único reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado con la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de Derechos Humanos, contenida en la Ley 288 de 1996*, 30 de marzo de 2016, art. 2.2.3.11.1.1, disponible para consulta en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20507%20DEL%2030%20DE%20MARZO%20DE%202016.pdf>

tersectorial se integra por más de veinte autoridades, y tiene como funciones principales las de coordinar y determinar las entidades responsables de implementar las medidas de reparación ordenadas y/o concertadas en decisiones de órganos internacionales de derechos humanos en casos individuales, siempre que tales medidas de reparación no hayan sido asumidas con anterioridad por otra entidad y no se trate del pago de indemnizaciones de las que trata la Ley 288 de 1996. De manera más específica, la Comisión Intersectorial designa las entidades responsables tramitar “el pago de indemnizaciones ordenadas en sentencias de la Corte IDH”; así como de “impulsar el cumplimiento y el seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”<sup>43</sup>.

127. En el Poder Legislativo, la CIDH resalta que el Congreso de la República de Colombia ha adoptado medidas tendientes a promover el seguimiento e implementación de las recomendaciones y observaciones de órganos internacionales de derechos humanos. Lo anterior lo ha realizado ya sea mediante la expedición de leyes, como la Ley 288 de 1996, relacionada con indemnizaciones derivadas de violaciones a derechos humanos, o con el establecimiento de Comisiones Legales, como la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, y la Comisión de la Equidad de la Mujer. La primera de ellas está facultada para ejercer la vigilancia y control sobre toda autoridad encargada de velar por el respeto de los derechos humanos, pudiendo promover la aplicación de sanciones penales y disciplinarias en puede ejercer el control político de diversos entes en relación con el cumplimiento de las recomendaciones de organismos internacionales<sup>44</sup>.
128. A juicio de la CIDH, el conjunto de órganos creados por el Estado colombiano promueve el seguimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos. Asimismo, su desarrollo ha conducido a la conformación de un andamiaje institucional funcional que impulsa la implementación de cierto tipo de órdenes y medidas recomendadas. Sin perjuicio de estos desarrollos, la CIDH también considera necesario que el Estado garantice que las actividades de seguimiento de cada una de las instituciones señaladas se articulen adecuadamente con las tareas de implementación y que los órganos colegiados estén facultados para designar a las entidades responsables de cumplir todas las medidas previstas en las decisiones internacionales, y no sólo aquellas de carácter pecuniario.

---

<sup>43</sup> Presidente de la República de Colombia, *Decreto 1216 de 2016, Por medio del cual se modifica el Decreto 1081 de 2015 – Decreto Reglamentario Único del Sector de la Presidencia de la República, en lo que hace referencia al Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*, 25 de julio de 2016, art. 2.1.7.2.3., disponible para consulta en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73793>

<sup>44</sup> Congreso de la República de Colombia, *Ley 1434 de 2011, por la cual se modifica y adicional la Ley 5 de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*, Diario Oficial No. 47.944 de 6 de enero de 2011, art. 61C.2, disponible para consulta en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1434\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1434_2011.html)

129. Lo anterior, toda vez que el seguimiento de las decisiones internacionales reservadas a cada institución anotada parece no estar acompañado de facultades reglamentarias que incentiven la implementación de la totalidad de las medidas ordenadas o recomendadas. Si bien los pronunciamientos de la Corte Constitucional han estado dirigidos a fortalecer las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en la implementación de tales medidas, lo cierto es que la regulación vigente hace énfasis en sus aspectos formales, asociados únicamente a la realización de reuniones o talleres. En el ámbito legislativo, si bien existen algunas comisiones parlamentarias con facultades para promover un control político asociado al cumplimiento de decisiones internacionales, estas Comisiones se avocan al conocimiento de temas específicos sin abordar la totalidad de las recomendaciones en materia de derechos humanos.
130. La CIDH reconoce y celebra el importante desarrollo de este tema en Colombia y alienta al Estado a fortalecer las estructuras estatales para asegurar el cumplimiento e implementación de decisiones internacionales, con el objetivo de que su desarrollo genere procesos con mayor articulación e integralidad sobre la base del desarrollo de la noción de reparación integral.

## ARGENTINA

131. El Estado argentino proporcionó información sobre cómo son implementadas las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos que sugiere la respuesta y atención de cada decisión, de manera diferenciada. En general, el poder ejecutivo es el responsable de canalizar las decisiones a las autoridades competentes, mientras que la Corte Suprema de Justicia y el Congreso de la Nación han regulado algunas dimensiones de la implementación de decisiones internacionales.
132. El Estado aseguró que a la fecha no se ha establecido un procedimiento o mecanismo general para implementar las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos. En cambio, indicó que estas suelen ser implementadas a través de procedimientos *ad hoc*. Ejemplo de ello es la práctica asumida ante recomendaciones pecuniarias derivadas de informes de fondo de la CIDH o acuerdos de solución amistosa, cuando aún es necesario fijar el monto de la indemnización. En estos casos se han conformado tribunales arbitrales para cuantificar las reparaciones<sup>45</sup>.
133. Pese a la inexistencia de un mecanismo formal de implementación, el Ministerio de Relaciones Exteriores canaliza caso a caso la implementación interna de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos, ya sea con la intervención de la Secretaría

<sup>45</sup> Ver, por ejemplo, CIDH, *Informe No. 102/05*, Caso 12.080, Solución Amistosa, Sergio Schiavini y María Teresa Shnack de Schiavini Vs. Argentina, 27 de octubre de 2005, párr. 24; *Informe No. 81/08*, Caso 12.298, Solución Amistosa, Fernando Giovanelli Vs. Argentina, 30 de octubre de 2008, párr. 19.

de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o de otras agencias de la rama ejecutiva, legislativa o judicial involucradas en las violaciones, incluidas autoridades provinciales. En el caso de estas últimas, las autoridades federales son intermediarias y no asumen un rol activo en la implementación de las decisiones.

134. Para implementar las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos que repercuten sobre sentencias condenatorias en firme, el Congreso de la Nación expidió un nuevo Código Procesal Penal Federal que autoriza su revisión<sup>46</sup>. Cuando las decisiones conciernen a otro tipo de cuestiones en el ámbito del poder judicial, su implementación suele facilitarse en algunos casos por las agencias públicas que se involucraron en el proceso internacional o en la tramitación doméstica del caso.
135. Si bien el Estado ha reconocido que la implementación de decisiones internacionales se enfrenta a dudas sobre su obligatoriedad interna, la Comisión celebra que el poder judicial haya emitido precedentes que reconocen la obligatoriedad de las sentencias de la Corte IDH<sup>47</sup> y de los informes de fondo publicados al amparo del artículo 51 de la CADH<sup>48</sup>. Sin embargo, preocupa a la Comisión que en meses recientes la Corte Suprema de Justicia se haya apartado del criterio que reconocía la obligatoriedad, en sus términos, de las sentencias de la Corte Interamericana<sup>49</sup>, lo cual sienta un delicado precedente para la adecuada implementación de órdenes y recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos.
136. De igual forma, la CIDH nota con preocupación que, tal como lo reconoció el Ministerio Público de la Defensa, la implementación de las decisiones internacionales descansa primordialmente en la acción de las víctimas o sus representantes ante las autoridades responsables de los poderes públicos, ya sean federales o provinciales. Esto último ocurre también con la práctica

---

<sup>46</sup> Presidente de la Nación Argentina, *Decreto 118/2019 por el que se aprueba el texto ordenado del Código Procesal Penal Federal, aprobado por la Ley N° 27.063 con las incorporaciones dispuestas por la Ley N° 27.272 y las modificaciones introducidas por la Ley N° 27.482*, Ciudad de Buenos Aires, 07 de junio de 2019, art. 366, disponible para consulta en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primeras201331/20190208>

<sup>47</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, “*Esposito, Miguel Ángel s/incidente de prescripción de la acción penal promovido por su defensa*”, E.224.XXXIX, 23 de diciembre de 2004, pág. 6, disponible para consulta en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?idDocumentoSumario=11139>; “*Derecho, René Jesús s/incidente de prescripción de la acción penal – causa n° 24.079–*”, D.1682.XL, Recurso de hecho, 29 de noviembre de 2011, pág. 2, disponible para consulta en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=112102&cache=1633119706180>

<sup>48</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, “*Carranza Latrubesse, Gustavo c/Estado Nacional – Ministerio de Relaciones Exteriores – Provincia del Chubut*”, C.568.XLIV, C.594.XLIV, Recurso de hecho, 06 de agosto de 2013, pág. 32, disponible para consulta en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7023061&cache=1633120092616>

<sup>49</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, “*Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto S/Informe sentencia en el caso ‘Fontevichia y DAmico Vs. Argentina por la Corte Interamericana de Derechos Humanos’*”, CSJ 368/1998 (34-M)CS1, 14 de febrero de 2017, pág. 4, disponible para consulta en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7357162&cache=1633121081448>

de establecer mecanismos *ad hoc* para responder a medidas de reparación, especialmente de índole económica, ya que aun en estos procedimientos se imponen cargas a las víctimas que pueden resultar desgastantes y retrasar el pago de las indemnizaciones, tales como el proponer un árbitro *ad honorem*; intervenir con asistencia letrada en el proceso; aportar y desahogar prueba, así como someter las decisiones de los tribunales arbitrales *ad hoc* a procedimientos de revisión judicial interna por medio de recursos de nulidad<sup>50</sup>.

137. Ante este panorama, la CIDH reconoce los valiosos esfuerzos del Estado para implementar las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos. La Comisión invita al Estado a crear estructuras y procedimientos que se encarguen de forma especializada del seguimiento e implementación de estas decisiones, y reasumir la línea jurisprudencial que garantizaba el cumplimiento de los principios del Derecho Internacional y de las obligaciones en materia de derechos humanos.

## BOLIVIA

138. En el Estado boliviano, la implementación y seguimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos es dirigida por la Procuraduría General del Estado (PGE o Procuraduría General), en coordinación con las entidades del órgano ejecutivo. No obstante, tanto el Congreso como el órgano judicial tienen asignadas algunas responsabilidades relevantes en las tareas de implementación.
139. El Estado señaló que, si bien no cuenta con un mecanismo específico para materializar las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos, la PGE coordina en cada caso la implementación de las decisiones de la CIDH. Esta tarea consiste en analizar la información recibida de las autoridades competentes, así como evaluar y gestionar su cumplimiento con cada una, incluidas las autoridades legislativas y judiciales. Para ello, la Procuraduría identifica a las instituciones a las que solicitará información o las convocará a reuniones de coordinación para definir la posición del Estado o, en su caso, asumir medidas orientadas a la implementación en el ámbito interno. La información solicitada es recabada y sistematizada por la Procuraduría para elaborar y presentar los informes del Estado ante el SIDH.
140. Tratándose del Sistema de Naciones Unidas, la Procuraduría participa en la elaboración, presentación y defensa de los informes de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y Transparencia Interinstitucional y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto último fue resultado de un convenio de cooperación celebrado en 2015 con el apoyo técnico de la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que dio lugar a la creación del Sistema Plurinacional de Seguimiento, Monitoreo y Estadística de

<sup>50</sup> CIDH. Informe Anual 2021. Capítulo II. El Sistema de Peticiones y Casos, Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares. Sección G. Ficha de Seguimiento del Informe No. 43/15, Caso 12.632, Adriana Beatriz Gallo, Ana María Careaga y Silvia Maluf de Christin (Argentina), párr. 22.

Recomendaciones sobre Derechos Humanos en Bolivia, denominado SIPLUS Bolivia<sup>51</sup>. A través de este sistema se sistematiza y da seguimiento a las recomendaciones dirigidas a Bolivia por los diferentes mecanismos de derechos humanos de la ONU, y conforme a lo expresado por el Estado, se tiene la proyección de que todas las instituciones públicas retroalimenten dicho sistema con información sobre cumplimiento. A pesar de este logro representativo, la CIDH observa que, durante el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos para el Estado boliviano, diversas organizaciones de la sociedad civil manifestaron que dicho sistema no contaba con datos actualizados a la fecha de presentación del informe conjunto<sup>52</sup>. En este marco, la Comisión llama al Estado a actualizar periódicamente la información del SIPLUS Bolivia y a proporcionar información sobre los logros específicos alcanzados en materia de seguimiento, en particular, con respecto a la retroalimentación del sistema por parte de las institucionales nacionales.

141. Además de estas tareas, las autoridades del ámbito ejecutivo también se han encargado del pago de las reparaciones, especialmente las ordenadas en las sentencias de la Corte IDH, mediante Decretos Supremos del Presidente del Estado para cada caso específico<sup>53</sup>. En estos Decretos, se instruye al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y a la Procuraduría General a pagar a las víctimas de los daños materiales e inmateriales causados.
142. Por su parte, el órgano legislativo participa en la implementación de las decisiones internacionales que impliquen cambios normativos, con la coordinación de la Procuraduría, mediante el procedimiento legislativo ordinario. De este modo, la Asamblea Legislativa ha aprobado leyes que armonizan el orden jurídico con sentencias de la Corte IDH para in-

---

<sup>51</sup> SIPLUS Bolivia, *Presentación oficial del Sistema Plurinacional de Seguimiento, Monitoreo y Estadística de Recomendaciones sobre Derechos Humanos en Bolivia: SIPLUS Bolivia*, 11 de diciembre de 2015, disponible para consulta en <http://www.siplusbolivia.gob.bo/noticias>

<sup>52</sup> Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil de Derechos Humanos. Examen Periódico Universal – EPU. Estado Plurinacional de Bolivia. Tercer Ciclo. 2020, p. 58, disponible en [a42c07fc3a42e88b30ee1d57a2565faf.pdf](http://www.comunidad.org.bo/a42c07fc3a42e88b30ee1d57a2565faf.pdf) (comunidad.org.bo)

<sup>53</sup> Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, *Decreto Supremo N° 3260*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 981NEC, La Paz, 26 de julio de 2017, art. 1 y 2, disponible para consulta en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/981NEC>; *Decreto Supremo N° 3264*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 981NEC, La Paz, 26 de julio de 2017, art. 1 y 2, disponible para consulta en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/981NEC>; *Decreto Supremo N° 1935*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 627NEC, La Paz, 19 de marzo de 2014, art. 1 y 2, disponible para consulta en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/627NEC>; *Decreto Supremo N° 262*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 56NEC, La Paz, 26 de agosto de 2009, art. 1, disponible para consulta en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/56NEC>; *Decreto Supremo N° 27001*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 55ESP, La Paz, 17 de abril de 2003, art. 2, 4, disponible para consulta en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/55ESP>

corporar en la legislación penal el delito de desaparición forzada<sup>54</sup> y autorizar el traspaso de recursos para la prestación de servicios de salud a favor de las víctimas de un caso<sup>55</sup>.

143. En igual sentido que la Asamblea Legislativa, las autoridades judiciales de Bolivia, en coordinación con el Ministerio Público, han asumido acciones relevantes para implementar caso a caso las decisiones internacionales que les conciernen. Ejemplo de ello es el levantamiento de las medidas cautelares dictadas en un proceso penal que fue objeto de decisión de la Corte IDH<sup>56</sup>. Además, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado por un entendimiento del control de convencionalidad que favorece el cumplimiento de las normas de derechos humanos contenidas en tratados y la interpretación que de ellos hubiera realizado la Corte Interamericana<sup>57</sup>. A partir de esta interpretación, el Tribunal determinó que “inequívocamente las Sentencias emanadas de la CIDH, por su naturaleza y efectos, no se encuentran por debajo ni de la Constitución Política del Estado tampoco de las normas jurídicas infraconstitucionales, sino por el contrario, forman parte del bloque de constitucionalidad y a partir del alcance del principio de supremacía constitucional que alcanza a las normas que integran este bloque, son fundamentadoras e informadoras de todo el orden jurídico interno”<sup>58</sup>.
144. La CIDH valora positivamente estos esfuerzos y reconoce la voluntad del Estado Plurinacional de Bolivia de avanzar en la implementación de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos, especialmente, de aquellas ordenadas por la Corte Interamericana. Sin embargo, a juicio de la Comisión es importante que el Estado conduzca esfuerzos hacia la conformación de un mecanismo que facilite la oportuna materialización de las decisiones internacionales, conforme a su propio diseño institucional y a las competencias asignadas a sus órganos en el ámbito interno.

---

<sup>54</sup> Asamblea Legislativa Plurinacional, *Ley N° 3326 de 18 de enero de 2006*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 2854, La Paz, 21 de enero de 2006, artículo único, disponible para consulta en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/2854>

<sup>55</sup> Asamblea Legislativa Plurinacional, *Ley N° 971 de 16 de agosto de 2017*, Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, Edición 988NEC, La Paz, 16 de agosto de 2017, artículo único, disponible para consulta en <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/988NEC>

<sup>56</sup> Corte IDH. *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 5 de Febrero de 2018. Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, párr. 6, disponible para consulta en [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/andrade\\_05\\_02\\_18.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/andrade_05_02_18.pdf)

<sup>57</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, Sentencia Constitucional Plurinacional 0487/2014, Relator Tata Gualberto Cusi Mamani, Acción de Amparo Constitucional Expediente 04751-2013-10-AAC, Chuquisaca, Sucre, 25 de febrero de 2014, disponible para consulta en [https://buscador.tcpbolivia.bo/\\_buscador/\(S\(Idxng32cwr4cl5svxnco54m\)\)WfrJurisprudencia1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(Idxng32cwr4cl5svxnco54m))WfrJurisprudencia1.aspx)

<sup>58</sup> Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, Sentencia Constitucional 0110/2010-R, Relator Abigael Burgoa Ordóñez, Acción de Amparo Constitucional Expediente 2006-13381-27-RAC, Sucre, 10 de mayo de 2010, disponible para consulta en [https://buscador.tcpbolivia.bo/\\_buscador/\(S\(0yqlhzgccsixerkrvldrji2h\)\)WfrFechaResolucion1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(0yqlhzgccsixerkrvldrji2h))WfrFechaResolucion1.aspx)



## PARAGUAY

145. En el Estado paraguayo, la implementación de las órdenes y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos es encabezada ámbito ejecutivo por una Comisión Interministerial del ámbito ejecutivo coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y presidida por la Vicepresidencia de la República. Esta Comisión también impulsa las acciones pertinentes en los poderes legislativo y judicial, donde trabaja directamente con los órganos competentes de ejecutar las medidas correspondientes.
146. En el ámbito del Poder Ejecutivo, desde 2009, se creó una Comisión Interinstitucional responsable de ejecutar las acciones necesarias para cumplir de sentencias, recomendaciones, solicitudes y otros compromisos internacionales en materia de derechos humanos (CICSI). Con el paso de los años, la CICSI fue dotada de competencia para establecer e implementar un cronograma de acciones para promover el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, recomendaciones de la CIDH y obligaciones derivadas de los tratados de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas<sup>59</sup>. De la mano de la Vicepresidencia de la República, la CICSI se integra por una docena de altas autoridades del Estado, incluidos los titulares de Ministerios, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional del Indígena. Cuenta, además, con un Consejo Consultivo, donde concurren las Direcciones de Derechos Humanos de múltiples instituciones públicas e invitados pertinentes<sup>60</sup>.
147. Cuando la CICSI conoce un caso, convoca a una reunión de trabajo relativa a cada petición para sentar la postura del Estado y definir, no solo el curso de acción, sino un cronograma de trabajo con las instituciones competentes y organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, por ejemplo, la Comisión practica visitas *in loco* en los casos en seguimiento ante los órganos del Sistema Interamericano. En lo que concierne a la presentación de informes ante los órganos internacionales de derechos humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su carácter de Coordinador General de la CICSI, es responsable de solicitar la información a las autoridades competentes, reunirse con ellas para determinar acciones y generar los informes con los avances alcanzados.
148. La CICSI también es responsable de impulsar la implementación de las decisiones internacionales en los poderes legislativo y judicial. En el ámbito del poder legislativo, la Comisión ha presentado, por ejemplo, proyectos de ley sobre acuerdos de solución amistosa ante la

---

<sup>59</sup> Presidencia de la República del Paraguay, *Decreto N° 4367 del 9 de noviembre de 2015, por el cual se reestructura la Comisión Interinstitucional responsable de la Ejecución de las Acciones necesarias para el cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI)*, Gaceta Oficial, 13 de noviembre de 2015, pág. 21, 23, disponible para consulta en <http://www.ilo.org/dyn/hatlex/docs/ELECTRONIC/100642/121126F2000545272/DECRETO%204368%20PARAGUAY.pdf>

<sup>60</sup> Presidencia de la República del Paraguay, *Decreto N° 4367 del 9 de noviembre de 2015, por el cual se reestructura la Comisión Interinstitucional responsable de la Ejecución de las Acciones necesarias para el cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI)*, pág. 24, 25, disponible para consulta en <http://www.ilo.org/dyn/hatlex/docs/ELECTRONIC/100642/121126F2000545272/DECRETO%204368%20PARAGUAY.pdf>

CIDH<sup>61</sup> o sentencias dictadas por la Corte Interamericana. Además, trabaja con las comisiones de ambas cámaras del Congreso Nacional para implementar las decisiones que les conciernan directamente. En el caso del Poder Judicial, el curso de acción es determinado a través del consenso alcanzado en la CICSI, de cuyo Consejo Consultivo forma parte.

149. La CIDH también reconoce los avances del Estado Paraguayo en el seguimiento a las órdenes y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos. En especial, destaca la creación en 2014 del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE Paraguay), a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia y con la cooperación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Con esta creación, Paraguay fue pionero en poner en marcha una herramienta informática de acceso público que permite recopilar información sobre las acciones estatales relacionadas con la implementación de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos<sup>62</sup>. Para su funcionamiento, este SIMORE cuenta con una red de puntos focales en los tres poderes del Estado, incluidas las dos cámaras del Congreso, que se encargan de reportar los avances en la implementación de las decisiones<sup>63</sup>. La CIDH además agradece el apoyo recibido por parte del Paraguay para desarrollar y poner en marcha en el año 2020 la plataforma del SIMORE Interamericano que sistematiza las recomendaciones emitidas por la CIDH a través de sus distintos mecanismos de actuación.
150. La Comisión destaca la labor desarrollada por la CICSI y reconoce de manera positiva que su funcionamiento haya servido para estructurar una respuesta coordinada para fomentar el adecuado cumplimiento e implementación de decisiones internacionales. La CIDH considera que la actuación de la CICSI incorpora algunas nociones esenciales de un mecanismo de implementación de decisiones internacionales, por lo que hace votos para que el Estado adelante las medidas pertinentes a fin de transitar hacia su consolidación como un mecanismo institucional permanente que responda a los retos que del cumplimiento e implementación de decisiones internacionales abordados en el presente Informe.

<sup>61</sup> Presidente de la República del Paraguay, *Mensaje del Poder Ejecutivo N° 328, Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 22 de octubre de 2019, por el cual remite el Proyecto de Ley "De la protección de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social contra las detenciones masivas e indiscriminadas"*, Sistema de Información Legislativa, 31 de octubre de 2019, disponible para consulta en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/118988>

<sup>62</sup> Presidencia de la República del Paraguay, *Decreto N° 4368 del 9 de noviembre de 2015, por el cual se establece el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE) como medio informático en el cual constarán las acciones del Estado relacionadas al cumplimiento e implementación de las sugerencias en materia de derechos humanos, formuladas al Paraguay por los diferentes mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos*, Gaceta Oficial, 13 de noviembre de 2015 pág. 27, disponible para consulta en <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/100642/121126/F2000545272/DECRETO%204368%20PARAGUAY.pdf>

<sup>63</sup> Presidencia de la República del Paraguay, *Decreto N° 4368 del 9 de noviembre de 2015, por el cual se establece el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE) como medio informático en el cual constarán las acciones del Estado relacionadas al cumplimiento e implementación de las sugerencias en materia de derechos humanos, formuladas al Paraguay por los diferentes mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos*, pág. 29, disponible para consulta en <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/100642/121126/F2000545272/DECRETO%204368%20PARAGUAY.pdf>

151. La CIDH invita al Estado a poner atención sobre la necesidad de que el poder legislativo y el poder judicial del Estado paraguayo amplíen su participación en la implementación de decisiones internacionales. Es fundamental que desde estos ámbitos se promuevan cambios normativos que faciliten el acceso a las reparaciones ordenadas y recomendadas a nivel internacional. Resalta la importancia de leyes que estandaricen un procedimiento para al pago de indemnizaciones por violaciones de derechos humanos, agilicen la actuación de las instituciones estatales y garanticen, en última instancia, la oportuna satisfacción de las necesidades de las víctimas reconocidas ante los órganos internacionales de protección.

## HONDURAS

152. En el Estado de Honduras, la implementación de las órdenes y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos tiene lugar a través de mecanismos preponderantemente ejecutivos, aunque con alguna participación de representantes de otros poderes públicos.

153. A fin de asegurar la implementación de las decisiones del SIDH, en 2006 fue creado el Grupo de Trabajo Interinstitucional en materia de Derechos Humanos (GTIDH)<sup>64</sup>, mediante un convenio de colaboración. Este órgano permanente de alto nivel mantiene reuniones semanales de trabajo y seguimiento. Originalmente estuvo integrado por el Procurador General de la República, encargado de coordinar sus trabajos, así como por la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General, el Ministro Asesor Legal de la Presidencia y las Secretarías de Estado en los Despachos de Gobernación, Seguridad, Finanzas y Relaciones Exteriores<sup>65</sup>. El GTIDH incorpora varias Secretarías e Institutos Nacionales y al Ministerio Público. Cada autoridad está obligada a suministrar la información y a prestar apoyo para el cumplimiento de las atribuciones del Grupo, entre las que destaca el solicitar la implementación de las medidas cautelares decretadas, comunicar a la entidad que corresponda las sentencias y acuerdos de solución amistosa para su oportuna ejecución, y coadyuvar a la formulación de informes iniciales y periódicos previstos en los instrumentos internacionales<sup>66</sup>.

154. Luego de que la Procuraduría General recibe las decisiones internacionales, el GTIDH las socializa con las instituciones involucradas en el caso para hacer un análisis preliminar de cómo cumplir lo solicitado. Posteriormente, se mapean las instituciones responsables de la

---

<sup>64</sup> Grupo de Trabajo Institucional en Materia de Derechos Humanos, *Convenio Especial de Cooperación Institucional*, Tegucigalpa, 21 de julio de 2006, artículo segundo, disponible para consulta en <http://www.poderjudicial.gob.hn/transparencia/regulacion/Documents/Convenios%20Nacionales/ConvenioEspecialdeCooperaci%C3%B3nInstitucionalGrupodeT.pdf>

<sup>65</sup> Grupo de Trabajo Institucional en Materia de Derechos Humanos, *Convenio Especial de Cooperación Institucional*, artículo primero.

<sup>66</sup> Grupo de Trabajo Institucional en Materia de Derechos Humanos, *Convenio Especial de Cooperación Institucional*, artículo primero, tercero.

implementación y seguimiento, para requerir su apoyo en estas tareas y, una vez que se cuenta con información de cada institución, se elabora la respuesta estatal a los órganos internacionales de derechos humanos. En este proceso, las víctimas, representantes u organizaciones de la sociedad civil son invitados a participar.

155. Por otra parte, la Secretaría de Derechos Humanos (SEDH) funge como Coordinadora del Grupo Especial de Respuesta en Derechos Humanos (GERDH), y en ese rol da seguimiento a las recomendaciones de los informes situacionales y audiencias temáticas del Sistema Interamericano, así como a las recomendaciones del Sistema Universal. También redacta, sustenta y presenta informes ante estos órganos, conforme a las atribuciones otorgadas por la Presidencia de la República<sup>67</sup>. El GERDH se integra por instituciones de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, así como por órganos independientes como el Ministerio Público. El Estado sostuvo que desde la Secretaría de Derechos Humanos ha buscado formalizar al GERDH desde el año 2019 mediante un Decreto Ejecutivo que regule sus funciones y características a través de una Red Interinstitucional de Derechos Humanos<sup>68</sup>.
156. Para cumplir con sus funciones, la SEDH analiza las recomendaciones con miras a determinar las instituciones responsables de su implementación y asignarles la tarea de reportar los avances, tras realizar una mesa de trabajo temática a la que invita, además de las instituciones, a las organizaciones sociales involucradas. Los avances son cargados al Sistema de Monitoreo de Recomendaciones en Derechos Humanos Honduras (SIMOREH), establecido en 2016 con la cooperación técnica de la Cancillería de Paraguay y coordinado por la propia SEDH. Este sistema reúne las recomendaciones de los órganos de tratados, del Examen Periódico Universal, los puntos resolutive de las sentencias de la Corte IDH y las recomendaciones del informe de la visita *in loco* de la CIDH en 2018. La información es cargada en el SIMOREH por un servidor público designado como enlace por las instituciones de los tres poderes del Estado y de los órganos independientes. En el caso del poder legislativo y judicial, los enlaces se encargan de trasladarles las recomendaciones para su implementación.
157. Además de estos instrumentos, mediante Acuerdo Ejecutivo del Presidente de la República, en 2016 se creó una Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales emitidas por la Corte IDH en los casos Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras y Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras (CICSI). El decreto de creación de esta Comisión estableció que

<sup>67</sup> Poder Ejecutivo de Honduras, *Decreto Ejecutivo Número PCM-055-2017*, La Gaceta, Tegucigalpa, M.D.C., 12 de septiembre del 2017, pág. 93, 97, disponible para consulta en <http://www.consejosecretariosdeestado.gob.hn/2017/PCM%20055-2017.pdf>

<sup>68</sup> Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos, *Con Decreto Ejecutivo Secretaría de Derechos Humanos busca formalizar el Grupo Especial de Respuesta en Derechos Humanos*, 14 de junio de 2019, disponible para consulta en <https://www.sedh.gob.hn/noticias/3377-con-decreto-ejecutivo-secretaria-de-derechos-humanos-busca-formalizar-el-grupo-especial-de-respuesta-en-derechos-humanos>

sería una instancia de diálogo y concertación entre las partes involucradas para coordinar las acciones dirigidas al cumplimiento de ambas sentencias<sup>69</sup>.

158. En suma, tanto la Procuraduría General como la Secretaría de Derechos Humanos desempeñan un papel fundamental en el seguimiento, monitoreo e implementación de órdenes y recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos. La CIDH reconoce y celebra la existencia de una importante red de instituciones que se articulan en torno al funcionamiento del GTIDH y al GERDH, y que involucra al conjunto de poderes públicos. No obstante, la Comisión observa que a pesar de que el Estado afirmó estar trabajando en un marco normativo para formalizar el trabajo del GERDH, no pudo verificar que se haya establecido la Red Interinstitucional de Derechos Humanos impulsada por la SEDH. La Comisión invita al Estado a proporcionar información sobre esta formalización, y lo llama a fortalecer la normatividad de sus instrumentos de seguimiento e implementación en el ámbito interno para garantizar su permanencia.
159. Pese a ello, la Comisión identifica que en el marco de la operación de estos mecanismos parece existir una duplicidad de procedimientos que fragmentan los procesos de cumplimiento y generan un aprovechamiento menos eficaz de los recursos materiales y humanos existentes. La Comisión llama al Estado de Honduras a continuar fortaleciendo la normatividad que da sustento a dichos mecanismos con el objetivo de garantizar su permanencia y sostenibilidad.
160. Por otro lado, la CIDH hace un llamado a que el poder legislativo hondureño amplíe su participación en la puesta en marcha de las decisiones internacionales en el ámbito interno. Si bien actualmente hace parte de los instrumentos existentes, la Comisión observa que estos derivan de la iniciativa del ejecutivo en colaboración con el poder judicial, lo cual sugiere que las instancias legislativas aún pueden asumir un papel más destacado en esta materia, de forma tal que se garantice no solo la adecuada reparación de las víctimas acreditadas ante los órganos internacionales de derechos humanos, sino un constante proceso de armonización del orden jurídico nacional con sus órdenes y recomendaciones.

## ECUADOR

161. A fin de promover el cumplimiento de las decisiones internacionales de derechos humanos, el Estado de Ecuador constituyó una Secretaría en el poder ejecutivo como instancia responsable de coordinar la implementación y seguimiento de las órdenes y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos. Esta tarea es cumplida en colaboración con la Procuraduría General de la Nación. Además, el poder legislativo ha participado en establecer vías judiciales para hacer cumplir algunas decisiones en el ámbito interno.

---

<sup>69</sup> Corte IDH, *Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de mayo de 2019*, Supervisión de cumplimiento de sentencia, párr. 6, 26, 27, disponible para consulta en [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/puntapietra\\_14\\_05\\_19.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/puntapietra_14_05_19.pdf)

162. En el ámbito del poder ejecutivo, las tareas relacionadas con la implementación de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos han sido realizadas desde 2008 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>70</sup> que en 2018 se transformó en la Secretaría de Derechos Humanos. Esta entidad está a cargo de realizar el seguimiento de los compromisos internacionales y coordinar la ejecución de las sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones y resoluciones provenientes del Sistema Interamericano y del Sistema Universal<sup>71</sup>.
163. En ejercicio de sus facultades, la Secretaría procede, a través de la Dirección de Protección, Reparación Integral y Autoridad Central (DPRIAC), a revisar el caso y medidas propuestas, mapea a las entidades competentes de ejecutar las medidas de reparación recomendadas, y solicita a la entidad vulneradora que emprenda las acciones correspondientes para reparar a las víctimas. En particular, se les solicita planificar dentro de su presupuesto anual una partida específica para cumplir con las medidas de compensación económica. En este contexto, realiza reuniones de coordinación con las entidades del ejecutivo, legislativo, judicial, y con los órganos de transparencia y control social para establecer una hoja de ruta con compromisos y fechas de entrega de información para ejecutar las reparaciones con acciones específicas.
164. Bajo la coordinación y dirección de la Secretaría, cada Ministerio, a través de sus direcciones de derechos humanos, implementa directamente las medidas de reparación, de cuyas acciones la DPRIAC hace el seguimiento permanente. Con la información recibida, la DPRIAC además elabora informes periódicos sobre los avances del cumplimiento de las medidas adoptadas que remite a la Procuraduría General del Estado para que esta, en ejercicio de sus facultades constitucionales, ejerza ante los organismos internacionales la representación y defensa del Estado ecuatoriano.
165. Sumado a lo anterior, la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la Procuraduría General del Estado tiene la facultad de coordinar con las entidades competentes la implementación de las acciones para cumplir sentencias, resoluciones, recomendaciones u otras medidas dictadas por organismos internacionales de derechos humanos<sup>72</sup>. Además, solicita informes a las entidades públicas y privadas, y provee la información a las entida-

<sup>70</sup> Presidente Constitucional de la República, *Decreto Ejecutivo No. 1317*, Registro Oficial No. 428, 18 de septiembre de 2008, art. 1, disponible para consulta en <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4809-registro-oficial-no-428>

<sup>71</sup> Presidente Constitucional de la República, *Decreto Ejecutivo N° 560*, Suplemento del Registro Oficial N° 387, 13 de diciembre de 2018, art. 2, disponible para consulta en <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/11170-suplemento-al-registro-oficial-n%C2%BA-387.html>

<sup>72</sup> Procurador General del Estado, *Reglamento Orgánico Funcional de la Procuraduría General del Estado*, Resolución de la Procuraduría General del Estado 107, Registro Oficial Edición Especial 36, 13 de julio de 2017, art. 31, disponible para consulta en [http://www.pge.gob.ec/images/documentos/LeyTransparencia2018/mayo/a3/REGLAMENTO\\_ORGANICO\\_FUNCIONAL\\_DE\\_LA\\_PGE.pdf](http://www.pge.gob.ec/images/documentos/LeyTransparencia2018/mayo/a3/REGLAMENTO_ORGANICO_FUNCIONAL_DE_LA_PGE.pdf)

des competentes de la preparación de los informes periódicos ante los comités del Sistema de Naciones Unidas<sup>73</sup>.

166. Por su parte, la Asamblea Nacional ha aprobado leyes que han derivado, en parte, de recomendaciones de organismos internacionales, como la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que fue adoptada considerando la Recomendación General No. 35 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>74</sup>, y las reformas a Ley Orgánica de Comunicación, luego de las recomendaciones hechas por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2016<sup>75</sup>. Además, con la aprobación de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional, la Asamblea otorgó a las personas el derecho de acudir a la Corte Constitucional frente al incumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, solo en aquellos casos que contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible<sup>76</sup>.
167. Lo expuesto pone de relieve que, en Ecuador, la Secretaría de Derechos Humanos y la Procuraduría General cuentan con atribuciones para coordinar la implementación de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos. La CIDH reconoce la importancia del progresivo rediseño institucional iniciado en 2008, que ha conducido a que el Estado tenga una dependencia con rango de Secretaría encargada de coordinar las tareas de implementación. Sin perjuicio de ello, la CIDH llama la atención sobre la necesidad de que el poder judicial y el legislativo participen de forma más activa en el diseño y regulación de un mecanismo nacional de implementación capaz de ejecutar directa y oportunamente todas las órdenes y recomendaciones de los órganos internacionales, y no solo aquellas que, mediante juicio, cumplen con las condiciones establecidas en la ley.
168. Para la Comisión, los valiosos esfuerzos del Estado ecuatoriano revelan la importancia de que las entidades públicas tengan competencias definidas para promover la ejecución de las decisiones internacionales en el ámbito interno. En este sentido, invita al Estado a continuar fortaleciendo la capacidad de acción de sus autoridades y , en particular, a garantizar que las actividades de coordinación de la Secretaría de Derechos Humanos y su

---

<sup>73</sup> Procurador General del Estado, *Reglamento Orgánico Funcional de la Procuraduría General del Estado*, art. 31.

<sup>74</sup> Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres*, Suplemento del Registro Oficial N° 175, 5 de febrero de 2018, pág. 6, disponible para consulta en <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/10072-suplemento-al-registro-oficial-no-175>

<sup>75</sup> Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Comunicación*, Suplemento del Registro Oficial N° 432, 20 de febrero de 2019, disponible para consulta en <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/11379-suplemento-al-registro-oficial-no-434>

<sup>76</sup> Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional*, Suplemento del Registro Oficial N° 52, 22 de octubre de 2009, art. 52, disponible para consulta en [https://www.asambleanacional.gob.ec/es/systemfiles/ley\\_organica\\_de\\_garantias\\_jurisdiccionales\\_y\\_control\\_constitucional.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/es/systemfiles/ley_organica_de_garantias_jurisdiccionales_y_control_constitucional.pdf)

DPRIAC tengan instrumentos eficaces para lograr la implementación total de las órdenes y recomendaciones pronunciadas en sede internacional.

## PERÚ

169. El Estado peruano ha concentrado el seguimiento e implementación de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Por su parte, las entidades legislativas y judiciales se han enfocado en garantizar la implementación de medidas establecidas en sentencias internacionales.
170. Como parte del Poder Ejecutivo, el Estado estableció la Procuraduría General, adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con facultades para fortalecer, unificar y modernizar la defensa jurídica del Estado en el ámbito nacional, supranacional e internacional<sup>77</sup>. La Procuraduría General cuenta con la Procuraduría Pública Especializada Supranacional (PPES), responsable de la representación y defensa jurídica del Estado ante los órganos del Sistema Interamericano y otros organismos internacionales<sup>78</sup>, y de coordinar, supervisar y dar seguimiento a la implementación de las decisiones de los órganos del Sistema.
171. Tras ser notificada de la decisión internacional, la PPES la comunica a las entidades responsables de adoptar las medidas según sus competencias. La PPES realiza tareas de coordinación a través de reuniones con distintas autoridades y requerimientos de información actualizada. Con esta información, remite un informe a los órganos internacionales con los avances en la implementación de sus decisiones.
172. Conforme a la regulación estatal, las entidades implicadas en las decisiones internacionales, tales como medidas provisionales y cautelares, sentencias o acuerdos de solución amistosa, están obligadas a proporcionar información a la PPES sobre su implementación<sup>79</sup>. Tratándose de sentencias, la PPES elabora un informe técnico en el que propone a las entidades responsables el cumplimiento de las reparaciones, y el Consejo Directivo de la Procuraduría General del Estado (CDPGE) emite un acuerdo vinculante que determina las entidades en-

---

<sup>77</sup> Presidente de la República, *Decreto Legislativo N° 1326. Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado*, Diario Oficial “El Peruano”, 5 de enero de 2017, art. 1, 9, disponible para consulta en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-reestructura-el-sistema-administrati-decreto-legislativo-n-1326-1471010-5/>

<sup>78</sup> Presidente de la República, *Decreto Supremo N° 018-2019-JUS. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326*, Diario Oficial “El Peruano”, 22 de noviembre de 2019, art. 54, disponible para consulta en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-decreto-legisl-decreto-supremo-n-018-2019-jus-1830160-5/>

<sup>79</sup> Presidente de la República, *Decreto Supremo N° 018-2019-JUS. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326*, art. 57, 61, 62.



cargadas de la implementación de las reparaciones pecuniarias y no pecuniarias, las cuales asumen con su presupuesto la realización de los pagos correspondientes<sup>80</sup>.

173. Además, el Ministerio de Justicia cuenta con un Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) que asesora al Ejecutivo en el desarrollo de políticas, planes de acción y estrategias relativas a derechos humanos y le proporciona elementos para cumplir sus compromisos internacionales<sup>81</sup>. Es responsable de centralizar, a través de su presidencia, las acciones del Estado en derechos humanos y coordinar con los organismos nacionales e internacionales, y tiene la facultad de hacer propuestas legislativas, emitir opinión sobre los informes iniciales y periódicos relativos a tratados o al Examen Periódico Universal, y sobre las medidas para el cumplimiento de las recomendaciones de los órganos internacionales<sup>82</sup>.
174. También adscrita al Ministerio de Justicia, la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (CONADIH) está facultada para elaborar proyectos normativos y coadyuvar al seguimiento de las políticas y medidas para cumplir compromisos en materia de DIH<sup>83</sup>.
175. Por su parte, los poderes legislativo y judicial participan de la implementación de las decisiones internacionales a través de órganos ejecutivos o en el contexto de leyes. Así, un representante del poder judicial es parte del CNDH<sup>84</sup>, y el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República participa en las sesiones ordinarias de la CONADIH<sup>85</sup>. En el caso de medidas provisionales y sentencias internacionales que ordenen el pago de dinero como indemnización o medidas declarativas, la Ley 27775 establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores debe remitir la decisión al Pre-

---

<sup>80</sup> Presidente de la República, *Decreto Supremo N° 018-2019-JUS. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1326*, art. 61.1, 61.2, 61.3.

<sup>81</sup> Presidente de la República, *Decreto Supremo N° 012-86-JUS. Constituyen en el Ministerio de Justicia el Consejo Nacional de Derechos Humanos*, art. 1, disponible para consulta en <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/03/DS-012-86-JUS.docx>; *Resolución Ministerial N° 0167-2012-JUS*, 28 de junio de 2012, art. 1, Ministro de Justicia y Derechos Humanos, *Resolución Ministerial N° 0167-2012-JUS*, Diario Oficial “El Peruano”, 28 de junio de 2012, art. 2, 3.c), disponible para consulta en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-interno-del-consejo-nacional-de-derechos-resolucion-ministerial-n-0167-2012-jus-808838-1/> y <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru2012/Julio03/RM-0167-2012-JUS.pdf>

<sup>82</sup> Ministro de Justicia y Derechos Humanos, *Resolución Ministerial N° 0167-2012-JUS*, art. 4.e, 4.f, 17, 20.d).

<sup>83</sup> Presidente de la República, *Decreto Supremo N° 006-2021-JUS, que adecua la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario – CONADIH, a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*, Diario Oficial “El Peruano”, 13 de mayo de 2021, art. 2, disponible para consulta en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-adecua-la-comision-nacional-de-estudio-y-decreto-supremo-n-006-2021-jus-1952568-8/>

<sup>84</sup> Ministro de Justicia y Derechos Humanos, *Resolución Ministerial N° 0167-2012-JUS*, art. 5.

<sup>85</sup> Presidente de la República, *Decreto Supremo N° 006-2021-JUS*, art. 3.

sidente de la Corte Suprema, quien a su vez la enviará al juez competente<sup>86</sup>. Este último notifica al Ministerio de Justicia para tramitar el pago correspondiente, y tratándose de medidas no indemnizatorias, ordena a las entidades implicadas el cese de la situación y las medidas necesarias<sup>87</sup>. Para facilitar la aplicación de la Ley, el Poder Judicial creó un Juzgado Especializado en ejecución de sentencias supranacionales<sup>88</sup>.

176. Lo anterior pone de relieve que, en el Perú, la participación de las autoridades legislativas y judiciales en la implementación de las decisiones internacionales se ha concentrado, sobre todo, en las decisiones de tribunales internacionales como la Corte IDH. En cambio, el poder Ejecutivo, en el marco de su Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha diseñado y puesto en marcha mecanismos más amplios para promover la implementación de las decisiones. La Comisión celebra estos importantes progresos que representan un esfuerzo para avanzar en el cumplimiento de compromisos internacionales. Sin perjuicio de ello, la CIDH estima necesario que el Estado adopte las acciones pertinentes para asegurar el cumplimiento satisfactorio de las normas que regulan los procesos de seguimiento e implementación para evitar el riesgo de obstaculizar su trámite afectando a los beneficiarios de las medidas.
177. Ejemplo de esto es que en los casos de la Ley 27775, la Corte Suprema es la encargada de informar a la Corte IDH, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, las medidas adoptadas en cumplimiento de la sentencia<sup>89</sup>. No obstante, el Estado informó que el Poder Judicial no cuenta con un sistema activo para monitorear las acciones adoptadas sobre tales decisiones, lo cual reduce las capacidades de los órganos judiciales para dar seguimiento a la decisión y remitir la información correspondiente. Si bien el Ministerio de Justicia cuenta con un Observatorio de Derechos Humanos que monitorea los avances alcanzados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en virtud de tratados, sus tareas se concentran en las observaciones de los Comités de Naciones Unidas y su alcance es limitado a la hora de monitorear al conjunto de decisiones internacionales dirigidas a los distintos poderes públicos.
178. La Comisión invita al Estado peruano a garantizar la existencia de instrumentos adecuados para monitorear las acciones de los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial. Esto, de forma tal que se amplíe su capacidad de respuesta a las reparaciones ordenadas o recomendadas en

<sup>86</sup> Congreso de la República, *Ley N° 27775, que regula el procedimiento de ejecución de sentencias emitidas por tribunales supranacionales*, Diario Oficial “El Peruano”, 7 de julio de 2002, art. 2, disponible para consulta en <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/3Vrogs4-KJ-8v15IHdjPtJ>

<sup>87</sup> Congreso de la República, *Ley N° 27775*, art. 2, 4.

<sup>88</sup> Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Resolución Administrativa N° 089-2010-CE-PJ, Lima, 11 de marzo de 2010, artículo primero, disponible para consulta en <http://cdn01.pucp.edu.pe/idehpucp/wp-content/uploads/2017/07/13162417/resadm-089-2010-ce-pj.pdf>

<sup>89</sup> Congreso de la República, *Ley N° 27775*, art. 6.

sede internacional. La CIDH reconoce el importante número de proyectos de ley presentados en el Congreso peruano para abordar algunos de estos aspectos, y llama al Estado a avanzar en fortalecer la eficacia del marco jurídico aplicable a la implementación y seguimiento de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos.

## URUGUAY

179. En relación con el seguimiento e implementación de decisiones internacionales, el Estado uruguayo ha institucionalizado en el ámbito del poder ejecutivo un *Mecanismo Nacional de Elaboración de Informes y Seguimiento de Recomendaciones* coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y donde los demás poderes públicos participan como invitados.
180. El Mecanismo cuenta con una plataforma de diálogo institucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la sociedad civil, denominado Sistema de Diálogo y Consulta, de importancia en la elaboración de los informes y recepción de las recomendaciones del Sistema Universal. En ambos casos, el Ministerio convoca públicamente a las organizaciones de la sociedad civil interesadas en los temas correspondientes y, en el caso de haber recibido recomendaciones, dialogar sobre su implementación<sup>90</sup>.
181. El Mecanismo está integrado por la *Red Interinstitucional para la elaboración de informes y seguimiento de la implementación de recomendaciones y observaciones en materia de Derechos Humanos* que opera como una instancia de articulación interinstitucional y trabaja con las decisiones los órganos de tratados del Sistema Universal, el Examen Periódico Universal y los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU<sup>91</sup>. La Red es responsable de elaborar los informes requeridos por esos órganos, hacer el seguimiento de la implementación de sus recomendaciones y observaciones, y efectivizar la implementación a nivel nacional de las obligaciones en materia de derechos humanos<sup>92</sup>.
182. La Red es coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la integran representantes de los Ministerios y la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República. En ella participan como invitados representantes del Poder Legislativo, Poder Judicial, Fiscalía General de la Nación, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defenso-

---

<sup>90</sup> Presidente de la República Oriental del Uruguay, *Decreto No. 25/014, Creación del Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Organizaciones Sociales*, 19 de febrero de 2014, art. 1, parágrafo III) agregado por Decreto No. 85/018 del 09 de abril de 2018, disponible para consulta en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos25-2014>.

<sup>91</sup> Presidencia de la República Oriental del Uruguay, *Decreto No. 359/016, Creación de la Red Interinstitucional para la elaboración de informes y seguimiento de recomendaciones y observaciones en materia de derechos humanos*, 22 de noviembre de 2016, art. 1, disponible para consulta en <http://www.impo.com.uy/bases/decretos358-2016>

<sup>92</sup> Presidencia de la República Oriental del Uruguay, *Decreto No. 359/016, Resultando III*), art. 1.

ría del Pueblo<sup>93</sup>. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores puede invitar a gobiernos departamentales, entes autónomos y, si lo estima pertinente, puede convocar a Organizaciones de la Sociedad, Civil, academia y organismos internacionales<sup>94</sup>.

183. Para coordinar las tareas de seguimiento, el Estado ha asignado al Ministerio de Relaciones Exteriores la responsabilidad de hacerse cargo de un Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), que constituye el medio informático que registra las acciones del Estado relacionadas con la implementación de las recomendaciones y observaciones formuladas a partir del año 2008 por el sistema universal<sup>95</sup>. Las autoridades de la Red son responsables de aportar información al SIMORE sobre el avance en la implementación de las recomendaciones recibidas del Sistema Universal<sup>96</sup>.
184. Respecto al seguimiento e implementación de decisiones del Sistema Interamericano, el Estado aseguró que, si bien no está incluido aún en el Mecanismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores también se ha encargado de realizar la coordinación institucional para estar al día con las consultas y solicitudes de información relacionadas. En este sentido, ha hecho un trabajo de seguimiento y contacto permanente con las autoridades competentes, sean judiciales, legislativas, o ejecutivas.
185. La CIDH reconoce los esfuerzos realizados por el Estado uruguayo para contar con un mecanismo nacional de seguimiento e implementación de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos. La Comisión advierte que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el que esencialmente articula las actividades en esta materia, tanto de forma aislada como en la Red Interinstitucional. También destaca que, en este último órgano, los representantes de otros poderes del Estado y de otras entidades autónomas tienen el carácter de invitados. A juicio de la Comisión, es fundamental que los esfuerzos del Estado trasciendan al ámbito del Poder Ejecutivo, y que los demás poderes participen del diseño y reglamentación del Mecanismo Nacional.
186. Aunado a ello, la Comisión llama la atención sobre la necesidad de que el Mecanismo aborde las decisiones que se emiten en el Sistema Interamericano para garantizar que la implementación de todas las decisiones internacionales sea promovida a través de los mismos canales institucionales y facilitar, de este modo, el acceso a las reparaciones por parte de las víctimas. Por todo lo anterior, la CIDH invita al Estado a fortalecer las facultades otorgadas al Mecanismo y su Red Interinstitucional para ampliar su capacidad de ma-

<sup>93</sup> Presidencia de la República Oriental del Uruguay, *Decreto No. 359/016*, art. 2.

<sup>94</sup> Presidencia de la República Oriental del Uruguay, *Decreto No. 359/016*, art. 3, 4.

<sup>95</sup> Presidencia de la República Oriental del Uruguay, *Decreto No. 359/016*, art. 7, 8.

<sup>96</sup> Presidencia de la República Oriental del Uruguay, *Decreto No. 359/016*, art. 9.

terializar las órdenes y recomendaciones internacionales en el ámbito interno.

## GUATEMALA

187. El Estado de Guatemala localiza los esfuerzos de seguimiento e implementación de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos en el ámbito del poder ejecutivo. El Estado cuenta con la Comisión Presidencial por la Paz y Derechos Humanos (COPADEF), que sustituyó a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEF).
188. La COPREDEF estuvo integrada por las y los Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Gobernación, el Jefe del Ministerio Público, el Procurador General de la Nación, el Coordinador de la Comisión de Paz y un Presidente, que tenía la jerarquía de Secretario y era designado por el Presidente de la República<sup>97</sup>. En su momento, fue la entidad encargada de realizar el seguimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos, tanto del sistema universal como del interamericano, y de coordinar su implementación con las entidades correspondientes. Tratándose de las reparaciones, la COPREDEF coordinaba su ejecución con las instituciones correspondientes, y en el caso de reparaciones económicas, gestionaba para que se asignaran fondos públicos. Además, estuvo encargada de dar información a los órganos internacionales que lo requirieran, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>98</sup>.
189. Para hacer seguimiento a las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos, la COPREDEF contaba con el Foro Interinstitucional de Derechos Humanos, un equipo técnico integrado por las instituciones ejecutivas, incluidos Ministerios, Secretarías y Fondos Sociales, y donde los representantes del Ministerio Público, del Organismo Judicial, del Organismo Legislativo y de la Procuraduría General de la Nación eran invitados especiales<sup>99</sup>. El Foro era la vía para que la COPREDEF capacitara a los delegados de las entidades pú-

---

<sup>97</sup> Presidencia de la República de Guatemala, *Acuerdo Gubernativo N° 489-91 del 12 de julio de 1991*, Diario de Centroamérica – Órgano oficial de la República de Guatemala, Tomo CCXLI del 8 de agosto de 1991, art. 2, modificado por Acuerdo Gubernativo N° 549.91 de 16 de agosto de 1991, 404-92 de 4 de junio de 1992, 222-94 de 13 de mayo de 1994 y 162-95, de 10 de abril de 1995, art. 2, disponible para consulta en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/104945/11.pdf>

<sup>98</sup> Presidencia de la República de Guatemala, *Acuerdo Gubernativo N° 489-91 del 12 de julio de 1991*, art. 4.

<sup>99</sup> Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos, *Informe Nacional Presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/WG.6/28/GTM/1*, 4 de septiembre de 2017, párr. 6, 153, disponible para consulta en [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/guatemala/session\\_28\\_-\\_november\\_2017/a\\_hrc\\_wg.6\\_28\\_gtm\\_1\\_s.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/guatemala/session_28_-_november_2017/a_hrc_wg.6_28_gtm_1_s.pdf)

blicas a cargo de ingresar al SIMOREG las acciones institucionales que respondieran a las recomendaciones emitidas por los órganos de protección de derechos humanos<sup>100</sup>.

190. La COPREDEH fue suprimida el 30 de julio de 2020 por el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros<sup>101</sup> y sustituida por la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEFH)<sup>102</sup>. Esta Comisión está integrada por el Presidente de la República de Guatemala, el Director Ejecutivo de la Comisión, titulares de Ministerios de Gobernación, Agricultura, Ganadería y Alimentación, Energía y Minas, Ambiente y Recursos Naturales, Relaciones Exteriores, Finanzas Públicas, el Secretario de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Áreas Protegidas, y Procuraduría General de la Nación<sup>103</sup>. Está encargada de promover y coordinar en las instituciones los mecanismos de inclusión de acciones sobre derechos humanos<sup>104</sup>.
191. En su Informe Anual 2020, la CIDH expresó su preocupación con que la COPADEFH pareciera tener un mandato más limitado que el de COPREDEH<sup>105</sup>. Aunque el Estado ha indicado que las funciones de la COPREDEH habían sido asumidas por esta nueva institución, y que las decisiones del SIDH son ejecutadas por los órganos competentes dependiendo del caso, para la Comisión es de suma importancia que la COPADEFH cuente con un marco jurídico que garantice la continuidad de las acciones que se venían desarrollando en materia de seguimiento e implementación de decisiones y recomendaciones sobre derechos humanos. La Comisión invita al Estado a fortalecer las facultades de la COPADEFH, para que además de asumir las responsabilidades que realizaba la COPREDEH, pueda promover con mayor eficacia la ejecución de las medidas ordenadas y recomendadas en sede internacional.

<sup>100</sup> Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos, *Informe Nacional Presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos*, párr. 153.

<sup>101</sup> Presidencia de la República de Guatemala, *Acuerdo Gubernativo 99-2020*, Diario de Centroamérica – Órgano oficial de la República de Guatemala, número 25, 31 de julio de 2020, art. 1, disponible para consulta en <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2020/07/AG-099-2020.pdf>

<sup>102</sup> Presidencia de la República de Guatemala, *Acuerdo Gubernativo 100-2020*, Diario de Centroamérica – Órgano oficial de la República de Guatemala, número 25, 31 de julio de 2020, art. 1, disponible para consulta en <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2020/07/AG-100-2020.pdf>

<sup>103</sup> Presidencia de la República de Guatemala, *Acuerdo Gubernativo 100-2020*, art. 3.

<sup>104</sup> Presidencia de la República de Guatemala, *Acuerdo Gubernativo 100-2020*, art. 4.

<sup>105</sup> CIDH, Informe Anual 2020, *Capítulo V. Tercer Informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre Situación de Derechos Humanos en Guatemala*, pág. 950, párr. 11, 22, 23, <https://www.oas.org/es/cidh/docs/annual2020/capitulos/1A2020cap.5.GU-es.pdf>

## MÉXICO

192. El Estado de México proporcionó información que sugiere que algunas actividades de seguimiento e implementación de las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos han sido realizadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Judicial. En el caso del Ejecutivo, las acciones son coordinadas por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), mientras que en el Judicial los esfuerzos se han promovido desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF).
193. La SEGOB cuenta con una Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos (UDDH) que coordina, orienta y da seguimiento a las acciones de protección y defensa de los derechos humanos de las entidades de la Administración Pública Federal<sup>106</sup>. La SRE remite todas las comunicaciones que ha recibido de la CIDH o de otros órganos internacionales de derechos humanos para coordinar con las autoridades competentes su implementación y seguimiento en el ámbito ejecutivo, a través de la Dirección General Adjunta para la Atención de Casos de Organismos Internacionales de Derechos Humanos (DGAACOI)<sup>107</sup>. Así, la UDDH transmite las decisiones de los órganos internacionales a las autoridades involucradas, tanto federales, como estatales y municipales, y les solicita información, colaboración y en su caso, organiza reuniones de trabajo para atenderlas. Durante este proceso, el Estado manifestó que busca la participación de la parte peticionaria, víctima y/o beneficiarios y sus representantes. Por último, la información resultante es enviada a la SRE que, a través de su Dirección General de Derechos Humanos y Democracia (DGDHD), coordina el análisis, prepara y presenta los informes ante los órganos internacionales de derechos humanos<sup>108</sup>.
194. Lo anterior pone de relieve que la SEGOB gestiona las acciones en el ámbito interno para dar seguimiento e impulsar la implementación de las decisiones, mientras que la SRE es interlocutor con los órganos internacionales al procesar las decisiones de estos órganos y remitirles la información que soliciten o la que resulte del proceso de implementación. Esto no significa que la SRE no tenga facultades de seguimiento, ya que sus normas internas le permiten ejercerlo, por ejemplo, a través de la DGDHD, respecto de la implementación de las medidas cautelares y provisionales emitidas por órganos internacionales<sup>109</sup>. De acuer-

---

<sup>106</sup> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2019, Art. 43.I, disponible para consulta en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019)

<sup>107</sup> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, Art. 45.I y III

<sup>108</sup> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, Diario Oficial de la Federación, 14 de junio de 2021, art. 36.XIII y 36.XIV, disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5621170&fecha=14/06/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5621170&fecha=14/06/2021)

<sup>109</sup> Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, *Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, art. 36.XI

do con la información proporcionada por el Estado, la SRE ha elaborado informes de seguimiento sobre recomendaciones internacionales de derechos humanos<sup>110</sup> y ha colaborado con instituciones educativas y con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para crear una base de datos con las recomendaciones internacionales formuladas al Estado<sup>111</sup>.

195. En lo que respecta al ámbito judicial, el Estado reconoció que no existe un procedimiento para dar cumplimiento a las decisiones internacionales de derechos humanos. No obstante, la SCJN ha dado trámite a procedimientos *ad hoc* para implementar las decisiones de la Corte IDH, e incluso les ha dotado de valor normativo. Por ejemplo, en el Expediente Varios 912/2010, a petición del Presidente de la República, el Pleno de la SCJN estableció las obligaciones para el Poder Judicial de la Federación que derivaban de la sentencia de la Corte IDH en el Caso Radilla Pacheco Vs. México<sup>112</sup>. Tratándose de las sentencias dictadas en los casos de Fernández Ortega y Rosendo Cantú, la SCJN también ordenó la formación de un Expediente Varios 1396/2011 a petición de las víctimas para examinar las obligaciones a cargo del Poder Judicial<sup>113</sup>.
196. En ambos expedientes, la SCJN se pronunció sobre la obligación de los jueces de llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad, por lo que en el ámbito de sus competencias podrían inaplicar las normas incompatibles con los tratados o expulsarlas del ordenamiento jurídico<sup>114</sup>. En la Contradicción de Tesis 293/2011 precisó que ese control es, desde el punto de vista sustantivo, un control de constitucionalidad, ya que el nuevo parámetro de control de la regularidad constitucional se integra por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tra-

<sup>110</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Primer Informe de "Seguimiento y Atención a las Recomendaciones Internacionales en Materia de Derechos Humanos dirigidas al Estado Mexicano (2000-2018)*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Derechos Humanos, 2018, disponible para consulta en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment\\_data/filename/414542/Proyecto\\_Recomendaciones-PRIMER\\_INFORME\\_DE\\_HALLAZGOS\\_nov20\\_FINAL\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment_data/filename/414542/Proyecto_Recomendaciones-PRIMER_INFORME_DE_HALLAZGOS_nov20_FINAL_.pdf)

<sup>111</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos*, disponible para consulta en <http://recomendacionesdh.mx/>

<sup>112</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, *Expediente Varios 912/2010*, Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, Encargado del Engrose José Ramón Cossío Díaz, Acuerdo del Tribunal Pleno del día 14 de julio de 2011, párr. 1,2,3, 22, disponible para consulta en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=121589>

<sup>113</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, *Expediente Varios 1396/2012*, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, Acuerdo del Tribunal Pleno del día 11 de mayo de 2015, pág. 2, 3, 30, disponible para consulta en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=134051>

<sup>114</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, *Expediente Varios 912/2010*, párr. 23-36; *Expediente Varios 1396/2012*, pág. 33-42.



tados de los que el Estado es parte<sup>115</sup>. Además, sostuvo que la jurisprudencia de la Corte IDH es obligatoria cuando el Estado mexicano ha sido parte de la controversia, y también le es obligatoria la que derive de casos en que no sea parte, siempre que contenga criterios más protectores de los derechos humanos<sup>116</sup>.

197. La Comisión reconoce la importante relación de cooperación que tanto la SEGOB como la SRE sostienen con el Poder Judicial Federal en el seguimiento e implementación. Al respecto, el Estado informó que la Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad de Género y Asuntos Internacionales del CJF es responsable de colaborar con ambas dependencias para atender las solicitudes de información relacionadas con peticiones ante la Corte IDH, la CIDH y otros mecanismos internacionales de derechos humanos, además de dar seguimiento a los casos que incidan en el ámbito de competencia del Consejo<sup>117</sup>. Por su parte, la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la SCJN coordina las acciones de la SCJN con otras instancias del PJF y con organizaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos para formular propuestas que incidan en políticas, y en dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos<sup>118</sup>.
198. La información reportada por el Estado revela un esfuerzo a nivel interno para promover el seguimiento y lograr la implementación de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos. Destaca la importancia del Poder Judicial en la implementación de las decisiones de la Corte IDH y las relaciones de cooperación que ha entablado con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, para la CIDH es de suma importancia que el Estado consolide un mecanismo nacional de implementación de las decisiones internacionales, que además de involucrar a todos los poderes públicos, goce de adecuada regulación y distribuya claramente las competencias de los distintos Ministerios que participan.
199. A juicio de la Comisión, es fundamental que el Estado tenga un marco normativo que facilite la articulación para implementar las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos. Tanto la Secretaría de Relaciones Exteriores como la Secretaría de Gobernación tienen regulaciones particulares que, si bien les otorgan facultades para partici-

---

<sup>115</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Contradicción de Tesis 293/2011, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito*, Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Acuerdo del Tribunal Pleno del día 3 de septiembre de dos mil trece., pág. 53, 54, disponible para consulta en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>

<sup>116</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Contradicción de Tesis 293/2011*, pág. 54, 58.

<sup>117</sup> CJF, *Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, y reforma y deroga diversas disposiciones de otros Acuerdos Generales*, Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 2013, última reforma de 10 de octubre de 2019, art. 164.

<sup>118</sup> SCJN, *Reglamento Orgánico en Materia Administrativa*, Diario Oficial de la Federación, 15 de mayo de 2015, última reforma el 2 de marzo de 2018, art. 39, fracción VI.

par en el seguimiento e implementación de estas decisiones, no establecen con claridad la ruta para asegurar su materialización en el ámbito interno. Además, la amplitud de las facultades de cada dependencia no garantiza acciones concretas de implementación, y en cambio, puede propiciar la resistencia de las autoridades responsables de la ejecución de las medidas. Una regulación integrada que cuente con facultades de implementación precisas puede impulsar que las autoridades federales, estatales y municipales adopten sin reservas las medidas de las decisiones internacionales, con miras a cumplir las obligaciones subyacentes que son parte del parámetro de regularidad constitucional.

200. La CIDH recuerda la importancia de garantizar la disponibilidad presupuestaria para implementar en el ámbito interno las medidas de reparación establecidas en decisiones internacionales. Si bien el Estado informó que la SEGOB contó desde 2012 con un fideicomiso destinado al pago de reparaciones del Sistema Universal e Interamericano<sup>119</sup>, y que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas contó con un fideicomiso para atender a las víctimas de un delito federal o de la violación a sus derechos humanos<sup>120</sup>, la CIDH tiene conocimiento de la desaparición de ambos fideicomisos por decreto del Congreso de la Unión<sup>121</sup>.
201. La CIDH aplaude los importantes progresos realizados por el Estado mexicano en la materia y lo alienta a construir espacios permanentes de articulación interinstitucional para garantizar la implementación y seguimiento de decisiones de órganos internacionales de derechos humanos.

## BRASIL

202. El Estado brasileño ha reportado mecanismos para impulsar la implementación de las órdenes y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos en el ámbito interno. Estos instrumentos han sido promovidos fundamentalmente desde el ámbi-

<sup>119</sup> Comité Técnico del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos, *Reglas de operación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de los Derechos Humanos*, Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2014, Título Tercero, capítulos I y II, disponible para consulta en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29052014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29052014)

<sup>120</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Ley General de Víctimas*, Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2013, art. 130, reformado mediante Decreto Publicado en el DOF el 03 de mayo de 2013.

<sup>121</sup> Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos Y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional Para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de La Industria Eléctrica; de la Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General De Protección Civil; de la Ley Orgánica De la Financiera Nacional De Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General De Cultura Física Y Deporte; de la Ley Federal De Cinematografía; de la Ley Federal De Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General De Víctimas Y Se Abroga La Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 06 de noviembre de 2020, artículo Décimo Octavo, disponible para consulta en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06112020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604411&fecha=06112020)

to del poder ejecutivo para coordinar las acciones a nivel federal y con los órganos competentes de cada estado de la Federación. El poder legislativo y el judicial han promovido, a su vez, algunas iniciativas para garantizar la ejecución y seguimiento de medidas contenidas en decisiones internacionales.

203. En el ámbito ejecutivo, el Estado destacó la la Red Nacional para la Implementación de Decisiones de los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos (RNID), encargada de garantizar el cumplimiento de las decisiones de los órganos creados por tratados de los que Brasil es parte, incluidas las decisiones de la Corte y la Comisión Interamericana<sup>122</sup>. La RNID se integra por el Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos (MMFDH), a través de su Asesoría Especial de Asuntos Internacionales (AEAI) y su Consultoría Jurídica, y por un conjunto de servidores públicos que son puntos focales de cada órgano de los estados de la Federación con competencias relacionadas con el cumplimiento de obligaciones internacionales en casos en trámite ante los Sistemas<sup>123</sup>. A la RNID pueden ser invitadas entidades de la sociedad civil, instituciones educativas y organismos internacionales<sup>124</sup>.
204. El Estado señaló que la RNID está facultada para articular al Ministerio y los puntos focales, y monitorear y proponer acciones de implementación de las decisiones<sup>125</sup>. Por su parte, los puntos focales son responsables de realizar las articulaciones dentro de sus esferas de competencia para implementar las decisiones y de remitir al MMFDH información sobre los avances<sup>126</sup>. Todos los miembros de la RNID deben reunirse al menos una vez al año, aunque el Ministerio puede convocar a reuniones extraordinarias con puntos focales específicos para articular acciones necesarias para cumplir con la finalidad de la Red<sup>127</sup>.
205. La RNID fue concebida como el espacio de articulación con los estados federados, mientras que, a nivel federal, el MMFDH impulsa la implementación de decisiones internacionales a través de su Coordinación de Litigios Internacionales de Derechos Humanos (CLIDH), adscrita a la AEAI. La CLIDH asesora al Ministerio y actúa como interlocutora en los Sistemas Internacionales de Protección, particularmente para impulsar la implementa-

---

<sup>122</sup> Ministerio de Derechos Humanos. *Ordenanza N° 360/2018*, 17 de diciembre de 2018, art. 1, disponible para consulta en <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/Portaria360.pdf>

<sup>123</sup> Ministerio de Derechos Humanos. *Ordenanza N° 360/2018*, art. 2.

<sup>124</sup> Ministerio de Derechos Humanos. *Ordenanza N° 360/2018*, art. 3.

<sup>125</sup> Ministerio de Derechos Humanos. *Ordenanza N° 360/2018*, art. 5.

<sup>126</sup> Ministerio de Derechos Humanos. *Ordenanza N° 360/2018*, art. 6.

<sup>127</sup> Ministerio de Derechos Humanos. *Ordenanza N° 360/2018*, art. 7.

ción de sus decisiones<sup>128</sup>. Para ello, la CLIDH contacta a las autoridades competentes para adoptar medidas y actúa como interlocutora del Ministerio ante los órganos de los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Ministerio Público, a nivel federal, estatal, distrital y municipal, para coordinar la materialización de propuestas<sup>129</sup>. Además, la CLIDH articula la participación del Ministerio en reuniones de trabajo, audiencias y demás eventos, y participa en la preparación de informes ante los órganos de los Sistemas, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Procurador General y otras entidades<sup>130</sup>.

206. Para promover y articular la implementación de las decisiones de la CIDH y la Corte IDH, el MMFDH se ha apoyado en un Comité Técnico del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CTSIDH), bajo la coordinación de la AEAI<sup>131</sup>, y a través de su Secretaría Nacional de Protección Global (SNPG) realiza los pagos establecidos en las decisiones internacionales<sup>132</sup>, en especial los de las sentencias de la Corte IDH.
207. En lo que respecta a los poderes legislativo y judicial, la Comisión tiene conocimiento de iniciativas que buscan promover la materialización de las decisiones internacionales en el ámbito interno. Destaca la creación en 2021 de la Unidad de Monitoreo y Fiscalización de decisiones y deliberaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ámbito del Consejo Nacional de Justicia (UMF), encargada de dar seguimiento y fiscalizar las medidas del poder público para la implementación de las sentencias, medidas provisionales y opiniones consultivas<sup>133</sup>. La UMF no solo puede solicitar información sobre los avances en los procedimientos de reparación, sino formular propuestas y observaciones sobre las acciones administrativas, legislativas o judiciales para cumplir con las decisiones de la Corte IDH<sup>134</sup>.
208. En el ámbito del Consejo Nacional de Justicia, fue creado un Observatorio de Derechos Humanos (ODH) que apoya iniciativas para promover la efectividad de los derechos huma-

<sup>128</sup> Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, *Ordenanza N° 3.136*, 26 de diciembre de 2019, art. 22.IV, disponible para consulta en <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-3.136-de-26-de-dezembro-de-2019-235664031>

<sup>129</sup> Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, *Ordenanza N° 3.136*, Art. 22.VI, VIII

<sup>130</sup> Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos, *Ordenanza N° 3.136*, Art. 22.V, IX

<sup>131</sup> Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, *Ordenanza N° 511*, 18 de agosto de 2014, art. 1, 2, disponible para consulta en <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-511-de-18-de-agosto-de-2014-30163145>

<sup>132</sup> Presidente de la República, *Decreto N° 10.174*, 13 de diciembre de 2019, art. 26.V, disponible para consulta en <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.174-de-13-de-dezembro-de-2019-233563870>

<sup>133</sup> Presidente del Consejo Nacional de Justicia, *Resolución N° 364*, que dispone la institución de la Unidad de Monitoreo y Fiscalización de decisiones y deliberaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ámbito del Consejo Nacional de Justicia, 12 de enero de 2021, art. 2.I y II, disponible para consulta en <https://atos.cnj.jus.br/files/original173529202101186005c6e1b06b3.pdf>

<sup>134</sup> Presidente del Consejo Nacional de Justicia, *Resolución N° 364*, art. 2.III y IV.

nos en el Poder Judicial<sup>135</sup>. Entre sus objetivos se encuentra apoyar en formulación de políticas, proyectos y directrices para promover la protección de los derechos humanos, y articular instituciones nacionales o internacionales que trabajan en su defensa<sup>136</sup>. El Observatorio puede promover publicaciones sobre la actuación del Poder Judicial en esta materia, proponerle la celebración de acuerdos de cooperación, y elaborar estudios y dictámenes sobre demandas que impliquen cuestiones estratégicas de derechos humanos<sup>137</sup>.

209. En el ámbito legislativo se ha impulsado un proyecto de ley para garantizar la implementación de las decisiones de la CIDH, Corte IDH y otros sistemas de protección<sup>138</sup>. Este proyecto prevé que las decisiones internacionales, incluidas indemnizaciones, deben ser cumplidas por la administración pública y por cualquier poder de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, incluido el Ministerio Público, a través de los procedimientos administrativos y judiciales ahí establecidos<sup>139</sup>.
210. En suma, en el Estado brasileño las facultades de implementación de las órdenes y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos recaen primordialmente en el MMFDH que coordina con las autoridades de los distintos niveles de gobierno. Si bien el Estado concibió a la RNID como un espacio formal de articulación con los órganos encargados de ejecutar las decisiones en las entidades federativas, la CIDH no pudo recopilar información actualizada que permitiera identificar que dicha Red ha sido efectivamente instalada y ejerce las facultades que le fueron conferidas. La llama al Estado a proporcionar información actualizada sobre la instalación y funcionamiento de la RNID. A juicio de la Comisión, la existencia y operación efectivas de dicha Red representarían un importante avance en el establecimiento de un mecanismo nacional que garantice la oportuna implementación de las decisiones internacionales en el ámbito interno, de conformidad con su estructura federal.
211. Asimismo, la CIDH llama la atención sobre la necesidad de que el Estado amplíe la participación de sus órganos legislativos y judiciales en la implementación de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos, mediante medidas que fortalezcan su marco jurídico, y garantice la oportuna ejecución de las órdenes y recomendaciones por las autoridades competentes. La UMF y el ODH constituyen un importante esfuerzo, pero

---

<sup>135</sup> Presidente del Consejo Nacional de Justicia, *Resolución N° 190*, 17 de septiembre de 2020, art. 1, disponible para consulta en <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3483>

<sup>136</sup> Presidente del Consejo Nacional de Justicia, *Resolución N° 190*, art. 3.I, II.

<sup>137</sup> Presidente del Consejo Nacional de Justicia, *Resolución N° 190*, art. 3.IV, V, VI.

<sup>138</sup> Senado Federal, *Proyecto de Lei do Senado n° 220 de 2016*, 31 de mayo de 2016, art. 1, disponible para consulta en <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125951>. El Proyecto de Ley está actualmente en tramitación en el Senado Federal, en espera de la designación del relator desde el 18 de febrero de 2021.

<sup>139</sup> Senado Federal, *Proyecto de Lei do Senado n° 220 de 2016*, art. 2, 3, 4.

su alcance queda circunscrito al Consejo Nacional de Justicia, debido a las resoluciones que las crearon. Para la Comisión, además de las regulaciones expedidas a nivel ministerial o en el poder judicial, es de especial importancia la existencia de leyes y procedimientos que comprometan a las entidades encargadas de materializar las decisiones en el ámbito interno, y establezcan las competencias, atribuciones y responsabilidades asociadas a las tareas de implementación.

## PRINCIPALES HALLAZGOS REGIONALES

212. La información proporcionada por los Estados de la región sugiere que las tareas de seguimiento e implementación de las decisiones internacionales de derechos humanos son impulsadas especialmente desde el ámbito de los poderes ejecutivos, a través de actividades de coordinación con las entidades responsables de ejecutar las medidas en los distintos poderes públicos. La Comisión nota que los órganos legislativos y judiciales también participan, aunque manera residual, en el seguimiento e implementación de decisiones internacionales a través de los espacios de articulación impulsados por los poderes ejecutivos, así como de iniciativas propias adoptadas en su ámbito competencial.
213. La CIDH identifica que los Estados han encomendado el seguimiento e implementación de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos en autoridades ejecutivas como una práctica que no necesariamente deriva de un procedimiento legal formalmente establecido, como sucede en Argentina y Bolivia. Para formalizar esta responsabilidad, la mayor parte de los Estados han otorgado a Secretarías y Ministerios —a través de resoluciones del poder ejecutivo— facultades para promover la materialización de las decisiones internacionales. Tal es el caso de Paraguay, Honduras, Ecuador, Perú, Uruguay, Guatemala, Colombia y México. En algunas otras situaciones, las propias entidades ministeriales, como el MMFDH de Brasil y el MRE de Colombia, han emitido disposiciones sobre el alcance de sus competencias en la materia.
214. Además, la CIDH nota que las tareas de seguimiento e implementación son encabezadas por varias Procuradurías Generales, así como por Ministerios de Justicia, Derechos Humanos, del Interior y de Relaciones Exteriores. En ciertos Estados, estos esfuerzos han tenido lugar a través de órganos colegiados que funcionan como espacios de articulación interinstitucional. Algunos incluso prevén la posibilidad de que en sus sesiones de trabajo participen organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas u organismos internacionales. Ejemplos de ello son la CICSI de Paraguay, el GTIDH y GERDH de Honduras, la RNID de Brasil, la Red Interinstitucional de Uruguay y la Comisión Intersectorial de Colombia.
215. Para los Estados, el seguimiento e implementación se traducen en la formulación de solicitudes de información sobre avances en la implementación, programación de reuniones de trabajo y presentación de informes a órganos internacionales. En ocasiones, los órganos creados en el ámbito ejecutivo pueden plantear propuestas de acción para implementar

las decisiones en el ámbito interno, y algunos órganos, como la Comisión Intersectorial de Colombia, o el CDPGE de Perú, tienen facultades para designar a la entidad encargada de implementar medidas de reparación ordenadas o recomendadas por órganos internacionales. Destaca, por ejemplo, la CICSI de Paraguay y la Secretaría de Derechos Humanos de Ecuador que parecen estar dotadas de facultades para lograr la efectiva implementación de las decisiones internacionales, al grado de ser capaces de establecer hojas de ruta y cronogramas de acción.

216. La Comisión destaca que sólo en algunos espacios de articulación interinstitucional creados o coordinados por los poderes ejecutivos, los poderes legislativos y judiciales cuentan con representantes en las tareas de seguimiento e implementación. Así ocurre con el Poder Judicial de Paraguay, que participa en el Consejo Consultivo de la CICSI, y los Poderes Judicial y Legislativo de Honduras, Guatemala y Colombia, que han participado en el SIMOREH, el Foro Interinstitucional y la Comisión Intersectorial, respectivamente. Asimismo, el Poder Judicial de Honduras es parte del GTIDH, mientras que en Perú su Poder Legislativo es parte de la CONADIH y el Judicial es integrante del CNDH.
217. Además de estar adscritos a espacios de articulación, algunos Estados reportaron que sus poderes judiciales han puesto en marcha iniciativas de seguimiento e implementación de decisiones internacionales, como la UMF y el ODH del Consejo Nacional de Justicia de Brasil, así como las acciones de la SCJN y el CJF de México para materializar las medidas internacionales en el ámbito judicial.
218. Por otra parte, la Comisión observa que, en general, los poderes legislativos no ejercen una posición activa en estos procedimientos. Sin embargo, destaca que en ciertos Estados estos poderes han creado procedimientos que buscan que las decisiones internacionales sean cumplidas con intervención del Poder Judicial. En Argentina, el Código Procesal Penal Federal permite la revisión de las condenas penales en firme, mientras que, en Ecuador, la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional permite acudir a la Corte Constitucional cuando la decisión internacional contiene obligaciones de hacer o no hacer, claras, expresas y exigibles. La Ley 27775 de Perú permite exigir ante un juez la implementación de medidas provisionales y sentencias de tribunales internacionales, y en Colombia la Ley 288 de 1996 prevé el pago de reparaciones pecuniarias incluidas en los dictámenes del Comité de Derechos Humanos del PIDCP, Informes de Fondo Publicados por la CIDH con base en el artículo 51 de la CADH y Acuerdos de Solución Amistosa.
219. La CIDH celebra la existencia en la región de mecanismos para dar el seguimiento y promover la implementación de órdenes y recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos. En particular, reconoce los esfuerzos desde distintos poderes públicos que revelan la voluntad de adecuar sus acciones a los estándares internacionales y de dar vigencia a los derechos humanos.

220. Sin embargo, la Comisión insiste en señalar la naturaleza fragmentada de mecanismos y procesos. La CIDH destaca que la mayoría de los instrumentos no son suficiente para garantizar la materialización de las medidas, y sus ámbitos de competencia solo les permiten trabajar con algunas y no con todas las decisiones de los órganos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, la Red Interinstitucional de Uruguay y el Observatorio de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia de Perú únicamente abordan las decisiones de los órganos de Naciones Unidas. En el mismo sentido, instancias como la UMF de Brasil, la Comisión Intersectorial de Colombia y los mecanismos judiciales creados mediante leyes, si bien trabajan con las emanadas del Sistema Interamericano, se enfocan en el seguimiento e implementación de decisiones que reúnen ciertas características. Además, es evidente la necesidad de que los Estados amplíen la participación de sus órganos legislativos y judiciales en la creación de estos mecanismos.
221. Ante este escenario, la CIDH invita a los Estados a fortalecer las regulaciones vigentes y a aprobar las normas y procedimientos que garanticen la materialización de las reparaciones en el ámbito interno, con la participación de todos los poderes públicos, de forma tal que sus esfuerzos de seguimiento e implementación sean complementados con las herramientas necesarias para avanzar hacia la plena eficacia de la totalidad de las órdenes y recomendaciones de los órganos internacionales de derechos humanos.





## Capítulo 3

Hacia la consolidación  
de mecanismos  
nacionales de  
implementación  
de decisiones  
internacionales  
en materia de  
derechos humanos

## HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE MECANISMOS NACIONALES DE IMPLEMENTACIÓN DE DECISIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

222. Los procesos de seguimiento y cumplimiento de decisiones internacionales han adquirido importancia en la agenda internacional. Sobresale la necesidad de que la comunidad internacional garantice con seriedad el cumplimiento de las decisiones internacionales, principalmente de las vinculadas con los derechos humanos.
223. Si bien la arquitectura política y legal internacional no prevé mecanismos coercitivos que garanticen el cumplimiento de las decisiones internacionales, esto no ha impedido promover este objetivo. El diálogo permanente entre actores internacionales, el despliegue de actividades de cooperación y capacitación técnica, la actuación de organismos internacionales especializados, la movilización de actores no estatales, el desarrollo de análisis académicos, y el compromiso de los Estados han generado propuestas sólidas y buenas prácticas que han ampliado las posibilidades de materializar la justicia internacional.
224. En este escenario, la CIDH ha identificado al menos dos etapas del fenómeno de seguimiento, cumplimiento e implementación de decisiones internacionales. La primera se refiere a los esfuerzos de la comunidad internacional para consolidar las labores de seguimiento y, especialmente, establecer mecanismos de información y reporte a los distintos órganos e iniciativas en el sistema de las Naciones Unidas. El origen de estos mecanismos se identifica, en alguna medida, en el informe que Navi Pillay, entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, envió a la Asamblea General de la ONU como parte de un análisis para fortalecer los mecanismos del Sistema Universal de Derechos Humanos. Este informe sostuvo la necesidad de que los Estados establecieran un mecanismo nacional permanente de información y coordinación para la presentación de informes en tiempo y con mejor coordinación de los procesos de seguimiento de recomendaciones y decisiones de los distintos órganos de tratados<sup>140</sup>.
225. El impulso de esta agenda derivó en que, en un primer momento, el Consejo de Derechos Humanos alentara a los Estados miembros de la ONU a establecer y reforzar sistemas y procesos nacionales de seguimiento de los derechos humanos; así como a solicitar asistencia técnica, en función de sus necesidades, y compartir sus experiencias y buenas

---

<sup>140</sup> UN, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system*, June 2012, p. 85.

prácticas con este fin<sup>141</sup>. Para ese momento, la atención internacional se centró en ampliar el seguimiento para que los Estados cumplieran con las obligaciones de información y reporte que cada mecanismo de la ONU les impone, pero sobre todo respecto del Examen Periódico Universal. Según el Consejo de Derechos Humanos, el fortalecimiento de estos mecanismos en gran medida, dependía de la cooperación técnica y de la asistencia internacional, razón por la cual la OACNUDH fue clave para fomentar el estudio, promoción y establecimiento de los mecanismos nacionales de seguimiento.

226. La adecuada recepción de esta agenda por los Estados derivó en que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ampliara el alcance de estos pronunciamientos hacia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Así, este Consejo alentó a los Estados a establecer y reforzar los sistemas y procesos nacionales de seguimiento de los derechos humanos, incluidos los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento, pues consideró que dichos mecanismos contribuyen a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al reforzar la capacidad de los Estados para evaluar las necesidades, establecer prioridades y aplicar medidas que fomenten y protejan de manera efectiva, y con carácter preventivo, los derechos humanos de todas las personas, especialmente quienes están en situación de vulnerabilidad<sup>142</sup>.

227. Algo similar ocurrió en el ámbito interamericano, en donde los pronunciamientos de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se enfocaron en reafirmar el valor esencial de las funciones de la CIDH para la promoción y protección de los derechos humanos, y el fortalecimiento del Estado de Derecho en el hemisferio, lo cual condujo a alentar a los Estados a continuar dando seguimiento a las recomendaciones de la Comisión<sup>143</sup>.

228. En este sentido, las primeras iniciativas a nivel internacional se han dirigido a consolidar el seguimiento de recomendaciones y medidas internacionales para fomentar el incremento de reporte e información que los Estados envían a los organismos internacionales. Esta situación derivó en esfuerzos teóricos, políticos y de cooperación técnica –como la plataforma SIMORE, ampliamente adoptada en varios países– que muestra la importancia de

---

<sup>141</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Promover la cooperación internacional para apoyar los sistemas y procesos nacionales de seguimiento de los derechos humanos*, Resolución 3025, 2 de octubre de 2015.

<sup>142</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Promover la cooperación internacional para apoyar los sistemas, los procesos y los mecanismos conexos nacionales de seguimiento de los derechos humanos, y su contribución a la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 3629, 29 de septiembre de 2017.

<sup>143</sup> OEA, Asamblea General, *Observaciones y recomendaciones al Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, A/Res2672 (XLI-O/11), 7 de junio de 2011.

asumir el seguimiento como una actividad central de los Estados en el marco de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos<sup>144</sup>.

229. La segunda etapa de esta agenda incorporó la implementación y cumplimiento de las recomendaciones internacionales. Según esta tendencia, si bien el seguimiento es esencial para materializar la justicia internacional, los Estados deben asegurar que este proceso derive en la efectiva implementación de las decisiones internacionales.
230. El tránsito entre ambas etapas se aprecia de manera más clara con la incorporación de los términos ‘implementación’, ‘aplicación’ y ‘cumplimiento’ en el discurso de diversas organizaciones. Por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha señalado que los Estados deben integrar las obligaciones y compromisos contraídos en virtud del DIDH en su legislación y en sus políticas públicas para promover y proteger los derechos humanos. Este Consejo ha llamado a los Estados a establecer y reforzar los mecanismos nacionales para la presentación de informes y el seguimiento para cumplir con las obligaciones o compromisos de derechos humanos, y a que compartan las buenas prácticas y experiencias al respecto<sup>145</sup>.
231. El ámbito interamericano ha seguido una trayectoria similar. En diversas resoluciones, la Asamblea General de la OEA ha señalado que el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es fundamental para asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en los Estados miembros y contribuir a la legitimidad de dicho sistema. Además, indicó que es fundamental que los Estados adopten medidas para fortalecer sus capacidades en el seguimiento e implementación de las decisiones y recomendaciones de este Sistema, y a fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas<sup>146</sup>.
232. De esta manera, los fenómenos de seguimiento, cumplimiento e implementación de decisiones internacionales apuntan hacia un consenso sobre la importancia de asegurar su efectiva materialización. La práctica internacional se dirige al surgimiento de normas y prácticas internacionales para promover el cumplimiento efectivo de las órdenes y medidas internacionales en materia de derechos.

<sup>144</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento*, Nueva York y Ginebra, 2016.

<sup>145</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Promoción de la cooperación internacional en apoyo de los mecanismos nacionales para la aplicación, la presentación de informes y el seguimiento*, Resolución 42/30, 27 de septiembre de 2019.

<sup>146</sup> OEA, Asamblea General, *Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, AG/RES.2928 (XLIX-O/18), Punto ix. Seguimiento de recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junio de 2018. OEA, Asamblea General, *Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, AG/RES.2941 (XLIX-O/19), Punto xv. Seguimiento de recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junio de 2019.

233. A continuación, la Comisión ofrece algunas consideraciones sobre la existencia, características, facultades y funcionamiento de los Mecanismos Nacionales de Implementación de Decisiones Internacionales en materia de Derechos Humanos (MNIDI). Mucho se ha discutido sobre las semejanzas de estos con las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) en tanto son esfuerzos institucionales con naturaleza particular en el marco de la defensa, protección y garantía de los derechos humanos<sup>147</sup>.
234. Al respecto, la Comisión considera que, pese a su similitud, ambas difieren en sus funciones y en su composición<sup>148</sup>. A diferencia de las INDH, los mecanismos nacionales de implementación no necesariamente representan instituciones autónomas, sino que son parte de la estructura estatal. Asimismo, sus determinaciones, funciones y resoluciones distan de ser medidas no vinculantes y hacen parte de una política estatal vinculada al cumplimiento de obligaciones secundarias en materia de derechos humanos. Sin embargo, la Comisión también considera que existen ciertas características que ambas instituciones deben asumir como parte del entramado estatal enfocado a garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.
235. De igual modo, los MNIDI que se presentan en este informe guardan diferencias con los mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento establecidos en la primera etapa de la agenda internacional en seguimiento. Los MNIDI no se limitan a preparar y enviar información a los órganos e instancias internacionales en materia de derechos humanos. Por el contrario, adquieren obligaciones y funciones orientadas no sólo a informar, sino a promover el cumplimiento de decisiones internacionales. La información presentada se basa en la situación actual de la agenda internacional del seguimiento y cumplimiento de decisiones internacionales, y espera contribuir a su constante y efectivo desenvolvimiento.

#### A. Mecanismos Nacionales de Implementación de Decisiones Internacionales en materia de Derechos Humanos

236. Por Mecanismo Nacional de Implementación de Decisiones Internacionales en materia de Derechos Humanos (MNIDI), la CIDH entiende una estructura pública interinstitucional con funciones para coordinar, promover, supervisar y reportar las acciones que aseguren la materialización efectiva e integral de las medidas y recomendaciones derivadas de procesos internacionales en materia de derechos humanos.
237. Un MNIDI no debe entenderse como una institución que sustituya a otras autoridades en el cumplimiento e implementación de obligaciones internacionales en materia de derechos

---

<sup>147</sup> ONU, Asamblea General, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución A/72/181, 29 de enero de 2018, párr. 3 y 6.

<sup>148</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Guía práctica para la colaboración efectiva de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2016, p. 3.

humanos<sup>149</sup>. Por el contrario, está sustentada en la cooperación, el diálogo, la búsqueda por la eficiencia de los recursos materiales y humanos, y la articulación entre actores estatales y no estatales que promuevan medidas adecuadas desde distintas instancias especializadas.

## B. Principales características de un Mecanismo Nacional de Implementación

238. A juicio de la CIDH, los MNIDI deben contar con un carácter **interinstitucional**. Como se ha señalado, la Comisión ha identificado que la fragmentación de competencias derivada de la división de poderes, así como de la naturaleza federal de algunos Estados, limita el cumplimiento de las recomendaciones internacionales. Algunos Estados tienen mayores instituciones y mecanismos en el Poder Ejecutivo, pero no en los Poderes Legislativo y Judicial, generando un desbalance en la adopción de medidas de cumplimiento.
239. Como el cumplimiento de recomendaciones implica una participación coordinada de los Poderes del Estado, la CIDH considera que un MNIDI debe ser un cuerpo colegiado que represente los Poderes estatales de modo que, en el marco de la independencia que les caracteriza, coordinen y adopten decisiones y acciones que serán reportadas y evaluadas en el marco del propio mecanismo. La naturaleza interinstitucional de los MNIDI asegura una interlocución entre las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales que garantiza su participación en el seguimiento, implementación y cumplimiento de decisiones internacionales y permite identificar espacios que requieran la participación específica de cada una.
240. La naturaleza interinstitucional de un MNIDI no se agota en el diálogo entre Poderes del Estado, sino que debe incorporar a autoridades locales, municipales y departamentales para asegurar la adecuada coordinación de las estrategias de cumplimiento de decisiones internacionales en materia de derechos humanos. Asimismo, el funcionamiento de estos mecanismos se beneficiará por la participación de instituciones nacionales y locales de derechos humanos que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan con conocimiento técnico y especializado en el seguimiento e implementación de estas decisiones.
241. La CIDH considera esencial que los MNIDI tengan carácter **permanente**<sup>150</sup>. Pese a que la CIDH ha identificado órganos y comisiones *ad hoc* creadas para dar seguimiento al cumplimiento de recomendaciones en algunos casos, dichas acciones deben representar un compromiso permanente de los Estados. Promover la permanencia de un MNIDI permite consolidar la idea que el seguimiento y cumplimiento de decisiones internacionales, como

<sup>149</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Guía práctica para la colaboración efectiva de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2016, p. 3.

<sup>150</sup> ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento. Guía práctica para la colaboración efectiva de los Estados con los mecanismos internacionales de derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2016, p. 3.

parte de procesos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, están orientados a asegurar la justicia internacional y la reparación efectiva.

242. La permanencia de los MNIDI supone reconocer formal y materialmente las estructuras legales e institucionales de los Estados. Además, requiere una expresión de voluntad política de los Estados para asumir el cumplimiento e implementación de decisiones internacionales como una comprometida política estatal. Asegurar un carácter permanente a estos mecanismos aminora la dependencia en la voluntad política de actores específicos y traslada el compromiso a la totalidad del Estado como sujeto principalmente obligado del cumplimiento y la implementación de tales decisiones.
243. Para la CIDH, la **sostenibilidad** es otra característica fundamental de los MNIDI. Deben tener sostenibilidad financiera y, por tanto, organizativa, y deben contar con recursos presupuestales, así como con capacidad humana y material para desarrollar de manera efectiva sus obligaciones y procedimientos<sup>151</sup>. Además de contar con la regulación de su funcionamiento, deben estar respaldados con disposiciones legales y partidas presupuestales permanentes y progresivas que prevean y atiendan sus costos de operación.
244. La sostenibilidad financiera también debe tener un esquema de autonomía que permita que los MNIDI propongan y soliciten los recursos financieros necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones y para la contratación del personal que requieran. Esta sostenibilidad debe ser independiente a las previsiones financieras que determinen los Estados para cubrir los pagos por recomendaciones pecuniarias o aquellas que supongan el ejercicio y gasto de presupuesto público.
245. Para la Comisión, los MNIDI deben contar con una **estructura normativa definida**. Es decir, es esencial que estos mecanismos encuentren un fundamento legal que determine y faculte su existencia<sup>152</sup>. Sin embargo, la CIDH ha identificado que contar con leyes generales que ordenen la creación de mecanismos no constituye un aspecto suficiente para la consolidación de este tipo de esfuerzos. Por el contrario, resultan indispensables reglamentaciones secundarias que especifiquen los procedimientos, facultades, alcances, pla-

---

<sup>151</sup> ONU, Asamblea General, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994, párr. 6. ONU, Asamblea General, *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos* “Principios de París”, A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993. European Commission for Democracy through Law, *Principles on the protection and promotion of the Ombudsman Institution* “Venice Principles”, March 2019. ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución A/HRC/39/20, 14 de agosto de 2018, párr. 79. ONU, Asamblea General, *El papel de los ombudsmen, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución A/75/224, 23 de julio de 2020, párr. 25.

<sup>152</sup> ONU, Asamblea General, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994, párr. 2. ONU, Asamblea General, *El papel de los ombudsmen, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución A/RES/72/186, 29 de enero de 2018, párr. 2.b.

zos y competencias que contribuyan a proveer tanto a las víctimas como a las autoridades de esquemas de certeza jurídica sobre los alcances de su funcionamiento.

246. Esta estructura normativa debe señalar el alcance y naturaleza sustantiva de las decisiones y medidas de los MNIDI para que los actores sociales conozcan los beneficios de estas instituciones en el efectivo cumplimiento de las medidas y recomendaciones internacionales. Desde la perspectiva de la CIDH, a diferencia de lo que ocurre en muchos contextos con las instituciones nacionales de derechos humanos, las resoluciones de los MNIDI deben ser vinculantes para que sea viable su exigencia en el ámbito interno.
247. Para la CIDH, también es relevante que los MNIDI asuman un **enfoque de atención integral** de las recomendaciones internacionales. Junto con la fragmentación de la estructura de los Estados, la CIDH ha identificado un fenómeno de fragmentación de la naturaleza de las recomendaciones internacionales, y de los órganos y mecanismos de los que derivan. Los Estados suelen contar con mecanismos que promueven el cumplimiento de recomendaciones pecuniarias, pero no de otras recomendaciones como las de naturaleza estructural, de satisfacción o de investigación. Asimismo, mientras diversos mecanismos estatales atienden el cumplimiento de decisiones de órganos como la Corte Interamericana, no lo hacen respecto de aquellas que formula la Comisión Interamericana u otras instancias del Sistema Universal de Naciones Unidas.
248. La CIDH considera que un MNIDI debe promover el cumplimiento de todas las decisiones de los diversos mecanismos por los que operan los órganos internacionales a los que cada Estado ha consentido en obligarse<sup>153</sup>. Asimismo, resulta fundamental que estos mecanismos aborden de manera holística las medidas y órdenes de recomendación promoviendo su cumplimiento integral, y aminorando la perspectiva que considera que existen medidas más importantes que otras, sin perjuicio de los factores de priorización o urgencia que puedan existir. Todo esto permitirá, por un lado, hacer más eficientes los recursos materiales y humanos del Estado, reducir los tiempos de cumplimiento, y asegurará la materialización efectiva del principio de reparación integral por violaciones a derechos humanos sin realizar distinciones injustificadas entre tipos de medidas, así como de víctimas que acudan a uno u otro mecanismo.
249. Para la Comisión Interamericana, la **accesibilidad** es otra característica fundamental de un MNIDI. Estos mecanismos deben ser capaces de asegurar que las víctimas y sus representantes accedan a él a través de procedimientos sencillos y rápidos que eviten su revictimización. Los MNIDI forman parte de las estructuras que promueven el acceso a la

<sup>153</sup> ONU, Asamblea General, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994, párr. 3.e. ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución A/HRC/39/20, 14 de agosto de 2018, pár. 78.



justicia de víctimas de violaciones a derechos humanos, por lo que deben considerar los criterios interamericanos asociados al acceso a la justicia y al debido proceso.

250. La accesibilidad a estos mecanismos no sólo se traduce en procedimientos sencillos y rápidos, sino en poder participar en el diseño y toma de decisiones que afecten el cumplimiento de decisiones internacionales. Por tal motivo, a juicio de la CIDH, el carácter accesible de los MNIDI asegura la participación de las víctimas y sus representantes para definir, de la mano de las diversas autoridades, las estrategias y acciones que garanticen el adecuado cumplimiento e implementación de las decisiones internacionales<sup>154</sup>.
251. La **transparencia** de los MNIDI también es fundamental para su existencia y operación. Al ser parte de la estructura estatal, operar a través de la disposición de recursos públicos, y manejar temas de interés colectivo y social, los MNIDI deben estar sujetos al escrutinio público que caracteriza a toda sociedad democrática<sup>155</sup>. Deben contar con disposiciones y procedimientos faciliten el acceso a la información de las decisiones y acciones para cumplir decisiones internacionales. Dicho acceso sólo podrá ser limitado por alguna necesidad u objetivo legítimo de manera proporcional al interés que se pretende resguardar con su divulgación o acceso, y tomando en cuenta los requisitos de temporalidad, legalidad y razonabilidad.

### C. Principales competencias de un Mecanismo Nacional de Implementación

252. Con miras a promover el establecimiento y pleno funcionamiento de los MNIDI, en el ámbito interno de los Estados, la CIDH considera que, además de las características enunciadas, es deseable que tales mecanismos asuman ciertas facultades y actividades que trasciendan al seguimiento y elaboración de reportes y, en cambio, contribuyan a garantizar la implementación y cumplimiento de las recomendaciones y decisiones internacionales en materia de derechos humanos. Como ha quedado señalado, es deseable que tales facultades estén plena y ampliamente definidas en cuerpos normativos estatales.
253. Un MNIDI debe **analizar** las decisiones y recomendaciones cuyo cumplimiento impulsa y debe proponer las entidades más competentes para cumplir dichas decisiones, así como las acciones de implementación. Estas actividades de análisis permiten que las autoridades identifiquen el contexto en el que operan las decisiones, así como las necesidades para su implementación. El análisis de estas decisiones parte de identificar los hechos y condiciones que dieron lugar a su emisión, y es esencial para que el Estado incorpore perspectivas específicas y diferenciadas –como la perspectiva de género o infancia– que,

---

<sup>154</sup> ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución AHRC/39/20, 14 de agosto de 2018, párr. 85. ONU, Asamblea General, *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*, Resolución A/74/226, 25 de julio de 2019, párr. 91.

<sup>155</sup> OEA, Asamblea General, *Carta Democrática Interamericana*, AG/RES.1 (XXVIII-E/01), septiembre de 2001.

de la mano de un enfoque de derechos humanos, permitan un proceso integral y articulado de cumplimiento.

254. En esencia, el análisis en torno al cumplimiento de las decisiones internacionales en materia de derechos humanos permite que los Estados estudien *qué* es lo que deben cumplir antes de plantearse *cómo* cumplirlo o, en otras palabras, qué acciones deben adoptar para avanzar en el cumplimiento. Un estudio de dichas medidas y recomendaciones permite definir los siguientes pasos, establecer diálogos con las víctimas, organizaciones internacionales y autoridades estatales para generar acuerdos y sinergias que contribuyan a su cumplimiento y a buscar mayor eficiencia de los recursos materiales, humanos y temporales disponibles.
255. Asimismo, los MNIDI deben **coordinar** con las distintas autoridades estatales municipales y federales, así como con las víctimas y sus representantes, las acciones más idóneas para el cumplimiento de las decisiones y recomendaciones internacionales sobre derechos humanos. Para tal efecto, las actividades de coordinación que asuman estas instituciones no se agotan en señalar autoridades competentes de implementar las medidas ordenadas. Por el contrario, suponen funciones sustantivas que les permitan asumir la rectoría de los procesos de cumplimiento e implementación de manera organizada, eficiente e integral.
256. Esto implica que los MNIDI sean capaces de articular planes de cumplimiento de decisiones y recomendaciones internacionales derivados del análisis previo. A partir de una operación intergubernamental articulada, los MNIDI deben tener la facultad de idear e implementar estrategias que orientan las acciones institucionales hacia el cumplimiento de decisiones y recomendaciones sobre la base de compromisos, medidas, acciones y plazos claramente definidos. A diferencia de la función anterior, en esta etapa los Estados, a través de los MNIDI, se aborda la pregunta sobre cómo cumplir las medidas ordenadas.
257. Asimismo, la coordinación supone un componente de negociación estratégica entre las partes involucradas para avanzar en el cumplimiento e implementación de las decisiones internacionales. La CIDH considera que la celebración de acuerdos de cumplimiento entre las partes, tanto a nivel interno como en el marco del SIDH, es una buena práctica que potencializa las posibilidades y condiciones de cumplimiento. La CIDH recuerda que el diálogo sostenido, respetuoso y claro entre las partes es indispensable para asegurar la materialización efectiva de la justicia internacional y la reparación por violaciones a derechos humanos.
258. Un MNIDI también debe ser capaz de **supervisar** y hacer un seguimiento de las medidas adoptadas y de los planes y acuerdos de cumplimiento celebrados entre las partes intervinientes, a partir del diálogo interinstitucional y con la participación de las víctimas. La representación intergubernamental de estos mecanismos debe ser capaz de incidir en cada poder estatal y nivel de gobierno para solicitar información periódica sobre las medidas y plazos adoptados para cumplir las decisiones y recomendaciones.

259. La supervisión que ejerzan los MNIDI debe ser sustantiva. Es decir, que asuma de manera comprometida los procesos de cumplimiento como actividades materialmente relevantes para la vida democrática y plena vigencia de un Estado de Derecho. La supervisión no debe limitarse a requerir información a instancias y entidades correspondientes. Por el contrario, representa una labor sustantiva que se extiende a la posibilidad de que los MNIDI verifiquen que las actividades, medidas y acciones adoptadas por cada autoridad se ajusten a los procesos, plazos, metas y objetivos definidos en la ley o acordados como parte de los acuerdos y planes de cumplimiento de decisiones y recomendaciones internacionales.
260. La supervisión es particularmente relevante en tanto dota de información a los Estados sobre la manera en que sus autoridades han asumido sus compromisos internacionales. Una adecuada supervisión del cumplimiento de recomendaciones permite a los Estados ajustar los planes de cumplimiento y reorientar las acciones y medidas para asegurar que logren sus cometidos. Sin una adecuada supervisión, la rectoría de los procesos de cumplimiento se pierde; los recursos empleados corren el riesgo de desaprovecharse, y los derechos y expectativas de reparación a favor de las víctimas se ponen en riesgo.
261. Otra función de la operación de un MNIDI es la de **evaluar**. A diferencia de la supervisión, la evaluación representa no sólo un mecanismo para identificar deficiencias, retos u obstáculos de los procesos de cumplimiento. Por el contrario, es una examinación de contraste respecto de los objetivos definidos en las primeras etapas y los resultados derivados de las acciones y medidas implementadas por los Estados.
262. Pese a ello, la evaluación no se agota en el cumplimiento o incumplimiento formal de medidas. A juicio de la Comisión Interamericana, las actividades de evaluación deben informar si las medidas estatales, por un lado, aseguraron los objetivos perseguidos y, por el otro –y quizás más importante– si garantizaron el derecho a la reparación de las víctimas y sus familias. Además, la CIDH considera que la evaluación de los Estados debe incorporar un adecuado control de convencionalidad que asegure que las consideraciones de los organismos internacionales se traduzcan en la implementación de medidas<sup>156</sup>.
263. Asimismo, la evaluación de las decisiones y recomendaciones internacionales abre la puerta para que los Estados examinen si los recursos empleados fueron suficientes y efectivos para avanzar en su implementación. Esta evaluación es un ejercicio de autocrítica que conduce a cambios y mejoras en las políticas estatales de cumplimiento. Una evaluación constante, participativa y definida implica que los Estados, víctimas y sociedad tengan la información necesaria para mejorar las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, y adoptar decisiones informadas no sólo para resarcir daños concretos e individuales, sino para abordar soluciones a problemáticas estructurales.

---

<sup>156</sup> Rachel Murray y Clara Sandoval (2020), “Balancing Specificity of Reparation Measures and State’s Discretion to Enhance Implementation,” *Journal of Human Rights Practice*, 1-24.

264. Por último, **informar** también es esencial para el funcionamiento de un MNIDI. Estos mecanismos deben articular la información de las autoridades estatales encargadas de implementar las medidas de cumplimiento. El proceso de información es corolario del funcionamiento de un MNIDI pues permite que tales organismos sistematicen la información de los procesos de cumplimiento desarrollados.
265. La función de informar deriva de la primera etapa de la agenda internacional en materia de cumplimiento y se enfoca en que los Estados brinden información sobre el seguimiento de decisiones y recomendaciones a los órganos internacionales. Esta actividad es crucial para el adecuado cumplimiento e implementación de estas decisiones, pues la información reportada por el Estado es esencial para que estos organismos lleven a cabo el seguimiento que les corresponde. Asimismo, los informes que deriven de esta función hacen viables diálogos e intercambios con las instancias internacionales a fin de valorar, no sólo los avances, sino los retos y dificultades que los Estados enfrentan al cumplir con estas decisiones.
266. A juicio de la Comisión, la función de informar no despliega sus efectos únicamente en el ámbito internacional. Tomando en consideración la transparencia que deben revestir estos mecanismos, la función de informar debe ser implementada en el ámbito interno de los Estados de modo que la sociedad, las víctimas y sus familiares conozcan las condiciones relacionadas con el cumplimiento de obligaciones internacionales.



# Capítulo 4

## Recapitulación y recomendaciones

## RECAPITULACIÓN Y RECOMENDACIONES

267. Este informe es el resultado de la suma de esfuerzos que, desde 2018, la CIDH ha emprendido, a través de su Programa Especial de Seguimiento de Recomendaciones, con el objetivo de analizar a detalle los procesos de cumplimiento e implementación de las decisiones que emite a través de sus distintos mecanismos. El Informe identifica no sólo algunos retos que existen en la materia, sino la creciente tendencia interamericana por afianzar las estructuras y procedimientos nacionales para promover el efectivo cumplimiento de decisiones interamericanas en materia de derechos humanos.
268. En el primer capítulo, la CIDH expone los principales retos y problemáticas a los que se enfrenta el fenómeno de cumplimiento de sus decisiones. En el segundo, da cuenta de los avances que a la fecha existen en diversos Estados de la región para avanzar en la formulación de planes, políticas, leyes y programas que promueven el cumplimiento de decisiones interamericanas. En el tercero, la CIDH ofrece directrices que, a manera de guía, contribuyen a la conformación de Mecanismos Nacionales de Implementación de sus decisiones en el ámbito interno de los Estados.

### Capítulo 1 | Retos frente al cumplimiento de recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos

269. El cumplimiento de las recomendaciones emitidas por órganos de supervisión como la CIDH es, quizás, uno de los retos más importantes. Si bien durante los últimos años la CIDH ha impulsado acciones para ampliar los canales de acceso a la justicia internacional, también ha identificado que el efectivo cumplimiento de las medidas que ordena requiere atención particular y, sobre todo, impulsos y esfuerzos coordinados por los actores que intervienen en el SIDH.
270. El cumplimiento e implementación de las decisiones internacionales en materia de derechos humanos es un fenómeno complejo. En su desarrollo intervienen factores difíciles de articular que, en conjunto, reducen las posibilidades de que dichas decisiones se vean materializadas. Este Informe identifica, al menos, cinco retos que suelen limitar el pleno y efectivo cumplimiento de estas decisiones:
- a) **Prevalencia de una visión centrada en el Estado.** Tanto en el derecho internacional como en la arena de las relaciones internacionales, las visiones dominantes ubican al Estado como el principal actor con plena capacidad, no sólo para ejercer y celebrar actos jurídicos, sino para definir las reglas aplicables a la dinámica internacional. Se ha pensado que el cumplimiento constituye una actividad que corresponde, preponderantemente, a los Estados en el marco de sus foros internos. Adoptar un enfoque exclusi-

vo sobre los roles de implementación y cumplimiento de estas decisiones puede excluir o limitar la participación de otros actores relevantes en el desarrollo de los procesos de cumplimiento. Hoy por hoy, el derecho internacional no solo atiende a una perspectiva estatal, sino que se hace desde los ojos de otros actores que intervienen y participan de manera importante. Las organizaciones y organismos internacionales, colectivos y agrupaciones de víctimas, empresas y universidades, entre otros, contribuyen de manera relevante a la conformación de la agenda internacional sobre el cumplimiento, y reclaman su interés en el éxito de estos procesos.

- b) **Diseño de los organismos internacionales y alcance de sus facultades.** Los organismos internacionales, especialmente los especializados en derechos humanos como la CIDH, no cuentan con facultades coercitivas para hacer cumplir sus determinaciones. Sin embargo, poseen otras herramientas que coadyuvan a este objetivo. Desde la perspectiva de este Informe, el esquema de sanciones no constituye el mejor encuadre para promover el cumplimiento de obligaciones internacionales. En primer lugar, ese enfoque asume la existencia de una relación directa entre la intervención de los organismos internacionales y la actuación de los Estados. Y, en segundo lugar, frente al diseño de la dinámica internacional y la ausencia de mecanismos coercitivos de organismos internacionales, su intervención por sanciones no garantiza que los Estados cumplan.
- c) **Conceptualización del cumplimiento como un proceso fragmentado.** En el ámbito interno de los Estados es común que las diversas ramas e instituciones del poder público no desarrollen procesos de comunicación que promuevan un mayor y más rápido cumplimiento e implementación de las medidas y recomendaciones internacionales. Este tiene consecuencias negativas que afectan la materialización de las medidas ordenadas, las cuales suelen involucrar a autoridades en distintos órdenes y niveles de gobierno. La Comisión Interamericana ha identificado que esta fragmentación tiende a generar procesos asimétricos entre distintas ramas del poder público y a generar incentivos que afectan a la lógica de cumplimiento de recomendaciones internacionales. El carácter federal que diversos Estados Americanos asumen como modelo de distribución competencial también puede llegar a contribuir a este fenómeno de fragmentación. En Estados con estructura federal, la implementación de decisiones interamericanas se enfrenta a un esquema de segmentación que coloca en riesgo su adecuada materialización. La descentralización de los modelos federales genera algunos retos particulares para la implementación y cumplimiento de decisiones internacionales.
- d) **Naturaleza de las recomendaciones y de los mecanismos de los que derivan.** La CIDH ha identificado que, en ocasiones, los Estados suelen contar con mayores posibilidades para cumplir recomendaciones de naturaleza económica, sobre todo cuando el pago de dichas indemnizaciones se encuentra a cargo de las autoridades

ejecutivas y existe una política gubernamental enfocada en las reparaciones internacionales. Sin embargo, los Estados enfrentan mayores obstáculos al implementar recomendaciones asociadas con procesos de investigación y sanción, así como de armonización legislativa. Además, es común que, en el marco de los procesos de solución amistosa, los Estados encuentren mayores incentivos para avanzar en el cumplimiento de las medidas acordadas entre las partes. Sin embargo, tratándose de casos con Informes de Fondo publicados derivados del artículo 51 de la Convención Americana, estos incentivos suelen ser menores.

- e) **Ausencia de condiciones sociopolíticas y legales que promuevan el cumplimiento.** En muchos Estados existen criterios diferenciados sobre la obligatoriedad de decisiones internacionales en materia de derechos humanos. A juicio de la Comisión, la ausencia de un reconocimiento sobre la obligatoriedad de estas decisiones impide condiciones mínimas de certeza a favor de las víctimas; y genera que el cumplimiento de una decisión internacional dependa de la voluntad política de la entidad o sus representantes. Aunado a lo anterior, la ausencia de procedimientos legales en torno al cumplimiento de las decisiones internacionales se traduce en un obstáculo para garantizar su implementación. Si bien, la mayor parte de los Estados cuenta con alguna disposición o política que orienta el cumplimiento de decisiones internacionales, tales estructuras legales no suelen abarcar el panorama completo de autoridades, medidas y programas que su cumplimiento requiere.

## Capítulo 2 | Tendencias interamericanas para asegurar el cumplimiento efectivo de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos

271. A lo largo la investigación que sustenta este Informe, la Comisión Interamericana identificó elementos relevantes asociados a los procesos, esfuerzos e iniciativas asumidos durante los últimos años por los Estados de la región para avanzar en el cumplimiento e implementación de decisiones internacionales en materia de derechos humanos. Si bien estos esfuerzos aún no permiten hablar de mecanismos nacionales de implementación de decisiones internacionales articulados y plenamente funcionales, las acciones estatales asumidas dan cuenta del surgimiento de una tendencia regional hacia su conformación y operación.
272. La tendencia regional se dirige hacia instancias, dependencias, estructuras y normativas estatales que, en cierta medida, asumen de manera comprometida los procesos de seguimiento, cumplimiento e implementación de decisiones internacionales en materia de derechos humanos, pero que presentan características y particularidades que requieren ser abordadas a fin de que alcancen sus objetivos.



273. De esta manera, el segundo capítulo expone algunos esfuerzos estatales relevantes que hacen parte de la tendencia señalada. Particularmente, el capítulo incluye un análisis de los casos de Colombia, México, Argentina, Brasil, Guatemala, Chile, Uruguay, Ecuador, Honduras, Perú, Bolivia y Paraguay. Respecto de cada uno, el capítulo ofrece un panorama general y no exhaustivo de los procesos y mecanismos desarrollados, así como algunas observaciones para fortalecerlos. La información de este apartado tiene como base los datos aportados por los Estados y las organizaciones de la sociedad civil que respondieron a las solicitudes de información realizadas por la CIDH en el marco de la elaboración de este Informe.

### Capítulo 3 | Hacia la consolidación de Mecanismos Nacionales de Implementación de Decisiones Internacionales en materia de Derechos Humanos

274. A lo largo de este capítulo, la CIDH ofrece directrices generales que orientan la conformación y consolidación de mecanismos nacionales de implementación de decisiones internacionales.

275. Como primer punto, el Informe introduce una propuesta de conceptualización de estos mecanismos y los identifica como una estructura pública interinstitucional con funciones de coordinar, promover, supervisar y reportar las acciones específicas que aseguren la materialización efectiva e integral de las medidas y recomendaciones derivadas de procesos internacionales en materia de derechos humanos.

276. A juicio de la CIDH, un mecanismo nacional de implementación de decisiones internacionales no sustituye a otras autoridades nacionales en el cumplimiento e implementación de obligaciones internacionales de derechos humanos. Por el contrario, es una institución de cooperación, diálogo y búsqueda por la eficiencia de los recursos materiales y humanos, que articula actores estatales y no estatales que promuevan medidas por parte de cada una de las instancias especializadas del Estado. La CIDH destaca algunas de las características que, a su juicio, deberían caracterizar a los mecanismos nacionales de implementación tales como:

- a) **Carácter interinstitucional** que facilite la articulación entre autoridades y niveles de gobierno.
- b) **El carácter permanente** que asegure su permanencia como un órgano fundamentado en una clara política estatal a favor del cumplimiento de las decisiones internacionales.

- c) **La sostenibilidad financiera** que, de la mano de su permanencia, contribuya a que los mecanismos nacionales de implementación cuenten con recursos materiales y humanos para funcionar.
- d) **La importancia de contar con una estructura normativa definida** que no sólo determine su existencia formal, sino que clarifique las competencias, procesos y mecanismos de actuación.
- e) **La necesidad de asumir un enfoque integral** de las reparaciones que promueva el cumplimiento con una visión de reparación integral, así como de las medidas que derivan de distintos mecanismos.
- f) **El carácter accesible de estos mecanismos** a fin de que se asegure la posibilidad de que las víctimas puedan acceder a procedimientos sencillos y rápidos, así como de participar en la toma de decisiones y definición de estrategias para promover el cumplimiento de decisiones internacionales.
- g) **La importancia de asumir un compromiso con la transparencia** en la toma de decisiones y en el uso de recursos públicos.

277. Como parte de la propuesta del presente Informe, la CIDH identifica cinco funciones que los mecanismos nacionales de implementación deben ejercer para promover el adecuado cumplimiento e implementación de decisiones internacionales en materia de derechos humanos, a saber:

- a) **Analizar las recomendaciones** cuyo cumplimiento debe impulsarse a fin de conocer con precisión *qué* es lo que los Estados deben atender y diseñar las estrategias necesarias para lograrlo;
- b) **Coordinar a las autoridades** estatales para asegurar el despliegue de funciones sustantivas que promuevan el desarrollo de procesos organizados, eficientes e integrales que aseguren el cumplimiento e implementación de decisiones internacionales;
- c) **Supervisar y hacer un seguimiento puntual** de las medidas adoptadas sobre la base del diálogo interinstitucional que se desarrolle con participación de las víctimas, así como de los planes y acuerdos de cumplimiento que se hayan celebrado;
- d) **Evaluar los procesos y medidas adoptadas** para identificar si las medidas adoptadas por los Estados, por un lado, fueron capaces de asegurar los objetivos perseguidos y, por el otro, si es que lograron traducirse en estrategias efectivas para satisfacer de manera plena el derecho a la reparación de las víctimas y sus familias.

- e) **Informar tanto a organismos internacionales como a las víctimas y sociedad en general** sobre los procesos alcanzados y retos identificados en torno al cumplimiento de decisiones internacionales.

## Recomendaciones

278. A fin de asegurar la consecución de los objetivos del presente Informe y promover la efectividad del SIDH a través del cumplimiento e implementación de las decisiones de sus órganos principales, la Comisión Interamericana recomienda a los Estados miembros de la OEA adoptar en el marco de sus posibilidades y dentro de un periodo de tiempo razonable las siguientes medidas:

1. A los Estados miembros de la OEA que a la fecha no cuenten con estructuras estatales definidas para el desarrollo de actividades de seguimiento, reporte y cumplimiento: establecer mecanismos nacionales de implementación de decisiones internacionales sobre la base de las características y funciones descritas en el presente Informe.
2. A los Estados miembros de la OEA que a la fecha cuenten con alguna clase de estructura estatal para el desarrollo de actividades de seguimiento y reporte: fortalecer y ajustar tales estructuras para que éstas transiten hacia un modelo más robusto e integral que adapte su naturaleza a la de un mecanismo nacional de implementación de decisiones internacionales de conformidad con las características y funciones descritas en el presente informe.
3. Formular, desarrollar y promover una política estatal clara, definida y comprometida con el cumplimiento e implementación de decisiones internacionales en materia de derechos humanos. La formulación de dicha política debe estar sustentada en un amplio proceso de participación entre distintos actores sociales y estatales con interés en los fenómenos de seguimiento, cumplimiento e implementación de decisiones internacionales.
4. Incorporar en sus procesos, estructuras y competencias una visión integral en torno al cumplimiento e implementación de decisiones internacionales de modo que i) se asegure una adecuada interlocución entre diversas autoridades estatales y actores sociales; ii) se adopte un enfoque integral e interdependiente sobre los distintos tipos de recomendaciones, y iii) se dé un tratamiento igualitario a las recomendaciones y decisiones derivadas de distintos organismos internacionales.
5. Promover una participación equitativa y coordinada entre los distintos poderes del Estado en los procesos de supervisión, cumplimiento e implementación de deci-

siones internacionales en materia de derechos humanos. Particularmente, incentivar un mayor involucramiento de las autoridades legislativas en este tipo de procesos, así como reforzar y garantizar las condiciones de independencia de las autoridades judiciales respecto de los análisis que realicen de los procesos de cumplimiento e implementación.

6. Impulsar la generación y desarrollo de criterios jurídicos nacionales que reconozcan el pleno carácter vinculante de las decisiones y recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos sobre la base de los principios de *pacta sunt servanda* y buena fe que rigen al derecho internacional.
7. Incentivar la participación efectiva, sostenida e informada de víctimas, asociaciones de víctimas, representantes y organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores, en la formulación y desarrollo de estrategias vinculadas con procesos de cumplimiento e implementación de decisiones internacionales en materia de derechos humanos.
8. Fomentar la discusión y promulgación de marcos jurídicos que ofrezcan claridad y certeza sobre la estructura, funciones y competencias a cargo de los mecanismos nacionales de implementación de decisiones internacionales. Tales marcos normativos deben incorporar información clara y precisa sobre los recursos y procedimientos disponibles al interior de estos mecanismos, que deberán revestir las características de ser adecuados, efectivos, sencillos y rápidos a fin de evitar esquemas de revictimización a las víctimas y sus familiares.