

# Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Colombia: avances, retos y dificultades

*Juana Inés Acosta López\**  
*Cindy Espitia\*\**

## 1. INTRODUCCIÓN

Es reiterada la jurisprudencia de tribunales regionales de protección de los derechos humanos respecto a la necesidad de dotar

---

\* Maestra en Derecho Internacional por la Universidad de Nueva York con beca *Hauser Global Scholar* (primera mujer colombiana en obtenerla). Maestra en Derechos Humanos y Democratización por la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Carlos III de Madrid y Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana. Con trayectoria profesional en el Gobierno Nacional, el Gobierno de Bolivia y Agencias de Cooperación Internacional, fungiendo como Asesora Externa, entre otros, de la Presidencia de la República de Colombia, la Procuraduría Nacional de Bolivia, la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado de Colombia, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Fondo de Población de Naciones Unidas y la Oficina de Naciones Unidas para la Mujer. Profesora-investigadora y jefa del área de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho y Ciencia Política en la Universidad de La Sabana, profesora en las Universidades Javeriana, Del Rosario, Militar Nueva Granada, Santo Tomás y Escuela Militar de Cadetes. Es presidenta de la Academia Colombiana de Derecho Internacional (ACCOLDI).

\*\* Comunicadora Social y estudiante de Derecho de la Universidad de La Sabana.

de efectividad a los instrumentos internacionales sobre la materia. Reconocer que su contenido debe ser práctico y no teórico o ilusorio se ha configurado como el eje del trabajo de los órganos que operan en América,<sup>1</sup> Europa<sup>2</sup> y África<sup>3</sup>.

Tal vocación de los tribunales no solo implica un papel relevante del derecho internacional para conocer de casos que constituyen violaciones a las Convenciones, atribuir una eventual responsabilidad a los Estados y ordenar una serie de reparaciones. Esta orientación, especialmente, requiere una voluntad política y un compromiso serio de los Estados para implementar los mecanismos adecuados que permitan, en efecto, materializar esa protección a los derechos humanos que se lleva a cabo, en virtud del principio de subsidiariedad,<sup>4</sup> por las cortes internacionales.

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Al respecto, véase Corte IDH. *Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, núm. 163, párr. 195, y Corte IDH. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C, núm. 111, párr. 78.

<sup>2</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Al respecto, véase TEDH. *Stanev vs. Bulgaria*, sentencia de 17 de enero del 2012 (Req. núm. 36760/06), párr. 231, y *McKay vs. Reino Unido*, sentencia de 3 de octubre de 2006 (Req. núm. 543/03), párr. 47.

<sup>3</sup> Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR) y Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHRPR). Al respecto, véase ACHRPR. *Alex Thomas vs. República de Tanzania*, sentencia del 20 de noviembre de 2015 (caso No. 005/2013), párr. 135.

<sup>4</sup> Corte IDH. *Caso Mendoza y otros vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013. Serie C, núm. 260, párr. 228; Corte IDH. *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C, núm. 240, párr. 38; TEDH. *El-Masri vs. Ex República Yugoslava de Macedonia*, sentencia (GS) de 13 de diciembre de 2012 (Req. núm. 39630/09), párr. 141; TEDH. *M.S.S. vs. Bélgica y Grecia*, sentencia (GS) de 21 de enero de 2011 (Req. núm. 30696/09), párr. 286; TEDH. *Varnava y otros vs. Turquía*, sentencia (GS) de 18 de septiembre de 2009 (Req. núms. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 et 16073/90), párr. 53; TEDH. *Cocchiarella vs. Italia*, sentencia (GS) de 29 de marzo de 2006 (Req. núm. 64886/01), párr. 79; TEDH. *Musci vs. Italia*, sentencia (GS) de 29 de marzo de 2006 (Req. núm. 64699/01), párr. 80; ACHRPR. *Lohé*

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

A su vez, ese compromiso de los Estados debe verse reflejado en la adopción de medidas legislativas, administrativas y sociales que propendan a un cumplimiento eficaz de las recomendaciones y sentencias emitidas por órganos internacionales. Este asunto constituye un gran reto para cada Estado, pues justamente los casos que llegan a tales instancias se caracterizan por revestir gran complejidad, bien sea por la multiplicidad de víctimas, por la existencia de patrones organizados de conducta, por la incidencia de contextos de violencia o por los efectos políticos o sociales que pueden representar.

El caso de Colombia es, en ese sentido, muy interesante, pues además de enfrentar la complejidad que se deriva de la propia tarea de armonizar el derecho internacional y el derecho interno para dar cumplimiento a sentencias y recomendaciones, ha tenido que asumir el reto en medio de un conflicto armado, de más de 50 años de duración, que ha dejado al menos 7 821 641 víctimas registradas.<sup>5</sup>

Así, Colombia ha implementado de forma progresiva diferentes mecanismos para cumplir y materializar las decisiones proferidas por órganos internacionales, especialmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) que, tras 37 años de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 29 años de la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),<sup>6</sup> ha recibido 2 606 peticiones contra el Estado colombiano a través de la Comisión Interamericana de Derechos

---

*Issa Konaté vs. Burkina Faso*. Sentencia de 5 de diciembre de 2014 (App. 004/2013), párr. 78; ACHPR. *Zimbabwe Lawyer for Human Rights and Associated Newspapers vs. Zimbabwe*, Communication No. 284/2003, Sixth Extraordinary Session 30th March – 3rd April, 2009, párr. 99, y ACHPR, *Sir Dawda K. Jawara vs. Gambia*, Communication Nos. 147/95 and 149/96, decisión de 11 de mayo de 2000, párr. 31.

<sup>5</sup> De acuerdo con el Registro Único de Víctimas. Red Nacional de Información. Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, al 1 de diciembre de 2015, <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

<sup>6</sup> Colombia firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) el 22 de noviembre de 1969, la ratificó el 28 de mayo de 1973 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte IDH el 21 de junio de 1985. La CADH entró en vigor el 18 de julio de 1978.

Humanos (CIDH)<sup>7</sup>, y ha conocido de 19 casos contenciosos en su órgano jurisdiccional; 15 de los cuales se encuentran en etapa de supervisión de cumplimiento<sup>8</sup> y los cuatro restantes<sup>9</sup> en etapa de fondo.

Por ende, en el presente texto se enunciarán los mecanismos creados por Colombia para la implementación de sentencias y recomendaciones de órganos internacionales; se analizará el estado de cumplimiento de las sentencias emitidas por la Corte IDH y las recomendaciones de la CIDH, y se abordará el control de convencionalidad como herramienta para materializar la CADH y el desarrollo de su contenido, realizado por su intérprete autorizado.

<sup>7</sup> CIDH. Estadísticas. <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html> consultado el 21 de febrero de 2016.

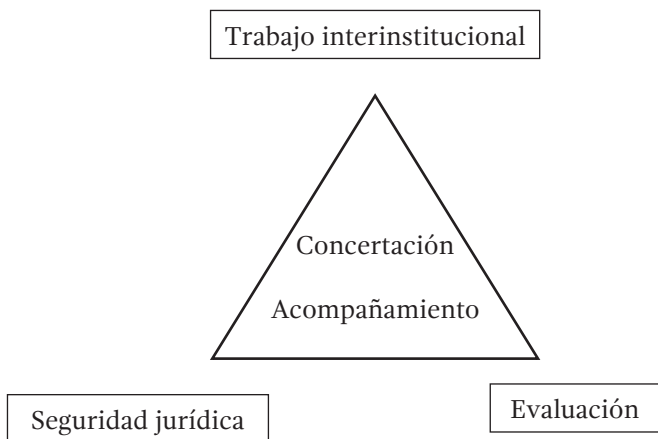
<sup>8</sup> Véase Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C, núm. 287; *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C, núm. 270; *Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C, núm. 248; *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C, núm. 213; *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 192; *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C, núm. 165; *Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia*, cit.; *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C, núm. 148; *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C, núm. 140; *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 134; *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 132; *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C, núm. 109; *Caso Las Palmeras vs. Colombia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 Noviembre de 2002. Serie C, núm. 96, y *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C, núm. 31.

<sup>9</sup> *Caso Nelson Carvajal Carvajal y Familia vs. Colombia*; *Caso Vereda la Esperanza vs. Colombia*; *Caso Ángel Alberto Duque vs. Colombia*; *Caso Yarce y otros vs. Colombia*.

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

### 2. LOS MECANISMOS ADOPTADOS POR COLOMBIA: ANTECEDENTES, DESARROLLO Y RETOS PRINCIPALES

Con el paso del tiempo y la retroalimentación de los órganos del sistema internacional de protección de los derechos humanos, el Estado colombiano ha ido fortaleciendo los mecanismos para implementar sentencias y recomendaciones. Su estrategia se ha fundamentado en la creación de espacios de concertación y acompañamiento a las víctimas, que se despliega en tres frentes centrales: a) el trabajo interinstitucional; b) la seguridad jurídica para las víctimas, y c) la evaluación y monitoreo.



#### 2.1. Un trabajo interinstitucional

En el derecho internacional han sido desarrollados una serie de estándares en materia de reparación que no solo abarcan un reconocimiento patrimonial a la víctima, sino que también, y especialmente, se orientan a garantizar la justicia, el acceso a atención psicológica y médica, el restablecimiento o restitución del derecho violado, en la medida que sea posible, la satisfacción de la víctima mediante el reconocimiento de responsabilidad inter-

nacional del Estado y otras medidas similares, así como las garantías de no repetición.

Esta diversidad de materias sobre las que versan las recomendaciones y sentencias de órganos internacionales requiere que exista necesariamente una verdadera coordinación y comunicación entre las ramas, entidades y funcionarios del Estado para su cumplimiento.<sup>10</sup>

En Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de dirigir y coordinar, en principio, el trabajo de las diferentes entidades. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido en reiteradas ocasiones que

[1]a labor de coordinación se traduce en la facultad con que cuenta el Ministerio para *conminar a las diversas autoridades al cumplimiento inmediato de lo ordenado* y correlativamente el deber que le asiste a esta de colaborar efectivamente con aquel, poniendo a su disposición los recursos logísticos y operativos que sean necesarios para la consecución del fin.

Al mismo tiempo, la Cancillería tiene la obligación de buscar, por todos los medios disponibles, que en el mundo de lo fáctico, la medida cautelar despliegue todos sus efectos, *lo cual no significa nada distinto a asumir el asunto como propio*, orientando, por ejemplo, a la víctima sobre la existencia de los diversos programas estatales a los cuales puede recurrir para proteger sus derechos fundamentales.<sup>11</sup> (cursivas añadidas)

En tal sentido,

- i) es el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien cumple el rol de coordinador en el proceso;
- ii) se entiende cumplida la obligación del Ministerio una vez que la decisión del Tribunal u órgano internacional pueda materializarse plenamente;

<sup>10</sup> Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 127.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia T-558/13, de 22 de agosto de 2013; sentencia T-653/12, de 23 de agosto de 2012; sentencia T-387/10, de 21 de mayo de 2010; sentencia T-585A/11, de 28 de julio de 2011, y sentencia T-524/05, de 20 de mayo de 2005.

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

- iii) las autoridades requeridas por el Ministerio tienen, a su vez, el deber de poner a disposición los recursos necesarios;
- iv) debe darse un acompañamiento a la víctima para que conozca los mecanismos con los que cuenta el Estado para proteger sus derechos, y
- v) debe asumirse el asunto con la mayor diligencia y compromiso, “como si fuera propio”.

Para el cumplimiento de este deber, el Estado ha creado grupos de trabajo, bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, dedicados exclusivamente a dar, de manera articulada con las demás entidades del Estado, seguimiento al cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias emitidas por la Corte IDH, acuerdos concertados en el marco de soluciones amistosas homologadas ante el Sistema Interamericano, recomendaciones formuladas por la CIDH en virtud de los artículos 50 y 51 de la CADH, e informes del Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (Comité de Derechos Humanos).

Actualmente, el Grupo Interno de Trabajo de Seguimiento a las Órdenes y Recomendaciones de Órganos Internacionales en materia de Derechos Humanos (GSORO)<sup>12</sup> es el encargado de desarrollar dichas labores y para esto, en compañía de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), diseña un plan de trabajo, remite oficios solicitando información, delega el cumplimiento de las medidas a las entidades competentes y realiza reuniones de acompañamiento y concertación con los peticionarios y víctimas.

El trabajo con las instituciones públicas del orden nacional, departamental y municipal opera bajo los principios de concurrencia, complementariedad y corresponsabilidad. El principio de concurrencia es fundamental para lograr un trabajo mancomunado de las diferentes entidades estatales. En palabras de la Corte Constitucional:

---

<sup>12</sup> Creada mediante resolución 5674 de 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores, [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion\\_minrelaciones\\_5674\\_2015.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_5674_2015.htm)

En determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.<sup>13</sup>

De esta manera, el Estado colombiano ha ido creando una estructura institucional coordinada y orientada a las víctimas, en la que las diferentes entidades están llamadas a actuar con la mayor diligencia para cumplir y materializar, con todos sus efectos, las reparaciones ordenadas en las sentencias y las recomendaciones de órganos internacionales.

## 2.2. Seguridad jurídica para las víctimas

Colombia también ha buscado crear un marco legal para garantizar el pago de las indemnizaciones ordenadas a las víctimas, tanto por la Corte IDH como por la CIDH. Este marco, además de establecer un procedimiento para el pago de indemnizaciones, asigna un presupuesto para su cumplimiento, con el fin de que las víctimas, después de haber enfrentado un litigio internacional, no tengan que iniciar engorrosos procesos para reclamar lo otorgado, sino que, por el contrario, cuenten con seguridad jurídica para exigirlo.

Así, el Estado ha desarrollado dos procedimientos diferentes, según el órgano que haya ordenado el pago de las indemnizaciones. Si fue la CIDH o el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se realiza el cumplimiento mediante la Ley 288 de 1996, y si se trata de una orden de reparación de la Corte IDH, se lleva a cabo por medio del “Rubro 3613”.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-149/10, de 4 de marzo de 2010.

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

### 2.2.1. La ley 288 de 1996: *antecedentes, desarrollo y retos*

El proyecto de ley que dio origen a la ley 288 de 1996 fue presentado en un momento en el que Colombia estaba siendo cuestionado por la falta de cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. En el Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1993), la CIDH hizo mención de algunos informes de casos individuales y señaló que veía “con honda preocupación que el Gobierno de Colombia haya hecho caso omiso de tales recomendaciones y por tal motivo lo exhorta, nuevamente, para que les dé cumplimiento”.<sup>14</sup> Igualmente afirmó que

[p]ese del tiempo transcurrido, hasta el momento no se percibe solución al pago de la indemnización [...] el Gobierno de Colombia tampoco parece haber efectuado gestiones tendientes a lograr una adecuación de su legislación interna a las normas de la Convención Americana, como lo establece el artículo 2º de dicha norma, si estima que realmente existe tal incompatibilidad.

Si el Gobierno de Colombia está en desacuerdo con algunas de las proposiciones o recomendaciones contenidas en un determinado informe, emitido por la Comisión en un caso tramitado de conformidad con la Convención Americana, dicho instrumento le franquea el camino para expresar tal disconformidad, sometiendo el caso en cuestión, como es su derecho, a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que no ha hecho, limitándose a no dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión.<sup>15</sup>

En la exposición de motivos del proyecto de la ley 288 de 1996 se describe que el Estado colombiano, en una reunión que sostuvo con la Comisión Interamericana en febrero de 1994, asumió el compromiso de presentar a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley referente al pago de las indemnizaciones a que hagan referencia los informes de la Comisión

---

<sup>14</sup> CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia. 1993. Conclusiones, párr. 20.

<sup>15</sup> *Ibidem*, el régimen de excepción en el ordenamiento jurídico vigente, párrs. 1 y 2.

Interamericana sobre casos concretos de violaciones a derechos humanos con cargo al Presupuesto Nacional.

Una vez aprobado el proyecto y promulgada la ley, se estableció un procedimiento en el que se destacaran especialmente los siguientes tres pasos, una vez que el Comité del Pacto o la CIDH hayan emitido sus informes, recomendando el pago de una indemnización:

1. *Concepto previo*: en virtud del artículo 2 de la Ley, un comité compuesto por el Ministro del Interior, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Justicia y el Ministro de Defensa Nacional; debe emitir un concepto favorable para la realización del pago, en un plazo de 45 días contados a partir de la notificación del pronunciamiento internacional. Este está supeditado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley y en la Constitución.<sup>16</sup> Si el Comité, al revisar las pruebas recaudadas y las providencias, tanto internas como internacionales, considera que no se cumplen los presupuestos, deberá comunicarle al Gobierno Nacional para que presente los recursos pertinentes ante el órgano internacional.

Sin embargo, la Ley es clara en establecer que, cuando no es posible recurrir la decisión del órgano internacional, el Comité deberá rendir concepto favorable.<sup>17</sup> Esta última disposición ha causado enorme controversia, dado que ni la CIDH ni el Comité del Pacto tienen propiamente una instancia ante la cual puedan recurrirse sus decisiones, por lo que algunos han interpretado que el Comité, en virtud de esta norma, queda obligado en todas las circunstancias a cumplir las recomendaciones y que el papel del Comité es simplemente formal.

2. *Audiencia de conciliación*: de acuerdo al artículo 3, el Gobierno Nacional procede a solicitar una audiencia de conciliación ante el agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Contencioso Administrativo o juzgado competente para dirimir la controversia objeto de conciliación, en un término que no puede exceder los 30 días.

El agente del Ministerio Público deberá citar a los interesados para que presenten los medios de prueba que acrediten su legítimo interés y la cuantía de los perjuicios.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Ley 288, art. 2, párrafo 2.

<sup>17</sup> *Ibidem*, art. 2, párrafo 3.

<sup>18</sup> *Ibidem*, art. 3.

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

Si se logra un acuerdo, las partes deben suscribir un acta que se envía al Tribunal Contencioso Administrativo o juzgado. En el caso de que no se llegue a un acuerdo en este trámite, los interesados podrán acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo, para el trámite de liquidación de perjuicios por la vía incidental.<sup>19</sup>

3. *Ante el Tribunal Contencioso Administrativo:* el Magistrado o Juez decidirá si aprueba la conciliación o si ésta es lesiva de los intereses patrimoniales del Estado o si está viciada de nulidad. La providencia tendrá efectos de cosa juzgada.<sup>20</sup>

Si el Tribunal Contencioso Administrativo o Juzgado determina que el acuerdo de conciliación es lesivo para los intereses patrimoniales del Estado o adolece de nulidad, los interesados pueden:

- i) reformular los términos de la conciliación, o
- ii) si la nulidad no fuere absoluta, subsanarla y someter nuevamente a consideración del Magistrado el acuerdo conciliatorio.<sup>21</sup>

En el marco de este desarrollo, la CIDH ha reconocido el esfuerzo del Estado por cumplir sus recomendaciones así:

La Comisión considera un antecedente destacable la Ley 288 de 1996, por medio de la cual el Estado colombiano estableció instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos en virtud de lo dispuesto por determinados órganos internacionales de derechos humanos. Este mecanismo legislativo ha sido utilizado con resultados positivos en el cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa suscritos con el Estado de Colombia. De tal suerte que el informe de solución amistosa publicado por la CIDH opera como una especie de “título ejecutivo” a partir del cual el Gobierno Nacional debe pagar la indemnización, previo el trámite que establece la ley.

Si bien es innegable que la implementación de esta ley ha constituido un paso fundamental de Colombia para garantizar el pago de indemnizaciones ordenadas por la CIDH y el Comité del Pacto, aún existen importantes obstáculos que deben ser superados por el Estado, para darle pleno alcance a la iniciativa.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, art. 11.

<sup>20</sup> *Ibidem*, art. 7.

<sup>21</sup> *Ibidem*, art. 10.

En primer lugar, sigue existiendo demora en el cumplimiento por parte del Estado bajo este procedimiento, en algunos casos por discusiones sobre responsabilidades institucionales.

En segundo lugar, la ley hace referencia únicamente al cumplimiento de las decisiones de la CIDH y del Comité de Derechos Humanos, por lo que los demás comités de las Naciones Unidas no se encuentran incluidos.

En tercer lugar, preocupa también que el ámbito de aplicación de la ley es solo el cumplimiento de recomendaciones relativas a indemnizaciones, sin contemplar el cumplimiento de acuerdos de soluciones amistosas y de otras medidas de reparación que no tienen carácter indemnizatorio.

Por último, como ya se anticipó, a causa de lo establecido en el artículo 2 de la ley han surgido discusiones frente al verdadero carácter vinculante de las recomendaciones internacionales; especialmente en los parágrafos primero y segundo:

PARÁGRAFO 1o. El Comité proferirá concepto favorable al cumplimiento de la decisión del Órgano Internacional de Derechos Humanos en todos los casos en que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables. Para ello tendrá en cuenta, entre otros elementos, las pruebas recaudadas y las providencias recaídas en los procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y en la actuación surtida ante el respectivo órgano internacional.

PARÁGRAFO 2o. Cuando el Comité considere que se no se reúnen los presupuestos a que hace referencia el parágrafo anterior, deberá comunicarlo así al Gobierno Nacional para que presente la demanda o interponga los recursos del caso contra la aludida decisión ante órgano internacional competente, si lo hubiere. En todo caso, *si no existiere segunda instancia prevista en el tratado internacional aplicable o se hubiere agotado el término para impugnar la decisión, el Comité deberá rendir concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional*". (cursivas añadidas)

En efecto, al no existir una segunda instancia de los órganos internacionales objeto de las recomendaciones, pareciera imposible que el Comité de Ministros pudiera dar concepto no favorable al cumplimiento. Esta discusión sigue vigente en Colombia,

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

aunque las distintas cortes nacionales parecen favorecer la posición según la cual el Comité conserva la posibilidad de emitir concepto desfavorable al cumplimiento de la recomendación internacional.

### *2.2.2. Cumplimiento de las reparaciones ordenadas por la Corte IDH*

Cuando las reparaciones han sido ordenadas por la Corte IDH, no es necesario agotar el procedimiento establecido en la ley 288, ya que se cuenta con un presupuesto asignado y un mecanismo más expedito y ágil para el cumplimiento.

Así, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con un rubro especial denominado “Rubro 3613 Fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. De manera tal que, por solicitud de la Cancillería, el Ministerio de Hacienda puede asignar la suma que corresponda a la entidad que se haya comprometido a cumplir con determinada medida de reparación. Este procedimiento tiene además la ventaja de que no se limita al cumplimiento de las medidas de indemnización, sino que el presupuesto puede cubrir el cumplimiento de cualquier otra medida de reparación.

El mayor reto en materia de cumplimiento de las órdenes de reparación de la Corte IDH se encuentra en que las entidades se comprometan a contribuir a la reparación en razón de la naturaleza de la medida, y no por el origen de la responsabilidad. Este reto se ha ido superando con el paso del tiempo. Por ejemplo, aunque el Ministerio de Vivienda nunca se ha visto involucrado en el origen de alguna de las violaciones a los derechos humanos analizada por la Corte IDH, lo cierto es que es el idóneo para contribuir con el cumplimiento de la medida de reparación relacionada con el otorgamiento de vivienda. La independencia del rubro para el cumplimiento ha permitido que, cada vez más, las distintas entidades comprendan que la responsabilidad internacional es del Estado en su conjunto y que, en ese sentido, no se trata de una discusión de responsabilidades institucionales, como la que podría surgir en el marco de un proceso contencioso administrativo.

## 2.3. Evaluación y monitoreo

Con recursos del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la ANDJE contrató los servicios de un consultor a fin de robustecer el mecanismo de cumplimiento de recomendaciones y órdenes emanadas de los órganos del Sistema Interamericano en el caso de Colombia.

La consultoría contempla el diagnóstico del país sobre el particular y el estudio de buenas prácticas y experiencia de otros Estados parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que puedan enriquecer el fortalecimiento institucional del país, atendiendo a sus particularidades.

El proceso de evaluación y diagnóstico se encuentra actualmente en etapa de ejecución.<sup>22</sup>

## 3. EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS Y RECOMENDACIONES ORDENADAS

En el presente apartado, se estudiará el cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH y de las recomendaciones de la CIDH por parte de Colombia. Para abordar el primer punto, se dividirán las reparaciones ordenadas por la Corte en tres grupos, según el grado de dificultad de su cumplimiento. Para desarrollar el segundo punto, se revisará el proceso surtido por el Estado en los nueve informes de fondo, emitidos de conformidad con el artículo 50 de la CADH, emitidos entre el 5 de abril de 2013 y el 21 de agosto de 2015.

### 3.1. El cumplimiento de Colombia respecto de las sentencias de la Corte IDH

Como se mencionó, la Corte IDH ha declarado la responsabilidad internacional de Colombia en 15 casos<sup>23</sup> y ha evaluado el cumpli-

<sup>22</sup> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Derecho de Petición. Radicado 20158001651102.

<sup>23</sup> Véase Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*, cit.; *Caso de las Comunidades Afrodescendientes Despla-*

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

miento de las reparaciones ordenadas en 11 de estos, para lo cual ha emitido 44 resoluciones de supervisión, como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 1. *Resoluciones de supervisión del cumplimiento de las sentencias de la Corte IDH*

| Caso  | Fecha de la sentencia    | Resoluciones  |
|---|--------------------------|---|
| <i>Caballero Delgado y Santana vs. Colombia</i> | 29 de enero de 1997      | 27 de febrero de 2012<br>17 de noviembre de 2009<br>6 de febrero de 2008<br>10 de diciembre de 2007<br>27 de noviembre de 2003<br>27 de noviembre de 2002 |
| <i>Las Palmeras vs. Colombia</i>                | 26 de noviembre de 2002  | 3 de febrero de 2010<br>7 de diciembre de 2009<br>4 de agosto de 2008<br>17 de noviembre de 2004  |
| <i>19 comerciantes vs. Colombia</i>             | 5 de julio de 2004       | 26 de junio de 2012<br>8 de febrero de 2012<br>8 de julio de 2009<br>26 de noviembre de 2008<br>10 de julio de 2007<br>2 de febrero de 2006               |
| <i>Gutiérrez Soler vs. Colombia</i>             | 12 de septiembre de 2005 | 8 de febrero de 2012<br>30 de junio de 2009<br>3 de diciembre de 2008<br>31 de enero de 2008  |
| <i>Masacre de Mapiripán vs. Colombia</i>        | 15 de septiembre de 2005 | 23 de noviembre de 2012<br>8 de febrero de 2012<br>8 de julio de 2009<br>26 de noviembre de 2008  |

*zadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia, cit.; Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, cit.; Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, cit.; Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, cit.; Caso Escué Zapata vs. Colombia, cit.; Caso de la Masacre de La Rochela vs. Colombia, cit.; Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, cit.; Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia, cit.; Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, cit.; Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, cit.; Caso 19 Comerciantes vs. Colombia, cit.; Caso Las Palmeras vs. Colombia, cit.; Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia, cit.*

JUANA INÉS ACOSTA LÓPEZ Y CINDY ESPITIA

| Caso  | Fecha de la sentencia   | Resoluciones   |
|---|-------------------------|--|
| <i>Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia</i> | 31 de enero de 2006     | 8 de febrero de 2012<br>9 de julio de 2009<br>26 de noviembre de 2008  |
| <i>Masacres de Ituango vs. Colombia</i>     | 1 de julio de 2006      | 21 de mayo de 2013<br>8 de febrero de 2012<br>28 de febrero de 2011<br>22 de diciembre de 2010<br>7 de julio de 2009 |
| <i>Masacre de la Rochela vs. Colombia</i>   | 11 de mayo de 2007      | 31 de agosto de 2015<br>8 de febrero de 2012<br>26 de agosto de 2010   |
| <i>Escué Zapata vs. Colombia</i>            | 4 de julio de 2007      | 8 de febrero de 2012<br>21 de febrero de 2011<br>18 de mayo de 2010  |
| <i>Valle Jaramillo y otros vs. Colombia</i> | 27 de noviembre de 2008 | 8 de febrero de 2012<br>15 de mayo de 2011<br>28 de febrero de 2011<br>21 de diciembre de 2010                       |
| <i>Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia</i>    | 26 de mayo de 2010      | 8 de febrero de 2012<br>30 de noviembre de 2011  |

La Corte aún no ha evaluado el cumplimiento en los casos *Masacre de Santo Domingo*, *Vélez Restrepo*, *Operación Génesis* y *Rodríguez Vera* y otros.

Así, con el fin de sistematizar las reparaciones ordenadas en estos casos objeto de revisión, se organizarán según el grado de dificultad de su cumplimiento en los siguientes grupos:

- i) *grado de dificultad alto*: principalmente, las relacionadas con políticas públicas y las obligaciones de medio que, por el contexto del Estado, comportan mayores obstáculos para su cumplimiento;
- ii) *grado de dificultad medio*: especialmente aquellas que, para su ejecución e implementación, requieren de concertación y acuerdo entre las partes, y
- iii) *grado de dificultad bajo*: en particular, las que ordenan el pago de indemnizaciones y publicación de sentencias.

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

### 3.1.1. Reparaciones con un alto grado de dificultad

En este grupo de reparaciones se incluyeron la obligación de investigar, juzgar y sancionar; las garantías para el regreso de los desplazados; la identificación de víctimas ejecutadas y desaparecidas, y el tratamiento médico y psicológico.

1. *Obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar*: la Corte ha ordenado esta medida de reparación en los 15 casos fallados contra Colombia. En los 11 casos revisados por la Corte IDH, el Tribunal Interamericano ha reconocido los esfuerzos del Estado para cumplir con esta medida, como la condena a agentes estatales, el traslado de la investigación a la jurisdicción ordinaria, la implementación de mecanismos para contrastar información y la designación de más investigadores. Sin embargo, ha decidido mantener abierto el mecanismo de supervisión en todos y ha solicitado más información al respecto.<sup>24</sup>
2. *Garantías para el regreso de los desplazados*: seguridad y vivienda. La Corte IDH ha revisado el cumplimiento de esta medida de reparación en cuatro casos, en los cuales

---

<sup>24</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 31 de agosto de 2015; *Caso de Masacres de Ituango vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de mayo de 2013; *Caso de Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 23 de noviembre de 2012; *Caso de 19 comerciantes vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 26 de junio de 2012; *Caso de las Palmeras vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 3 de febrero de 2010; *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 27 de febrero de 2012; *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 8 de febrero de 2012; *Caso de Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 8 de febrero de 2012; *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 8 de febrero de 2012; *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 8 de febrero del 2012, y *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de 8 de febrero de 2012.

concluye que mantendrá abierto el mecanismo de supervisión. No obstante, ha valorado los esfuerzos del Estado para implementar programas que garanticen la seguridad y la vivienda de las víctimas desplazadas. Especialmente, ha reconocido el trabajo del Estado para difundir estos programas y dar a conocer a las víctimas sus derechos y los programas de apoyo integral a los desplazados.<sup>25</sup>

3. *Identificación de víctimas ejecutadas y desaparecidas*: la Corte ha verificado el cumplimiento de esta medida en seis casos, decidiendo mantener abierto el mecanismo de supervisión, pues si bien el Estado ha avanzado en la concertación y programación de los programas para tal fin, no se han dado importantes avances en términos generales. No obstante, la Corte ha mostrado especial interés en el Centro Único Virtual de identificación y reconoció que Colombia cumplió con la entrega de los restos del señor Hernán Lizcano a sus familiares (caso de *Las Palmeras vs. Colombia*).<sup>26</sup>
4. *Tratamiento médico y psicológico*: la Corte ha ordenado esta medida en 13 casos. En los nueve casos revisados por la Corte sobre este tema, el Tribunal, a pesar de hacer referencia a la obligación del Estado de brindar atención médica y psicológica a las víctimas y a sus familiares, consideró que evaluará el cumplimiento de esta medida en un análisis conjunto. Esto, dado que en Colombia se llevó a cabo un proceso de concertación con las víctimas

<sup>25</sup> Corte IDH. *Caso de Masacres de Ituango vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de 19 comerciantes vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso de Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>26</sup> Corte IDH. *Caso de Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de 19 comerciantes vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Las Palmeras vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

de los nueve casos, con la participación de consultorías especializadas en el tratamiento especial de víctimas de violaciones de derechos humanos. Por tal razón, mantiene abierto el mecanismo de supervisión en este punto.<sup>27</sup>

### 3.1.2. Reparaciones con un grado de dificultad medio

En este grupo de reparaciones se incluyeron los actos conmemorativos y su difusión; el reconocimiento de responsabilidad del Estado; el diplomado de capacitación en derechos humanos en la ESAP; la beca en la especialización en derechos humanos de la ESAP; la gestión de becas para los familiares de las víctimas; la creación de una beca con el nombre de la víctima; la protección de operadores de justicia, víctimas y familiares; el mecanismo de participación de las víctimas; los mecanismos de control en el marco de detenciones, y la creación de un fondo con el nombre de la víctima para la comunidad.

1. *Actos conmemorativos y difusión de estos*: en cinco casos revisados relacionados con esta medida, la Corte IDH concluyó que el Estado cumplió parcialmente en dos, pues a pesar de realizar el acto protocolario, no lo ha difundido,<sup>28</sup> y en los tres restantes insta a las partes a que lleguen a un acuerdo,<sup>29</sup> tal como se refleja en el siguiente cuadro:

---

<sup>27</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacres de Ituango vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de 19 comerciantes vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>28</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso de Masacres de Ituango vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>29</sup> Corte IDH. *Caso de Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de 19 comerciantes vs. Colombia*. Su-

CUADRO 2. *Grado de cumplimiento de dicha medida*

| Caso                                      | Grado de cumplimiento  |
|---|--|
| <i>Masacre de la Rochela vs. Colombia</i> | La Corte concluyó que el Estado cumplió con la ubicación de placas conmemorativas. Sin embargo, señaló que seguía pendiente la difusión de los actos de conmemoración en el Palacio de Justicia por medio de un canal institucional. |
| <i>Masacres de Ituango vs. Colombia</i>   | La Corte concluye que existe un cumplimiento parcial de la medida de reparación, pues falta la difusión.   |
| <i>Masacres de Mapiripán vs. Colombia</i> | La Corte decide mantener abierta la supervisión de cumplimiento a la medida de construcción de monumento para recordar los hechos.   |
| <i>19 comerciantes vs. Colombia</i>       | La Corte decide mantener abierta la supervisión de cumplimiento a la medida de construcción de monumento para recordar los hechos.   |
| <i>Valle Jaramillo vs. Colombia</i>       | La Corte mantiene abierto el mecanismo de supervisión de cumplimiento e insta a las partes a que lleguen a un acuerdo.   |

2. *Reconocimiento de responsabilidad*: la Corte ha ordenado esta medida de reparación en 11 casos contra Colombia, evaluando el cumplimiento del Estado en ocho casos, respecto a los cuales concluyó que cumplió a cabalidad en cinco, parcialmente en un caso, pues no lo ha difundido,<sup>30</sup> e insta a las partes en los dos casos restantes para que lleguen a un acuerdo.<sup>31</sup>

pervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>30</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>31</sup> Corte IDH. *Caso de Masacres de Ituango vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

3. *Diplomado de capacitación en derechos humanos en la ESAP*: la Corte IDH ordenó el cumplimiento de esta medida en dos casos, —*Masacre de la Rochela* y *Escué Zapata*— y estimó que el Estado cumplió ambas medidas.<sup>32</sup>
4. *Beca en la especialización en derechos humanos de la ESAP con un nombre que evoque la memoria de las víctimas*: la Corte ordenó el cumplimiento de esta medida en el caso de la *Masacre de la Rochela*, concluyendo que Colombia cumplió parcialmente en este punto, pues si bien implementó la beca no se ha llegado a un acuerdo con respecto al nombre de esta.<sup>33</sup>
5. *Gestión de becas para los familiares de las víctimas*: la Corte ordenó esta medida en tres casos y concluyó, en dos de ellos, que el Estado había cumplido cabalmente con este punto,<sup>34</sup> y en el restante mantuvo abierto el mecanismo de supervisión y solicitó información a las partes.<sup>35</sup>
6. *Creación de beca con el nombre de la víctima*: ello se ordenó en el caso *Manuel Cepeda Vargas*. En su más reciente resolución de supervisión cumplimiento de esta medida, la Corte valora los esfuerzos del Estado y solicita información de su implementación.<sup>36</sup>
7. *Protección de operadores de justicia, víctimas y familiares*: la Corte ordenó esta medida en dos casos y en ambos decidió mantener el mecanismo de supervisión. Sin embargo, valoró el Programa de Protección de la Fis-

---

<sup>32</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>33</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>34</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>35</sup> Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>36</sup> Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

calía, la Unidad Nacional de Protección y el Decreto 1225/12.<sup>37</sup>

CUADRO 3. *Grado de cumplimiento de dicha medida*

| Caso                                      | Grado de cumplimiento   |
|---|---|
| <i>Masacre de la Rochela vs. Colombia</i> | La Corte valora la resolución 0-5101/07 que regula el Programa de Protección de la Fiscalía; el decreto 4065/11 que crea la Unidad Nacional de Protección, y el decreto 1225/12 que establece protección a los servidores públicos. Sin embargo, concluye que no cuenta con la suficiente información y por ende solicita informes de monitoreo de los programas de protección y explicación de la decisión de interrumpir la protección a Wilson Mantilla, sobreviviente del caso. |
| <i>Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia</i>  | La Corte concluye que mantiene abierto el mecanismo de supervisión y solicita mayor información.  |

8. *Mecanismo de participación de las víctimas*: en el caso *Masacres de Mapiripán*, la Corte ordenó esta medida y en la supervisión resolvió mantener abierto el procedimiento. Sin embargo, valoró la creación del M.O.S. Mapiripán, mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las medidas de reparación.<sup>38</sup>
9. *Mecanismos de control en el marco de detenciones*: esta medida fue ordenada en el caso *Gutiérrez Soler*. La Corte concluyó que el Estado cumplió parcialmente y valoró la promulgación de la ley 906/08.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Manuel Cepeda Vargas V. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, cit.*

<sup>38</sup> Corte IDH. *Caso de Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>39</sup> Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

10. *Creación de fondo con nombre de la víctima para la comunidad*: la Corte ordenó esta medida en el caso *Escué Zapata*. En el marco de la supervisión de cumplimiento, llegó a la conclusión de que el Estado cumplió con esta medida.<sup>40</sup>

### 3.1.3. Reparaciones con un grado de dificultad bajo

En este grupo de reparaciones se incluyeron la publicación de la sentencia, brindar oportunidades laborales a las víctimas y sus familiares en la Fiscalía, la capacitación en derechos humanos y la indemnización.

1. *Publicación de la sentencia*: la Corte IDH ha ordenado esta medida en 13 casos y ha revisado el cumplimiento de 10. En todos ha determinado que el Estado cumplió a cabalidad con esta obligación.<sup>41</sup>
2. *Brindar oportunidades laborales a las víctimas y sus familiares en la Fiscalía*: en el caso *Masacre de la Rochela*, la Corte ordenó esta medida y en la supervisión del cumplimiento valoró los esfuerzos del Estado por cumplirla, pero dadas las inquietudes de la CIDH y los representantes respecto a la estabilidad de los empleos, solicitó al Estado dar respuesta a las mismas.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Corte IDH. *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>41</sup> Corte IDH. *Caso de Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de 19 Comerciantes vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacres de Ituango vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Las Palmeras vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>42</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

3. *Capacitación en derechos humanos*: la Corte ha ordenado esta medida de reparación en cuatro casos, concluyendo en todos ellos que el Estado cumplió satisfactoriamente.<sup>43</sup>
4. *Indemnización*: la Corte ha ordenado esta medida de reparación en los 15 casos. De los 11 que ha revisado, ha concluido en nueve que el Estado cumplió cabalmente con la medida,<sup>44</sup> y en dos que cumplió parcialmente.<sup>45</sup>

En tal sentido, haciendo un balance del estado de cumplimiento de Colombia a las sentencias de la Corte IDH, puede concluirse que:

- i) si bien es cierto que la Corte IDH aún mantiene abierto el mecanismo de supervisión de cumplimiento de sentencias en las medidas que se refieren a investigación, garantías de seguridad para el retorno, políticas de vivienda y atención médica y psicológica, la Corte ha reconocido los esfuerzos del Estado para cumplirlas;
- ii) por lo que se refiere a las reparaciones de grado de dificultad media, de 23 medidas de reparación ordenadas, 10 fueron cumplidas en su totalidad, cinco han sido cum-

<sup>43</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacres de Ituango vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>44</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacres de Ituango vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacres de Mapiripán vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Las Palmeras vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Escué Zapata vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*, y *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

<sup>45</sup> Corte IDH. *Caso de 19 Comerciantes vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*; *Caso de Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, *cit.*

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

plidas parcialmente y ocho siguen abiertas por falta de consenso, y

- iii) Respecto a las reparaciones de grado de dificultad bajo, de 26 medidas ordenadas, 23 fueron cumplidas en su totalidad, una sigue abierta y dos se han cumplido de forma parcial.

Este análisis evidencia que si bien el Estado colombiano ha avanzado de forma significativa en la aplicación de mecanismos para la implementación de las sentencias de la Corte IDH, permanecen aún varios retos latentes para alcanzar un cumplimiento total de todas las medidas de reparación ordenadas.

En primer lugar, es pertinente tener en cuenta que en algunos casos existen vacíos en la formulación de algunas de las medidas de reparación ordenadas por la Corte, que dificultan la concertación. No obstante, los mecanismos establecidos por el Tribunal Interamericano como la interpretación de la sentencia y las audiencias privadas de supervisión de cumplimiento han ayudado a superar estas dificultades.

En segundo lugar, siguen existiendo problemas de concertación y acuerdo entre las víctimas y el Estado, especialmente en lo que se refiere al reconocimiento de responsabilidad por parte de altas autoridades del Estado, los planes de vivienda, las condiciones para el retorno de las personas desplazadas, el contenido de las placas conmemorativas y los tratamientos médicos y psicológicos.

Además, la falta de individualización de las víctimas constituye un obstáculo para el cumplimiento de algunas medidas de reparación.

Por último, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores y los grupos de trabajo por coordinar y dar seguimiento a la gestión y apoyo de las demás entidades del Estado, siguen existiendo discusiones a la hora de establecer cuál es la entidad responsable y competente para implementar la medida de reparación.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Acosta López, Juana Inés y Bravo Rubio, Diana, “El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana”, *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, vol. 6, núm. 13, 2008.

### 3.2. El cumplimiento de Colombia a las recomendaciones de la CIDH

Desde el 5 de abril de 2013 hasta el 21 de agosto de 2015 se han emitido nueve informes de fondo, de conformidad con el artículo 50 de la CADH.<sup>47</sup>

Como se mencionó, el procedimiento principal para el cumplimiento de estas recomendaciones se desarrolla en virtud de la ley 288 de 1996. Así, pese a la resolución de los cuatro ministros para dar inicio al proceso, este se ha demorado tras la notificación del informe:

1. De 0 a 6 meses: dos casos.<sup>48</sup>
2. De 6 a 12 meses: tres casos.<sup>49</sup>
3. De 12 a 16 meses: un caso.<sup>50</sup>
4. Pendiente de resolución: tres casos.<sup>51</sup>

Tres de estos casos ya cumplieron con el requisito de acudir a una conciliación y en uno de ellos se garantizó el cumplimiento de dos medidas: acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional y placa conmemorativa.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> CIDH. Informe 2/13. *Caso 12.713. José Rusbel Lara y otros*, de 19 de marzo de 2013; CIDH. Informe 85/13. *Caso 12.251. Vereda La Esperanza*, de 4 de noviembre de 2013; Informe 3/14. *Caso 11.656. Martha Lucía Álvarez*, de 31 de marzo de 2014; Informe 4/14. *Caso 10.455. Valentín Basto Calderón*, de 1 de abril de 2014; Informe 89/14. *Caso 12.414. Alcides Torres y Ángel David Quintero*, de 4 de noviembre de 2014; Informe 21/15. *Caso 12.462. Nelson Carvajal Carvajal y familia*, de 26 de marzo de 2015; Informe de fondo. *Caso 11.726. Norberto Javier Restrepo*, de 12 de junio de 2014; Informe 25/15. *Caso 10.737. Víctor Manuel Isaza Uribe*, de 21 de julio de 2015, e Informe 40/15, *Caso 11.482. Noel Emiro Omeara Carrascal y otros*, de 28 de julio de 2015.

<sup>48</sup> CIDH. *Caso Alcides Torres y Ángel David Quintero*, cit., y *Caso Nelson Carvajal Carvajal y familia*, cit.

<sup>49</sup> CIDH. *Caso Vereda La Esperanza*, cit.; *Caso Martha Lucía Álvarez*, cit.; *Caso Valentín Basto Calderón*, cit.

<sup>50</sup> CIDH. *Caso José Rusbel Lara y otros*, cit.

<sup>51</sup> CIDH. *Caso Norberto Javier Restrepo*, cit.; *Caso Víctor Manuel Isaza Uribe*, cit., *Caso Noel Emiro Omeara Carrascal y otros*, cit.

<sup>52</sup> CIDH. *Caso José Rusbel Lara y otros*, cit.

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

---

Tras el informe del artículo 51, Colombia ha realizado un trabajo interinstitucional para cumplir con las medidas de reparación integral solicitadas por la CIDH en el informe de fondo.

La Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas, el Comité de Ministros, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación son las instituciones que más intervienen en el proceso de cumplimiento.

En el marco de las recomendaciones de la CIDH, el Estado colombiano ha garantizado, entre otras medidas:

1. Atención psicológica y médica.
2. Entrega de libreta militar.
3. Actos de reconocimiento de responsabilidad.
4. Indemnización.
5. Avances en la investigación y juzgamiento de los responsables.
6. Participación de las víctimas en las investigaciones.

### 4. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD COMO HERRAMIENTA PARA MATERIALIZAR LA CADH

Con la intención de materializar el contenido de la CADH y, por supuesto, cumplir con la obligación emanada de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, el Estado colombiano también ha orientado sus esfuerzos a aplicar el control de convencionalidad en el nivel interno, en el que no solo se ha tenido en cuenta el texto de la CADH, sino también la jurisprudencia de la Corte IDH y los pronunciamientos de la CIDH.

Las decisiones de la Corte IDH se clasifican en:

1. *Sentencias*: la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia han establecido, en virtud del artículo 68 de la CADH, que las sentencias de la Corte IDH son de cumplimiento obligatorio para el Estado y, por ende, sus órdenes son vinculantes. Los estándares de la Corte IDH establecidos en otros casos, diferentes a los colombianos, han sido utilizados por estos mismos tribunales nacionales para determinar el alcance de determinados derechos y obligaciones del Estado.

2. *Opiniones consultivas*: la Corte Constitucional también ha utilizado en varias ocasiones las opiniones consultivas de la Corte IDH como criterio de interpretación, para determinar el alcance y contenido de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política. No obstante, hasta este momento no ha aclarado la naturaleza jurídica de las opiniones consultivas, para realizar el ejercicio de interpretación.
3. *Medidas provisionales*: la Corte Constitucional afirmó, mediante el Auto 005 de 2009,<sup>53</sup> que las medidas provisionales son obligatorias para Colombia.

Por cuanto ve a las decisiones de la CIDH, tenemos las siguientes:

1. *Informes generales*: la Corte Constitucional, igualmente, ha utilizado informes generales de la CIDH para determinar no solo el contenido de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, sino también el alcance de sus obligaciones. Así, ha incluido en sus sentencias los Informes Generales y Especiales sobre países de la CIDH —debido proceso, límites de las Fuerzas Armadas, obligaciones del Estado en el marco de la desaparición forzada, la acción punitiva en cabeza del Estado y justicia transicional—.<sup>54</sup>
2. *Informes de fondo*: la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia se han remitido a recomendaciones de la CIDH como mecanismo de interpretación. Sin embargo, se evidencian aún decisiones contradictorias en la Corte Constitucional sobre el valor de las recomendaciones de la CIDH.
3. *Medidas cautelares*: la Corte Constitucional ha afirmado que son vinculantes y deben cumplirse en virtud del principio de buena fe.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Corte Constitucional, Auto 005 de 2009, de 26 de enero de 2009.

<sup>54</sup> Véase Corte Constitucional, sentencia C-251/02, de 11 de abril de 2002; sentencia C-473/05, de 10 de mayo de 2005, y sentencia C-370/06, de 18 de mayo de 2006.

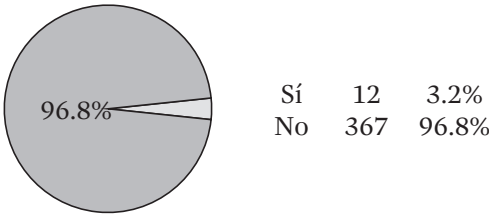
<sup>55</sup> El desarrollo del capítulo de Control de Convencionalidad se basó en el texto: Acosta López, Juana Inés y Amaya, Álvaro Francisco, “Más allá del

## Mecanismos de cumplimiento de sentencias y recomendaciones...

En el país, el control de convencionalidad ha ido cobrando gran relevancia, especialmente en la doctrina de la Corte Constitucional. El semillero de investigación de relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de La Sabana da cuenta de dicha importancia.

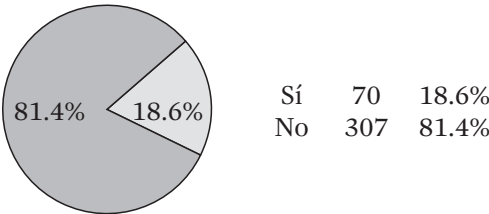
Entre 2009 y 2014, la Corte Constitucional hizo referencia de forma directa al “Control de convencionalidad” en 12 ocasiones, como se muestra en la gráfica:

GRÁFICA 1. Referencias al control de convencionalidad de 2009 a 2014



Entre 2009 y 2014, la Corte Constitucional realizó un desarrollo implícito del control de convencionalidad en 70 oportunidades, conforme a la siguiente gráfica:

GRÁFICA 2. Desarrollo implícito del control de convencionalidad de 2009 a 2014



bloque de constitucionalidad: la incorporación judicial de la doctrina y la jurisprudencia del Sistema interamericano de derechos humanos en las decisiones de las altas corte en Colombia”, en *20 años de la Constitución Colombiana*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-KAS-Colombia, 2012.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA LÓPEZ, Juana Inés y AMAYA, Álvaro Francisco, “Más allá del bloque de constitucionalidad: la incorporación judicial de la doctrina y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en las decisiones de las Altas Cortes en Colombia”, en *20 años de la Constitución Colombiana*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer-KAS-Colombia, 2012.

ACOSTA LÓPEZ, Juana Inés y BRAVO RUBIO, Diana, “El cumplimiento de los fines de reparación integral de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: énfasis en la experiencia colombiana”, *International Law: Revista Colombiana De Derecho Internacional*, vol. 6, núm. 13, 2008.